РОССИЯ «ДВУХТЫСЯЧНЫХ»: СТЕРЕОСКОПИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД

Коллективная монография
Под общей редакцией Генри Хейла и Ивана Кириллы

Москва
«Планета»
2011

ББК 63.3(2)6
Р76

Подготовка и публикация этой книги стала возможной благодаря гранту Нью-Йоркской Корпорации Карнеги и конференциям, проведенным АНО ИНО-Центр (Москва) и Университетом Джорджа Вашингтона (Вашингтон), в ходе которых были представлены и обсуждены первоначальные варианты текста. Вся ответственность за утверждения и взгляды, выраженные в главах монографии, лежит исключительно на их авторах.

Р76 Россия «двухтысячных»: стереоскопический взгляд [Текст]: коллективная монография / под общ. ред. Г.Хейла, И.Куриллы. – М.: Планета, 2011. – 512 с.

ISBN 978-5-91658-268-0

В предлагаемой вниманию читателя монографии коллектив авторов из российских и американских университетов и научных центров, расположенных как в столицах, так и вдали от них, предлагает свое видение эволюции государства и общества России в первое десятилетие XXI века. Авторов монографии – ученых-обществоведов – отличает отказ от политизированных оценок и попытка непредвзятого анализа процессов, происходивших в нашей стране в 2000-е годы.

Предназначена для политологов, социологов, экономистов, историков, всех интересующихся траекторией российского развития.

ББК 63.3(2)6

ISBN 978-5-91658-268-0

© Коллектив авторов, 2011
© Предисловие. Курилла И., Хейл Г., 2011
© Оформление. ООО «Планета», 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие ……. 5

Часть I. Государство

Глава 1. Эволюция гибридного режима (*Генри Хейл*)… 19
Глава 2. Макроэкономическая политика для модернизации экономики (*Владимир Попов*)…….. 44
Глава 3. Внешняя политика: столкновение конкурирующих подходов (*Дина Спеклер*)……. 77
Глава 4. Между количеством и качеством: некоторые итоги развития Вооруженных Сил (*Владимир Евсеев*)…….. 121
Глава 5. Общество и государство: реванш элит (*Иван Курилла*)…… 143

Часть II. Общество

Глава 6. Протесты, гражданское общество и динамика режима (*Грэм Б. Робертсон*)…….. 163
Глава 7. Политические партии (*Реджина Смит*)……... 189
Глава 8. Идеологическое позиционирование партий и кандидатов на думских и президентских выборах (*Евгения Попова*)…….. 214
Глава 9. СМИ в условиях диверсификации публичной сферы (*Мария Кондрашина*)……... 251
Глава 10. Религиозность и идентичность (*Елена Степанова*)…….. 273
Глава 11. Имам Шамиль и Шамиль Басаев: непреемственные образы исламского повстанчества на Северном Кавказе (*Георгий Дерлугьян*)…… 306

Часть III. Региональное измерение

Глава 12. Воронежская область (*Александра Глухова, Ольга Сиденко*)……. 329

Глава 13. Трансформация политической системы в Ростовской области (*Евгений Шандулин*)……. 355

Глава 14. Северный Кавказ (*Николай Трапш*)……... 369

Глава 15. Региональная политика и трансграничные миграции в Приморском крае (*Тамара Троякова*) 391

Глава 16. Внешняя политика и международные связи регионов (*Эльвира Абдразакова, Иван Курилла*) 437

Глава 17. Калининградская область через призму внешней политики Российской Федерации и отношений Россия – ЕС (*Юрий Зверев*)……... 463

Заключение …….. 504

Сведения об авторах ……... 511

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вот и закончилось первое десятилетие нового века. В последние его месяцы многие политики, журналисты и аналитики в России и за рубежом подводят итоги хронологического периода с двумя нулями в дате. Никто не спорит, что это было время огромных перемен, преобразовавших Россию, однако на этом согласие заканчивается.

Некоторые комментаторы весьма пессимистичны. С их точки зрения, 2000-е были периодом, когда небольшая группа элиты установила личный контроль над государством в целях, прежде всего, личного обогащения [1].

Наиболее резкие подходы представляют события десятилетия как кульминацию некоего плана, созревшего в недрах КГБ после распада Советского Союза для захвата власти и установления режима клептократии, не заботящегося о населении. Популярность режима объясняется лишь государственным контролем над телевидением, которое постоянно показывает руководителей в позитивном свете, игнорируя или высмеивая оппозицию. Экономический рост этого периода объясняется главным образом высокими ценами на энергоносители, закачавшими огромные суммы в российскую экономику и позволившими властям обойтись без необходимых экономических реформ. Гражданское общество разрушено или запугано, независимые партии в основном вытеснены из политики, а выборы превратились в фарс подтасовок [2].

---

[1] См., напр.: Немцов Б., Милов В. Путин. Итоги : независимый эксперт. докл. М., 2008.

[2] См., напр., фильм «The Putin System» (режиссеры Jean-Michel Carre and Jill Emery, ноябрь 2007 г.). URL: http://video.google.com/videoplay?docid=6580938720868203336 ; фильм «Putinism» (режиссер Leon Aron, AEI Outlook Series. Май 2008 г.). URL: http://www.aei.org/outlook/27958 ; Kimmage D. Russia: Selective Capitalism and Kleptocracy // Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians / ed. by Christopher Walker. Washington, DC : Freedom House, 2009. P. 49–64. Один из авторов даже называет Россию 2000-х «фашистской»: Motyl A. J. Russia's Systemic Transformations since Perestroika: From Totalitarianism to Authoritarianism to Democracy –to Fascism? // The Harriman Review. 2010. URL: http://www.harrimaninstitute.org/MEDIA/01799.pdf.

Вариантом такой характеристики было объявление всего десятилетия периодом новой «советизации» политики [3]. Объединяющая эти взгляды идея состоит в том, что Россия находится на опасном неверном пути, душащем долгосрочное развитие и возвращающем ее к исторической изоляции, недоразвитости и авторитаризму.

В других недавних публикациях рисуется гораздо более светлая картина, в которой 2000-е были периодом, когда российская политика достигла стабильности, была восстановлена эффективность государства во внутренней и внешней политике, экономика вернулась к устойчивому экономическому росту, преодолен этнический и исламский сепаратизм в Чечне и других республиках, а руководство страны впервые в постсоветской истории России смогло опереться на широкую поддержку народа. Все это сформировало хорошую основу для долгосрочного экономического развития и неизбежной демократизации [4]. Сторонники этого подхода не отрицают наличия таких проблем, как коррупция и авторитарные тенденции, но считают их «нормальными» для обществ на соответствующем этапе их развития [5]. Объединяет этих аналитиков представление, что Россия в целом идет правильным курсом и все проблемы будут в перспективе решены.

В каждом из этих подходов есть свои резоны, но общее состояние дискуссии тревожит. Прежде всего ее трудно отделить от самой российской политики; политические страсти влияют на оценки 2000-х, которые, в свою очередь, подливают масла в костер этих страстей. В самом деле, многие влиятельные участники дискуссии являются либо действующими политиками, либо вхо-

[3] Kryshtanovskaya O., White S. The Sovietization of Russian Politics // Post-Soviet Affairs. 2009. Vol. 25, N 4 (Oct. – Dec.). P. 283–309.

[4] См., напр.: Оценка состояния и перспектив политической системы России : ежегод. докл. ИнОП. М., 2009. URL: http://www.inop.ru/page529/page484.

[5] See: Sakwa R. The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession. Cambridge : Cambridge University Press, 2011 ; Treisman D. The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev. N. Y. : Free Press, 2011.

дили в российское руководство при президентах Борисе Ельцине, Владимире Путине или Дмитрии Медведеве. Иными словами, их нельзя назвать незаинтересованными участниками обсуждения. Несмотря на то что их описания обладают достоинствами инсайдерской информированности, выводам из них не всегда стоит доверять в той же степени, как оценкам независимых аналитиков. Сложившиеся у российских и зарубежных исследователей стереотипы также влияют на дискуссию. Среди них, например, явные и неявные убеждения, будто «ислам – это угроза, с которой надо справиться», «гражданское общество может быть только демократическим и некоммунистическим», а «русские предрасположены к авторитаризму». Современную политику могут называть «советской», а ее лидеров – сравнивать с царями. Как любые стереотипы, эти предубеждения несут в себе некоторую степень истины. Но они также содержат серьезные ошибки и привносят в анализ ассоциации и нормативные предположения, которые могут увести далеко в сторону от реального положения дел.

Однако, хотя непредвзятые дискуссии о 2000-х гг. сталкиваются с такими препятствиями, точное и детальное понимание комплекса трансформаций России в прошедшем десятилетии чрезвычайно важно. Прежде всего, оно поможет определить, куда будет двигаться Россия в том случае, если процессы, начавшиеся в 2000-х, продолжатся в 2010-х и далее. Это полезно не только для футурологов, но и для политиков, стремящихся справиться с проблемами и превратить Россию в здоровую, мирную и процветающую страну, находящуюся в добрых отношениях с внешним миром.

Более того, поскольку Россия не единственная страна, решающая проблемы модернизации, детальный анализ российских 2000-х поможет лидерам других государств (и международным экспертам) лучше понять природу стоящих перед ними вызовов и найти оптимальные варианты ответа.

Имея в виду эти цели, в предлагаемой вниманию читателя монографии выдвигаются следующие положения, которые отражают, прежде всего, понимание редакторами той картины, что вырисовывается из глав, написанных нашими соавторами, хотя

эти положения могут не разделяться полностью или в каких-то частностях каждым из участников авторского коллектива [6].

(1) Подход, основанный на методологии и теории общественных наук, может предложить новое и ценное представление о России в 2000-х годах.

Особенностью предлагаемой вниманию читателя монографии является подбор ее авторов, ставший одним из факторов «объективизации» анализа России 2000-х. Коллектив состоит из российских и американских ученых, работающих как в столичных научных центрах, так и в региональных университетах, представляющих разные поколения политической науки. Это позволило рассмотреть весь комплекс проблем в своего рода «стереоскопическом режиме», когда разные авторы дополняют друг друга в своем видении развития российского государства и общества 2000-х годов [7]. Авторы монографии – университетские профессора и академические исследователи, задачей которых является, прежде всего, изучение общества, а не консультирование и не влияние на политику или продвижение каких-либо политических целей.

Научный метод позволяет отделить поиски понимания от политики, и авторы использовали подходы и теории социальных

[6] Монография выросла из проекта АНО ИНО-центр и Университета Джорджа Вашингтона, подготовленного к избирательному циклу 2007–2008-х годов. В ходе его осуществления было проведено три конференции – одна в Москве (2007) и две в Вашингтоне (2007 и 2008). Анализ российского развития в истекшие годы оказался, однако, гораздо более интересным, выходящим за рамки выборов. Многое в практике российского государства в этот период не вписывалось в привычные категории политической науки; богатый эмпирический материал давал пищу для анализа, создавал возможности для новых обобщений. Таким образом, подготовленная нами монография представляет собой одно из первых научных обобщений уникального политического опыта России эпохи «нулевых». Авторы и редакторы выражают признательность Николаю Петрову за ценные замечания и советы, высказанные им при прочтении первого варианта нашей монографии.

[7] Так, например, американский автор отмечает резкую смену подходов в определении внешнеполитического курса России (глава 3), а российские соавторы объясняют мотивы российского руководства, пытавшегося в период после 11 сентября 2001 г. сблизиться с США и начать масштабное переформатирование международных отношений, но не нашедшие отклика со стороны Запада, что привело к новому охлаждению (глава 16).

наук для неангажированного анализа России 2000-х годов. Это сознательное внимание к академическому методу и теории является также важным антидотом против обращения к стереотипам, грубым историческим аналогиям, риторическим украшательствам или метафорическим нарративам, используемым зачастую вместо анализа развития России в прошедшее десятилетие. В нашей монографии разные авторы опирались на различные подходы, выбирая методы и концепции, в наилучшей мере отражающие избранную каждым из них проблему. Так, например, главы об экономике и развитии политических партий включают сложный анализ количественных данных, системным образом отметающий аргументацию, основанную зачастую на случаях из жизни и анекдотах, и, таким образом, предлагают более обоснованные выводы о важных аспектах развития страны. Исследования региональных различий, напротив, опираются на знание местного материала и этнографических деталей, что помогает избежать чрезмерных обобщений и выявить новые подробности, которые политические предубеждения мешают разглядеть.

Предметом анализа стали форма и содержание избирательной политики в регионах и на федеральном уровне, отношения государства и общества, перспективы демократизации России в долгосрочной перспективе, влияние экономического положения страны на структуру и ценности российского общества; социальная база и стратегия «Единой России», КПРФ, ЛДПР, правых партий, протестных движений; этноконфессиональные проблемы, роль ислама и Русской православной церкви; место США и Европы, «Запада» и «Востока» в политическом дискурсе; «оранжевая опасность», наличие региональной внешнеполитической «повестки дня» и другие аспекты общественно-политического развития страны.

(2) Россия в 2000-е гг. лучше всего может быть понята как гибридный режим.

Как отмечалось выше, самые авторитетные исследования России в 2000-е попадают обычно в одну из двух категорий. Давайте теперь охарактеризуем более подробно, что отличает эти два подхода. Центральным для первого из них является представление, будто самым важным различием между государства-

ми является их отнесение к демократиям или диктатурам. Эта точка зрения заставляет ученых документировать мириады элементов, по которым Россия не достигла демократических стандартов, и в результате рассматривать ее как диктатуру. Но, хотя Россия в самом деле не отвечает стандартам демократии [8], между Россией и странами с авторитарным режимом, такими как Узбекистан, Китай, Куба или же СССР, существует огромная разница. Наиболее очевиден тот факт, что в России разрешена по меньшей мере некоторая настоящая оппозиция, которой даже позволено участвовать в выборах президента и национального парламента. Взгляд на Россию как на авторитарную страну приводит к непропорционально высокой оценке роли и силы ее руководителей и недооценке важности взаимодействия между государством и обществом за пределами уличных протестов и их подавления, хотя и справедливо отмечает недостатки, над которыми российским лидерам необходимо было бы задуматься. Факт, что слово «авторитаризм» (не говоря уже о таких терминах, как «клептократия», «фашизм» или «полицейское государство») используется как уничижительный ярлык, также добавляет политизированности дебатам и вовлекает в них спектр других негативных ассоциаций, затемняющих путь к пониманию природы российского режима. Он также вызывает поверхностные аналогии с прошлыми эпохами российской истории, которые запутывают дебаты и поощряют обманчивое чувство фатализма, как будто Россия каким-то образом обречена на диктатуру.

Другой влиятельный подход отрицает правильность оценки России 2000-х на основе достигнутого ею уровня демократии, вместо этого постулируя, что в прошедшем десятилетии страна находилась на ранней или средней стадии перехода, или модернизации, – процесса, ведущего в перспективе не только к процветанию и силе, но также к неизбежной демократизации. Этот

[8] См.: Рейтинг стран по индексу институциональных основ демократии // Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / под ред. А. Ю. Мельвиля. М. : МГИМО-Университет, 2007. С. 174–175.

подход прямо или скрыто основан на теориях классической политической науки, известных как теории модернизации и демократического транзита, в которых доказывается, что страны, развивающиеся экономически, неизбежно демократизируются [9]. Несмотря на то что экономическое развитие в самом деле может привести к демократизации в дальней перспективе, и невзирая на то что Россия и вправду переживала в 2000-е гг. экономический рост, этот подход также чреват аналитическими рисками. Прежде всего он предполагает, что экономический рост России представлял собой разновидность экономического *развития*, которое, в соответствии с теорией, приводит к демократизации. В этом и состоит проблема, поскольку существует большой объем литературы, показывающей, что в странах, сильно зависящих от ресурсной ренты (таких как Россия), как правило, возникают коррумпированные и авторитарные, а не либеральные и демократические режимы [10]. Даже не обращаясь к дискуссии о «ресурсном проклятии», можно задаться вопросами, развивается ли Россия в долгосрочном плане, и ведет ли любой рост к появлению независимого среднего класса, который обычно считается ключевым агентом демократизации, модернизации и либерализации. Может оказаться, что Россия и в самом деле находится на этом пути, но нельзя исключить, что это не так. Несколько глав нашей монографии предоставляют свидетельства того, что мы не можем считать Россию вставшей на этот путь. В самом деле, многие страны остаются авторитарными и коррумпированными, невзирая на десятилетия и даже столетия, про-

[9] Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven : Yale University Press, 1968 ; Idem. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman : University of Oklahoma, 1991 ; Lipset S. M. Political Man. Garden City, NY : Doubleday, 1960 ; Przeworski A., Limongi F. Modernization: Theories and Facts // World Politics. 1997. Vol. 49, N 2. P.155–183.

[10] See: Fish M. S. Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics. N. Y. : Cambridge University Press, 2005 ; Resource Curse and Post-Soviet Eurasia / ed. by V. Gel'man, O. Marganiya. Lanham, MD : Rowman & Littlefield, 2010. P. 49–72 ; Ross M. L. Does Oil Hinder Democracy? // World Politics. 2001. Vol. 53, N 3 (Apr.). P. 325–361.

веденные в попытках достичь экономического роста. Хотя мы считаем, что Россия обладает потенциалом для развития во всех этих правильных направлениях и демонстрирует некоторые признаки такого движения, такой вывод не может быть делом веры. Чрезмерная уверенность в модернизационной перспективе, следовательно, чревата риском принижения значения выбора, который определит, на какой путь встанет Россия, и в то же время искушает аналитиков недооценивать потенциал России к существенным улучшениям в краткосрочной перспективе, особенно в области гражданских свобод и демократии.

Альтернативой авторитарной и модернизационной моделям понимания России в 2000-е является размышление о ней как о *гибридном режиме*: политической системе, сочетающей важные элементы авторитаризма и демократии. Эта концепция была разработана в компаративной социологии сравнительно недавно, специально для того чтобы справиться с проблемами, возникающими при использовании теории модернизации, и уточнить распространенное деление политических режимов на «сущностно демократические» и «сущностно авторитарные»[11]. Вместо того чтобы интерпретировать такие политические системы, как существующая в России, сосредоточиваясь на том, в чем они не соответствуют демократическим стандартам, подход, признающий существование особого класса гибридных режимов, стремится характеризовать их через то, чем они являются, а не то, чего в них нет. Хотя это означает признание наличия авторитарных элементов в российском государстве, такая точка зрения также принимает во внимание сохраняющиеся в стране атрибуты демократии. В представлении сторонников такого подхода гибридный режим нельзя свести к простой «смеси» или «соревнованию» авторитарных и демократических элементов, как делают авторы не-

[11] О гибридных режимах см.: Karl T. L. The Hybrid Regimes of Central America // Journal of Democracy. 1995. Vol. 6 (July). P. 72–87 ; Gel'man V. Regime Transition, Uncertainty and the Prospects for Redemocratisation // Europe-Asia Studies. 1999. Vol. 51. P. 939–956 ; Diamond L. Thinking About Hybrid Regimes // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13 (Apr.) ; Levitsky S., Way L. A. The Rise of Competitive Authoritarianism // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13 (Apr.).

которых недавних исследований [12]. Напротив, он обладает собственной связующей логикой и моделью развития. Выбранный нами подход старается понять логику, отличающую гибридные режимы от хорошо известных типов.

Самое главное состоит в том, что логика гибридных режимов отличается от логики транзита или модернизации. В то время как некоторые страны в самом деле переходят через стадию гибридного режима, прежде чем демократизироваться, исследования показывают, что многие не идут по этому пути. По некоторым подсчетам, более 50 процентов гибридных режимов в мире остаются таковыми по меньшей мере в течение десятилетия [13]. И среди тех, что перестали быть гибридными, некоторые вернулись к авторитаризму, вместо того чтобы развиться в полноценные демократии [14]. Некоторые даже продемонстрировали циклические модели смены режима вместо чистого линейного развития [15]. Признание особенностей гибридного режима позволяет аналитикам сосредоточиться на том, как на самом деле работает политическая система России, сохраняя внимание к важным дополнительным обстоятельствам и потенциальным поворотным точкам и в то же время фиксируя собственную логику работы политической системы [16]. Этот подход также подразумевает интерпретацию внешней политики России как не сводящуюся ни к прихотям диктатора, ни к объективным «национальным интересам», которые якобы полностью определяют всю внешнюю поли-

[12] Саква Р. Двойное государство в России: параконституционализм и параполитика // Полис. 2010. № 1. С. 8–26.

[13] Hale H. E. Hybrid Regimes: When Democracy and Autocracy Mix // Dynamics of Democratization / ed. by N. Brown. Baltimore : Johns Hopkins University Press, forthcoming. See: Carothers T. The End of the Transition Paradigm // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13 (Jan.).

[14] Levitsky S., Lucan A. Way. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. N. Y. : Cambridge University Press, 2010.

[15] Хейл Г. Президентский режим, революция и демократия // Pro et Contra. 2008. № 1. С. 6–21 ; Hale H. E. Regime Cycles. Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia // World Politics. 2005. Vol. 58 (Oct.). P. 133–165.

[16] См. также: Зудин А. Ю. К «сообществу элит»? Трансформация политического режима в России // Общественные науки и современность. 2010. № 5–6.

тику, но вместо этого делает упор на важности политических и идеологических сдвигов в России – коротко говоря, политических реалий, определяющих ее отношения с другими странами. Этот подход, как мы показываем, лучше, чем альтернативные, объясняет реальность и возможности, открывающиеся перед Россией.

(3) Российская реальность 2000-х характеризовалась не ясной модернизационной траекторией, а непредсказуемым «мультивекторным динамизмом», пестрой смесью прогресса, регресса и застоя в областях внутренней и внешней политики, экономики и общества.

В работе последовательно рассматриваются несколько тем, объединенных интересом к тому, как в 2000-е гг. было устроено и переустроено государство. Мы исследовали особенности режима, который не подходит полностью под классическое определение авторитаризма или демократии и который не поддается объяснению в терминах теории модернизации.

Главы о протестах, партийном представительстве, средствах массовой информации и об усилении вертикали власти в течение десятилетия анализируют гибридную политическую систему России, описывая комплексное взаимодействие между высшими государственными чиновниками, элитами и массами. В них обнаружено, что хотя государство контролировало общественную активность, общество, тем не менее, в значительной степени влияло на развитие России. В самом деле, политическая стабильность России стала результатом не только чрезвычайно эффективной и креативной комбинации репрессий и манипуляций общественным мнением, но также исполнения определенных чаяний народа. Российскому руководству также повезло в том, что неправительственные акторы (включая Коммунистическую партию) зачастую выполняли некоторые ключевые общественные функции, от которых отказалось государство, особенно на местном уровне.

Российское государство динамично развивалось в 2000-е гг., но этот динамизм имел многовекторный, а не однонаправленный характер, часто, во-видимому, ведя его в разных направлениях одновременно, вместо того чтобы твердо продвигать его по направлению к «современному» будущему вместе с самыми разви-

тыми странами. Это государство доказало свою способность осуществлять серьезные изменения в некоторых политических сферах, особенно в области военной реформы и внешней политики, хотя Россия еще не полностью избавилась от рамок взаимодействия с внешним миром, сформированных еще «холодной войной». В других областях, как показывают авторы глав, предпринятые реформы вызвали больше сомнений, особенно в сфере экономики (несмотря на нефтяной бум, который способствовал экономическому росту на протяжении большей части десятилетия) и гражданского общества (где государство отказалось от значительной части ответственности и отгородилось от общественных запросов, несмотря на создание некоторых основ для усиления гражданского общества). Этнические и религиозные сообщества в России 2000-х играли все более важную роль, хотя и не до такой степени, как когда-то ожидалось. И, несмотря на страхи и невзирая на существование опасных вооруженных радикалов, распространение исламской веры и религиозных практик, похоже, в целом играло положительную роль в отношениях между государством и обществом при Путине и Медведеве и способствовало повышению качества (и продолжительности) жизни простых людей. Эта общая модель имеет интересные региональные нюансы, вариации общенациональной темы, как показано в наших исследованиях Воронежской, Ростовской областей и Северного Кавказа.

(4) Из этого следует, что Россия в 2010-е изобилует возможностями, равно способна к быстрому прогрессу и разочаровывающему регрессу в зависимости от действий руководителей государства, элит и обычных граждан.

Хотя наш анализ вряд ли удовлетворит критиков или сторонников режима в той же степени, как категорический вердикт «авторитаризм» или «модернизация», мы, тем не менее, видим надежду в том факте, что будущее России не предопределено. Страна не обречена на авторитаризм, нестабильность или коррупцию даже в краткосрочной перспективе. Несмотря на то что Россия не может рассчитывать на то, что обычное развитие автоматически приведет к реализации представлений ее граждан о современном мире, модернизация, тем не менее, вполне по силам госу-

дарству и обществу при условии, что его лидеры будут придерживаться нужной политики, элиты поведут себя ответственно, а массы предоставят руководству стимулы к такому развитию, поддерживая развитие в правильном направлении и протестуя против неверного. Этот вывод может показаться обескураживающим, поскольку мы также видим, как поведение руководителей и масс воспроизводит историческую модель сильной власти. Но в то же время мы находим достаточно доказательств того, что желаемое поведение уже существует во многих областях. Однако очевиден и его дефицит. Именно этот дефицит и представляет вызов России в следующем десятилетии. Лучшее понимание обоих видов поведения и станет предметом следующих глав. В заключении мы вернемся к широкой картине, связав отдельные выводы каждой главы в единое целое.

Книга подготовлена авторским коллективом в следующем составе: Э. Абдразакова (часть III, глава 16 – совместно с И. Куриллой); А. Глухова (часть III, глава 12 – совместно с О. Сиденко); Г. Дерлугьян (часть II, глава 11); В. Евсеев (часть I, глава 4); Ю. Зверев (часть III, глава 17); М. Кондрашина (часть II, глава 9); И. Курилла (предисловие – совместно с Г. Хейлом, часть I, глава 5, часть III, глава 16 – совместно с Э. Абдразаковой, заключение – совместно с Г. Хейлом); В. Попов (часть I, глава 2); Е. Попова (часть II, глава 8); Грэм Б. Робертсон (часть II, глава 6); О. Сиденко (часть III, глава 12 – совместно с А. Глуховой); Р. Смит (часть II, глава 7); Д. Спеклер (часть I, глава 3); Е. Степанова (часть II, глава 10); Н. Трапш (часть III, глава 14); Т. Троякова (часть III, глава 15); Г. Хейл (предисловие – совместно с И. Куриллой, часть I, глава 1, заключение– совместно с И. Куриллой); Е. Шандулин (часть III, глава 13).

Выражаем благодарность в подготовке перевода отдельных глав, написанных американскими авторами, – А. Арканникову, А. Артемьевой, А. Атанесян, А. Иванову, А. Кожановой, К. Курилла, М. Пустовецкой, О. Пыхтюк, Н. Семенцову, О. Сорокиной.

Иван Курилла, Генри Хейл

ЧАСТЬ I

ГОСУДАРСТВО

Глава 1
ЭВОЛЮЦИЯ ГИБРИДНОГО РЕЖИМА

Что нужно для того, чтобы лучше понять изменения в политической системе России в период президентства Владимира Путина (2000–2008)? Обычно при ответе на этот вопрос руководствуются тремя основными подходами. Первый из них можно назвать узкорегионоведческим. Он сосредоточен исключительно на развитии российской политической системы, без сравнения ее с динамикой других стран. Его сторонники не делают попытки прийти к каким-либо выводам, которые могли бы оказаться полезными для анализа развития других стран, и не прибегают к коллективному разуму компаративных исследований, чтобы понять, что происходит в России. Несмотря на то что изучение России без ее сравнения с другими странами, безусловно, имеет смысл, этот подход заранее обрекает исследователя на слабые результаты с точки зрения социальных наук, поскольку он не отвечает требованию построения единой научной теории на основании эмпирических данных. Второй подход анализирует российскую политическую систему сквозь призму теории демократии: Россия рассматривается как демократическая страна, а движущими силами изменения политической системы признаются такие факторы, как общественное мнение, стратегия политической партии, избирательные институты и способность власти управлять этими факторами, как обычно происходит в демократических государствах. Этот подход, в рамках которого Россия воспринимается как разновидность западноевропейского государства, был особенно популярен вскоре после распада СССР в 1990-х, но ни тогда, ни тем более теперь он не подходил для России. Третий подход, все более и более популярный среди западных специалистов, занимающихся Россией, так же как у части российских аналитиков, уходит в противоположную крайность и рассматривает Россию как авто-

кратию вроде Испании Франко или Уганды Амина. Такие факторы, как общественное мнение и выборы, обычно игнорируются при анализе этих изменений, а большинство объяснений сосредоточено на личных интересах «диктатора» и механизмах контроля и наказания, которые он использует, чтобы предотвратить серьезные политические вызовы. Некоторые признают роль общественного мнения в том, что они называют авторитарной политической культурой России. Хотя этот подход предлагает простое объяснение сужению конкурентного политического пространства в России в 2000-е, он в то же время противоречит другим показателям, по которым нынешняя Россия весьма резко отличается от Испании 1960-х, Уганды 1970-х, не говоря уже о брежневском СССР или даже о сегодняшнем Узбекистане. Мнение о России как о стране, «переходящей» к демократии или автократии, также не выдерживает критики: на самом деле многие политические системы постсоветского пространства на протяжении многих лет остаются чем-то отличающимся как от демократии, так и от диктатуры.

В этой главе я предлагаю компаративный социологический анализ России, который будет особенно плодотворным, если не рассматривать ее ни как уникальную страну, ни как демократию, ни как автократию. Вместо этого представим Россию как один из типов *гибридного* режима[1]. Гибридный режим – это политическая система, которая в достаточной мере сочетает в себе элементы демократии и автократии. Однако эту категорию нельзя назвать просто половинчатой: у гибридных режимов есть своя собственная особенная динамика, которая не объясняется простым сложением части черт демократического и части черт авторитарного режима. И такие системы вовсе не уникальное российское явление. Согласно Рейтингу стран по индексу институциональных основ демократии, содержащемуся в недавней работе «Политический атлас современности», приблизительно одну треть всех политических систем в мире можно отнести к гибридным

[1] О гибридных режимах см. также Предисловие к данной монографии.

режимам [2]. Именно поэтому изучение России может помочь нам лучше понять динамику таких режимов. А общие теории гибридных режимов, бесспорно, дают нам возможность лучше понять события, происходившие в России при Путине и до него [3].

Гибридные режимы как особая категория

Режим может быть «гибридным» по-разному. Одну из разновидностей представляла собой ЮАР времен апартеида, где существовали свободные, справедливые и весьма конкурентные выборы, однако только для белого меньшинства. Черное большинство африканцев было полностью из них исключено. Чтобы объяснить результаты политики в «белом» сообществе, нам необходимы аналитические инструменты демократии. Но для того чтобы понять картину в целом, включая то, как белое население поддерживало свое господство, необходимо понять логику авторитаризма. Роберт Даль назвал эту форму гибридного режима «*конкурентной гегемонией*» (competitive hegemony) [4].

Россия является примером другого вида гибридного режима, который можно назвать *избирательной патрональной* системой [5]. Во-первых, формальным механизмом приобретения и

[2] Точнее, около 33 % стран получили оценки между 4 и 6 баллами по десятибалльной шкале. См.: Рейтинг стран по индексу институциональных основ демократии // Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / под ред. А. Ю. Мельвиля. М. : МГИМО-Университет, 2007. С. 174–175. Оценки других организаций, измеряющих уровни демократии в мире, дают близкие к этим цифры.

[3] Частично эта глава была опубликована на английском языке в виде статьи. See: Eurasian Polities as Hybrid Regimes: The Case of Putin's Russia // Journal of Eurasian Studies. 2010. Vol. 1, N 1. P. 33–41.

[4] Dahl R. A. Polyarchy. New Haven : Yale University Press, 1971.

[5] К этой категории относится большое количество стран. Россию можно поместить и в более узкую подкатегорию, например в «сверхуправляемые демократии» (overmanaged democracy), как это сделал автор в работе: Petrov N., Lipman M., Hale H. E. Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes // Carnegie Papers. 2010. N 106 (Febr.). Washington, DC : Carnegie Endowment for International Peace, 2010. URL: http://www.carnegieendowment.org/files/overmanaged_democracy_2.pdf.

сохранения самых высоких должностей в стране являются регулярные выборы. Во-вторых, оппозиционные партии существуют, и некоторым из них разрешается участвовать в этих выборах. В-третьих, власть в государстве осуществляется, прежде всего, через сложные сети патрон-клиентских отношений [6]. Таким образом, политические трансакции состоят в меньшей степени из абстрактных обещаний осуществить широкие программные идеи, а в большей степени – из конкретных обещаний персональных стимулов и частной выгоды, данных отдельным индивидам (рабочие места, возможность получения частного дохода, взятки, помощь в решении местных проблем, помощь родственникам и т. д.), либо из явных или неявных угроз, предъявленных тем же самым индивидам [7]. Эти методы известны на Западе как «политическая машина», а в России – как «административный ресурс». Обычно политические машины подчинены одному патрону (такому как Юрий Лужков в Москве 2000-х или Хью Лонг в американском штате Луизиана в 1930-х), который находится на вершине «пирамиды» людей и организаций и распределяет ресурсы и наказания (основанные на систематическом контроле) для находящихся на более низких уровнях пирамиды. Целая компания «субпатронов» управляет различными частями машины под наблюдением патрона [8].

Политические машины могут предоставлять реальную выгоду тем, на кого они опираются, и даже большим сообществам, которыми они управляют. Например, политическая машина Хью Лонга в Луизиане между двумя мировыми войнами направила большие ресурсы на строительство университетов и инфраструктуры в ранее слаборазвитом американском штате. Однако эти

---

[6] Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М. : Моск. фонд обществ. наук, 1997.

[7] Patrons or Policies? Patterns of Democratic Accountability and Political Competition / ed. by H. Kitschelt, S. I. Wilkinson. N. Y. : Cambridge University Press, 2007.

[8] Medina L. F., Stokes S. C. Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism // Patrons or Policies? Patterns of Democratic Accountability and Political Competition.

машины также могут использовать насилие, коррупцию и шантаж (наряду с подкупом), чтобы оставаться у власти и добиваться поставленных целей. Используя спортивную терминологию, они «наклоняют игровую площадку» в свою сторону, когда дело доходит до выборов и осуществления власти, хотя и не отменяют соревнование и не разрушают все поле, как делает истинная диктатура [9].

Политические машины могут действовать в одной стране на разных уровнях. На муниципальном уровне политическая машина может полностью господствовать в политике города, при этом имея в качестве соперника политическую машину города-конкурента. Политические машины на региональном уровне могут также контролировать политические машины муниципального уровня в некоторых городах, но не обязательно во всех. И точно так же политическая машина национального уровня может опираться на некоторые политические машины регионального или муниципального уровня, но не на все сразу. Более того, политические машины регионального уровня, не подчиненные национальной машине, могут объединиться, чтобы противостоять политической машине национального уровня или политическим машинам конкурирующих региональных союзов. Безусловно, территориальные политические машины не являются единственной формой патрональных пирамид: большие корпорации, сращенные с государством, также являются формой такой пирамиды и могут оказаться немаловажными в избирательной патрональной системе. Это наиболее очевидно в том случае, когда корпорации управляют моногородами, где жизнь большинства жителей зависит от одной компании, таким образом, эти корпорации могут легко влиять на политические результаты. Проще говоря, избирательная патрональная политика обладает большим разнообразием различных конфигураций.

То, что мы видели в путинской России, как будет показано ниже, является преобразованием из системы «конкурирующих

[9] Levitsky S., Way L. A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. N. Y. : Cambridge University Press, 2010.

пирамид», где множественные региональные и корпоративные политические машины активно конкурировали за поддержку, к системе «единственной пирамиды», где президент эффективно объединил наиболее важные патрональные сети низкого уровня в одну большую общенациональную политическую машину. Понять этот факт – не то же самое, что согласиться, будто Россия стала диктатурой, поскольку политическая машина, даже очень большая общенациональная политическая машина, ведет себя весьма отличным от диктатуры способом, пока она не отменяет выборы, в которых разрешается принимать участие по крайней мере какой-то реальной оппозиции. Прежде всего, избирательные патрональные системы вынуждают своих лидеров уделять больше внимания общественному мнению, чем это свойственно чистым автократиям. Это происходит потому, что сам факт выборов, даже если они включают только одну настоящую оппозиционную партию или кандидата, делает политическую машину уязвимой, если общественное мнение повернется против нее. Общественная поддержка – тот ресурс, который оппозиционные политики (способные создать альтернативную пирамиду) могут использовать, чтобы вывести людей на улицы, чтобы убедить субпатронов, что действующий режим обречен, чтобы убедить войска, что они не должны стрелять «в народ», или чтобы собрать настолько подавляющее число голосов против режима, что это исключит возможность фальсификации или сделает ее настолько очевидной и возмутительной, что люди будут активно выступать против нее, несмотря на угрозу репрессий. Как подчеркивает Дж. Такер [10], выборы в таких ситуациях могут решить важные проблемы как массового, так и элитного коллективного действия, которым обычно манипулируют руководители режима, чтобы предотвратить массовую мобилизацию и скоординированные действия элиты против властей. Именно по этим причинам «цветные революции»

[10] Tucker J. Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems, and the «2nd Wave» of Post-Communist Democratic Revolutions // Perspectives on Politics. 2007. Vol. 53 (5). P. 537–553.

произошли в избирательных патрональных системах, на волне выборов и именно в странах с наименее популярными действовавшими президентами[11]. И также именно по этим причинам администрация Путина обратила такое пристальное внимание на мониторинг и продвижение своих собственных оценок общественного мнения, феномен, позволивший Александру Шмелеву назвать Россию Путина «рейтингократией»[12]. Важно понимать, что такая роль общественного мнения (которое, прежде всего, используется, чтобы усилить или ослабить способность политической машины манипулировать результатами выборов) очень отличается от его роли в демократических государствах (где сдвиги в общественном мнении обычно приводят к поражению действующего руководителя в ходе голосования без сопутствующего усиления или ослабления способности манипулировать, принуждать или обманывать).

Одна из причин, по которым такие избирательные патрональные режимы, как российский, нужно рассматривать в качестве категории, отличной и от демократии, и от диктатуры, состоит, следовательно, в том, что общественное мнение играет в них разную роль. Существуют, по крайней мере, и еще две важные причины, по которым их надо рассматривать как отдельную категорию. Многие из стран с такими режимами очень стабильны, что разрушает представление, будто эти системы нужно рассматривать как нечто временное, лежащее на полпути к демократии или к автократии. Даже поверхностное изучение политической системы стран СНГ ясно дает это понять. Абсолютное большинство стран СНГ остались далеки от чистой демократии, и все же они сохраняли некоторую избирательную борьбу в течение целого десятилетия или больше в постсоветский период. Поскольку даже одно десятилетие – весьма

[11] McFaul M. Transitions from Communism // Journal of Democracy. 2005. Vol. 16 (July) ; Хейл Г. Президентский режим, революция и демократия: сравнительный анализ Грузии, Киргизии, России и Украины // Pro et Contra. 2008. Февраль (№ 1). С. 6–21.

[12] Шмелев А. Высказывание на круглом столе «Перспективы авторитаризма в России» // Отечественные записки. 2007. № 6. С. 55.

существенный промежуток времени, было бы неблагоразумно отказываться от полного понимания поведения режимов в тот период, даже если они все позже перейдут к демократии или автократии.

Более того, есть веское эмпирическое доказательство, что гибридные режимы не ведут себя как демократические или автократические государства с точки зрения различных политических результатов. Они даже не ведут себя как полудемократические государства или полуавтократии, если считать, что они бы приходили к результатам, примерно наполовину таким, каких достигают демократические государства, и наполовину таким, каких достигают автократии. Так, систематическое сравнительное исследование показало, что гибридные режимы с большей вероятностью прибегнут к войне, чем демократические государства или автократии [13], в них более вероятен крах государственности, чем в демократических государствах или автократиях [14], и они обладают более низкими уровнями делового доверия, чем демократические государства или автократии [15]. Таким образом, состояние между демократией и автократией характеризуется более *высокими* уровнями экономических, политических и международных проблем, *а не их средним уровнем*. Необходимо провести гораздо больше исследований, чтобы определить, действительно ли верны эти отношения и является ли гибридность режима причиной, а не следствием. Но эти результаты, как минимум, подготавливают хорошую почву для изучения гибридных режимов как чего-то уникального.

---

[13] Mansfield E., Snyder J. Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War. Cambridge, MA : MIT Press, 2005.

[14] A Global Model for Forecasting Political Instability / J. A.Goldstone [et al.] // American Journal of Political Science. 2010. Vol. 54 (Jan.). P. 190–208 ; State Failure Task Force Report: Phase III Findings / J. A. Goldstone [et al.]. MacLean, VA : Science Applications International Corporation, 2000. URL: http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf (data of access: 2007. 12 Jan.).

[15] Kenyon T., Naoi M. Policy Uncertainty in Hybrid Regimes: Evidence from Firm-Level Surveys // Comparative Political Studies. 2010. Vol. 43 (Apr.). P. 486–510.

Патрональная Россия: от «конкурирующих» к «единственной» пирамиде

Существует мнение, согласно которому 2000-е гг. в России рассматриваются как период усиления авторитаризма, но в целях сравнительного политического анализа было бы более целесообразно описать этот период как преобразование России от системы конкурирующих пирамид к гибридному режиму единственной пирамиды. Важно отметить, что это означает, что 1990-е гг. нельзя считать периодом чистой демократии в России. Действительно, президент Борис Ельцин сумел создать избирательную патрональную систему и даже продемонстрировал явные признаки желания превратить ее в систему единственной пирамиды. Главным достижением Путина было то, что он преуспел в той сфере, где Ельцин потерпел неудачу, и развил этот успех до такой степени, до которой Ельцин, скорее всего, не планировал. Успех Путина частично объясняется его более «крутым» руководством, частично его большей популярностью и частично новой логикой мышления нового президента.

В то время как некоторые интерпретировали повышение авторитарных тенденций при Путине как «возвращение прошлого», восстановление советской системы, на самом деле они отражают нечто новое. Путинская политическая машина очень немногое унаследовала от советской тоталитарной системы. Реформы эры перестройки и последствия попытки переворота в августе 1991 г. в значительной мере разрушили главные черты советской системы, включая правление Коммунистической партии и административно-командную экономику. Региональные партийные «префекты» (первые секретари обкомов) потеряли возможность контролировать свои области, когда экономический обвал и реформы лишили их власти принимать решения о финансировании и снабжении, способные решить судьбу любого местного предприятия. А местные легислатуры в тот период были наделены властью и заполнены кандидатами, не зависевшими от КПСС [16].

[16] Hale H. E. Explaining Machine Politics in Russia's Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy // Post-Soviet Affairs. 2003. Vol. 19 (July – Sept.).

При Ельцине были проведены три большие реформы, которые создали основу избирательной патрональной системы, характеризующей сегодняшнюю Россию [17]. Во-первых, процесс приватизации и экономическое реструктурирование создали ряд очень больших корпоративных конгломератов, которые контролировали обширные ресурсы и часто вмешивались в политику. Руководители этих структур, которых критики прозвали «олигархами», иногда контролировали важные СМИ (включая два из трех главных национальных телевизионных каналов, Первый канал и НТВ), а их богатство в большой степени зависело от благорасположения различных государственных структур.

Во-вторых, при Ельцине недавно избранные региональные легислатуры были наделены полномочиями реструктурировать как политические институты, так и экономическую среду в своих областях. Самые инициативные из них использовали эту власть не только для того, чтобы изменить избирательные институты к своей выгоде, но также чтобы быстро провести местный процесс приватизации. Опираясь на множество формальных и неформальных способов, многие сумели добиться, чтобы либо личные сети региональных лидеров, либо сами региональные правительства овладели или получили контроль над достаточной частью провинциальной экономики (особенно над самыми прибыльными и политически важными активами), чтобы воспрепятствовать их использованию политическими противниками. Где прямая частная собственность не была возможной, региональные лидеры сформировали широкий диапазон рычагов, с помощью которых они могли оказать давление на бизнес, владельцы или менеджеры (или даже служащие) которого могли бы поддержать их противников. Эти рычаги включали в себя все, от полномочий по лицензированию до способности закрывать компании с помощью налоговых или пожарных инспекций [18].

В-третьих, сам Ельцин насильственно преобразовал Россию из парламентско-президентского режима, в котором съезд

[17] Хейл Г. Логика развития партийных систем. М. : ИНО-Центр, 2011 (в печати).

[18] Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность.

народных депутатов обладал высшей юридической властью, в президентский режим, который называют даже «суперпрезидентским». Ключевым моментом был 1993 г., когда президент приказал танкам стрелять по зданию парламента (Белому дому), для того чтобы привести в действие указ об экстренном референдуме по новой конституции, оставившей парламенту минимум полномочий. Дума не была полностью безвластной, по крайней мере когда контролировалась оппозиционной партией, как это было характерно для части президентства Ельцина, но Ельцин и его союзники быстро сосредоточили беспрецедентную власть в различных президентских структурах, особенно в Администрации Президента РФ. Переломным моментом стал 1996 г., когда Ельцин впервые стал применять тактику кнута и пряника для мобилизации региональных политических машин и главных финансово-промышленных групп в общенациональную «пирамиду» сетей патронажа, чтобы победить своего соперника от Коммунистической партии Геннадия Зюганова. Сначала Зюганов вырвался далеко вперед в опросах общественного мнения, контролировал свою собственную пирамиду власти, обзаведясь поддержкой большого количества «красных губернаторов», которые не были склонны делать ставку на Ельцина. Первое время Зюганов даже получал пожертвования от многих крупных корпораций, которые надеялись извлечь из этого пользу в случае победы кандидата от Коммунистической партии [19]. Однако пирамида Ельцина оказалась более мощной, поскольку президент использовал свою официальную и неформальную президентскую власть для обеспечения передачи ресурсов ключевым регионам, угрожая лишить их федеральной поддержки в случае неподчинения и предоставив корпоративным лидерам чрезвычайно благоприятные условия приватизации взамен на финансирование кампании и предубежденное освещение ее на телевизионных каналах, которые они контро-

[19] Kolmakov S. The Role of Financial Industrial Conglomerates in Russian Political Parties // Russia Watch. 2003. N 9 (Jan.). P. 16. URL: http://www.bcsia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?program=CORE&ctype=paper&item_id=367.

лировали [20]. Коммунисты, контролировавшие на национальном уровне только слабый парламент, не могли эффективно противостоять этим решительным президентским действиям.

Механизм, который Ельцин создал и первым активизировал, чтобы победить на выборах в 1996 г., был по сути тем же самым механизмом, который Путин развил в 2000-х, чтобы создать политическую систему, которая действует сегодня. Главным политическим достижением Путина было именно развитие этого механизма, чрезвычайное усиление и укрепление его через множество изменений в законе и в неформальной практике. Самым важным изменением было радикальное сокращение автономии субпатронов в политической системе и более прочное привязывание их к пирамиде власти, которую он создал. К концу своего второго срока он достиг таких успехов, что Россия превратилась в патрональный режим единственной пирамиды, которая почти полностью была во власти Путина и его союзников. Безусловно, это не означало, что Кремль эффективно контролировал все политическое пространство России, но это означало, что никакая другая компания патронов не могла даже отдаленно конкурировать с общенациональной политической машиной Кремля.

Первой группой субпатронов, которую пришлось подчинить, были региональные лидеры. Путин почти сразу же после своей инаугурации в мае 2000 г. создал семь федеральных округов во главе с назначенными им полномочными представителями. Полпредам была поставлена задача уменьшить возможности губернаторов нарушать федеральные законы и подчинить местные отделения федеральных агентств своей власти. К 2008 г. центр в основном отменил противоречившие федеральным региональные законы (которые в начале президентства Путина составляли до одной трети всех региональных законов) и восстановил существенную степень федерального контроля над местными прокурорами, министерствами и судами в большинстве областей [21].

---

[20] Johnson J. A Fistful of Rubles. Ithaca, NY : Cornell University Press, 2000 ; Treisman D. S. How Yeltsin Won // Foreign Affairs. 1996 (Sept. – Oct.).

[21] Federal'naia Reforma 2000–2004. T. 2. Strategii, Instituty, Problemy / ed. by N. Petrov. Moscow, Russia : Moskovskii Obshchestvennyi Nauchnyi Fond, 2005.

Вскоре после этого он лишил губернаторов их мест в Совете Федерации, заменив их системой назначений, на которые центр оказывал значительное неформальное влияние. Это не только уменьшило степень прямого влияния губернаторов на федеральную политику уже в 2001 г., но также и лишило их важного форума для прямых встреч в полном составе и координации своих действий вне инициатив центра. В июле 2003 г. другая реформа сократила возможности губернаторов подбирать своих собственных людей в состав региональных законодательных органов: по крайней мере одна палата законодательного органа каждой области должна была как минимум наполовину формироваться по спискам федерально зарегистрированных партий. Теперь губернатор должен был достигнуть соглашения с федеральной партией, чтобы выдвигать своих кандидатов по ее списку, иначе он рисковал потерять контроль над этими местами в законодательном органе. Однако самое драматическое изменение произошло после трагедии в Беслане в 2004 г., после которой Путин отменил прямые выборы губернаторов и заменил их, по сути, вариантом назначения. Согласно новой системе президентский представитель номинирует кандидата, который затем должен быть утвержден большинством голосов в региональном законодательном органе. Ни один региональный законодательный орган никогда не отклонял кандидата за время работы этой системы, отчасти из-за того, что центр достиг большого прогресса в создании крупных фракций «Единой России» в законодательных органах после реформы 2003 года.

Результатом всех этих реформ стало радикальное сокращение возможностей губернаторов, представлявших собой главный вид субпатронов эры правления Ельцина, которые могли действовать автономно и влиять на федеральную политику. Один из опросов ВЦИОМа показывает, насколько снизилось их прежде господствующее положение. На июль 2008 г. только два губернатора были названы более чем 4 % населения в качестве лучших в решении ключевых проблем: ими стали мэр Москвы Юрий Лужков и губернатор из Кемерово Аман Тулеев[22]. По одному подсчету,

[22] Коммерсантъ. 2008. 24 июля.

все, кроме одного «красного губернатора», к 2008 г. были либо заменены на более «дружественных к Кремлю» людей (например, в Брянске представитель КПРФ Юрий Лодкин был заменен губернатором от «Единой России» Николаем Дениным), либо превращены в кремлевских лоялистов (например, Николай Виноградов из Владимира, который был, в конечном счете, исключен из КПРФ). На начало 2008 г. единственным членом КПРФ оставался Николай Максюта из Волгограда [23], но и он не сохранил свой пост после 2009 г., будучи заменен членом «Единой России» Анатолием Бровко. В результате этого к настоящему времени фактически все губернаторы встроены в кремлевскую пирамиду власти и обладают намного меньшими, чем прежде, волей и возможностями формировать оппозиционную пирамиду.

Другой группой важных субпатронов, которых надо было подчинить, был крупный бизнес, особенно так называемые «олигархи», которые могли влиять на освещение политики средствами массовой информации. Основные шаги в этом направлении были сделаны в течение первого срока правления Путина. Прежде всего, бывший кремлевский инсайдер Борис Березовский, человек, оказавшийся весьма полезным при восхождении Путина к должности президента, был вынужден оставить свои ключевые активы (включая контроль над Первым каналом) и покинуть страну, опасаясь судебного преследования. Следующим павшим олигархом стал Владимир Гусинский, активно выступавший против выдвижения Путина в 1999–2000-х гг. и контролировавший третий по величине телевизионный канал страны – НТВ. Множество обвинений принудило Гусинского бежать из страны, и частично принадлежащий государству Газпром взял под свой контроль телеканал НТВ, погасив долг, который канал был неспособен оплатить еще со времен правления Ельцина. Деловые структуры, по общему мнению, близкие к Кремлю, продолжали приобретать медиа-активы при президентстве Путина намного чаще, чем отказываться от них, и к 2008 г. они стали владельцами даже относительно небольших, ранее независимых каналов, таких как РЕН-

[23] Коммерсантъ-Власть. 2008. 21 янв. С. 24.

ТВ[24]. В то время как пресса продолжала оставаться относительно свободной, несмотря на приобретение ее компаниями, по отзывам, близкими к Кремлю, опросы показывали, что 89 % российских граждан расценивают телевидение как их первичный источник получения политической информации[25].

СМИ отнюдь не были единственным источником влияния олигархов, и Кремль, соответственно, предпринимал и другие шаги для гарантирования того, что бизнес работает в соответствии с национальными целями, установленными президентом. Самым драматическим моментом был, безусловно, демонстративный арест в октябре 2003 г. Михаила Ходорковского, в то время самого богатого человека России и владельца корпоративной империи «ЮКОС». Хотя обвинения его Кремлем в коррупции (так же как и в случае с обвинениями, выдвинутыми против Березовского и Гусинского) могли иметь основания, наблюдатели сильно сомневались, что эти люди были единственными виновными, в то время как те, кто был более лоялен власти, не столкнулись с такими же проблемами. Фактически аресту Ходорковского предшествовало много других шагов Кремля, предпринятых для запугивания и координации бизнеса, который мог бы стать потенциально важным игроком в политике. В 2000 г., например, Путин встретился с бизнесменами и, как считают, пообещал оставить им их активы до тех пор, пока они не станут выступать против кремлевских «пожеланий» в политике. Согласно одной из версий, именно этот «пакт» и нарушил Ходорковский, что предопределило его арест[26].

---

[24] Coalson R. NTV's Past Points Toward Ren-TV's Future. End Note // RFE/RL Newsline. 2008. 4 Mar.

[25] Эта цифра взята из обзора Russian Election Studies за 2008 г., в котором было опрошено 1 130 человек в Российской Федерации. Опрос был проведен в марте – мае 2008 г. группой «Демоскоп» Института социологии РАН и организован автором настоящей главы, Тимоти Колтоном и Майклом Макфолом.

[26] Woodruff D. Khodorkovsky's Gamble: From Business to Politics in the YUKOS Conflict // PONARS Policy Memo. 2003. N 308 (Nov.). URL: http://www.gushare.georgetown.edu/eurasianstrategy/Memos/2003/pm_0308.pdf (date of access: 2009. 12 Aug.) ; Markov S. The Yukos Affair and Putin's 2nd Term // The Moscow Times. 2003. 29 July (circulated on Johnson's Russia List N 7269).

Кремль так поступал не только для того, чтобы избежать оппозиции, но также он стремился скоординировать политическую деятельность бизнеса так, чтобы она была поделена между различными кремлевскими лоялистами, конкурирующими за влияние, находясь под покровительством Путина. Таким образом, накануне выборов в Госдуму в 2003 г. полномочные представители президента в федеральных округах очень активно инструктировали бизнесменов, каких именно прокремлевских кандидатов им необходимо поддержать на выборах Думы по одномандатным округам, чтобы избежать раскола, который мог привести к победе кандидата от оппозиционной партии [27]. Результатом, как известно, были поворотные выборы, в результате которых «Единая Россия» впервые со времен советской эпохи сумела создать конституционное большинство единственной партии в российском парламенте. Подобные усилия на локальном уровне обеспечили большинство «Единой России» в большинстве провинциальных законодательных собраний в 2008 году.

Частично в результате подобных действий и такой политики бизнес стал вообще нерасположенным (фактически неспособным) к сотрудничеству с оппозиционными партиями без согласия Кремля [28]. Представители партии «Яблоко», например, утверждали, что Путин лично дал Ходорковскому совет профинансировать их партию накануне выборов 2003 г., и что их источники финансирования почти полностью иссякли после ареста председателя компании «ЮКОС»[29]. Даже дружественный бизнесменам Союз Правых Сил утверждал, что почти полностью потерял своих корпоративных доноров после того, как оказался «в жесткой оппозиции» Кремлю в 2007 г. [30], чему придает правдоподобность утверждение вице-президента Российского союза промышленников и предпринимателей Игоря Юргенса о том, что СПС во главе с «более

[27] Хейл Г. Логика развития партийных систем.

[28] Морарь Н. Черная касса Кремля // Новое время (The New Times). 2007. 10 дек. С. 18–22.

[29] Из интервью автора.

[30] Белых Н. Личный блог. 2008. 26 сент. URL: http://www.belyh.ru (дата обращения: 2008. 27 Sept.).

договороспособным» Леонидом Гозманом вернет себе существенные пожертвования [31].

Практика использования Кремлем официальной и неофициальной президентской власти для обеспечения поддержки со стороны бизнеса в ходе выборов была рождена в эпоху Ельцина, однако методы и политика Путина и его союзников во много раз увеличили эффективность этого механизма. Ельцин был в состоянии мобилизовать силы в чрезвычайной ситуации, для того чтобы добиться победы над противником от Коммунистической партии в 1996 г., а в 1999–2000-х гг. он снова едва сумел справиться с вызовом со стороны конкурирующей патрональной пирамиды, возглавлявшейся Юрием Лужковым и бывшим премьер-министром Евгением Примаковым, опиравшимися на поддержку многих влиятельных губернаторов и представителей бизнеса. Уже к 2003–2004-м гг. и, безусловно, к 2007–2008-м гг. Путин эффективно объединил практически всех главных потенциальных субпатронов в единую политическую пирамиду, которая была такой сплоченной, что немногие считали какой-либо серьезный вызов ей вообще возможным.

Почему деятельность Путина была настолько более результативной, чем усилия Ельцина по превращению политической системы России в нечто, что может быть описано как «одна большая политическая машина»? Одним из факторов, возможно, является политический стиль. В то время как пристальное изучение биографии Ельцина противоречит утверждениям, будто он был истинным демократом, мы можем, однако, сказать, что он был более терпим к критике со стороны СМИ и, что еще важнее, более склонен доверять своим собственным способностям мобилизовать силы, чтобы достичь невероятной победы в борьбе с сильными противниками, в отличие от Путина. Есть некоторые данные, согласно которым Ельцин лично воодушевлялся при достижении таких политических побед [32]. Таким образом, в то время как Ельцин был авторитарен в некоторых из своих методов прав-

[31] Ведомости. 2008. 29 сент. (онлайн-версия).

[32] Colton T. J. Boris Yeltsin: A Life. N. Y. : Basic Books, 2008.

ления, он, главным образом, стремился обуздать оппозицию в тех случаях, когда личная победа была наиболее важна, например во время президентских выборов 1996 и 2000 годов. С другой стороны, Путин представляет собой более осторожного политического деятеля, не склонного к тому, чтобы оставлять что-либо на волю случая, из-за чего он всякий раз использует все преимущества президентской власти по контролю над российской политикой, даже в тех случаях, когда он мог бы без особых проблем победить в полностью свободном и честном соревновании. Путин в этом отношении также явно извлек выгоду из своего прошлого, связанного с КГБ и ФСБ. После того как он продемонстрировал свою волю наносить решительные удары по политическим противникам, потенциальные оппоненты зачастую были запуганы и полагали, что у него были как сила, так и решимость преследовать и безжалостно подавлять политическую оппозицию. Таким образом, даже в тех областях, где Путин фактически ничего не сделал, появилась своего рода самоцензура, особенно в бизнесе и СМИ.

Наконец, есть веские доводы, в соответствии с которыми сама популярность Путина была основным фактором его успеха в построении российской «вертикали власти» и устранении конкурирующих политических вертикалей. Потенциальные политические оппоненты, конечно, понимали, что вызов Путину, с самого начала своего президентства имевшему рейтинг одобрения намного выше 50 %, вряд ли будет поддержан значительной частью населения. Это было особенно очевидно, поскольку многие из тех, кто активно не одобрял деятельность Путина, были коммунистами, которые, очевидно, не пользовались поддержкой большинства населения начиная с конца 1990-х годов. Именно это, вместе с наблюдаемыми провалами попыток левой и правой оппозиции мобилизовать массовую поддержку, стало стимулом к тому, чтобы лишить большинство занимающих должности центральных чиновников, губернаторов и бизнесменов желания быть вовлеченными в оппозиционную политику.

Вопрос о том, на чем основывается эта популярность, выходит за рамки данной главы. Но необходимо отметить, что все

свидетельства указывают на несколько факторов. Наиболее очевиден тот факт, что Путин в глазах общественности извлек выгоду из устойчиво растущей экономики [33]. Кроме того, он создал ощущение неизбежности и стабильности своего правления, что увеличило готовность людей поддерживать его, по сравнению с альтернативами, которые они могли себе представить [34]. Он также придерживался политики, которая была признана и поддержана широким кругом людей, включая неприятие социалистических методов ведения хозяйства, и создал собственный стиль руководства государством, который импонировал общественности [35].

Основная дилемма патрональной политики: преемственность

Возможно, самой важной проблемой, с которой сталкиваются избирательные патрональные системы, даже организованные в единую пирамиду, является преемственность. Пока не возникают проблемы наследования власти, такие системы могут быть абсолютно устойчивыми и вынести многое в течение долгих лет, даже в условиях различных кризисов. На примере бывшего советского пространства мы видим, что президенты таких стран, где, как принято считать, правят пожизненно (включая президента Азербайджана Гейдара Алиева, президента Узбекистана Ислама Каримова, президента Казахстана Нурсултана Назарбаева и президента Белоруссии Александра Лукашенко), не испытывали серьезных угроз своей власти после того, как построили свои собственные властные пирамиды. Проблема становится насущной, когда элита находится в ожидании того, что ее руководители мо-

[33] Treisman D. S. The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev. N. Y. : Free Press, 2011. Chap. 7.

[34] Rose R., Mishler W., Munro N. Russia Transformed: Developing Popular Support for a New Regime. N. Y. : Cambridge University Press, 2006.

[35] Hale H. E. What Makes Dominant Parties Dominant in Hybrid Regimes? The Surprising Importance of Ideas in the Case of United Russia // Paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston, 2008 (Aug.). P. 28–31.

гут в ближайшем будущем оставить свою должность по той или иной причине. Само это ожидание, независимо от тщательности контроля и механизмов наказания, начинает ослаблять связи между различными строительными блоками пирамиды – даже столь усовершенствованная система репрессий, какая существовала в Восточной Германии, разрушилась почти мгновенно, как только широкая общественность поверила, что время коммунистических режимов в странах Варшавского договора заканчивается[36]. Это случается потому, что сам лидер, покидая должность, теряет возможность наказать тех, кто перешел на сторону альтернативного проекта пирамиды власти. В момент приближения этого момента, таким образом, шанс избежать наказания за дезертирство повышается, а цена такого шага уменьшается. Само собой разумеется, что возможность успеха при переходе на другую сторону увеличивается, если занимающий должность человек или его назначенный преемник непопулярны в стране, и это означает, что попытки ухода в оппозицию начнутся немедленно, опираясь на мощный ресурс общественного мнения, которое может быть использовано для мобилизации уличных протестов или усложнения возможностей для фальсификации выборов. Именно по этой причине «цветные революции» в Грузии, Украине и Киргизии в 2003–2005 гг. случились в строго определенный момент: после того, как занимающий пост президента в режиме единственной пирамиды человек объявил о своих планах покинуть должность, а команда президента, по общему мнению, попыталась сфальсифицировать результаты выборов, чтобы повлиять на преемственность[37]. Короче говоря, момент передачи полномочий преемнику может создать сильное центробежное давление в выборной патрональной систе-

[36] Olson M. The Logic of Collective Action in Soviet-type Societies // Journal of Soviet Nationalities. 1990. Vol. 1 (Summer).

[37] Хейл Г. Президентский режим, революция и демократия: сравнительный анализ Грузии, Киргизии, России и Украины // Pro et Contra. 2008. № 1 (Февр.). С. 6–21. Акаев и Шеварднадзе, ограниченные пребыванием на своих последних сроках в должностях президентов, заявили, что они не будут менять конституции, а Кучма отказался от участия в выборах, хотя имел такую возможность.

ме, даже в такой, которая организована как единая господствующая пирамида, обычно кажущаяся весьма устойчивой.

Драматические события, сопровождавшие процесс перехода власти в России в 2008 г., имеют в этом свете большое значение. Предыдущий параграф может быть подытожен в следующем предложении: наиболее вероятно, что единые пирамиды рушатся во время перехода власти, когда должностное лицо (a) непопулярно и (b) с точки зрения элит не сможет наказать «дезертиров» после выборов. Маневры Путина накануне 2007–2008-х гг. объясняются именно этими двумя уязвимостями. Во-первых, те усилия, которые приложил режим для поддержки популярности (включая все: от рекламы четырех Национальных проектов до строгого контроля над тем, как политические события изображались по телевидению), смогли гарантировать, что оппозиция в любом случае потерпит неудачу, даже если бы система контроля и наказания сломалась. Широкая общественная поддержка, которой заручился Путин, создала впечатление среди элит и масс, что кого бы Путин ни поддержал на выборах, тот непременно победит. Согласно данным некоторых опросов, более чем 40 % электората поддержали бы кандидатуру исключительно лишь потому, что Путин поддержал его или ее. Кроме того, такой ресурс общественной поддержки, очевидно, мог быть без особых трудностей использован Путиным, даже если бы он полностью оставил свой пост, поскольку он мог объявить о своем возвращении в политику и победить лидера, который посмел бы отойти от выбранного им курса. Решение Путина возглавлять партийный список «Единой России» на выборах Госдумы в 2007 г. может выглядеть как попытка одновременно максимально увеличить число голосов за «Единую Россию», тем самым создав большую фракцию в Думе, и продемонстрировать свою выборную силу даже вне арены президентских выборов, к тому же окончание второго срока сопровождалось запугиванием потенциальных претендентов. Большое (и поразительно успешное) усилие по ассоциированию Медведева с «планом Путина» также служило тому, чтобы убедить элиту и массы, что никаких изменений не произойдет при переходе президентских полномочий от Путина к Медведеву.

Решение Путина о переходе на должность премьер-министра было, возможно, нацелено на то, чтобы решить проблему (b). Заявив, что он не планирует оставлять политику и, кроме того, остается на ключевом посту, обладая сильной властью, чтобы контролировать и наказывать дезертиров, он сдерживал центробежное давление процесса перехода власти. Решения стать премьер-министром и возглавить партийный список «Единой России» (и более того – возглавить саму партию) были взаимно усиливающими. Хотя президент назначает премьер-министра (согласно российской Конституции), Дума должна одобрять это назначение. И поскольку «Единая Россия» достигла в Думе большинства в две трети благодаря Путину, немногие наблюдатели ожидают, что эта Дума примет кого-либо, кроме Путина, в качестве премьера-министра, если только сам Путин не попросит ее об этом. Таким образом, новая должность Путина лучше всего описывается не словами «премьер-министр», очень уязвимый пост в российском политическом мире, а чем-то вроде ПМЛЕР (Премьер-министр и Лидер «Единой России») или ПМЛБД (Премьер-министр и Лидер Большинства в Думе). Речь идет о посте, у которого есть большая власть сопротивляться президентским инициативам, и который впервые появляется в истории постсоветской России в мае 2008 года. И, конечно, нет сомнений, что Путин привнес в свою новую должность значительную неформальную власть, которую он накопил, еще будучи Президентом РФ.

Безусловно, это отклонение от патрональной президентской системы до того состояния, при котором единая пирамида управляется как президентом, так и «Премьер-министром и Лидером Большинства в Думе», потенциально создает собственные проблемы. В последние два года 2000-х Путин и президент Дмитрий Медведев, по-видимому, в значительной степени одинаково понимали проблемы, лишь иногда расходясь в некоторых тактических вопросах или играя в игру под названием «хороший полицейский – плохой полицейский». Но в принципе, если они когда-либо разойдутся по важному вопросу, то у обеих сторон есть значительные ресурсы для борьбы друг против друга, что может привести к быстрому открытию политических возможностей (возврату к политике кон-

курирующих пирамид). Тот факт, что Путин и Медведев сохраняют согласие по базовым вопросам и координируют свои действия на протяжении уже почти трех лет, доказывает, что напрасно ожидать сценария «конфликта» перед выборным циклом 2011–2012 годов.

Сам выборный цикл 2011–2012 гг. неизбежно станет важным поворотным пунктом в истории российской избирательной патрональной системы. Если Путин действительно настроен, в конечном счете, покинуть должность или установить ротацию президентской должности без своего участия, а его стратегия сводится к укреплению Медведева в его новой роли президента и защите его от центробежных давлений преемственности, то система, вероятно, останется весьма устойчивой, пока не приблизится следующий момент смены главы государства. В соответствии с недавними поправками к конституции, следующим моментом потенциального открытия политических возможностей будет приближение выборного цикла 2017–2018 гг., в заметной степени определяющегося такими случайностями, как продолжение их популярности. Если же Путин вернется на пост президента с согласия Медведева, то политическая система, скорее всего, вернется к более жесткой версии системы единственной пирамиды, у которой будут хорошие шансы просуществовать еще 12 лет, то есть два шестилетних президентских срока, которые будут разрешены Путину по нынешней конституции.

Одним из факторов, которые могут противодействовать до определенной степени центробежным силам, согласно выводам социологии, является присутствие непосредственной угрозы извне. Поэтому события в Грузии (2008 г.) были весьма удобны с точки зрения снятия внутренних напряжений в отношениях в рамках политической системы России в деликатный момент перехода к консолидации нового режима, точно так же, как эти же самые напряжения также работали на благо внутреннего политического режима Михаила Саакашвили как патрона похожего режима единой пирамиды власти в Грузии, накануне его решительного поражения в Южной Осетии [38]. Такие международные отно-

[38] Например, он часто стремился дискредитировать свою внутреннюю оппозицию как сознательных и несознательных агентов российской политики.

шения, пока они существуют, могут действительно предотвратить любой импульс к демократизации, который принесли бы внутриэлитные напряжения, созданные новой российской тандемократией (или «двуглавой пирамидой»)[39]. Ослабление трений, сопровождавшее так называемую «перезагрузку» российско-американских отношений, начатую президентами Медведевым и Обамой в 2009–2010 гг., может отчасти указывать, что Медведев и Путин стали более уверены в стабильности их тандема и его способности пережить приближающийся цикл федеральных выборов 2011–2012 годов.

Выводы

Целью предшествующего анализа был показ того факта, что эволюция российской политической системы в период с 2000 по 2010 г. может быть более плодотворно понята как эволюция специфического гибридного режима власти, чем как функционирование (или движение к) демократии или автократии. Данная глава также иллюстрирует плодотворность использования средств сравнительного анализа, как для того, чтобы больше узнать о России, так и для того, чтобы понять на российском примере, как функционируют гибридные режимы. В некотором смысле Россия напоминает другие страны бывшего Советского Союза в формировании избирательного патронального режима, в котором самые важные акторы выстроены в единую пирамиду власти, доминирующую на избирательной арене. Важно, что эта политическая машина не была построена Путиным на пустом месте, она была умело «испечена», используя предварительно подготовленные компоненты, которые Ельцин передал Путину вместе с президентской властью. Но в то время как региональные политические машины, суперпрезидентская конституция и олигархические корпоративные конгломераты были при Ельцине скреплены на скорую руку и полностью мобилизовались только в определенные ключевые моменты, такие как выборы 1995–1996 и 1999–2000 гг.,

[39] Термин «тандемократия» взят из: Коммерсантъ-Власть. 2008. 10 марта.

Путин сплавил все эти элементы в высокосогласованное целое, гигантскую политическую машину с большой властью, пережившую даже смену президентов в 2008 г., такое испытание, которое выдержали не все подобные системы. Россия представляет собой определенную модель для избирательных патрональных режимов, образец сильной и редкой тактики лидера и популярного режима; ситуацию, вероятно, наиболее близкую к Азербайджану при Алиевых и резко отличающуюся от ситуации в странах, в которых произошли «цветные революции».

Глава 2
МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ [1]

В данной главе анализируются важнейшие просчеты макроэкономической политики последних двух десятилетий – снижение государственных расходов в процентах к ВВП, завышение валютного курса («голландская болезнь») и его чрезмерные колебания, излишняя ориентированность монетарной политики на подавление инфляции и недостаточное ее использование для снижения остроты кризисов (1998, 2008–2009 гг.), снятие контроля над движением капитала и непротиводействие росту внешнего долга компаний и банков. Такая макроэкономическая политика препятствовала росту инвестиций и модернизации. Ее скорейшее изменение – необходимое, но не достаточное условие успешной модернизации.

Новая макроэкономическая политика должна быть дополнена по возможности неселективными мерами промышленной политики: государственными инвестициями в инфраструктуру – транспортную, энергетическую, научную, коммуникационную, информационную, социальную; частно-государственными партнерствами в приоритетных отраслях, постепенным подтягиванием внутренних цен на топливо и энергию до мирового уровня (для сокращения энергоемкости) с одновременным увеличением налогообложения сырьевого сектора и снижением валютного курса.

Госрасходы, госдоходы, дефицит

В период благоприятной мирохозяйственной конъюнктуры 2000–2008 гг., когда цены на нефть повышались, а экономика и доходы бюджета росли, был явно упущен шанс увели-

[1] Глава основана на написанном автором разделе доклада «Стратегия модернизации: выход из кризиса на траекторию быстрого экономического роста», подготовленного при поддержке РГНФ в 2009 году.

чить госрасходы на укрепление институтов и модернизацию экономики.

Как слабость госинститутов – неспособность государства предоставлять в нужном объеме общественные блага (образование, здравоохранение, правопорядок и т. д.), так и отсутствие господдержки для модернизации экономики были как раз самым слабым звеном в цепочке рыночных реформ с 1992 года. Развал 90-х был вызван в основном именно несостоятельностью государства (government failure), а не несостоятельностью рынка (market failure).

Казалось, высокие цены на нефть и газ в нынешнем десятилетии позволят исправить положение, но этого не произошло. Госрасходы в процентах к ВВП почти не возросли, так как государство предпочитало снижать налоги, отдавая растущие нефтегазовые доходы частному сектору и потребителям. В конце концов, они ушли в личное потребление и в прирост валютных резервов, а не на инвестиции и не на предоставление нужных общественных благ.

В целом ВВП упал с 1989 г. по 1998 г. на 45 %, а затем восстановился до прежнего уровня только к 2008 г., как раз накануне нового кризиса (см. рис. 1). Однако если личное потребление достигло уровня 1991 г. уже в начале 2000–2001 гг.[2], а к 2008 г. более чем в 2 раза превысило этот уровень, то государственное потребление, напротив, только-только в 2008 г. достигло уровня 1991 года. Валовые же инвестиции, после падения без малого в 10 раз в 1991–1998 гг., к 2008 г. едва достигли 50 % от уровня 1991 г. (см. рис. 2).

Динамика инвестиций в основной капитал (исключая инвестиции в прирост запасов) была несколько более благоприятной, так как прирост незавершенного строительства в 90-е гг. сократился: они снизились до 25 % от уровня 1991 г. к 1998 г., а к 2008 г. возросли до 80 % от этого уровня (см. рис. 3).

[2] Максимальный предкризисный уровень ВВП и потребления был достигнут не в 1991 г., а в 1989 году. Сравнение с 1991 г. приводится из-за отсутствия сопоставимых данных.

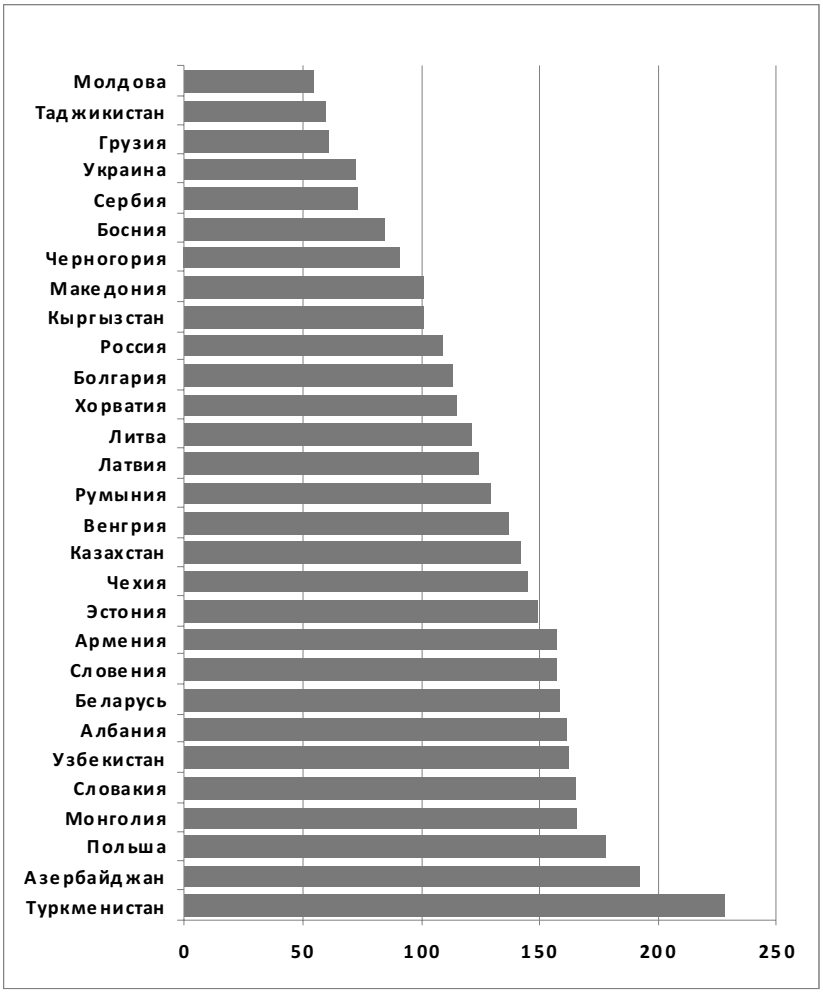


Рис. 1. ВВП в 2008 г. в % к уровню 1989 г.[3]

[3] Источник: EBRD Transition Report. 2008. L., 2008.



Рис. 2. Инвестиции, потребление домашних хозяйств и государственные закупки товаров и услуг (государственное потребление) в постоянных ценах [4]

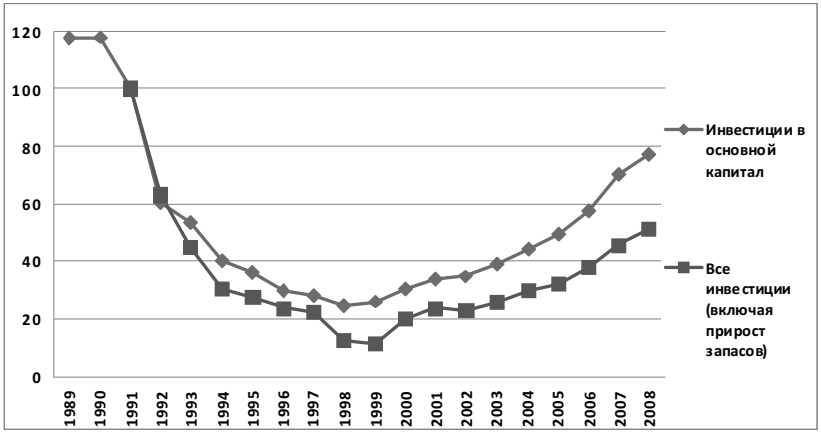


Рис. 3. Реальные инвестиции в основной капитал и в прирост запасов, 1991 г. = 100 % [5]

[4] Источник: Госкомстат.

[5] Источник: Госкомстат.

Однако в значительной степени такая динамика определялась ростом инвестиций в жилой фонд (см. рис. 4) – к 2008 г. объем жилищного строительства превысил уровень 1991 г. (и почти достиг 90 % предкризисного максимума 1989 г.).

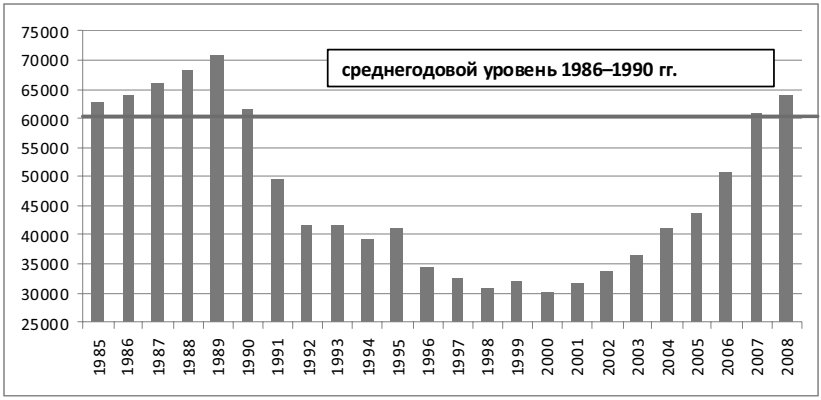


Рис. 4. Ввод в действие жилых домов, тысячи кв. м общей площади [6]

Это означает, что инвестиции в основной капитал, исключая жилье, в 2008 г. все еще были примерно вдвое меньше предкризисного максимума 1989 года. В 2009 г. инвестиции вновь упали. Надо ли говорить, что без инвестиций структурной модернизации не бывает?

В итоге вместо структурной модернизации мы получили деиндустриализацию и примитивизацию экономики. Доля расходов на НИОКР в ВВП снизилась с 3,5 % в СССР в конце 80-х гг. прошлого века до 1,3 % в России сегодня (в Китае – 1,3 %, в США, Южной Корее, Японии, больших европейских странах – 2–3 %, в Финляндии – 4 %, в Израиле – 5 %). Доля главных сырьевых товаров (топливо, металлы) в общем объеме промышленной продукции повысилась с 25 % до более чем 50 % к середине 90-х гг. и остается с тех пор на этом высоком уровне. (Отчасти это стало результатом ценовых сдвигов – более быстрого роста цен на сырье, но только отчасти, так как динамика производства в сырье-

[6] Источник: Госкомстат.

вых отраслях тоже была лучше.) Доля сырья (топливо и энергия, минеральные продукты, металлы, алмазы) в экспорте повысилась с 52 % в 1990 г. в СССР до 67 % в 1995 г. и до 81 % в 2007 г. в России, тогда как доля машиностроительной продукции (в основном – вооружений) в экспорте снизилась с 18 % в 1990 г. в СССР до 10 % в 1995 г. и до менее 6 % в 2007 г. в России.

Между тем у правительства были возможности поддержать инвестиции и структурную перестройку. Во-первых, можно было увеличить государственные инвестиции, прямо финансируемые из бюджета (на инфраструктуру, образование, здравоохранение и т. д.), стимулировать частные инвестиции через партнерские проекты с частным сектором, с помощью налоговых скидок для предприятий, осуществляющих инвестиции, и дешевых кредитов Банка развития. Во-вторых, можно было существенно улучшить инвестиционный климат через выделение дополнительных бюджетных средств на подготовку и переподготовку рабочей силы, укрепление правопорядка, борьбу с коррупцией и теневой экономикой.

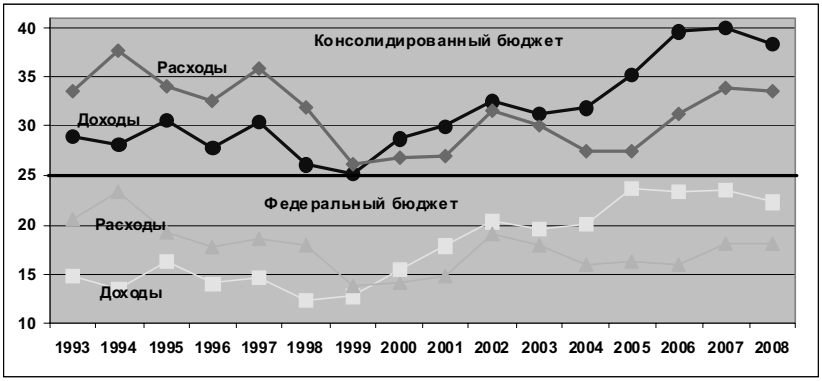
Скажем, уровень тяжких преступлений, в частности убийств, у нас остается одним из самых высоких в мире (20 в расчете на 100,000 жителей против 1–4 в Западной и Восточной Европе, в Японии, Китае, Индии и странах Ближнего Востока); доля теневой экономики – порядка 50 % против 10–15 % в советское время, что, естественно, не способствует инвестиционной привлекательности. Проекты создания маленького, но эффективного государственного аппарата, который бы тратил мало средств, но поддерживал бы образцовый правопорядок за счет высокой эффективности правоохранительных органов, вот уже 20 лет остаются проектами. Если мы не можем повысить эффективность госорганов, то надо брать числом, а не умением, надо тратить на укрепление законности и правопорядка больше денег. Так что до тех пор, пока уровень правонарушений столь высок, дискуссии о размерах госрасходов являются преждевременными. То же можно сказать о расходах государства на инфраструктуру, образование и здравоохранение – эти сферы в последние 20 лет тоже испытывали недостаток финансирования, из-за чего и деградировали.

В последние годы, к сожалению, уровень госрасходов не возрастал – отчасти из-за снижения налогов, компенсирующего эф-

фект от увеличения налоговых поступлений от дорожавших энергоносителей и растущей экономики, отчасти – из-за сознательной политики правительства по ограничению госрасходов, поддержанию профицита бюджета и выкупу госдолга. Данные Минфина отличаются от данных ЕБРД (первые, похоже, включают внебюджетные фонды только с 2005 г.), но тенденции довольно очевидны независимо от источника данных – после краха государственных расходов в начале 90-х они так и не восстановились, даже в период хорошей конъюнктуры 2000–2008 гг. (см. рис. 5).



а)



б)

Рис. 5. Доходы, расходы и дефицит бюджета в % к ВВП[7]

[7] Источник: а) EBRD Transition Reports за разные годы; б) Минфин.

В этом и заключается крупнейший просчет макроэкономической политики последних двух десятилетий. Наши проблемы, в том числе и примитивизация экономики, порождены не столько провалами рынка (market failure), сколько провалами государства (government failure) – неспособностью правительства на всех уровнях предоставить общественные блага, которые всегда и везде предоставляются государством.

Валютный курс

По словам Р. Манделла, валютный курс – самая важная из всех цен в открытой экономике. Он слишком важен, в том числе и для структурной модернизации, чтобы полностью оставить его на откуп рынку.

Уровень валютного курса. В последние годы появились работы [8], доказывающие, что неравновесный валютный курс на определенных стадиях развития может стимулировать экономический рост.

«Политика валютного курса, – отмечается в обзоре «Макроэкономическая политика», подготовленном ООН в рамках проекта «Национальные стратегии развития»[9], – … может оказаться стратегическим маневром занижения валютного курса в течение определенного времени для продвижения на мировые рынки разнообразных товаров обрабатывающей промышленности. Несколько азиатских стран использовали такую курсовую стратегию для стимулирования экспорта изделий высокой степени обработки. Схожим образом чилийский бум 90-х гг. был подго-

[8] Rodrik D. The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence. Undervaluation is good for growth, but why? 2007. July. URL: http://www.ksghome.harvard.edu/~drodrik/RER%20and%20growth.pdf ; Polterovich V., Popov V. Accumulation of foreign exchange reserves and long term growth // Slavic Eurasia's Integration into the World Economy / ed. by S. Tabata and A. Iwashita ; Slavic Research Center, Hokkaido University. Sapporo, 2004.

[9] UN DESA. National Development Strategy Macroeconomic Policy Note. Macroeconomic and Growth Policy / Policy Note by Shari Spiegel. 2007. P. 15.

товлен ослаблением национальной валюты в конце 80-х – начале 90-х годов.

Стимулирующий конкурентоспособность валютный курс рассматривается сегодня как существенный компонент динамического роста производства и занятости в развивающихся странах. Он позволяет отечественным фирмам получить выигрыш от быстрого роста международной торговли и привлекает иностранные фирмы, ищущие по всему миру лучшие места для размещения производства. ...(Такой валютный курс. – *В. П.*) дает позитивные побочные эффекты для национального технологического развития, позволяет обучаться самым передовым технологиям и лучшим глобальным стандартам маркетинга. Более того, конкурентный валютный курс означает, что побочные эффекты экспортного производства на другие сектора национальной экономики возрастают, так как экспортерам становится выгодно покупать материалы и комплектующие на отечественном рынке. В мире со снижающимися торговыми барьерами отечественные сектора, конкурирующие с импортом, рассматривают конкурентный валютный курс в качестве основного (и, видимо, единственного) средства протекционистской защиты».

С теоретической точки зрения, стимулирующее развитие может оказывать как завышенный курс валюты, так и заниженный, все дело в том, на каком этапе развития находится страна и каково соотношение экспортной и импортной экстерналии[10]. На этапе начальной индустриализации в отсталой стране, не имеющей собственного машиностроения, целесообразно, видимо, завышать курс, чтобы облегчить импорт машин и оборудования даже ценой расширения экспорта ресурсов. Однако по мере становления отечественных обрабатывающих отраслей надо переходить к занижению курса, чтобы обеспечить защиту национальных производителей и стимулы к экспорту в отраслях, созданных (модернизированных)

[10] Polterovich V., Popov V. Accumulation of foreign exchange reserves and long term growth.

на предыдущем этапе импортзамещения путем импорта оборудования. Не случайно почти все быстрорастущие экономики (Япония, Корея, Китай, Гонконг, Сингапур, Ботсвана) в период бурного экспортно-ориентированного роста имели сильно заниженный валютный курс и быстро накапливали валютные резервы.

Россия импортирует в основном потребительские товары, а не оборудование, так что от ревальвации выиграют главным образом потребители, а не производители. Напротив, девальвация предоставила бы выигрыш всем отраслям, производящим торгуемые товары (tradables), защитив их от конкуренции дешевого импорта, как это было в 1999 г. после девальвации 1998 года. Конечно, от девальвации выиграли бы и экспортеры нефти и газа (которые и так не бедны), но здесь, к счастью, существует отлаженный механизм экспортных пошлин, позволяющий государству изымать у нефтеэкспортеров прибыли, которые оно считает излишними.

Кроме того, для стран, богатых ресурсами, существует опасность «голландской болезни», проявляющейся, в том числе, и в завышении курса валюты, так что в этих странах центральным банкам надо прилагать специальные усилия даже просто для того, чтобы удержать курс от завышения.

Курс рубля был сильно завышен даже и при высоких ценах на нефть и газ, которые держались до августа прошлого года. Многим экспертам тогда было ясно, что экономика тяжело больна «голландской болезнью», что такой завышенный курс невозможно поддерживать, даже если цены на энергоносители просто перестанут расти, не говоря уже об их падении. Ведь номинальный курс с конца 1998 г. хоть и колебался, но в итоге изменился незначительно, тогда как наши цены в 1999–2008 гг. росли ежегодно *в среднем* почти на 16 % и выросли к концу 2008 г. более чем в 4 раза, а цены в США и зоне евро – на 2–3 % ежегодно. Так что *реальный* курс рубля, то есть отношение наших цен, переведенных в доллары и евро по официальному курсу, к американским и европейским ценам, повысился почти в три раза (см. рис. 6).

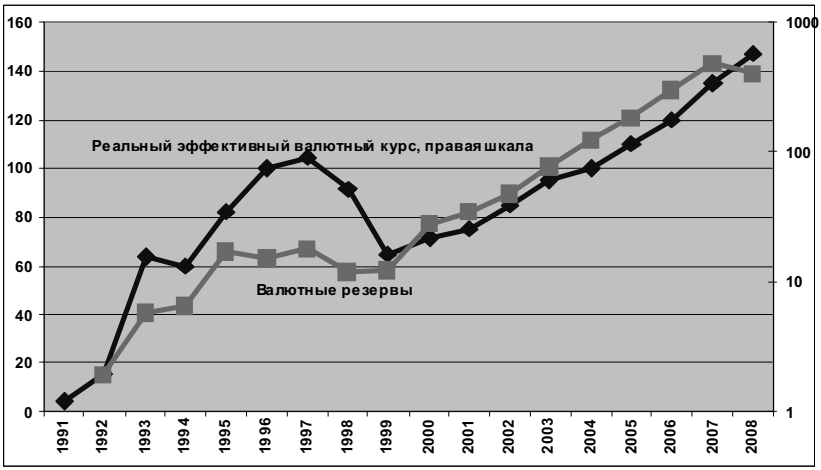


Рис. 6. Валютные резервы (млрд долл., правая логарифмическая шкала) и реальный эффективный валютный курс (декабрь 1995 г. = 100 %, левая шкала) [11]

При таких соотношениях, конечно, отечественные изделия потеряли конкурентоспособность, резко расширился импорт. Стоимостный объем экспорта (за счет высоких и повышающихся цен на энергоносители) рос очень быстро, быстрее импорта, но вот рост физического объема экспорта сильно отставал от роста импорта, который увеличился за 1999–2008 гг. более чем в 5 раз (см. рис. 7).

Даже если бы цены на нефть и газ сохранялись на очень высоком уровне, но просто перестали бы расти (не могут же они расти вечно), курс рубля в долгосрочной перспективе удержать было бы невозможно: наша инфляция, нравится нам это или нет, выше, чем на Западе, и поэтому, просто для поддержания конкурентоспособности наших товаров, нам надо постоянно девальвировать рубль – в среднем именно настолько, насколько наша инфляция выше западной. А если этого не делать, то лыжи рано или поздно разъезжаются – торговый баланс, а за ним и баланс движения капитала оказываются дефицитными, и после более или менее быстрого исчерпания валютных резервов все равно приходится девальвировать рубль.

[11] Источник: ЦБР.

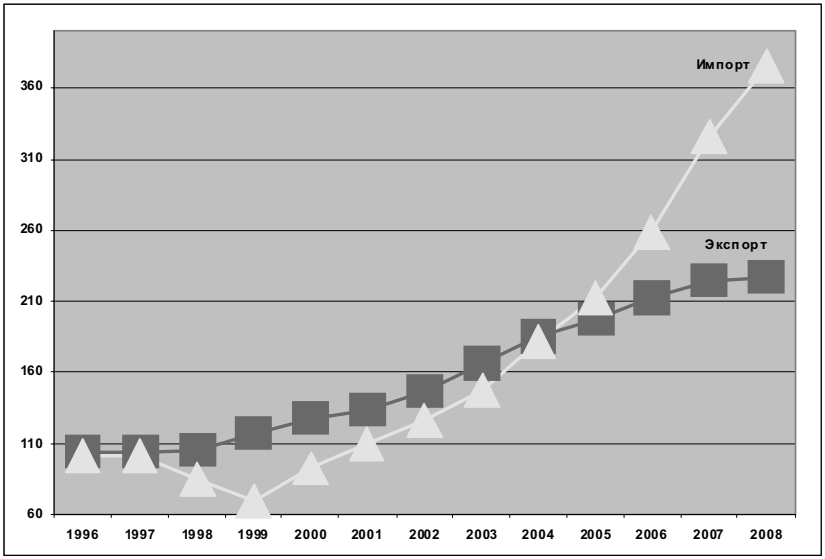


Рис. 7. Объемы экспорта и импорта товаров и услуг
в реальном выражении, 1995 г. = 100 % [12]

А уж при падении цен на главные статьи нашего экспорта – нефть и газ, и массированном оттоке капитала девальвация, понятно, должна наступить еще быстрее. В ходе кризиса 2008–2009 гг. за семь месяцев – с начала августа 2008 г. по начало марта 2009 г. – резервы сократились более чем на треть, с 598 до 376 млрд долл., но затем стабилизировались на уровне 400 млрд долл. в августе 2009 г. (см. рис. 8).

Вопрос об оптимальной величине валютных резервов (в том числе и в Стабилизационном фонде) не имеет однозначного ответа, так как неизвестны будущие цены на нефть и газ (на сколько хватит валютных резервов, чтобы удержать потребление и инвестиции от падения при снижении цен на энергоносители на *x* процентов в течение *y* лет). Однако, независимо от ответа на вопрос об оптимальной величине резервов, ясно, что реальный курс рубля в 1999–2008 гг. чем дальше, тем больше завышался. Накапли-

[12] Источник: Госкомстат.

вая резервы в последние 10 лет, ЦБР препятствовал такому завышению, однако недостаточно.



Рис. 8. Валютные резервы в 2008–2009 гг., млрд долл. [13]

Надо, однако, отделить вопрос о накоплении резервов от вопроса об уровне курса. Накопление резервов (создающее дополнительный спрос на валюту и таким образом понижающее курс рубля) – не единственный способ добиться занижения валютного курса. Этого можно достичь также и через целевое стимулирование импорта, скажем, машин и оборудования для структурной перестройки, – это фактически и есть промышленная политика, нацеленная на модернизацию.

Колебания реального курса [14]. У нас эти колебания огромны, что дезориентирует хозяйственных агентов. Реальный курс – это соотношение внутренних цен и мировых, или, проще, если речь

[13] Источник: ЦБР.

[14] Этот раздел базируется на работе: Попов В. Воспоминания о будущем: второе издание драмы «Кризис 1998 года» // Журнал Новой экономической ассоциации. 2009. № 1.

о реальном курсе национальной валюты к доллару, это соотношение внутренних цен в стране, пересчитанных в доллары по номинальному курсу, к американским ценам.

Какую политику должна проводить страна, которая экспортирует в основном сырье, скажем нефть и газ, мировые цены на которые подвержены сильным колебаниям – сегодня высокие, завтра низкие, послезавтра – снова высокие? Таких стран много, и они накопили кое-какой опыт хорошей и плохой макроэкономической политики. Экономисты обычно говорят о том, как, при какой политике, экономике будет легче пережить внешние шоки. Вариантов такой политики, грубо говоря, четыре.

Первый и самый лучший вариант с точки зрения поддержания стабильных и высоких темпов роста ВВП и потребления: сохраняя неизменными реальный валютный курс, валютные резервы и монетарную политику, сальдировать платежный баланс с помощью притока/оттока капитала. Скажем, если цены на нефть упали и образовался дефицит торгового и платежного баланса, надо занять деньги за границей, чтобы пережить трудные времена. Когда нефтяные цены снова повысятся, долги можно будет выплатить. Деньги может занимать и бизнес, и государство. Скажем, нефтяные компании при снижении мировых цен на нефть могли бы занять деньги на мировом рынке капитала, так чтобы не сворачивать производство и не снижать зарплату рабочих, то есть потребление.

Проблема с этим вариантом в том, что занять деньги не всегда можно, особенно когда цены на основной экспортный товар страны/фирмы падают. Больше того, на практике дело обстоит как раз таким образом, что кредитный рейтинг страны прямо связан с условиями торговли: для стран-нефтеэкспортеров чем выше цены на нефть, тем лучше кредитный рейтинг.

Второй вариант – накапливать валютные резервы (скажем, за счет налогов на прибыль сырьевых экспортеров) при благоприятной конъюнктуре на мировом рынке и тратить их, когда наступает «черный день» и цены на нефть падают, сохраняя темпы роста денежной массы неизменными (то есть

стерилизуя изменения денежной массы, проистекающие из-за колебаний резервов). Вариант тоже неплохой – с его помощью можно поддерживать стабильность производства и потребления, хотя для этого и надо сначала самим накопить валютные резервы за счет ограничения потребления – так, как делала Россия последние 10 лет, в 1999–2008 годах. Первый вариант, конечно, предпочтительнее – там затраты определяются только процентными платежами, тогда как во втором случае нужны как первоначальные затраты на накопление резервов, так и отказ от высоких процентных платежей на эти накопления (ведь валютные резервы размещаются в самых надежных и потому низкодоходных инструментах). Однако второй вариант реальнее, чем первый, в нашем несовершенном мире, где частный капитал не идет в страны с ухудшающимися условиями торговли, а уходит из этих стран, а международные финансовые институты по своей маломощности не способны компенсировать образующиеся финансовые разрывы, когда приходится полагаться на собственные валютные резервы.

Третий вариант – не привлекать капитал и не тратить резервы, когда наступает тот самый «черный день», а позволять колебаниям валютного курса уравновешивать платежный баланс. Этот вариант еще более дорогостоящий, он предполагает изменения в реальном секторе экономики и в потреблении. Скажем, упали цены на нефть, образовалась дыра в торговом и платежном балансе, повысился спрос на иностранную валюту, она вздорожала по отношению к национальной (то есть произошла девальвация национальной валюты), экспорт повысился, импорт снизился, и платежный баланс снова в равновесии.

Чтобы такой механизм «переваривания» внешнего шока сработал, девальвация должна быть реальной, то есть должна привести к снижению *реального* курса национальной валюты. Реальный курс – это соотношение внутренних цен и мировых, или, проще, если речь о реальном курсе национальной валюты к доллару, это соотношение внутренних цен в стране, пересчитанных в доллары по номинальному курсу, к американским ценам. Если нефть на мировом рынке подешевела, а страна-экспортер нефти

в ответ осуществила реальную девальвацию, то это фактически значит, что все торгуемые товары в стране подорожали по отношению к неторгуемым товарам и к зарплате, так как было у нас после августа 1998 года.

Далее происходит структурная перестройка – сокращение потребления и перемещение труда и капитала из отраслей, производящих неторгуемые товары, в отрасли, производящие торгуемые. Эта структурная перестройка сопряжена со снижением общего потребления и, возможно, с падением производства и ростом безработицы, по крайней мере в некоторых отраслях, и, в общем, обходится стране очень дорого. Но главное даже в другом – надо ли проводить такую структурную перестройку всякий раз, когда изменяются нефтяные цены, или же следует руководствоваться более долгосрочными ориентирами при формировании отраслевой структуры хозяйства?

И, наконец, четвертый вариант: не поддерживать стабильные темпы роста денежной массы, а при стабильном курсе разрешать колебаниям валютных резервов отражаться на колебаниях денежной массы (отсутствие стерилизации). Скажем, цены на нефть упали, экспортные доходы снизились, валютные резервы сократились, денежная масса упала, цены на внутреннем рынке тоже, экспорт увеличился, импорт снизился, и платежный баланс снова в равновесии. Это вариант валютного управления (как в прибалтийских странах) оказывается самым затратным с точки зрения динамики производства. Сокращение объемов производства особенно значительно, если падает денежная масса, а не номинальный курс. В дополнение к структурной перестройке здесь происходит еще и общее снижение совокупного спроса и производства. События 1998 г. и 2008 г. развивались именно по этому, самому неблагоприятному сценарию. Снижение денежной массы произошло у нас и в 1997–1998 гг., в преддверии кризиса 1998 г., и во время последнего кризиса 2008–2009 гг. (см. рис. 9).

В 1998 г., из-за монетарных рестрикций и завышенного курса, началось сокращение производства, что называется, «на ровном месте», без мирового кризиса и без падения цен на нефть.

Фактически кризис был сфабрикован ужесточением монетарной политики во имя спасения рубля при оттоке капитала. И тогда рубль поддержать все равно не удалось, даже ценой сокращения промышленного производства на 15 % с декабря 1997 г. по сентябрь 1998 г. (см. рис. 10).

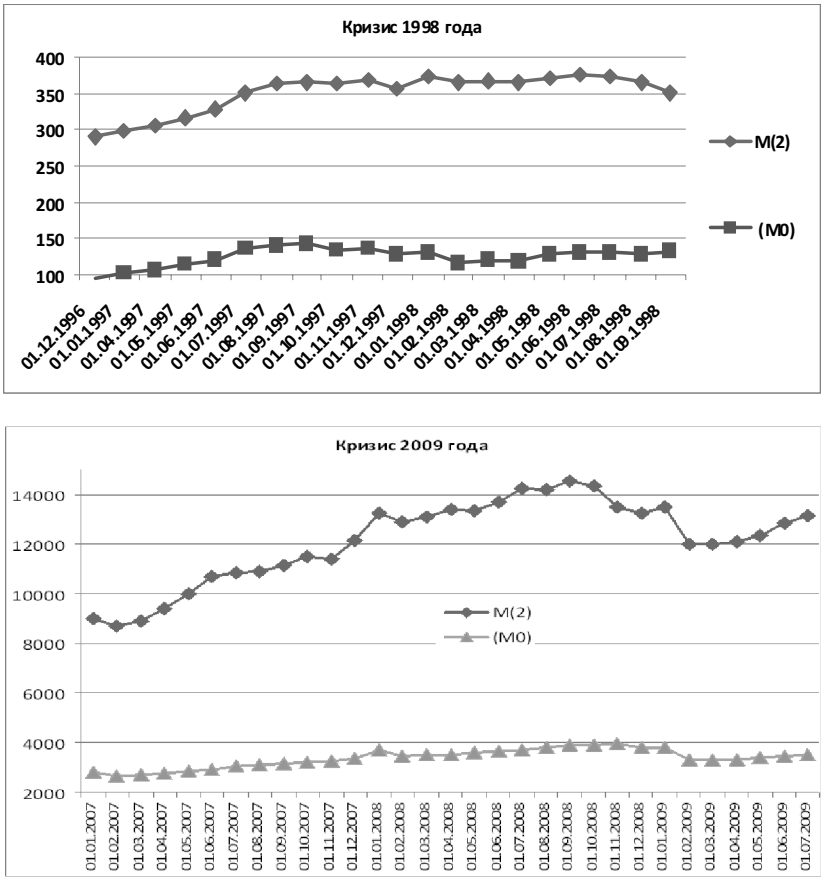


Рис. 9. Денежная масса в обращении в преддверии и во время кризисов 1998 г. и 2009 г., млрд руб.[15]

[15] Источник: ЦБР.

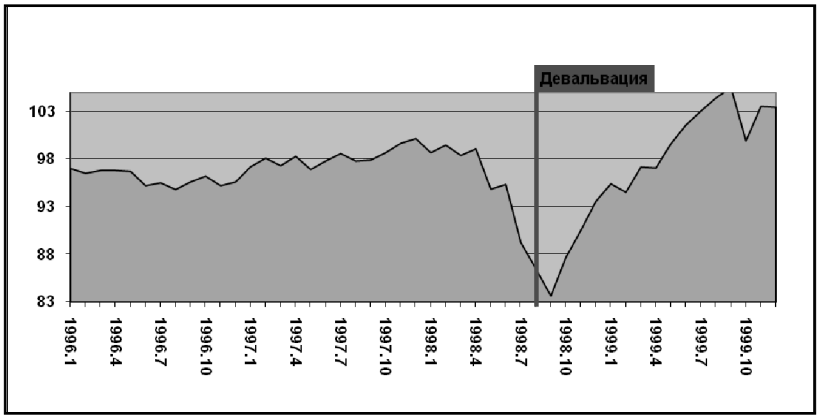


Рис. 10. Месячный индекс промышленного производства с сезонной корректировкой, 1995 г. = 100 % [16]

Поддержание курса рубля любой ценой, даже за счет подавления производства, похоже, было главной задачей ЦБ и правительства и в 1998 г., и в 2008 году. Несмотря на то что экономика уже вошла в кризис с конца 1997 г. и с середины 2008 г. соответственно, монетарная политика ужесточалась, чтобы сдержать отток капитала и поддержать курс рубля: темпы роста денежной массы не просто замедлились, но и стали отрицательными (см. рис. 9), а процентные ставки по этой причине возросли. Собственно говоря, именно из-за ограничения роста денежной массы и повышения процентных ставок экономика и вошла в кризис с июля 2008 года. Производители оказались между молотом и наковальней: с одной стороны, задавленные конкуренцией иностранных товаров из-за завышенного курса рубля, с другой – прижатые монетарными рестрикциями и ростом процентных ставок. Во второй половине 2008 г. Россия была одной из немногих стран в мире, где денежная масса сокращалась, а процентные ставки росли. Поддержание курса национальной валюты оказалось более важным, чем поддержание производства.

Между тем ФРС США, например, столкнувшись с перспективой сокращения денежной массы во второй половине 2008 г., не

[16] Источник: Госкомстат.

остановились перед увеличением денежной базы (денежная наличность + резервы комбанков) почти в 2 раза за период менее чем полгода (с 843 млрд долл. в августе до 1 651 млрд долл. в декабре).

Это похоже и на кризис в Аргентине в 1999–2002-х годах. Там тоже поддерживали валютный курс (1 песо = 1 доллару) в рамках валютного управления, там тоже был отток капитала, что снизило резервы и денежную массу и должно было привести к снижению цен, так чтобы экспорт возрос, импорт снизился, а платежный баланс снова исправился. Там тоже ждали, пока сработает этот автоматический механизм (отток капитала → сокращение резервов → сокращение денежной массы → повышение процентных ставок и снижение внутренних цен → улучшение торгового баланса и приток капитала). Ждали 3 года, стиснув зубы, пережили сокращение производства аж на 20 % (см. рис. 11).

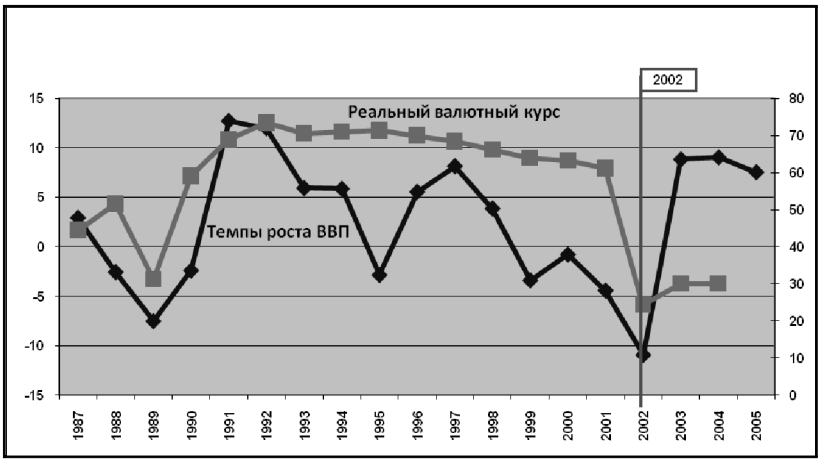


Рис. 11. Аргентина – темпы роста ВВП (левая шкала, %) и реальный валютный рынок песо – отношение национальных цен к американским (правая шкала, %) [17]

Не дождались, механизм так и не сработал: инфляция упала до нуля (см. рис. 12), но этого было недостаточно, чтобы

[17] Источник: World Development Indicators.

восстановить конкурентоспособность аргентинских товаров, процентные ставки выросли, но недостаточно, чтобы остановить отток капитала. Можно было ждать и дальше, но сокращение денежной массы привело не только к снижению цен, но и к 20-процентному падению производства; ждать, пока цены упадут на достаточную для выравнивания платежного баланса величину при продолжающемся падении выпуска, уже не было возможности, так что правительство рухнуло вместе с валютным управлением.

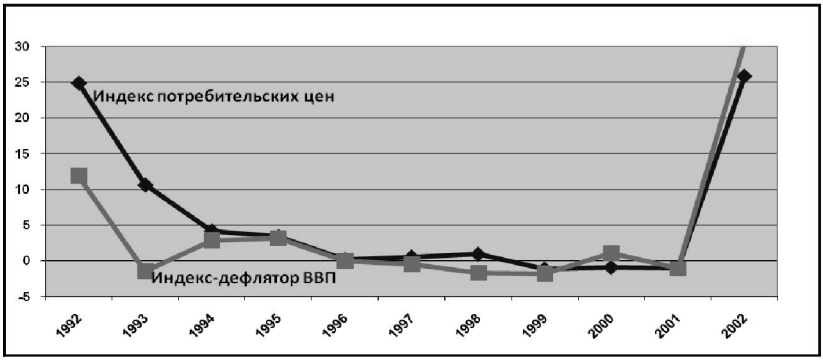


Рис. 12. Аргентина – темпы инфляции, %[18]

Кстати сказать, в отличие от России и Аргентины, где падение производства (до сентября 1998 г. в России и до начала 2002 г. в Аргентине) в основном *предшествовало* девальвации, в Восточной Азии падение производства произошло уже *после* девальваций национальных валют (см. рис. 13), и это как раз подтверждает правильность сказанного. Ведь диагноз российского и аргентинского кризиса – завышенный валютный курс, симптом – снижение темпов роста экспорта и производства при росте импорта и ухудшении торгового баланса, рецепт лечения – девальвация, после которой начинается рост производства. А диагноз азиатских кризисов 1997 г. – непомерное расширение частной за-

[18] Источник: World Development Indicators.

долженности без завышения курса: пока кредиты и долги расширялись, производство росло, а крах кредитной надстройки подавил производство больше, чем его стимулировала происшедшая тогда же девальвация отнюдь не переоцененных национальных валют [19].

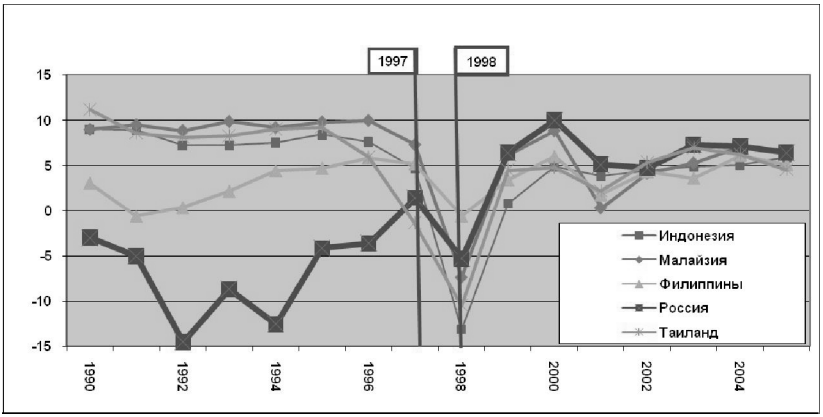


Рис. 13. Темпы роста ВВП в странах ЮВА и в России во время кризисов 1997 и 1998 гг., % [20]

Это похоже и на то, что сегодня происходит в Латвии, Литве, Эстонии, Болгарии и Боснии, которые практикуют режим валютного управления и поддерживают фиксированный курс валюты к евро. Латвия (формально не имеющая валютного управления, но поддерживающая фиксированный курс лата к СДР с 1994 г. и к евро – с 2004 г.) уже испытала самое резкое сокращение производства – темпы роста ВВП упали с 11–12 % в 2006–2007 гг. до 10 % в четвертом квартале 2008 года. И все потому, что Латвия при дефиците баланса по текущим операциям более 20 % в 2006–2007 гг. не захотела девальвировать национальную валюту, когда

[19] Монтес М., Попов В. «Азиатский вирус» или «голландская болезнь». Теория и история валютных кризисов. М. : Дело, 1999 ; Попов В. Воспоминания о будущем: второе издание драмы «Кризис 1998 года».

[20] Источник: World Development Indicators.

столкнулась с оттоком капитала в 2008 году. Ее резервы сократились на 6,6 млрд долл. в мае 2008 г. до 3,4 млрд в ноябре, а денежная масса в обращении в 2008 г. упала на 10 %. В Эстонии темпы роста ВВП тоже сократились с +10 в 2006 г. до – 10 % в четвертом квартале 2008 года.

Пол Кругман, один из лучших здравствующих экономистов и лауреат Нобелевской премии за 2008 г., в недавней статье для «Нью-Йорк таймс» сравнил Латвию с Аргентиной. «Похоже, история повторяется, – написал он, – первый раз как трагедия, второй раз как другая трагедия»[21].

Последствия разной реакции восточноевропейских стран на отток капитала в 1998–1999 гг., после восточноазиатских валютных кризисов, тоже крайне показательны. Те из стран, которые девальвировали свои валюты, чтобы восстановить равновесие платежного баланса, испытали меньшее падение темпов роста, чем страны, упорно поддерживавшие завышенный курс (прибалтийские республики, Словакия, Чехия). Общая причина состоит в том, что цены товаров и услуг не столь гибки, как валютный курс: утраченную конкурентоспособность легче восстанавливать снижением курса валюты, а не снижением (замедлением темпов роста) цен. Теоретически описанный выше автоматический механизм (отток капитала → сокращение резервов → сокращение денежной массы → повышение процентных ставок и снижение внутренних цен → улучшение торгового баланса и приток капитала) должен сработать, но на практике он срабатывает медленно, а побочным эффектом оказывается значительное сокращение производства.

С точки зрения поглощения внешних шоков идеальной была бы конструкция, в которой колебания условий торговли вели бы к изменению резервов, но это изменение резервов не приводило бы к изменению денежной массы. Денежная масса должна расти стабильным темпом, который у каждой экономики свой: он

[21] Krugman P. Latvia is the new Argentina (slightly wonkish) // NYT. 2008. 23 Dec. URL: http://www.krugman.blogs.nytimes.com/2008/12/23/latvia-is-the-new-argentina-slightly-wonkish.

складывается из темпов роста самой экономики, темпов инфляции и темпов роста монетизации – отношения денежной массы к ВВП. Поскольку же оптимальные темпы инфляции для разных экономик различны, поддерживать фиксированный номинальный курс валюты более или менее длительное время сложно. Но что можно обеспечить, так это стабильность реального курса при заданных темпах инфляции внутри страны и за рубежом – через подстройку номинального курса. Скажем, если инфляция в России 12 %, а в США 3 %, то для стабильности реального курса потребуется примерно 9-процентная ежегодная девальвация рубля. Стабильность реального курса, таким образом, поддерживалась бы подстройкой номинального курса к разнице в темпах инфляции в двух странах, а ухудшение/улучшение условий внешней торговли погашалось бы изменением валютных резервов при полной стерилизации, то есть при нейтрализации воздействия колебаний резервов на денежную массу. Такие инструменты стерилизации существуют (операции Центробанка на открытом рынке, то есть покупка и продажа гособлигаций) и при контроле над движением капитала являются очень эффективными.

Так или иначе, какими бы ни были валютные резервы и стабилизационные фонды, реальный валютный курс должен быть как можно более стабильным. Отвечать на внешние шоки лучше так, чтобы реальный курс валюты оставался более или менее неизменным.

Динамика номинального валютного курса. Поскольку наша инфляция выше, чем в развитых странах, для поддержания стабильного реального курса необходимо постоянно девальвировать номинальный на величину, равную разнице в темпах инфляции у нас и за рубежом.

Подытоживая, можно сказать, что правильная курсовая политика должна соблюдать несколько заповедей:

1. Реальный курс валюты должен быть не завышенным, а еще лучше – заниженным. Это позволяет избежать «голландской болезни» и стимулирует экспортно-ориентированный экономический рост.

2. При любых внешних шоках желательно поддерживать стабильность реального валютного курса. Это означает, что сальдировать неравновесия платежного баланса при внешнеторговых шоках надо с помощью займов и валютных резервов, а не с помощью курса.

3. Если мы хотим избежать резкого снижения потребления, валютные резервы (включая Стабилизационный фонд) должны быть достаточными, чтобы пережить внешние шоки (падение сырьевых цен, отток капитала).

4. Изменение валютных резервов не должно отражаться на денежной массе, которая должна расти трендовым темпом (прирост ВВП, цен и монетизации). Это значит, что ЦБ должен стараться стерилизовать любые изменения денежной массы, вызванные колебаниями резервов из-за внешних шоков.

5. Чтобы поддерживать стабильный реальный курс рубля в условиях, когда наша инфляция выше зарубежной, надо постоянно девальвировать номинальный курс (предсказуемым и постоянным темпом, равным разнице между нашей и зарубежной инфляцией).

В нынешних условиях эти заповеди означают буквально следующее: немедленная значительная девальвация рубля и поддержание реального курса на уровне 1999 г. через последующее постоянное и постепенное снижение номинального курса примерно на 10–15 % в год.

Монетарная политика

Снижение инфляции не должно быть главной задачей политики правительства [22]. После августовского кризиса 1998 г. бартер и неплатежи вроде бы ушли в прошлое, но при чересчур жесткой монетарной политике, при попытке додавить инфляцию до уровня менее 10 % в год, неплатежи, судя по опыту прошлых лет и по росту неплатежей в 2009 г., могут вновь появиться. Сказать,

[22] Полтерович В. Снижение инфляции не должно быть главной задачей политики правительства : записка в Правительство РФ. 2006. 2 апр.

что мы точно понимаем, когда эти неприятные явления возникают и когда исчезают, отважатся, видимо, немногие. Эмпирическое правило пока что таково, что попытки снизить инфляцию до уровня менее 10 % в год могут вновь привести к лавине неплатежей. А дальше – невозврат кредитов и, возможно, банкротство банков. Хотелось бы ошибиться, хотелось бы верить, что сегодня наша экономика может обойтись без бартера и неплатежей даже при низких, однозначных уровнях инфляции. Однако полной уверенности в этом пока нет. При появлении первых признаков неплатежей и подавления производства надо смягчать монетарную политику, так как вред от неплатежей и падения производства больше, чем от умеренной инфляции.

Это – долгосрочный ориентир для монетарной политики. Что же касается краткосрочных (антициклических) приоритетов, то здесь, как уже говорилось, надо сглаживать колебания темпов роста денежной массы, вызванные внешними шоками (изменением резервов), то есть проводить политику стерилизации.

Считается, что стерилизация нежелательных изменений денежной массы, вызванных колебаниями резервов из-за внешних шоков, – это политика, обреченная на поражение при свободе движения краткосрочного капитала. Действительно, как показано в нескольких работах [23], финансовые шоки не компенсируют торговые, но, наоборот, усиливают их, причем как для всех стран в целом, так и для России в частности. Скажем, при падении цен на экспортные товары приток капитала в страну замедляется или даже сменяется оттоком. Если в этих условиях проводить политику стерилизации, то есть не допускать снижения денежной массы и роста процентных ставок, то отток капитала может привести к истощению резервов. Напротив, когда страна сталкивается с притоком капитала и пытается ограничить разбухание денежной массы из-за роста валютных резервов, стерилизация (продажа особ-

[23] Fanelli J. M. Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architecture / ed. by J. M. Fanelli. L. : Palgrave Macmillan, 2008 ; Peresetsky A., Popov V. Russia // Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architecture / ed. by J. M. Fanelli. L. : Palgrave Macmillan, 2008.

лигаций) ведет к росту процента и еще большему притоку капитала – про такую политику говорят, что она подрывает саму себя (self-defeating policy).

Поэтому для проведения монетарной политики, отвечающей потребностям национальной экономики, необходим контроль над движением капитала, по крайней мере, краткосрочного. Если до азиатского кризиса 1997 г. МВФ и Всемирный банк рекомендовали странам отменить такой контроль, то затем «традиционная мудрость», похоже, изменилась. Появились исследования[24], показывающие, что свободное движение краткосрочного капитала не дает выигрыша в экономическом росте, но зато ведет к нестабильности экономики. Кроме того, есть множество стран (Китай – лучший пример), которые поддерживают заниженный курс валюты, имеют актив в торговле, да еще получают капитал из-за границы, так что быстро накапливают резервы, но успешно стерилизуют значительную долю прироста резервов, так что высокой инфляции там не наблюдается.

Наконец, контроль над движением капитала нужен и по другой причине – для предотвращения кризиса задолженности частного сектора.

Внешний долг

До азиатских валютных кризисов 1997 г. «традиционной мудростью» считалась так называемая «доктрина Лоусона» (по имени британского министра финансов). В соответствии с этой доктриной правительство должно следить лишь за своими «собственными» показателями финансового благополучия – дефицитом госбюджета, госдолгом, денежной массой, инфляцией, резервами, но не должно беспокоиться по поводу показателей частного секто-

[24] Stiglitz J. E. Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability // World Development. 2000. Vol. 28 (6). P. 1075–1086 ; Griffith-Jones S., Montes M., Nasution A. Short-Term Capital Flows and Economic Crises. OUP, 2001 ; Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence / E. Prasad, K. Rogoff, S.-J. Wei, M. A. Kose // IMF. 2003. 17 Mar.

ра, который регулируется самим рынком. Скажем, задолженность частного сектора не должна регулироваться правительством, так как и финансовые, и нефинансовые фирмы лучше знают, сколько можно занимать и какие выдавать кредиты (если займы и кредиты рискованные, то риски интернизируются самими фирмами, то есть они создают резервы, достаточные для покрытия убытков из-за невозврата кредитов и невозможности расплатиться с долгами). Если же фирмы не интернизируют кредитные и валютные риски, то они, в конце концов, разорятся, так что равновесие будет восстановлено.

Азиатский валютный кризис 1997 г. показал, что частные компании – и финансовые, и нефинансовые – не знают, сколько можно занимать и давать взаймы, не рискуя оказаться неплатежеспособными. Причем не отдельные компании, а большинство фирм, в том числе крупнейшие и наиболее респектабельные. И не только азиатские фирмы (которые брали в долг), но и американские и западные финансовые институты, которые давали в долг. Кризисы 1997 г. в азиатских странах произошли не из-за плохой макроэкономической политики правительства и монетарных институтов – эта политика как раз была практически безупречна (высокая норма сбережений и высокие темпы роста, низкие дефициты бюджетов и умеренный госдолг, низкая инфляция, быстрый рост экспорта, небольшие дефициты по балансу текущих операций), а из-за безответственного заимствования частного сектора, который должен был, в теории, регулировать сам себя, но на практике создал «пузырь» плохих долгов.

Если до азиатского кризиса 1997 г. регулирование займов частного сектора, особенно займов за рубежом, считалось неприличным, нелиберальным вмешательством в действие рыночных механизмов, то после этого кризиса меры по контролю над движением краткосрочного капитала приобрели респектабельность, а идея «двойной либерализации» (twin liberalizations) – национальной кредитно-финансовой системы и платежного баланса по капитальным операциям, напротив, утратила свою привлекательность и даже стала рассматриваться как рецепт подрыва национальной валюты.

У нас, как известно, все ограничения на движение капитала через границу были сняты 1 июля 2006 г. в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле”». После этого начался лавинообразный рост частной валютной задолженности, прерванный только кризисом 2008–2009 гг. (см. рис. 14). Общая внешняя задолженность пока что невелика – менее 500 млрд долл., или порядка трети ВВП (критическим рубежом считается 60 % ВВП), не в последнюю очередь благодаря тому, что параллельно с ростом частного долга происходила выплата государственного (см. рис. 14). Однако если бы не кризис 2008–2009 гг., рост внешнего долга через 2–3 года вполне мог превысить критический рубеж и вызвать валютный кризис, подобный азиатскому.

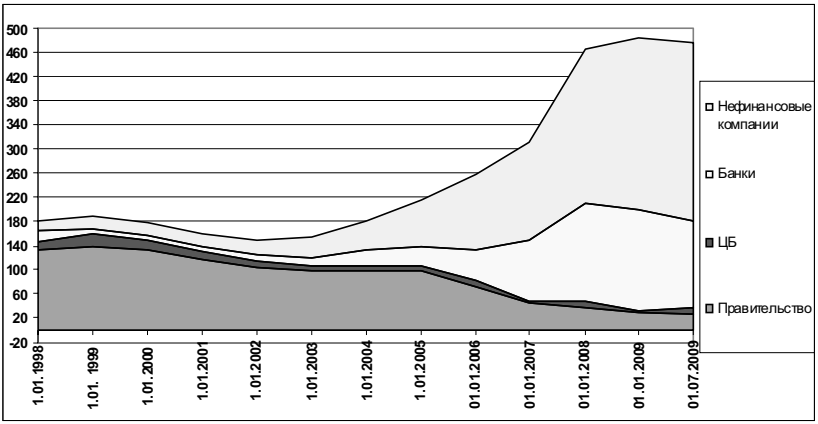


Рис. 14. Внешний долг РФ, млрд долл.[25]

Какие макроэкономические инструменты можно использовать для структурной модернизации

Макроэкономические инструменты, которые возможно использовать для структурной модернизации, делятся на 2 груп-

[25] Источник: ЦБР.

пы – селективные, то есть такие, которые предоставляются по решению чиновника, и неселективные, то есть такие, которые дают преимущества большой группе производителей автоматически, без участия чиновника. К первым относятся налоговые прямые субсидии, налоговые стимулы, кредиты Банка развития по преференциальным ставкам, госзакупки, частно-государственные партнерства, экспортные и импортные пошлины. Ко вторым – заниженность валютного курса, заниженность цен на топливо и энергию, государственные инвестиции в отрасли инфраструктуры [26].

Считается, что при высокой коррупции лучше пользоваться неселективными мерами, осуществление которых требует минимального участия чиновников. Государственные инвестиции в инфраструктуру – транспортную, энергетическую, научную, коммуникационную, информационную, социальную – с точки зрения модернизации и стимулирования роста представляют собой практически беспроигрышный вариант. Во-первых, инфраструктура у нас явно является «узким местом», в последние 20 лет из-за недоинвестирования она деградировала больше, чем другие сферы, так что предельная эффективность вложений в инфраструктуру будет заведомо очень высока. А во-вторых, государственные капиталовложения, как показывают эмпирические исследования [27], государственные инвестиции не вытесняют частные, а приводят к возрастанию общего объема инвестиций. Интересно, что быстрорастущие экономики в начале 90-х гг. (Восточная Азия, Маврикий, Чили) имели высокую долю как государственных, так и всех инвестиций в ВВП, хотя госрасходы по отношению к ВВП в Восточной Азии традиционно низкие.

Другой важнейший инструмент промышленной политики низкой степени селективности – накопление валютных резер-

[26] Деление, конечно, условно, так как полностью исключить селективность сложно. Скажем, государственные инвестиции в инфраструктуру все равно надо распределять по регионам и отраслям.

[27] Schmidt-Hebbel K., Serven L., Solimano A. Saving and Investment: Paradigms, Puzzles, Policies // World Bank Research Observer / Oxford University Press. 1996. Vol. 11 (1). Febr. P. 87–117.

вов [28]. При определенных условиях он позволяет ускорить рост за счет экстерналий, стимулируя экспорт и защищая отечественных производителей. Речь идет об экстернальном воздействии развития экспортного сектора на всю экономику либо об экстерналиях, порождаемых развитием внутренних отраслей на стадии интенсивного заимствования технологий. Кроме того, при сильном демонстрационном эффекте, означающем экстернальное воздействие на иностранных инвесторов, приток инвестиций может идти со скоростью, превышающей накопление резервов, тем самым стимулируется рост. Но, конечно, накапливать резервы удается лишь в случае относительно эффективного управления.

Занижение цен на углеводородное сырье и топливо, наряду с накоплением золотовалютных резервов, – еще один инструмент промышленной политики низкой степени селективности. Фактически он эквивалентен дотированию всего внутреннего производства, так как все предприятия потребляют энергию, хотя «ставки дотаций» различны для разных секторов. Обычно в развивающихся странах уровень внутренних цен ниже уровня цен мирового рынка. Развивающиеся страны, богатые ресурсами, и даже некоторые развитые страны (в частности, США) часто занижают цены на топливо в сравнении с общим уровнем внутренних цен. Целесообразность такой политики совсем не очевидна. Занижение цен на углеводороды должно приводить к неэкономному их расходованию и, следовательно, к снижению энергоэффективности производства. Таким образом, должны наблюдаться два разнонаправленных эффекта: с одной стороны, увеличение конкурентоспособности отечественных предприятий на внешнем рынке, защита внутреннего производителя от конкуренции со стороны импорта, привлечение прямых иностранных инвестиций, а с другой – увеличение издержек.

[28] Полтерович В., Попов В. Последняя надежда // Эксперт. 2002. 22 дек. (№ 48) ; Polterovich V., Popov V. Accumulation of foreign exchange reserves and long term growth ; Полтерович В. М., Попов В. В. Эволюционная теория экономической политики. Ч. 1. Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. 2006. № 7 ; Их же. Эволюционная теория экономической политики. Ч. 2. Необходимость своевременного переключения // Там же. № 8.

Как показано в наших работах [29], страны, занижающие цены на топливо и энергию, действительно растут быстрее других, так что получается, что потери от высокой энергоемкости все-таки покрываются эффектом стимулов, создаваемых для энергопотребляющих отраслей. Однако занижение валютного курса позволяет добиться такого же стимулирования национальной экономики, но без высокой энергоемкости.

Выводы

Финансовая политика. Крупнейший просчет макроэкономической политики последних двух десятилетий – снижение государственных расходов в процентах к ВВП, отчасти из-за снижения налогов, компенсирующего эффект от увеличения налоговых поступлений от дорожавших энергоносителей и растущей экономики, отчасти из-за сознательной политики правительства по ограничению госрасходов, поддержанию профицита бюджета и выкупу госдолга.

Наши проблемы, в том числе и примитивизация экономики, порождены не столько провалами рынка (market failure), сколько провалами государства (government failure) – неспособностью правительства на всех уровнях предоставить общественные блага, которые всегда и везде предоставляются государством.

Валютный курс. Для стран с большим ресурсным потенциалом (к числу которых, конечно, относится и Россия) существует опасность «голландской болезни» – завышения курса валюты. Реальный курс валюты должен быть не завышенным, а еще лучше заниженным. Это позволяет избежать «голландской болезни» и стимулирует экспортно-ориентированный экономический рост. При любых внешних шоках желательно поддерживать стабильность реального валютного курса. Это означает, что сальдировать не-

[29] Полтерович В., Попов В., Тонис А. Механизмы ресурсного проклятия и экономическая политика // Вопросы экономики. 2007. № 6 ; Их же. Экономическая политика, качество институтов и механизмы «ресурсного проклятия». М. : Издат. дом ГУ ВШЭ, 2007.

равновесия платежного баланса при внешнеторговых шоках надо с помощью валютных резервов, а не с помощью курса.

Если мы хотим избежать резкого снижения потребления, валютные резервы (включая Стабилизационный фонд) должны быть достаточными, чтобы пережить внешние шоки (падение сырьевых цен, отток капитала).

Изменение валютных резервов не должно отражаться на денежной массе, которая должна расти трендовым темпом (прирост ВВП, цен и монетизации). Это значит, что ЦБ должен стараться стерилизовать любые изменения денежной массы, вызванные колебаниями резервов из-за внешних шоков.

Чтобы поддерживать стабильный реальный курс рубля в условиях, когда наша инфляция выше зарубежной, надо постоянно девальвировать номинальный курс (предсказуемым и постоянным темпом, равным разнице между нашей и зарубежной инфляцией).

В нынешних условиях эти принципы курсовой политики означают буквально следующее: немедленная значительная девальвация рубля и поддержание реального курса на уровне 1999 г. через последующее постоянное и постепенное снижение номинального курса примерно на 10–15 % в год.

Монетарная политика. Снижение инфляции не должно быть главной задачей политики правительства [30]. После августовского кризиса 1998 г. бартер и неплатежи вроде бы ушли в прошлое, но при чересчур жесткой монетарной политике, при попытке додавить инфляцию до уровня менее 10 % в год, неплатежи, судя по опыту прошлых лет и по росту неплатежей в 2009 г., могут вновь появиться.

Надо также сглаживать колебания темпов роста денежной массы, вызванные внешними шоками (изменением резервов), то есть проводить политику стерилизации. А чтобы такая политика была успешной, необходим контроль над движением капитала, по крайней мере краткосрочного.

---

[30] Полтерович В. Снижение инфляции не должно быть главной задачей политики правительства.

Внешний долг и контроль над движением капитала. Контроль над движением капитала нужен и по другой причине – для предотвращения кризиса задолженности *частного сектора*. С января 2003 г. по январь 2009 г. внешний долг *частного сектора* стремительно возрос – с менее 50 млрд долл. до 450 млрд долларов. К счастью, его стремительный рост был прерван кризисом 2008–2009 гг., однако в будущем бесконтрольное наращивание заимствований частным сектором может привести к долговому и валютному кризисам.

Селективные и неселективные инструменты промышленной политики. Считается, что при высокой коррупции лучше пользоваться неселективными мерами, осуществление которых требует минимального участия чиновников. Государственные инвестиции в инфраструктуру – транспортную, энергетическую, научную, коммуникационную, информационную, социальную – с точки зрения модернизации и стимулирования роста представляют собой практически беспроигрышный вариант. Другие варианты неселективной промышленной политики – занижение внутренних цен на топливо и энергию и занижение валютного курса.

Как показано в работах В. Полтеровича, В. Попова и А. Тониса [31], страны, занижающие цены на топливо и энергию, действительно растут быстрее других, так что получается, что потери от высокой энергоемкости все-таки покрываются эффектом стимулов, создаваемых для энергопотребляющих отраслей. Однако занижение валютного курса позволяет добиться такого же стимулирования национальной экономики, но без высокой энергоемкости.

[31] Полтерович В., Попов В., Тонис А. Механизмы ресурсного проклятия и экономическая политика ; Их же. Экономическая политика, качество институтов и механизмы «ресурсного проклятия».

Глава 3
ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: СТОЛКНОВЕНИЕ КОНКУРИРУЮЩИХ ПОДХОДОВ

Российская внешняя политика в период президентства Владимира Путина пережила несколько серьезных, даже драматических изменений в содержании и акцентах. Эти перемены прошли в четыре отдельных этапа. Каждая из трех первых стадий длилась около года, а последняя – около четырех лет. Хотя перемены во внешней политике – обычное явление в международных делах, и они, без сомнения, имели место при предшественниках Путина в России и СССР, по-настоящему крупные и далеко идущие изменения случаются нечасто. Они редко происходят с такой частотой, которую мы наблюдали во внешней политике России с 2000 по 2008 год. После определения этих изменений и их периодизации автор данного исследования постарается объяснить их причины. Будет сделана попытка доказать, что хотя перемены в российской внешней политике частично и стали ответом на внешние события, они не могут быть объяснены без учета влияния конкурирующих подходов к внешней политике, боровшихся за мнение президента Путина в течение восьми лет его полномочий. Эти соперничающие подходы до сих пор остаются частью российского внешнеполитического дискурса и, похоже, в различной степени будут определять его в ближайшие годы.

Ограниченное рамками одной главы, наше исследование сфокусировано на политике России по отношению к Западу, в особенности к США и НАТО. Такой избирательный подход неизбежно приводит к чрезмерному упрощению реального положения дел. Политика крупной державы никогда не может быть разбита на обособленные части: отношения с одним регионом или группой стран влияют на отношения с остальными государствами и наоборот. То, что настоящее исследование посвящено отношениям России с США и их партнерами по НАТО, вовсе не

означает, что Вашингтон всегда был центром внимания российской власти, а отношения с остальным миром оставались на втором плане.

В первой части работы будет дан обзор подхода Путина к США и Западу, также будут определены те действия президента, которые более всего повлияли на отношения России с Вашингтоном и его союзниками по блоку НАТО последовательно на каждом этапе проводимой политики. В этом разделе упоминаются, хотя и не становятся центром внимания, изменения, которые происходили в политике США и НАТО в рассматриваемый период. Более подробно этот вопрос раскрыт во второй части исследования, где описаны такие изменения и приводятся доказательства того, что меры, предпринятые Путиным, не были единственно возможными для защиты интересов России в международной обстановке, с которой столкнулась Москва. В этой главе продолжается рассмотрение широкого набора подходов к внешней политике, оказывавших воздействие на главу государства. В заключительной части главы раскрывается, каким образом эти взгляды повлияли на российского президента в разные моменты времени, как они определяли его выбор конкретных внешнеполитических решений в ответ на действия Запада.

Эволюция российской политики при Путине: четыре этапа

Первый этап (2000–2001 гг.). В течение полутора лет после избрания Путина президентом отношение России к США было подозрительным, натянутым и оформлялось конфронтационной риторикой. Москва раз за разом неистово осуждала практически все действия Вашингтона, которые затрагивали Россию. Так было с бомбардировками Югославии, высылкой пятидесяти россиян, подозреваемых в шпионаже, предложениями о выходе из договора по ПРО и о строительстве системы противоракетной обороны США, а также с поддержкой продолжения расширения НАТО на восток. Путин попытался сплотить

группу бывших советских республик в тесный союз под началом России как возможное средство вытеснения западного влияния из ближнего зарубежья. Он неутомимо искал расположения Китая и посетил былых союзников Советского Союза, Северную Корею и Кубу (до сих пор настроенных весьма антиамерикански) в надежде возродить былое сотрудничество. Путин укрепил связи России с Ираном и Ираком – государствами, в которых США видели угрозу для международного мира из-за наличия у них ядерного, химического, биологического оружия и поддержки, оказываемой террористам. К осени 2001 г. накопился длинный список вопросов, важных для обеих стран, по которым Россия оппонировала политике США. К ним относились будущее Балтии, роль Запада в делах СНГ, транскавказские маршруты энергоносителей, исполнение договора СНВ-2, переговоры по новому договору о стратегических вооружениях, санкции в отношении Ирака, иранская ядерная программа, отношения с Северной Кореей [1].

Второй этап (2001–2002 гг.). Российская политика радикально изменилась 11 сентября 2001 года. В день атаки на Всемирный торговый центр и Пентагон Путин выразил полную поддержку США в их войне против террора [2]. Он незамедлительно заверил Белый дом, что Россия не будет препятствовать центральноазиатским государствам, если те позволят США использовать бывшие советские военные базы на своих территориях [3]. Вскоре он недвусмысленно заявил американским коллегам, что не считает Центральную Азию исключительно российской сфе-

[1] Blank S. Partners in Discord Only // Orbis. 2000. N 44.4. P. 8 ; Wines M. Russia Finds Virtue in a U.S. Victory, Looking Toward Integration With the West // New York Times. 2002. 14 May. P. A9.

[2] Statement by Vladimir Putin on Terrorist Acts in U.S. // Kommersant. 2001. 12 Sept. P. 1; Trans. CDSP 53.37: 4 ; Daley S. Russia Condemns Attack on U.S. and Vows to Aid NATO Actions // New York Times. 2001. 14 Sept.

[3] Tully A. F. Russia: Support for U.S. May Be Self-Serving // Radio Free Europe / Radio Liberty (здесь и далее – RFE/RL). Newsline. 2001. 20 Sept. ; Kasayev A., Khanbabyan A. Day of the Great Divide // Nezavisimaya gazeta. 2001. 20 Sept. P. 1, 5; Trans. CDSP 53.38: 5–6.

рой влияния, а также не стал возражать против неуклонно растущего военного присутствия США в Грузии [4]. В своем телеобращении российский президент пообещал Соединенным Штатам, что Россия будет делиться разведданными о действиях террористов в Афганистане и по всему миру и обеспечит военную помощь коалиции государств под эгидой США, сражающейся против Талибана. Путин также обещал открыть российское воздушное пространство для гуманитарных рейсов в Афганистан, участвовать в поисково-спасательных операциях в помощь силам коалиции, организованной США для пресечения деятельности организации «Аль-Каида» в этой стране [5].

Такой поворот к сотрудничеству с США не ограничивался совместной борьбой с терроризмом. Высокопоставленные российские чиновники теперь уверяли своих американских партнеров, что выход США из договора по ПРО «не помешает доверительным отношениям между двумя странами». Внезапно прекратились угрозы «асимметричного ответа» в случае развертывания Соединенными Штатами системы ПРО. Путин даже признал, что такая система позволит Вашингтону «надежно противостоять будущим вызовам»[6]. В то же самое время Россия, наконец, прекратила настаивать на том, что любое будущее соглашение по контролю над вооружениями должно предполагать уничтожение ядерных боеголовок, а не просто списание их в резерв. Такой шаг открыл дорогу к быстрому заключению нового договора [7]. Также Путин внезапно заявил, что его правительство «пересмотрит» сопротивление расширению НАТО на восток, и выразил стремление к более тесному сотрудничеству вплоть до членства

[4] Guly S. Up for Marriage with a Dowry // Novye izvestia. 2001. 23 Oct. P. 3; Trans. CDSP 53.43: 3.

[5] Televised Address By Russian President Vladimir Putin // Kommersant. 2001. 25 Sept. P. 2; Trans. CDSP 53.39: 1–2.

[6] Vasilyev Y. Has Opposition To Missile Defense Been Dropped? // Vremya MN. 2001. 18 Sept.; Trans. CDSP 53.38: 4 ; Idem. After Shanghai, Texas // Vremya MN. 2001. 23 Oct. P. 3; Trans. CDSP 53.43: 1.

[7] Sanger D. Bush and Putin to Sign Pact to Cut Nuclear Warheads? Weapons Can Be Stockpiled // New York Times. 2002. 14 May. P. 1.

России в организации [8]. По всему было видно, что Россия была готова к согласованию позиций с США и к выработке, как выразился один московский эксперт, «совершенно новых» партнерских отношений с Вашингтоном [9]. Позже сам Путин, описывая свою политику, назвал «доверительное партнерство с США» «безусловным приоритетом»[10]. Американские наблюдатели назвали такой поворот «сейсмическими изменениями исторического масштаба»[11]. Министр иностранных дел России Игорь Иванов провозгласил установление «нового мирового порядка»[12].

Третий этап (2002–2003 гг.). Путин оставался приверженным новому партнерству не более года. К осени 2002 г. российский президент начал недвусмысленно выступать против американской политики, пытаясь публично возражать США по важнейшему для вашингтонских политиков вопросу – новому плану по развязыванию войны в Ираке. Он настаивал на разрешении проблемы иракского оружия массового уничтожения (ОМУ) чисто дипломатическими способами. Путин однозначно отклонил предложение США о присоединении к военной коалиции, которая была призвана обеспечить выполнение требования Совета Безопасности ООН, согласно которому Садам Хусейн должен был ликвидировать все оружие массового поражения и обеспечить инспекторам ООН возможность это проконтролировать [13].

---

[8] Suddenly Cosier with the West // The Economist. 2006. 1 Oct. P. 50 ; Daley S. Putin Softens His Stance Against NATO Expansion // New York Times. 2001. 4 Oct. P. B2 ; Romanova L. Russia and the European Union Agree on Nearly Everything // Nezavisimaya gazeta. 2001. 4 Oct. P. 2; Trans. CDSP 53.40: 5.

[9] Бабаева С., Лебедев А., Чуйко А. Базовая ценность // Известия. 2001. 17 окт.

[10] Цит. по: Лабецкая К. От конфронтации к конкуренции: Президент поручил дипломатам помочь российскому бизнесу // Время новостей. 2002. 15 июля.

[11] Бай Е. Абсолютно новые отношения // Известия. 2001. 05 окт.

[12] Purdum T. NATO Strikes Deal to Accept Russian Help To Stem Nuclear Weapons // New York Times. 2002. 15 May. P. 1, 8.

[13] Russia Rejects U.S. Invitation to Join Anti-Iraq Coalition // ITAR-TASS. 3 Dec.; Trans. RFE/RL. Newsline. 2002. 3 Dec. Резолюция 1441 от 8 ноября 2002 года. Россия решительно поддержала это требование, но настояла на том, что цели разоружения и контроля должны достигаться дипломатическими методами, а не использованием военной силы.

Снова и снова Путин повторял, что военная акция была бы «необоснованной»[14].

Чтобы обеспечить поддержку российской позиции в ООН, Путин в феврале 2003 г. отправился в Европу для встречи с канцлером ФРГ Герхардом Шредером и президентом Франции Жаком Шираком – главными европейскими противниками военной операции. Три лидера дали совместную пресс-конференцию, в ходе которой обнародовали совместную декларацию, предостерегающую против военных методов. В интервью французскому телевидению Путин предупредил, что Россия готова использовать свое право вето в Совете Безопасности ООН для блокирования предложенной США резолюции об использовании военной силы[15]. В России это прокомментировали как создание «антивоенной Антанты», приписывая российской дипломатии «прорыв в мировой политике» и окончательный уход от военных блоков времен «холодной войны»[16]. Главным плодом нового сотрудничества стал совместный меморандум, содержащий призыв к мирному разоружению Ирака. Этот документ был представлен на рассмотрение Совета Безопасности в феврале 2003 г. как контрпредложение в ответ на предложенную США резолюцию, разрешающую применение военной силы. В результате Совету Безопасности пришлось выбирать между двумя противоположными представлениями о том, как отвечать на иракскую угрозу. Некоторые исследователи утверждали, что это был спор двух подходов к будущему международных отношений[17]. Путин активно работал, чтобы обеспечить большинство голосов своему

[14] Самохоткин А. Скорее включайте свет: Проблема Ирака расколола весь мир // Время новостей. 2003. 29 янв. ; Myers S. L. Iraq Cancels Oil Contract with 3 Russian Companies // New York Times. 2002. 12 Dec.

[15] Dubnov A., Rozvarin P. Russian President Becomes French TV Star // Vremya novostei. 2003. 13 Febr. P. 2; Trans. CDSP 55.6: 1.

[16] Гусейнов Э. Путин и Ширак нашли общий язык // Известия. 2003. 11 февр. ; Дугин А. Ферментация нового мира. Взгляд из Москвы // Известия. 2003. 20 февр. ; Дымарский В., Паклин Н., Воробьев В. Новая Антанта // Российская газета. 2003. 11 февр.

[17] Максимычев И. «Ось мира» как начало Большой Европы // Независимая газета. 2003. 28 февр.

проекту. Так, он лично обращался к китайскому лидеру Цзяну Цзэминю за поддержкой [18]. Когда же США начали вторжение, игнорируя мнение большинства членов Совета Безопасности, Путин сделал несколько примирительных жестов в сторону Вашингтона, называя США «главным партнером России»[19]. Однако к концу 2003 г. стало ясно, что устойчивое партнерство перестало быть приоритетом для Москвы.

Четвертый этап (2004–2008). В период второго срока президентства Путина заметно ухудшились отношения России не только с США, но также с НАТО и с Евросоюзом. Сотрудничество с Вашингтоном и главными европейскими столицами продолжалось по ряду отдельных проблем, и контакты, включая двустороннее взаимодействие на различных уровнях, носили регулярный характер [20]. Однако спектр вопросов, по которым Путин возражал против действий Запада или даже решительно осуждал их, постоянно расширялся. В официальные комментарии о политике Запада стал проникать тон глубокой подозрительности и даже откровенной враждебности. НАТО была предупреждена, что если организация двинется в Прибалтику, это повлечет некие не указанные формы возмездия [21]. Осенью того же года Путин заявил россиянам, что недавний захват чеченскими повстанцами бесланской школы, как и все чеченское восстание, поддерживались неназванными силами, которые «помогают <террористам>, полагая, что Россия – как одна из крупнейших ядерных держав мира – еще представляет для кого-то угрозу. Поэтому эту угрозу надо

[18] Moscow Steps Up Diplomacy on Iraq // RFE/RL. Newsline. 2003. 26 Febr.

[19] Putin Touts U.S.-Russia Relations // RFE/RL. Newsline. 2003. 4 June.

[20] Хотя бы частичное сотрудничество продолжалось по вопросам борьбы с терроризмом, ядерного разоружения, нераспространения, торговли и инвестиций, освоения космоса, борьбы с глобальными заболеваниями и международной торговлей наркотиками, а также по разрешению конфликта в Нагорном Карабахе. See: Kramer David, Deputy U.S. Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs. The U.S. and Russia : Remarks to the Baltimore Council on Foreign Affairs. 31 May. Baltimore, MD, 2007.

[21] Karabeshkin L. A., Spechler D. R. EU and NATO Enlargement: Russia's Expectations, Responses and Options for the Future // European Security. 2007. N 16. P. 3–4, 307–328.

устранить»[22]. Поощрение Западом украинской «оранжевой революции» следующей зимой было встречено недовольством и обвинениями в неоправданном вмешательстве в законную «зону влияния» России[23]. После «революции тюльпанов» в Киргизии весной 2005 г. в Москве заговорили о плане Запада организовать «цветные» революции в странах СНГ с целью окружить Россию прозападными режимами и в конечном итоге «сменить режим» в самой России[24]. Путин ответил на понимаемую таким образом угрозу рядом мер по укреплению своей власти в России[25]. В сфере внешней политики он предпринял ряд частично успешных попыток по укреплению военных связей с дружественными режимами СНГ и Китаем, а также по устранению военного присутствия Запада в Центральной Азии[26]. Американские испытания элементов ПРО повлекли испытания и развертывание Россией комплексов, способных ее преодолеть и усиливающих наступательные возможности Москвы[27].

---

[22] Цит. по: Torbakov I. Debates within Russian Political Class Show Moscow's Suspicions of the West // Eurasia Daily Monitor 1. 2004. 10 Sept. P. 82. См.: Обращение Президента России Владимира Путина 4 сентября 2004 года. URL: http://www.tours.kremlin.ru/text/appears/2004/09/76320.shtml.

[23] Blinov A., Terekhov A. Myth of Zones of Influence Is Shattered // Nezavisimaya gazeta. 2004. 9 Dec. P. 6; Trans. CDSP 56:49: 11–12.

[24] Trenin D. Reading Russia Right // Carnegie Foundation for International Peace, Policy Brief N 42. 2005 (Oct.). P. 1 ; Lavrov S. The Foreign Policy of Russia: A New Phase // Expert. 2007. 17 Dec.

[25] Среди них: усиление государственного контроля за теле- и радио-СМИ; новые ограничения деятельности НПО; препятствование деятельности, спонсированной оппозиционными партиями и лидерами; аресты лиц, выступавших против политики правительства; а также мобилизация молодежи для поддержки государственной политики.

[26] Mukhin V. The Shagreen Skin of the Defense Space // Nezavisimaya gazeta. 2005. 25 June; Johnson's Russia List. 2005. 30 June ; Zaytseva A., Solyanskaya K. NATO Has Been Asked to Leave Central Asia // Gazeta.ru. 2005. 6 July; Trans. Johnson's Russia List. 2005. 12 July ; Blank S. An Uzbek Airbase: Russia's Newest Achievement in Central Asia // Eurasianet. 2007. 11 Jan. URL: www.eurasianet.org.

[27] Shanker T., Landler M. Putin Says U.S. Is Undermining Global Stability // New York Times. 2007. 11 Febr. ; Golts A. The High Price of Parity // Moscow Times. 2005. 8 Nov.; Trans. Johnson's Russia List. 2005. 8 Nov. ; Litovkin D. The Russians Are Flying // Izvestiya. 2007. 17 Aug. P. 1–2; Trans. CDSP 59:34: 1–2 ; Felgengauer P. President Blows Strategic Hot Air // Novaya gazeta. 2007. 20 Aug. P. 7; Trans. CDSP 59:34: 3.

Москва неоднократно находила возможность наказать страны бывшего советского блока, которые развивали связи с Западом. Украина столкнулась с незамедлительным резким повышением цен на природный газ из России [28]. Когда в начале 2006 г. Киев заявил, что не в состоянии платить, Россия прекратила поставки топлива в эту страну. Она угрожала сделать то же самое после украинских парламентских выборов 2007 года. Целый ряд инцидентов, казалось, был спланирован с целью запугать Грузию, чье правительство провозгласило свою заинтересованность во вступлении в Североатлантический альянс. Эскалация событий включала блокаду Грузии в 2006 г., падение на территорию Грузии большой ракеты типа «воздух-земля» в 2007 г. и уничтожение в небе над Абхазией грузинского разведывательного самолета в начале 2008 г. [29], а кульминацией стал августовский конфликт 2008 года.

Российский президент стал все чаще искать способы прочесть нотацию, поругать и подвергнуть критике своих западных коллег. Он периодически нападал в своих выступлениях на западные правительства и организации, которые критиковали то, что, на их взгляд, являлось эрозией демократии и уважения прав человека в России. Путин настаивал, что неправительственные организации, чьей способностью действовать без ограничений так дорожил Запад, представляли собой не что иное, как каналы, по которым западные правительства вливали денежные средства с

[28] Частично это повышение было связано с намерением России рационализировать свои цены на энергоносители, подняв их до уровня, на котором осуществляется покупка и продажа углеводородов на мировом рынке. Однако то, что Россия настояла на немедленном повышении до определенного уровня, в то время как остальные бывшие советские республики продолжали наслаждаться гораздо более низкими ценами, многими рассматривалось как намерение наказать новое правительство Украины.

[29] Vignansky M., Kukushkin M., Denisov A. And Now, a Blockade // Vremya novostei. 2006. 3 Oct. P. 1–2; Trans. CDSP 58:40: 3–4 ; Cornell S., Smith D., Starr S. F. The August 2007 Bombing Incident in Georgia: Implications for the Euro-Atlantic Region (Oct.). Washington : Central Asia-Caucasus Institute, Johns Hopkins University-SAIS, 2007 ; Chivers C. J. U.N. Inquiry Concludes That Russian Jet Downed Georgian Reconnaissance Drone // New York Times. 2008. 27 May.

целью повлиять на российский политический процесс. «[Э]то не демократия, а просто влияние одного государства на другое»[30]. Западная критика России, по утверждению российских дипломатов, была незаконной попыткой повлиять на выборы в России. Они заявляли, что подобные действия нарушают в равной степени и государственный суверенитет, и международные правовые нормы[31]. Когда ОБСЕ осудила ограничения, наложенные Кремлем на количество наблюдателей, которое эта организация могла отправить на выборы в России, Путин сказал, что эту организацию «пытаются превратить в вульгарный инструмент обеспечения внешнеполитических интересов одной или группы стран в отношении других стран»[32]. Российский президент приберег самую грубую критику для Соединенных Штатов, которых он публично обвинил в развязывании новой гонки ядерных вооружений, разрушении международных институтов, попытках расколоть Европу на враждующие лагеря и во втягивании мира «в пучину» вооруженных конфликтов, в результате чего «становится невозможным... их политическое решение»[33].

Москва также дала понять, что она твердо решила готовиться к применению военной силы против союзников США до тех пор, пока они продолжают игнорировать ее беспокойство о национальной безопасности страны. В 2007 г. правительство официально заявило о приостановке выполнения обязательств по ДОВСЕ. С этого момента оно перестало признавать какие-либо ограничения по развертыванию тяжелых вооружений на западных и южных границах страны и не допускало инспекции со стороны дру-

---

[30] Президент России Владимир Путин. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 года. URL: http://www.archive.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml ; Myers S. L. From Moscow, a New Chill // New York Times. 2007. 27 May.

[31] Yavlansky I. Washington Won't Be Allowed to Hold Elections in Russia // Izvestiya. 2007. 12 Apr. P. 3; Trans. CDSP 59: 15.

[32] Президент России Владимир Путин. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 года.

[33] Там же.

гих участников договора [34]. Командующий РВСН России заявил, что если США воплотят в жизнь свой план по размещению компонентов ПРО в Польше и Чехии, то Россия может, в свою очередь, выйти из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 года и тогда сможет свободно сделать эти страны объектом ракетного удара [35]. К моменту, когда Путин оставил пост президента, позиция России по отношению к Западу представлялась более враждебной, чем когда бы то ни было с момента окончания «холодной войны», и Россия, казалось, была готова отказаться от созданных после «холодной войны» ключевых структур совместной «восточно-западной безопасности».

Конкурирующие подходы к российской внешней политике

Хотя Кремль никогда не признавал этих сдвигов, российская внешняя политика за время пребывания Путина на посту президента, несомненно, резко менялась несколько раз. Российские официальные лица в большинстве своем стремились описать действия Москвы безотносительно к периодизации, приведенной выше, как необходимый и неизбежный ответ на различные инициативы Запада. Несомненно, такая интерпретация в некоторой степени справедлива. Редкое правительство в своей деятельности не отвечает на сигналы внешней среды, в особенности на поведение главнейших сил этой среды. Однако более тщательное рассмотрение российских взаимоотношений с Западом в период президентства Путина позволяет предположить, что не только действия западных правительств повлияли на российскую политику и на те изменения, которые в ней произошли.

---

[34] Kramer A., Shanker T. Russia Suspends Arms Pact, Citing U.S. Missile Plan // New York Times. 2007. 15 July. Хотя это заявление в равной степени относилось ко всем подписавшимся сторонам, под угрозу сразу попадали Балтийские страны и Грузия, первые являются новыми членами НАТО и последняя, несомненно, намеревается присоединиться к Альянсу.

[35] Bigg C. Russia Warns Czech Republic, Poland on Missile Defense // RFE/RL. 2007. 20 Febr.

Между первым и вторым этапами российской внешней политики не произошло никаких изменений в политике США ни по одному из вопросов, разделявших две державы. Хотя США в конечном счете скорректировали свою риторику по чеченскому вопросу, и это, несомненно, пришлось по душе российскому лидеру, подход Путина к Западу претерпел значительные изменения еще до того, как Вашингтон пошел на этот компромисс. Третья фаза российской политики на западном направлении была ознаменована войной в Ираке. Это была, несомненно, одна из важнейших американских инициатив, которая могла стать прецедентом с особенно негативным подтекстом для России[36]. Однако рассматривать подобный подтекст можно было бы лишь тогда и в том случае, если бы он подтвердился на практике. Тем временем вторжение в Ирак не было актом враждебности по отношению к России, и Россия имела возможность получить гораздо больше, поддержав Америку, чем препятствуя ее политике[37]. Поэтому многие наблюдатели и в Москве, и в Вашингтоне ожидали, что такая поддержка будет оказана.

Принципиально новыми составляющими западной политики на четвертой фазе российской политики стали принятие балтийских государств в НАТО, предложение США разместить компоненты ПРО в Чехии и Польше и поддержка членами НАТО прозападного кандидата на украинских выборах 2004 года. Вступление стран Балтии сопровождалось заверениями Североатлантического альянса, что никакие значительные вооружения не будут размещены на территории новых членов, и многие осведомленные российские аналитики соглашались, что установка незначи-

[36] Этот момент будет рассматриваться в следующем разделе данной статьи.

[37] По одному из сообщений, США заверили Москву еще до войны, что многомиллиардные долги Ирака перед Россией будут выплачены режимом, который сменит Саддама Хусейна, и что иракские нефтяные контракты с российскими фирмами будут соблюдаться. See: Charap S. Reading the Tea Leaves on Russia's Iraq Policy. July. Washington, D.C. : Center for Strategic and International Studies, 2002. Ничто из перечисленного, столь ожидаемого Россией, не могло произойти до тех пор, пока не был свергнут режим Саддама Хусейна и отменены санкции против Ирака.

тельного количества элементов ПРО, планировавшаяся странами Восточной Европы, не может подорвать систему российского стратегического ядерного сдерживания[38]. Российские политики, вероятно, боялись, что НАТО не сдержит своих обещаний, или что впоследствии горстка радаров и оборонительных ракет в Восточной Европе может быть расширена до значительно более широкой сети, которая предположительно могла угрожать российской национальной безопасности. Однако Путин лично не проявил подобных опасений после 11 сентября, когда он отказался от возражений по поводу расширения НАТО и признал, что система ПРО может стать адекватным ответом на возможное распространение ядерного оружия и ракетных технологий в будущем. Западное влияние на украинские события, как отметили некоторые российские комментаторы, вероятно, не стало решающим для их исхода[39]. Более того, многие установки Владимира Путина на важных политических направлениях, по-видимому, оказались контрпродуктивны. Военное сотрудничество с Китаем, включающее в себя продажу новейших технологий, помогает усовершенствовать его арсенал, который однажды может быть использован для запугивания или сдерживания России. Чтобы противостоять американскому присутствию в Центральной Азии, Россия мешает США бороться с исламскими экстремистами, которых сама же и опасается. Использование поставок энергоносителей в качестве средства политического влияния создало России образ ненадежного поставщика, это дало Европе новый импульс в попытках обойти Россию и найти другие источники и пути транспортировки нефти и газа. Ограничения на размещение обычных вооружений и

[38] Например, Владимир Дворкин, бывший глава Центрального научно-исследовательского института при Министерстве обороны РФ (который занимается проблемами развития ядерных вооружений), рассказал газете «Известия», что подобное размещение вооружений не несет угрозы для России и «никакого влияния на снижение нашего потенциала ядерного сдерживания это не окажет». См.: Литовкин Д., Степанов Г. Американская система ПРО приблизилась к российским границам // Известия. 2007. 9 февр.

[39] Belkovsky S. Results of the ‘Orange Revolution’ // Nezavisimaya gazeta. 2004. 29 Nov. P. 9; Trans. CDSP 56: 48: 9–10.

установление мер доверия согласно ДОВСЕ были важными составляющими российской безопасности в период после «холодной войны»; стремительный выход из этого договора не может пойти на пользу России.

Другими словами, несмотря на то что международная обстановка вокруг России могла меняться на протяжении президентского срока Владимира Путина, остается под большим вопросом, стала ли она на самом деле более враждебной после 2002 года. Более того, реакцию Путина на изменения этой обстановки ни в коем случае нельзя назвать единственно возможной. На самом деле сам российский президент совершенно по-разному реагировал на эти события. В течение его второго срока хорошо информированные российские эксперты публично заявляли, что действия Запада не представляли значительной угрозы для России и не должны вызывать страха или раздражения в Москве. Таким образом, политика Путина во время этого срока не может рассматриваться как единственная разумная реакция на инициативы Запада. Требуется другое объяснение сущности и изменений в российской политике во время его пребывания на посту президента.

Такое объяснение может быть найдено в существовании массы конкурирующих подходов к внешней политике, которые продвигали различные группы российской политической элиты в течение его президентского срока. Каждому из таких подходов свойствен характерный набор предположений о природе национальных интересов России, намерениях Запада в отношении России и о том, какой тип отношений Россия должна пытаться построить с Западом. Большинство этих подходов были впервые сформулированы еще до того, как Путин пришел к власти, все они оставались предметом политических дебатов на протяжении хотя бы части времени его пребывания на посту президента. В каждом из сменявших друг друга этапов российской внешней политики периода президентского срока Владимира Путина новый подход, казалось, представлялся президенту более убедительным и в большей степени влиял на его мышление. В этой части главы будут рассматриваться различные подходы к российской внешней политике, а в следующей части они будут разбираться более

подробно, с целью определить их влияние на изменения российской внешней политики, описанные выше.

Либеральный подход (Liberal). Наследие горбачевской эры, либеральный подход подчеркивает важность развития в России здоровой рыночной экономики и демократических институтов, а также защиты прав человека, включая гражданские и политические права. Согласно этому подходу, сторонником которого был первый российский министр иностранных дел Андрей Козырев, между Россией и Западом могут возникать разногласия по отдельным вопросам, но нет фундаментального конфликта. Их основные интересы совпадают, так же как совпадают и угрозы этим интересам. Обе стороны намереваются построить международный порядок, основанный на независимой рыночной экономике и политических свободах. И хотя западные правительства и организации иногда не замечают российских озабоченностей, их намерения по существу не являются враждебными. Россия будет процветать лишь в тесном сотрудничестве с Западом, сохранение и развитие такого сотрудничества должно стать наивысшим приоритетом [40].

Националистический подход (Nationalist). Присутствующий в дебатах о российской внешней политике с момента распада СССР националистический подход настаивает на том, что Россия обладает уникальным наследием, которое отличает ее от Запада. Россия не должна стараться переделать себя в западную страну; ей, напротив, следует беречь свою особую идентичность, являющуюся главной составляющей величия страны. Западная экономическая и политическая модель не подходит для России или же требует внесения существенных изменений с учетом российских традиций и потребностей. Запад также не является естественным партнером России. Основная цель западных правительств – сделать так, чтобы Россия оставалась слабой и находилась у них в подчинении. России следует отдать приоритет улучшению отношений с ближним зарубежьем, где проживает много русских и других славянских народов и ресурсы которого необходимы для процветания Рос-

[40] Kozyrev A. A Transformed Russia in a New World // Izvestiya. 1992. 2 Jan. P. 3; Trans. CDSP 44:1: 22–23

сии. Главным образом Россия должна избегать зависимости от Запада, препятствовать расширению западной сферы влияния и делать все необходимое для восстановления силы Российского государства, как внутри него, так и за его пределами [41].

Великодержавный подход (Great Power Activist). Первоначально был предложен и осуществлялся Евгением Примаковым, министром иностранных дел с 1996 по 1998 г. и премьер-министром с 1998 по 1999 год. Данный подход сосредоточен на вызове, который бросают России США, оставшиеся единственной сверхдержавой после распада СССР. США рассматриваются как агрессивный конкурент, который стремится ослабить другие центры силы в поисках мирового господства. Безопасность и благосостояние России зависят от ее способности противостоять подобным вызовам. Главные надежды Москвы состоят в поддержании нескольких центров силы в международной системе, уравновешивающих роль США. На практике это означает развитие политических, военных и экономических отношений с режимами, которые чувствуют угрозу со стороны американской армии или политики, включая некоторых членов западного сообщества, и в конечном счете создание коалиции государств, которые будут сотрудничать с Россией в ограничении американского влияния. Как великая держава, Россия должна играть заметную роль на мировой арене, стремясь обрести союзников даже в отдаленных регионах. Россия может также извлечь выгоду из поддержки международных организаций, в которых она имеет влияние и которые могут быть использованы, чтобы ограничить американскую активность. Это предполагает придание особого значения Организации Объединенных Наций и увеличение ее роли, особенно Совета Безопасности ООН, где Россия может использовать право вето для противодействия американским инициативам. Великодержавный подход предписывает прохладные, но корректные отношения с США. Прямой конфронтации нуж-

[41] Glukhov Y. The Moles of History Dig Blindly // Pravda. 1992. 24 Febr. P. 1, 3; Trans. CDSP 44:8: 8–9 ; Goncharov S. Russia's Special Interests // Izvestiya. 1992. 25 Febr. P. 6; Trans. CDSP 44:8: 9–10 ; Zhirinovsky Elaborates on His Program // RFE/RL. Daily Report. 1993. 14 Dec.

но избегать, потому что Россия не сможет одержать победу в таком столкновении [42].

Реалистический подход (Realist). Этот подход к внешней политике был разработан, по крайней мере отчасти, как ответ на перспективу усиления великодержавности. Он был ясно сформулирован преемником Примакова на посту министра иностранных дел Игорем Ивановым. Данный подход также подчеркивает уникальное положение Америки как центра силы, но он не исходит из представлений о том, будто США стремятся ослабить Россию. Скорее, у Америки есть *различные* интересы, которые иногда, но ни в коем случае не всегда, противоположны российским. В отличие от великодержавного подхода, который подчеркивает, что дипломатические навыки и деятельность, также как настойчивость лидеров государства, могут быть важными источниками силы в международных отношениях, реализм признает пределы российского влияния в соревновании с США. Россия может пытаться оказать сопротивление американским инициативам, которые недружелюбны ее интересам, но если она не достигает успеха, она должна попытаться повлиять на американские действия, чтобы сделать их менее угрожающими для России или договориться об уступках в обмен на поддержку американской позиции по определенным проблемам. Вместо того чтобы создавать коалиции, пытаясь обуздать США, Москва должна попытаться работать вместе с США в надежде повлиять на их политику в свою пользу [43].

Самоутверждающий подход (Assertivist). Сформулированный прежним министром обороны Сергеем Ивановым и полити-

[42] Primakov Y. Russia in World Politics // International Affairs. 1998. N 44.3. P. 9–12 ; Fyodorov Y. Quiet Opposition of the Generals // Moskovskiye novosti. 2001. 16–21 Oct.; Trans. CDSP 53.41: 4–5 ; Bovin A. Russia Returns To Realm of World Politics // Izvestiya. 1997. 26 Dec.; Trans. Johnson's Russia List. 1997. 27 Dec. ; Kiva A. Who Benefits From Russian-American Rapprochement? // Nezavisimaya gazeta. 2002. 11 July. P. 2; Trans. CDSP 54.28: 6.

[43] Ivanov on Foreign Policy's Evolution, Goals // Izvestiya. 1998. 28 Oct. P. 1, 6; Trans. CDSP 50.43: 13, 24, 1 ; Fedorov A. The New Pragmatism of Russia's Foreign Policy // International Affairs. 1999. N 45.5. P. 47–52 ; Karaganov S. The New Foreign Policy // Moskovskiye novosti. 2000. 29 Febr. – 6 Mar. P. 5, 11; Trans. CDSP 52.10: 1–4 ; Petrovsky V. Cornerstone or «Sacred Cow»? // Vremya MN. 2001. 2 Febr. P. 1, 3; Trans. CDSP 53:5: 1–3.

ческим стратегом Путина Владиславом Сурковым, этот подход разделяет с националистическим очень подозрительное отношение к Соединенным Штатам и Западу в целом [44]. С этой точки зрения есть возможность взаимодействия с Западом по определенным вопросам, но фундаментальные интересы России и Запада видятся как конфликтующие. Хотя общая приверженность демократии и свободному рынку и признается, российский опыт показывает, что они должны находиться под пристальным государственным управлением [45]. Западные правительства стремятся навязать свои экономические и политические модели остальному миру, включая бывшую сферу влияния Советского Союза, с чем Россия не может согласиться. США, в частности, готовы использовать военную силу для достижения этой цели. Другие государства Запада предпочитают использование «мягкой силы», но их конечная цель такова же. Вследствие этого Россия должна сделать все возможное как внутри страны, так и во внешней политике, для предотвращения вмешательства стран Запада на территории бывшего Советского Союза [46]. Поскольку постоянный по-

[44] Сурков является сторонником взгляда, что демократические революции в бывшем Советском Союзе были организованы западными правительствами. See: Vladislav Surkov's Secret Speech: How Russia Should Fight International Conspiracies. URL: http://www.mosnews.com/interview/2005/07/12surkov.shtml. Цит. по статье Стивена Бланка. See: Blank S. The Great Russia Debate // The Journal of International Security Affairs. 2006. N 10 (Spring). URL: http://www.security affairs.org/issues/2006/10/blank.php. Заместитель главы президентской администрации при Путине, Сурков известен прежде всего как идеолог, который специализируется на внутренней политике. Однако его взгляды на внутренние проблемы, такие как вид демократии, в которой нуждается Россия, сформированы и частично основаны на его представлениях о намерениях Запада и его поведении относительно России.

[45] Там же.

[46] Иванов призвал к упреждающему вмешательству в дела государств-членов СНГ, когда существует угроза российским интересам. See: Russia Would Consider Preemptive Strike If Interests Require It // BBC Monitoring. 2003. 2 Oct. Министр иностранных дел Сергей Лавров поддержал более умеренную версию самоутверждающего подхода, угрожая «применять по отношению к недостаточно лояльным соседям по СНГ весь разнообразный арсенал средств экономического давления». См.: Нелояльные останутся без нефти и газа // Независимая газета. 2005. 13 окт. Цит. по: Blank S. The Great Russia Debate.

ток критики в сторону России, исходящий от правительств западных стран, помогает обосновать их политику вмешательства, Россия должна давать решительный отпор этой критике, раскрывать ее лицемерный характер и демонстрировать миру как опасности, созданные действиями Запада, так и их моральную несостоятельность. Там, где российские и западные интересы совпадают, сотрудничество может продолжаться, но России не следует ставить под угрозу свои интересы только лишь для поддержания этого сотрудничества. Напротив, ей следует активно формулировать и защищать свои интересы и требования для того, чтобы Запад принял их во внимание[47]. Так как экспортные цены на энергоносители достигли максимальных значений, России не следует беспокоиться о возможном отказе стран Запада от экономической поддержки. Москва может также быть уверенной в том, что ее вооруженные силы достаточно оснащены, для того чтобы иметь дело с любым новым вызовом со стороны Запада.

Конкурирующие подходы к российской внешней политике и объяснение изменения ее вектора во время президентства Путина

Первый период (2000–2001 гг.). Не совсем понятно, какой из приведенных выше подходов повлиял больше на мировоззрение и деятельность В.В. Путина в первые два года его президентства. Вероятно, частично внешнеполитический курс того времени объясняется тем, что тогда внешняя политика вообще не входила в число приоритетов для Путина, по крайней мере непосредственно. Он был более озабочен внутренними делами, которые были направлены на борьбу с тем, что он воспринимал как экономический, военный и духовный упадок России, а также ее политическая дезинтеграция после распада СССР. Его важней-

[47] Chernikov V. Bargaining Is Out of Place // Rossiya. 2007. 6 Sept. N 35–36. P. 2 ; Trans. CDSP 59:36: 4 ; Litovkin D. The Russians Are Flying.

шей целью, по всей видимости, было возрождение силы Российского государства и восстановление его могущества, результатом чего должны были стать усиление уважения к государству как внутри страны, так и за ее пределами. Как Путин выразился в своей речи после того, как Ельцин публично поддержал его в качестве своего преемника, «следующий век должен стать веком России»[48]. Чтобы изменить тенденцию спада, Путин стремился восстановить многие из политических, культурных и духовных традиций России, в частности, увеличив роль православия и Русской православной церкви [49]. Он предпринял ряд действий, чтобы снова централизовать российское государство и тем увеличить его мощь. Также он сделал центральной частью своей программы полное подавление чеченского мятежа. Он считал это важным не только для сохранения территориальной целостности России и предотвращения проникновения в Россию исламского фундаменталистского терроризма, но и для восстановления веры российских людей в их собственное правительство и вооруженные силы, а также поддержку образа вооруженных сил за границей [50]. Эти цели были в значительной степени поставлены под угрозу серией взрывов жилых домов в Москве и других городах России, которые унесли жизни сотен мирных жителей и были связаны с чеченскими террористами, так же как с очевидной неспособностью российских войск умиротворить этот северокавказский регион.

Возможно, Путин рассматривал эти внутренние меры как необходимый фундамент той внешней политики, которую он желал проводить. Безусловно, есть намеки, что он поддерживал великодержавный подход применительно к внешней политике. В официальных заявлениях часто встречалось понятие «многополюсного

[48] Сметанина С. В следующем тысячелетии Россия будет жить стабильно. Владимир Путин обещает // Коммерсантъ. 1999. 18 нояб.

[49] Putin Sends Christmas Greetings to Orthodox Russians // Interfax. 2000. 6 Jan.

[50] Ispa-Landa S. Russia's Preferred Self-Image and the Two Chechen Wars // Demokratizatsiya. 2003. N 11:2 (Spring). Я обязана Полу Андерсону за ссылку на источники, процитированные в этом параграфе, и за предложение нескольких тем для обсуждения.

мира», и представители Кремля не раз предупреждали, что США нельзя позволить доминировать в мире как единственной сверхдержаве[51]. В то же самое время новый президент периодически предпринимал шаги, соответствующие реалистическому подходу: осознавая, что Россия не смогла остановить натовскую бомбардировку Югославии, а затем предотвратить военную кампанию в Косово в 1999 г., в следующем году он нехотя согласился сотрудничать с силами НАТО в Косово и возобновил участие в Совместном постоянном совете Россия – НАТО. Однако ценности и приоритеты, воплощенные во внутренней политике Путина в этот период, явно предполагали их националистическую окраску. Его неоднократные попытки преобразовать СНГ в сплоченный союз под эгидой России и таким образом возобновить традиционную сферу влияния можно воспринимать именно в этом контексте. То же самое верно и для интенсивного поиска более крепких связей с Китаем, Ираном и Ираком, который, вероятно, был мотивирован вкладом в усиление национальной экономики (и предотвращение зависимости от Запада), который эта политика обещала.

Второй период (2001–2002 гг.). К осени 2001 г. В.В. Путин, несомненно, осознавал, что его политика привела только к ограниченным результатам. Восстановление и даже расширение торговых отношений эпохи СССР были, конечно, полезны, но такая стратегия не могла обеспечить капитал, технологии и рынок сбыта, необходимые для модернизации экономики России и создания базы для укрепления экономической мощи. Немногие бывшие государства Советского Союза оказались заинтересованными в более близкой интеграции с Россией, некоторые активно налаживали связи с США и НАТО. Кроме того, стало ясно, что, хотя увеличенное военное присутствие на Юге могло помочь отбить вооруженные вторжения из Афганистана, оно не смогло предотвратить проникновение террористов в Россию, тем более ликвидировать их или полностью вытеснить из региона. Тем временем всевозрастающее вовлечение войск в конфликт в Чечне делало его все более и более опасным и трудноизлечимым. Путин, вероятно, искал возможность

[51] Blagov S. The Price of Russian Support // Asia Times. 2002. 10 Oct.

попробовать другой подход к проблемам экономической слабости, терроризма и внутреннего мятежа.

Нападения на Нью-Йорк и Вашингтон обеспечили такую возможность. Путин видел, что погружение Америки в войну с международным терроризмом могло стать основой для всестороннего взаимодействия с США – политического, военного и экономического[52]. Такое партнерство могло привести к полной интеграции России в мировую экономику, что было бы залогом ее устойчивого экономического развития[53]. Такие отношения могли также способствовать пониманию и помощи со стороны Соединенных Штатов в войне в Чечне, которую Путин расценивал как главный фронт России в борьбе с международным терроризмом[54]. Это партнерство могло стать реальным в силу наличия, впервые после Второй мировой войны, жизненно важной цели, разделяемой США и Россией: победы над страшным общим врагом, исламским радикализмом. Кроме того, Россия располагала ресурсами, которые могли стать жизненно необходимыми для США в войне. В непосредственной перспективе они включали разведывательную информацию о Талибане и Аль-Каиде, данные о местности в Афганистане и опыт ведения там боевых действий, влияние на центральноазиатские режимы, которые могли разрешить или отказать в праве перелета и базирования на своей территории, а также право вето в Совете Безопасности ООН, который обладал полномочиями определить, является ли война с терроризмом, проводимая США, законной, и обеспечить ей поддержку. В дальнейшей перспективе Россия могла помочь установить кон-

[52] House K., Higgins A. Putin Warns Bush Against Going It Alone When It Comes to Iraq // Wall Street Journal. 2002. Febr. P. 1 ; Vasilyev Y. After Shanghai, Texas // Vremya MN. 2001. 23 Oct. P. 3, Trans. CDSP 53.43: 1 ; Purdum T. NATO Strikes Deal to Accept Russian Help To Stem Nuclear Weapons. P. 1, 8.

[53] Wines M. Russia Finds Virtue in a U.S. Victory, Looking Toward Integration With the West // New York Times. 2002. 14 May. P. A9 ; Kosmynin A. Party Politics and Political Opposition in Putin's Russia : presentation given at Indiana University. Bloomington, Ind., 2002. 7 May.

[54] Televised Address By Russian President Vladimir Putin // Kommersant. 2001. 25 Sept. P. 2; Trans. CDSP 53.39: 1.

такт с режимами, которые поставляли оружие и финансировали террористические формирования, а также предоставить доступ к нефтяным и газовым запасам, которые могли заменить поставки из потенциально враждебных мусульманских государств [55]. Эти ресурсы могли быть предложены в обмен на поддержку Москвы, в которой та нуждалась. Согласно подходу реалистов, Путин мог надеяться на извлечение пользы для России, сотрудничая и заключая сделки с США. В действительности прибыль могла быть намного более существенной, чем предполагала концепция реализма, так как Москва могла бы вести переговоры с позиции силы, а не слабости. Российские аналитики заговорили о «доктрине Путина» во внешней политике: «радикальном сдвиге» от попытки продолжить великодержавную политику Советского Союза к «безоговорочной» приверженности партнерству с США, которые решили бы экономическую судьбу России и позволили бы ей справиться с угрозами безопасности, такими как терроризм, этнический и религиозный экстремизм и сепаратизм [56].

Третий период (2002–2003 гг.). Какое-то время казалось, что выбор реалистического подхода дает определенные результаты. В награду за новую установку на сотрудничество Москва получила компенсации в сфере экономики и безопасности [57]. Од-

[55] Kasayev A., Khanbabyan A. Day of the Great Divide // Nezavisimaya gazeta. 2001. 20 Sept. P. 1, 5; Trans. CDSP 53.38: 5 ; Lynch A. Russia reexamined: new politics and economy // Great Decisions-2000. N. Y. : Foreign Policy Association, 2000. P. 81, 88 ; Tyler P. Pulling Russia Closer // New York Times. 2002. 14 May. P. 1 ; Reaching Out To Vladimir // The Economist. 2002. 25 May. P. 34.

[56] The Putin Doctrine // Vremya MN. 2002. 25 July. P. 3; Trans. CDSP 54.31: 1 ; Grigoryev Y. Russia First // Nezavisimaya gazeta. 2002. 15 July. P. 2; Trans. CDSP 54.28: 5.

[57] G-8 Rewards Russia for Anti-Terror Role with Full G8 Membership // AFP. 2002. 27 June ; Sanger D. Bush and Putin to Sign Pact to Cut Nuclear Warheads; Weapons Can Be Stockpiled ; Tyler P. Pulling Russia Closer. P. 1, 8 ; Igor Ivanov Defends Post-Sept. 11 Foreign Policy // Izvestiya. 2002. 10 July. P. 1, 6; Trans. CDSP 54.28: 1–4 ; Dymarskiy V. Around the World With Igor Ivanov. Foreign Minister Sums Up Results of 2002 // Rossisskaya gazeta. 2002. 30 Dec.; Trans. Johnson's Russia List. 2002. 31 Dec. ; Felgenhauer P. A Vicious Circle of Terror // Moscow Times. 2001. 27 Sept.

нако подсчет выгод и затрат, который сделал Путин, объявляя свою поддержку Соединенным Штатам, со временем становился все менее благоприятным для России. Масштаб уступок, на которые пошел Президент России, когда согласился на американское военное присутствие в Средней Азии и на Кавказе, оказался значительно больше, чем он, по-видимому, предполагал. Официальные представители Соединенных Штатов недвусмысленно заверили своих российских коллег, что американское базирование здесь будет краткосрочным. Но даже после того, как к весне 2002 г. движение «Талибан» и террористическая организация «Аль-Каида» были вытеснены из Афганистана, американские войска там остались, а США продолжили использовать военные объекты на территории четырех среднеазиатских государств [58]. К августу 2002 г. генерал Томми Фрэнкс, в то время командующий американскими войсками в Афганистане и Средней Азии, объявил, что американское присутствие в Средней Азии возрастет, а военные связи с правительствами в регионе будут расширяться; делегация конгресса, посетившая регион, подчеркнула намерение США оставаться там на неопределенное время; войска Соединенных Штатов были включены в большую программу по подготовке грузинской армии, усиливались военные связи с Азербайджаном. К осени войска США в регионе насчитывали несколько тысяч военнослужащих, и не просматривалось никакой перспективы их ухода из региона. Как сообщалось, Путин был встревожен как долговременным размещением войск, так и тем фактом, что это означало нарушение Америкой своих обязательств [59]. Одно дело – согласиться с краткосрочным использованием военных объектов, совсем другое – поощрять, как полагал Путин, устойчивое геополитическое преобразование, враждебное интересам России.

Путин, возможно, был бы меньше обеспокоен растущим проникновением американцев в сферу бывшего СССР, если бы со-

[58] RFE/RL. 2002. 11 Sept.

[59] Peimani H. Military Buildup Ends U.S.-Russian Honeymoon // Asia Times. 2002. 28 Aug. ; Whalen J. Vying for Dominance in Georgia // The Wall Street Journal. 2002. 8 Oct. P. 26.

трудничество с ними приносило больше выгод. В действительности к концу лета 2002 г. появились признаки того, что российский президент был менее чем удовлетворен результатами выбора реалистической стратегии. Одной из главных целей сотрудничества с Вашингтоном было стремление получить одобрение США на российскую военную кампанию в Чечне[60]. Почти год казалось, что оно вот-вот последует[61]. Однако в конце лета 2002 г. возобновилась критика со стороны США российских действий в Чечне. В то же время Вашингтон начал оказывать на Россию сильное давление в вопросе скорейшего завершения политического урегулирования, чтобы предотвратить возможность распространения конфликта через границу с Грузией, с территории которой действовали чеченские боевики, иногда с помощью агентов «Аль-Каиды»[62]. Этот вопрос достиг критической точки в годовщину событий 11 сентября. Президент Буш выбрал этот день, чтобы обратиться к ООН, призывая к поддержке военных действий против Ирака на основании права на самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН. Путин избрал тот же самый день, чтобы обратиться к своим соотечественникам по поводу чеченского вопроса, ссылаясь на то же положение Устава ООН, настаивая на праве России подавить чеченское восстание, даже если бы эти действия повлекли за собой вторжение на территорию Грузии[63]. Многие эксперты пришли к выводу, что Путин предпринял попытку заключить соглашение: «мы поддержим кампанию, которую вы предлагаете провести в Ираке

[60] Televised Address By Russian President Vladimir Putin.

[61] Strokan S. What's at Stake // Kommersant. 2002. 26 Aug. P. 5; Trans. CDSP 54.35: 1–2 ; Political Forecasts: The United States Versus Iraq and Russia Versus Georgia // WPS Monitoring Agency. 2002. 18 Sept. URL: http://www.wps.ru/e_index.html.

[62] Makarychev M. Georgia: American-Style Invasion and Defense // Rossisskaya gazeta. 2002. 2 Aug. P. 3; Trans. CDSP 54.31: 4–5 ; Strokan S. Georgia Wages War On Terrorism – But So Far It's Defeating Only Russia // Kommersant. 2002. 26 Aug. P. 5; Trans. CDSP 54.35: 1–2.

[63] Sysoyev G., Safronov I., Dvali G. Russian General Staff Is Drawing Up Plan for Special Operation // Kommersant. 2002. 12 Sept. P. 1, Trans. CDSP 54.37: 1–2.

во имя борьбы с терроризмом, если вы поддержите наши усилия устранить проблему терроризма в Чечне и Грузии»[64]. Президент России, вероятно, был горько разочарован, когда США не приняли этих условий.

В экономической сфере выгоды России от сдвига к стратегии реализма также оказались далеки от ожиданий российского президента. США отказались обсуждать вопрос списания России долгов Советского Союза[65]. Не возросли ни экспортные поставки России в США, ни американские инвестиции в Россию[66]. Новые американские таможенные пошлины на российскую сталь нанесли тяжелый удар по промышленному сектору России, который становился все более конкурентоспособным на мировом рынке с конца 1990-х годов[67]. Но самым важным оказалось объявление США о новых, более широких условиях вступления России во Всемирную торговую организацию[68]. Путин объявил на встрече российских послов, что для России это означало невозможность реализовать свой экономический потенциал[69].

Если эти разочарования и не убедили Путина, что реалистический подход не работает на пользу России, то уже другое событие явно доказало необходимость обратиться к великодержавному подходу. Этим событием стала новая доктрина национальной безопасности США, которую президент Буш изложил в сентябре 2002 года. Советники Путина посчитали наиболее спорным

---

[64] Socor V. Putin's New Tune: I've Got Georgia on My Mind // Wall Street Journal. 2002. 14 Aug. ; Whalen J. Vying for Dominance in Georgia ; Vladimir Putin, Friend or Foe of the West? // The Economist. 2002. 21 Sept. P. 46–47.

[65] Szalai Z. Russia Can No Longer Be Written Off // Nepszabadsag. 2002. 18 Dec.; Trans. Johnson's Russia List. 2002. 19 Dec. ; Political Forecasts: The United States Versus Iraq and Russia Versus Georgia.

[66] U.S. Grants Russia Market-Economy Status // RFE/RL. Newsline. 2002. 7 June ; Szalai Z. Russia Can No Longer Be Written Off.

[67] Hay W. A. America, Europe and Russia: Bush's Search for Common Ground // Foreign Policy Research Institute. 2002. June.

[68] Davis B. Zoellick Says Trade Opens Reform Doors // Wall Street Journal. 2002. 15 Sept.

[69] Putin Outlines His Foreign Policy Priorities // RFE/RL. Newsline. 2002. 13 July.

в этой доктрине настойчивость в том, что США не только должны добиться «военного могущества, недоступного любому противнику», но также применять упреждающие удары по любой цели, представляющей угрозу безопасности США, и при необходимости делать это в одиночку [70]. Для российских экспертов это означало, что США отказались впредь уважать суверенитет государств, больше не будут считать себя ограниченными международным правом и собираются игнорировать Устав ООН [71]. А Ирак, по-видимому, станет той морской свинкой, на которой США испытают свою новую стратегию [72].

Путин выразил свое отношение к этому в очень показательных неподготовленных высказываниях на встрече с генералами и офицерским составом в Министерстве обороны РФ: «Мы не можем не замечать растущую агрессивность весьма влиятельных сил в некоторых странах мира, что, в сочетании с понижающейся эффективностью международных институтов по поддержанию глобальной безопасности и разрешению конфликтов, конечно же, вызывает озабоченность». «Баланс в мире со всей очевидностью нарушен. Новая архитектура международной безопасности находится только в процессе становления»[73]. Новая американская доктрина безопасности, наряду с политикой администрации Буша и заявлениями в отношении Ирака, по-видимому, убедила Путина, что создание такой архитектуры – дело большей важности, чем сотрудничество с Соединенными Штатами.

В таком контексте выбор политики, свойственной великой державе, был, несомненно, привлекательным. Эта политика пред-

---

[70] Foreign Minister Says No Major Differences Divide U.S., Russia // RIA-Novosti. 2002. 21 Sept.; Trans. RFE/RL. Newsline. 2002. 23 Sept.

[71] Frolov V. Orchestra of Great Powers // Vremya MN. 2002. 19 June. P. 7; Trans. CDSP 54.25: 5.

[72] Strokan S. What's at Stake // Kommersant. 2003. 5 Mar. P. 9; Trans. CDSP 55.9: 4–5.

[73] Вестник военной информации. 2003. № 2 (134). Февр. С. 6. Цит. по: Felgenhauer P. Wiggling Toward Isolation // Moscow Times. 2003. 27 Febr. ; Vladimir Putin Sets Military a Task of Global Dimensions // Kommersant. 2003. 22 Febr. (№ 3); Trans. CDSP 55.8: 7.

ставляла собой такую «архитектуру безопасности», которая могла бы защитить Россию: международная многополюсная система, которая могла бы объединиться для сдерживания любого из полюсов, возжелавшего гегемонии. Более того, перспектива войны с Ираком, инициатором которой выступала Америка в нарушение принципов ООН, наряду с тем, что для России создание многополярной архитектуры казалось жизненно важным, также сделала такую архитектуру более возможной, чем раньше. Ни Китай, ни Индия, ни группа антиамериканских режимов, чью поддержку Россия могла мобилизовать, не могли выступить эффективным противовесом американскому могуществу. До тех пор пока Европа и Соединенные Штаты действовали сообща, никакие значимые альтернативные центры силы возникнуть не могли. Разделенная Европа с двумя из своих наиболее могущественных и влиятельных государств, готовыми сотрудничать с Россией, сделала это возможным. Стремление Германии и Франции получить поддержку России по вопросу Ирака сделало великодержавную политику гораздо более многообещающей стратегией.

Четвертый период (2004–2008 гг.). Однако такое положение дел было недолговечным. Как только вторжение в Ирак стало свершившимся фактом, новые союзники России оказались более восприимчивы к попыткам Америки залечить разрыв внутри Североатлантического альянса, а большинство других членов активно содействовали этим усилиям [74]. Оказалось, что существует очень мало вопросов, по которым лидеры Франции и Германии чувствуют себя комфортно, публично поддерживая Россию против США. Наоборот, с начала 2004 г. не только взгляды правительств в Париже и Берлине, но и почти всех членов НАТО стали сходиться с Вашингтоном по большинству вопросов, которые глубоко волновали Россию.

По мере того как возможность применения великодержавной политики быстро уменьшалась, увеличивалась необходимость в четкой внешнеполитической стратегии. В период с вес-

[74] Putting the World Back Together Again // The Economist. 2003. 7 June (N 20–22).

ны 2004 г. по весну 2005 г. российское правительство вынуждено было противостоять событиям, которые оно воспринимало как серьезные угрозы внутренней стабильности и внешней безопасности страны.

Первой из этих угроз стало растущее неодобрение Западом политики администрации Путина, рассматриваемой ими как недемократическая. Это началось в конце 2003 г. после ареста нефтяного магната Михаила Ходорковского по обвинению в уклонении от налогов, мошенничестве и коррупции. Критика усилилась в период выборов Президента России весной 2004 г. и впоследствии постоянно возрастала. Поначалу утверждения, что Кремль нарушает правовые нормы, не дает возможностей для политического диалога, восстанавливает авторитаризм и попирает права человека, были ограничены только западными средствами массовой информации, однако постепенно они стали формулироваться на все более высоких уровнях власти в США и Европейском союзе[75]. Такой обвал критики представлялся Путину больше чем просто оскорбительным, – попыткой делегитимизировать его правительство в глазах российских граждан. Казалось, западные журналисты, официальные лица и главы государств провоцировали и даже спонсировали оппозицию правлению Путина и политическим институтам государства[76].

Во время усиливавшегося вызова руководству внутри страны в марте 2004 г. официально состоялось долгожданное вхождение стран Балтии в НАТО, а вскоре после этого бывшие советс-

[75] Kalashnikov V. The Kremlin and the 'The Hand of the West' // Russky kuryer. 2004. 16 Mar. P. 6; Trans. CDSP 56:11: 6 ; Sidorov D., Belov P. Bush Turns Up the Cold // Kommersant. 2004. 17 Sept. P. 1, 9; Trans. CDSP 57:37: 9–10 ; Chivers C. J., Arvedlund E. Russia Tycoon Given Nine Years on Tax Charge // New York Times. 2005. 1 June ; Bai Y. Condoleezza Rice Accused of Being Devoted to Bush and Soft on Russia // Izvestiya. 2005. 20 Jan. P. 5; Trans. CDSP 57:3: 9 ; Karaganov S. Anticipating the Positive // Rossiskaya gazeta. 2005. 22 Febr. P. 1, 3; Trans. CDSP 57:8: 2–3 ; Myers S. L. Cheney Rebukes Russia on Rights at Europe Forum // New York Times. 2006. 5 May ; Rutenberg J., Kramer A. Russia Stumbles in Its Bid to Join Key Trade Group // New York Times. 2006. 16 July ; Stolberg S. G. Chastizing Putin, Bush Says Russia Derails Reform // New York Times. 2007. 6 June.

[76] Kalashnikov V. The Kremlin and the 'The Hand of the West'.

кие военные объекты в этих странах стали доступны для использования Североатлантическим альянсом. Эти шаги существенно не усилили альянс: даже министр обороны РФ признал, что эти государства не смогут внести существенный вклад в коллективную оборону стран-членов, поэтому их вступление ослабляет военный потенциал организации [77]. Однако сам факт расширения был важным как показатель позиции и намерений Запада в отношении России. Официальные лица РФ уже давали понять, что рассматривают включение в НАТО в 1999 г. трех бывших членов Организации Варшавского договора как нарушение официальных заверений, данных Москве западными лидерами; вхождение же на территорию, являвшуюся ранее частью СССР, означало, что НАТО перешла красную черту [78]. Безопасность западных границ России веками основывалась на существовании буферной зоны, нарушение этой зоны означало пренебрежение жизненными интересами России. Такие действия могли интерпретироваться не иначе как враждебные: «у нас есть справедливое право откровенно спросить – против кого это расширение?» – заявил Путин [79].

На фоне того, что воспринималось как усилия Запада подорвать власть российского правительства внутри страны и его способность защитить свои границы извне, становится понятной трактовка Путиным захвата школы в Беслане осенью 2004 года. По-видимому, это событие было рассчитано на то, чтобы вынудить правительство пойти на уступки Чечне, что могло привести к дезинтеграции России, в то же время оно дискредитировало правительство, которое было не в состоянии это предотвратить и не готово справиться с ним. Кому был выгоден такой результат? Ответ казался логичным: правительствам За-

[77] Shanker T. Russian Faults NATO Opening to Baltic States // New York Times. 2004. 15 Aug.

[78] Karabeshkin L. A., Spechler D. L. EU and NATO Enlargement: Russia's Expectations, Responses and Options for the Future // European Security. 2007. N 16:3–4. P. 307–328.

[79] Putin V. Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy. 2007. 10 Febr. URL: http://www.securityconference.de.

пада, которые видели угрозу в военной мощи России. По мнению Путина, западные лидеры, стоявшие, как он допускал, за террористической операцией, были подобны политикам в Мюнхене, подстрекавшим Гитлера пойти на восток. Новые «мюнхенские умиротворители» стремились направить исламский фундаментализм против России [80].

Осознание Путиным такого серьезного вызова России, брошенного Западом как извне, так и внутри государства, только усилилось из-за «цветных революций» на Украине и в Киргизии в 2004–2005-х годах. Безопасность и благополучие России зависели от тесных уз, связывающих ее с государствами в непосредственном окружении. Поддержка Западом оппозиционных движений, направленных против пророссийских правительств в этих государствах, могла расцениваться Кремлем не иначе как часть плана по подрыву безопасности и благополучия России. СНГ являлось законной сферой влияния РФ, разрушение которой Путин намерен был предотвратить [81]. А теперь эта сфера распадалась благодаря усилиям Запада.

Если Путин и сомневался в причастности Запада к «цветным революциям», то президент Буш развеял эти сомнения весной 2005 года. В речи, мало замеченной западной прессой, но широко освещавшейся в российской, американский президент объявил о создании нового корпуса поддержки (Active Response Corps). Эта структура должна была осуществлять деятельность по поддержке политических перемен, где бы ни потребовалась помощь демократическим силам в критический момент. В этой речи Буш выказал уверенность в том, что у корпуса будет много возможностей для деятельности, включая новые «цветные революции» на постсоветском пространстве [82]. В России прокомментировали данное заявление как расширение доктрины Буша, по

[80] Trenin D. Reading Russia Right. P. 1–12.

[81] Putin V. Speech to Russian Security Council. 2004. 19 July. URL: http://www.ghana.mid.ru/nfr/nfr268.html.

[82] Bush G. W. Speech to International Republican Institute. 2005. 18 May. URL: http://www.whitehouse.gov/news/release/2005/05 ; Zygar M. Harbinger of Color Revolutions // Kommersant. 2005. 20 May; Trans. CDSP 57:21: 4–5.

которой Америка имеет «право повсеместно менять в разных концах света политическую систему»[83]. По мнению Путина, российская политическая система могла с большой вероятностью стать целью в ближайшем будущем[84].

Путинское ощущение внешней и внутренней угрозы на российском «заднем дворике» достигло своего пика с восстанием в Андижане, в узбекской части Ферганской долины, в мае 2005 года. Кремль пришел к выводу, что к этим событиям были причастны исламистские организации, действующие в Афганистане, а не западные правительства или НПО[85]. Однако связь между этими правительствами и интригами исламских фундаменталистов установилась в голове Путина еще после Беслана. Существовала и версия, что террористы захватят власть вдоль границ России вслед за волнениями во время новых возможных «цветных революций» или при неудачной смене режима (по примеру попыток, совершенных в Ираке и Газе). События в Андижане, в свете нежелательных политических перемен в СНГ, показали, что России срочно нужна стратегия для противодействия двойной угрозе.

В ответ на эту необходимость Путиным был принят подход ко внешней политике, который мы называем «самоутверждающим подходом» (Assertivism). Перед Россией стояла важнейшая задача – предотвращение усиления двойной угрозы. В соответствии с этим подходом Запад не должен был иметь возможности влиять на политический процесс в России, а западное влияние и присутствие на постсоветском пространстве необходимо было сдержать и минимизировать. Частично этому могли помочь приемы сдерживания и запугивания, унаследованные со времен «холодной войны». Действия Путина по поддержке российских стратегических сил и демонстрации их возможностей имели ту же цель, что и российское «громыхание оружием» перед Грузией. Было необходимо показать США и их старым и

[83] Васильев А. Буш пообещал революции // Труд. 2005. 20 мая.

[84] Trenin D. Reading Russia Right. P. 1–12.

[85] Zaytseva A., Solyanskaya K. NATO Has Been Asked to Leave Central Asia.

новым союзникам, что они стоят перед угрозой уничтожения [86]. Если же эта демонстрация потребовала бы нарушения обязательств по международным соглашениям, к чему могло привести развертывание обычных сил и ядерного оружия средней дальности, России не нужно колебаться перед принятием таких шагов. В соответствии со самоутверждающим подходом Россия должна применять любые рычаги давления для собственной защиты от угроз. Одним из таких инструментов являлся российский контроль над обширными энергетическими ресурсами и средствами их доставки. Москва не должна была колебаться в применении этого рычага, для того чтобы не дать соседям сотрудничать с Западом. Более того, России было необходимо следить, чтобы не потерять контроль над ресурсами: иностранные инвестиции в российские энергетические ресурсы должны были быть сокращены [87]. Еще один потенциальный инструмент, который могла использовать Россия, – манипуляция сепаратистскими конфликтами. Разжигая подобные конфликты по желанию, Россия могла бы вызвать нужное для себя поведение некоторых стран СНГ или убедить НАТО, что их членство в альянсе являлось бы тяжелой и рискованной обузой [88].

Менее важные, чем дома и в ближнем зарубежье, но необходимые шаги России необходимо было предпринять в дальних странах. Москва должна была поддерживать свои возможности по сдерживанию западной военной мощи и политического влияния на дальних расстояниях, особенно на Ближнем Востоке. В этом близком к ее границам регионе у России суще-

[86] Golts A. The High Price of Parity // Moscow Times. 2005. 8 Nov.; Trans. Johnson's Russia List. 2005. 8 Nov.

[87] Kramer A. Shell Cedes Control of Sakhalin-2 to Gazprom // International Herald Tribune. 2006. 21 Dec. ; Elder M. Gazprom Gets Kovykta Gas Field on the Cheap // St. Petersburg Times. 2007. 26 June.

[88] Regional Security in the South Caucasus: The Role of NATO / S. Cornell, R. McDermott, W. O'Mally [et al.]. Washington, D.C. : Central Asia-Caucasus Institute, 2004. P. 17 ; Geehreng P. Confronting the Ghost of Stalin: Euro-Atlantic Efforts to Secure Georgia. December. Monterey, CA : Naval Post-Graduate School, 2007. P. 72.

ствовала отличная возможность самоутвердиться, и Путин этим занялся [89].

Самоутверждающий подход требовал от правительства опровергать любую критику его действий, исходящую с Запада, и пытаться дискредитировать правительства и организации, от которых этот критицизм исходил, путем демонстрации их лицемерия и недоброжелательных намерений. Кремль, часто в лице самого Путина и его помощников, активно следовал данной установке. Путин заявил журналистам, что западная критика действий России по вопросам демократии и прав человека – не что иное, как попытка надавить на Москву в обеспечении уступок по широкому кругу вопросов, по которым Россия и Запад расходились [90]. Министр иностранных дел России Сергей Лавров утверждал, что весь проект «демократизации», который Запад так агрессивно продвигал, вовсе не был направлен на благополучие народов стран СНГ. Скорее, это были попытки разжигания антироссийских настроений в регионе [91]. Теперь правительство Путина взяло на себя защиту руководителей государств, которые заявляли, что стали целью западной программы по глобальной смене режимов. Кремль пытался убедить внутреннюю и внешнюю аудиторию, что даже если лидер какой-либо страны проводил репрессии, международное право не позволяло путем ин-

[89] Так, Россия заключила соглашение с Сирией для переоткрытия военно-морских баз советского периода на ее территории. See: Klussman U. An Old Base (Friendship) Gets a Facelift // Spiegel Online. 2006. 22 June. URL: http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,422911,00.html. Израильские источники полагают, что это часть разведывательных мероприятий, которые Россия предпринимает в свете планируемого размещения ПРО США в Европе (www.Jewish_Daily_News@yahoogroups.com). В следующем году Путин совершил визит в Саудовскую Аравию для обсуждения будущего Ближнего Востока и совместных экономических предприятий с традиционным американским союзником (see: Putin Visits Saudi Arabia // AP. 2007. 11 Febr.). Когда США и ЕС отказались признать новоизбранное правительство Хамас в Газе, Москва принимала его лидеров и пообещала экономическую помощь, несмотря на то что они связаны с чеченскими террористами (see: Chazan G. Russia Reasserting Itself in Mideast // Wall Street Journal. 2003. 6 Mar. ; Strategic Intelligence Review. 2007. 12 July).

[90] Myers S. From Moscow, A New Chill.

[91] Lavrov S. The Foreign Policy of Russia: A New Phase.

тервенции подорвать его правление или отстранить его от власти. Предпринятое во имя демократии, подобное действие не могло быть более недемократическим, утверждало российское правительство [92].

Российская внешняя политика после путинского президентства

Российская внешняя политика под руководством президента Путина претерпела значительные сдвиги в содержании, тоне и стиле. Эти сдвиги прошли в виде четырех отдельных стадий, каждая из которых порождала отличные от других конкретные действия и риторику [93]. События, произошедшие на мировой арене, а также заявления внешних сил, несомненно, сыграли важную роль в формировании российской политики. Однако у Путина было много вариантов для ответа на поведение Запада. Более того, ни разу эти перемены в политике внешних сил не были столь значительными, чтобы привести к таким радикальным изменениям в политике России. В самом деле, во все времена в России были силы, боровшиеся как против, так и за принятие нового подхода к отношениям с США и НАТО. Таким образом, понимание подхода к внешней политике, которого придерживался президент на каждом

[92] Так, в 2006 г. министр иностранных дел Лавров поддержал правительство Судана, которое осудило, как попытку «смены режима», ожидаемую резолюцию Совета Безопасности ООН, призывавшую к отправке миротворцев ООН в Дарфур (see: Strategic Intelligence Review. 2006. 6 Sept.). Российское правительство даже неохотно критиковало нарушения прав человека другими, утверждая, что такое внешнее давление незаконно. В 2007 г., например, Россия заблокировала попытку Совета Безопасности ООН осудить поведение правительства Мьянмы. В общем, за последние годы Москва противостояла попыткам западных правительств ставить вопросы правильного управления и демократии в повестку дня Совета Безопасности ООН (see: MacFarquhar N. Sanctions Plan On Zimbabwe Vetoed in U.N. // New York Times. 2008. 12 July).

[93] В нашей главе намеренно показаны различия между этими фазами – новые и особенные черты. Полный, ежедневный анализ всего, что Россия сделала или сказала на мировой арене, конечно, демонстрирует моменты наложения фаз и несогласованности в каждой фазе.

этапе, и определение причин, почему именно этот подход принял Путин, являются необходимыми для понимания его политического выбора.

Когда в мае 2008 г. Президентом России стал Дмитрий Медведев, появились намеки на то, что либеральный подход, никогда не пользовавшийся влиянием в период президентства Путина, может стать более влиятельным. И до, и после своего избрания новый президент не уставал подчеркивать свою приверженность либеральным ценностям, включая «безусловную» правительственную поддержку прав человека и экономической и общественной свободы, политического соревнования и уважения к закону. Более того, он связывал утверждение этих ценностей у себя в стране с отношениями России с другими странами. Медведев сказал, что такой подход к внутренней политике приведет к усилению роли России в мировом сообществе, сделает Россию более открытой миру и облегчит диалог с другими народами [94].

Вскоре после избрания Медведева российский комментатор предположил, что привлекательность стратегии самоутверждения для руководителей страны связана с фактом, что присущий ему образ западной враждебности оправдывает авторитарное правление. Если Медведев собирался проводить более либеральную внутреннюю политику, ему не нужно было бы такое оправдание, и он может легко изменить курс [95]. Однако сначала ничего в действиях Медведева не указывало на то, что он изменит подход к внешней политике. Его риторика по отношению к Западу изначально почти не отличалась от путинской, а позиции, которые Россия занимала в ООН, исходили из присущей стратегии самоутверждения посылки, будто усилия западных стран продвигать демократию в других странах пред-

[94] Levy C. J. U.S. Is in No Shape to Give Advice, Medvedev Says // New York Times. 2008. 3 July. P. 9 ; Денисов А., Ситнина В. Действующий: Дмитрий Медведев принес присягу // Время новостей. 2008. 8 мая.

[95] Russia Nearing End of ‘Confrontational Cycle’ with West : interview with Andrei Piontkovsky, Executive Director of the Strategic Studies Center, Moscow. 2008. 14 Apr. URL: http://www.cfr.org.

ставляют собой незаконное и нелегитимное вмешательство в их внутренние дела [96].

Российское вторжение в Грузию в августе 2008 г. также отражает стратегию самоутверждения, которой придерживался Путин. Это была гораздо более широкая операция, чем требовалось, чтобы остановить атаку Тбилиси на Цхинвал, как и продолжительная оккупация грузинской территории к югу от границы Южной Осетии. Трудно не увидеть в действиях России желание продемонстрировать, что Кавказ является частью ее «сферы особых интересов», в которую НАТО не имеет права проникать [97]. С точки зрения самоутверждающего подхода такая демонстрация давно запоздала. Россия не предприняла никаких действий,

[96] Во время экономического форума в Санкт-Петербурге в июне 2008 г. Медведев осудил американский «эгоизм» (White Nights // The Economist. 2008. 14 June. P. 68). Он затем сказал группе иностранных журналистов, что Америка в депрессии должна прекратить читать лекции другим странам о том, как они должны себя вести (Levy C. J. U.S. Is in No Shape to Give Advice, Medvedev Says). На саммите G-8 в 2008 г. новый Президент России угрожал неуточненными «ответными шагами» в случае, если США разместят компоненты противоракетной обороны в Восточной Европе (see: Gutterman S. A Mixed Performance for Medvedev in G-8 Debut // Associated Press. 2008. 10 July). Первым важным решением в ООН после того, как Медведев занял пост, Россия наложила вето на резолюцию Совета Безопасности, внесенную США и поддержанную всеми западными членами. Резолюция вводила бы санкции против Зимбабве, чтобы заставить ее президента ввести оппозицию в правительство. Российский посол в ООН заявил, что резолюция представляет собой чрезмерное вмешательство во внутренние дела Зимбабве и потому является «незаконным и опасным» (see: MacFarquhar N. Sanctions Plan On Zimbabwe Vetoed in UN).

[97] Вопрос об ответственности за августовскую войну вызвал серьезные разногласия не только между российскими и западными аналитиками, но и среди российских комментаторов. В то время как большинство российских источников обвиняли грузинского президента Михаила Саакашвили, некоторые осведомленные эксперты по вопросам обороны признавали, что российское вторжение планировалось и готовилось задолго и было нацелено главным образом на утверждение того, что Грузия останется в сфере влияния Москвы (см.: Фельгенгауэр П. Это была не спонтанная, а спланированная война // Новая газета. 2008. 13 авг. URL: http://www.novayagazeta.ru/data/2008/59/04.html ; Военно-промышленный курьер. 2008. 20 авг. Цит. по: Felgenhauer P. Russia Is Ready for a Major Confrontation with the West // Eurasia Daily Monitor. 2008. 25 Aug.).

когда страны Балтии вошли в НАТО, пренебрегая не раз повторявшимися предупреждениями, что это неприемлемо для Москвы. На этот раз необходимо было сделать понятным Западу, что Россия готова использовать силу для защиты своих интересов на постсоветском пространстве. Полезным было также раскрыть блеф НАТО, показав ее слабость в этом регионе и нежелание сталкиваться с Россией на ее «заднем дворе».

Весьма вероятно, что решения о степени и размахе военных операций России отражали продолжающееся влияние Путина на внешнюю политику страны. Бывший президент был первым российским руководителем, который поддержал вторжение, обвинив США в провоцировании конфликта и совершив широко разрекламированный визит в Северную Осетию для встречи с солдатами и беженцами из зоны конфликта [98]. Однако нет никаких доказательств того, что взгляды Медведева на войну как-то отличались. Скоро он стал повторять путинские оценки и настаивать на том, что страны, граничащие с Россией (и даже некоторые, находящиеся на расстоянии), представляют ее сферу интересов [99]. Антагонизм между Россией и НАТО, вспыхнувший в результате вторжения, был осложнен тем, что Запад воспринимал как невыполнение Россией соглашений о прекращении огня, и признанием Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. В результате этих событий отношения России с Западом опустились до самой низкой точки с момента окончания «холодной войны».

После войны Путин продолжал играть главную роль в определении внешней политики России. Его стремление утвердить

[98] Путин обвинил Соединенные Штаты не просто в вооружении и подготовке грузин, но и в побуждении их к нападению на Южную Осетию (see: Interview on CNN. 2008. 28 Aug. ; Levy C. J. Putin Suggests U.S. Provocation in Georgia Clash // New York Times. 2008. 29 Aug. ; Osipovich A. Putin, Not Medvedev, Remains Master of Russian Foreign Policy. URL: http://www.Eurasianet.org (date of access: 2010. 7 May).

[99] Однако именно Медведев отдал формальный приказ о начале операции (see: Osipovich A. Putin, Not Medvedev, Remains Master of Russian Foreign Policy ; Kramer A. E. Russia Claims Its Sphere of Influence in the World // New York Times. 2009. 1 Sept. ; Barry E. President Medvedev of Russia Dismisses Georgia's Leader as a 'Political Corpse' // New York Times. 2008. 3 Sept.).

привилегированные интересы России на территориях, граничащих с нею, осталось неизменным [100]. В то же время, однако, события 2009–2010-х гг. показывают, что Медведев начал оказывать собственное влияние на российскую внешнюю политику. Новый президент представляется менее склонным принимать допущения стратегии самоутверждения. Во всевозрастающей мере он, кажется, склоняется к реалистическому подходу в отношениях с Западом. В нескольких ключевых областях политики Медведев показал готовность принять западную позицию или пожелания для того, чтобы достичь компромисса в переговорах, в то время как Путин оставался настороженным по отношению к намерениям Запада и сопротивлялся поддержке западных инициатив. Осенью 2009 г., например, Медведев дал понять, что он может согласиться с наложением новых санкций на Иран, чтобы заставить его выполнить резолюции Совета Безопасности ООН по поводу его ядерной программы [101]. Когда продолжительные переговоры с Ираном не дали плодов, он начал выражать свое разочарование и публично критиковал Иран за попытку спрятать свой новый завод по обогащению урана [102]. Путин,

[100] Так, например, похоже, что именно Путин руководил выстраиванием отношений России с Кыргызстаном после переворота в апреле 2010 года. Именно он немедленно позвонил Розе Отунбаевой, главе нового временного правительства, чтобы заверить ее в готовности Москвы признать ее руководство и предложить 50 миллионов долларов в виде займа и помощи ее стране. Это был характерно самоутверждающий ход по укреплению российских стратегических интересов в регионе. Путин был также в центре переговоров с Украиной, которые позволили России сохранить свой Черноморский флот в Крыму еще на 25 лет, чрезвычайно важная задача с точки зрения самоутверждения (see: Osipovich A. Putin, Not Medvedev, Remains Master of Russian Foreign Policy).

[101] Хотя они редко срабатывают, – сказал Медведев Обаме на встрече в сентябре 2009 г., – в некоторых случаях они неизбежны. See: Russia Open to Tougher Iran Sanctions. URL: http://www.cbsnews.com (date of access: 2009. 23 Sept.).

[102] Обращая внимание на эволюцию взглядов Медведева, Обама подчеркнул, как его радует открытость российского лидера к доводам убеждения (Cooper H., Mazzetti M. A Cryptic Note From Teheran Ignites Days of Urgent Diplomacy // New York Times. 2009. 26 Sept. ; Sanger D. E., Broad W. J. U.S. and Allies Press Iran Over Nuclear Plant ‘Deception’ // New York Times. 2009. 26 Sept. ; Schwirtz M. Nuclear Plant Built for Iran Is Delayed, Russia Says // New York Times. 2009. 17 Nov.).

по контрасту, продолжал высказывать свое неприятие новых санкций [103]. Неясно, согласился ли он в конце концов с голосованием России в СБ ООН за санкции весной 2010 года.

Есть также свидетельства разногласий между Медведевым и Путиным по отношению к заключению нового соглашения о стратегических вооружениях с США. В этом случае разница отражала увеличивающийся зазор во взглядах двух человек на внешнюю политику. Путинская стратегия самоутверждения заставляет его больше интересоваться усилением российского ядерного арсенала, чем его ограничением, особенно после того, как США объявили о своем намерении разместить компоненты противоракетной обороны в Польше и Чехии. Путин ответил на это объявление угрозой выхода из договора о ядерных средствах средней дальности в случае выполнения Соединенными Штатами этих планов [104]. Медведев поднимал вопрос о противоракетной обороне в связи с переговорами о контроле над стратегическим вооружением. Однако в характерном духе реализма, когда США твердо отвергли увязку двух вопросов, он уступил, подписал предварительное соглашение о сокращении ядерных арсеналов, которое не требует от США предварительного отказа от строительства объектов в Восточной Европе. Недовольный такой уступкой, Путин предпринял попытку в последний момент обусловить соглашение о стратегических вооружениях американским согласием отказаться от своих планов по противоракетной обороне, но Медведев, тем

[103] Путин не хотел поддерживать принудительные меры, за использование которых в отношениях с остальным миром он так часто критиковал США. See: Putin: Iran Sanctions Talk Premature. URL: www.cbsnews.com (date of access: 2009. 14 Oct.) ; Kramer D. J. Putin Is Medvedev's Biggest Spoiler // The Moscow Times. 2010. 13 Jan.

[104] Kimball D. G. Missile Defense Collision Course Arms Control Today. 2007. July – Aug. Путин также отказался обсуждать сотрудничество с США по вопросу противоракетной обороны, если США не откажутся от своих планов. Медведев согласился продолжать это обсуждение без американских обязательств по этому вопросу (see: Fletcher M. A., Pan P. P. U.S. and Russia To Reduce Arsenals // Washington Post. 2009. 7 July).

не менее, пошел до конца, когда Вашингтон отказался от такого условия [105].

Весьма вероятно, что отход Медведева от самоутверждающего подхода к реализму был облегчен изменениями в международной обстановке. Выборы 2008 г. в США привели к власти президента, весьма желающего «перезагрузить» отношения своей страны с Россией и стремящегося вести переговоры с Ираном. Настойчивое желание иранского правительства продолжать и ускорять свою программу обогащения урана и раскрытие новой тайной деятельности с его стороны сделали вопрос о новых санкциях более убедительным. Решение Обамы перестроить американскую программу противоракетной обороны таким образом, чтобы она не требовала, хотя и могла включать, размещения ее компонентов в Чехии или Польше, удовлетворило многих в России [106]. Глобальный экономический кризис, который стал ощущаться в 2008 г., сильно ударил по России, когда резко уменьшились мировые цены на энергию. Взятые вместе, эти перемены сделали сотрудничество с Соединенными Штатами более привлекательным и более важным для обеих сторон, хотя и подчеркивали относительную

[105] Некоторые обозреватели считают, что Путин пытался заблокировать соглашение, не содержавшее такого условия (see: Putin Says U.S. Missile Shield Plan Harms Arms Control Efforts // NTI Global Security Newswire. 2010. 4 Jan. ; Kramer D. J. Putin Is Medvedev's Biggest Spoiler ; Sheridan M. B., Shear M. D. U.S., Russia Agree to New Arms Control Treaty // Washington Post. 2010. 27 Mar.). Медведев также сделал значительную уступку по потолку, обусловленному договором. Он пытался добиться гораздо более резкого сокращения количества носителей с обеих сторон (see: Fletcher M. A., Pan P. P. U.S. and Russia To Reduce Arsenals).

[106] Отказываясь от планов администрации Буша по размещению радара в Чешской Республике и 10 наземных перехватчиков в Польше, Обама четко дал понять, что США разработают новую программу, которая будет включать наземные перехватчики и сенсоры в Европе. Обама не исключил ни вероятности того, что местом их размещения станут эти страны, ни того, что они будут в центре консультаций США с их союзниками по НАТО по вопросу противоракетной обороны (see: Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. 2009. 17 Sept. ; Baker P. White House Scraps Bush's Approach to Missile Defense // New York Times. 2009. 18 Sept.).

слабость России. Однако стоит заметить, что два российских лидера по-разному ответили на эти перемены. Их контрастирующие позиции показывают, что взгляды преемника Путина гораздо ближе к реализму (а во внутренней политике вероятно даже к либерализму)[107].

Трудно сказать, какой из подходов, составлявших суть внешнеполитических дебатов в России, будет превалировать в последующие годы. Возможно, появится новый, до настоящего времени неизвестный подход. Можно, вероятно, ожидать, что в оставшуюся часть президентского срока Медведев будет пытаться сохранить хорошие рабочие отношения между Россией, с одной стороны, и США и НАТО – с другой. Будут ли эти отношения такими теплыми, как те, что существовали в течение года после терактов 11 сентября 2001 г., будет, вероятно, зависеть от развития международной обстановки. Близость того периода была результатом в значительной степени ощущения серьезной опасности, разделявшегося обеими сторонами. Резкое ухудшение ситуации в Афганистане, где силы НАТО могут постепенно потерять позиции в войне против Талибана, и крупные акты исламистского насилия в России и Центральной Азии могут иметь такой же эффект. В отсутствие такого развития событий отношения, скорее всего, будут менее близкими, но все равно позитивными. Если большая часть мировой экономики останется в состоянии рецессии, Россия не будет переживать такой сильный экономический рост, какой характеризовал второй срок Путина. Такой сценарий акцентирует преимущества реалистического подхода, который с самого начала был нацелен на то, чтобы Россия получила максимум в ситуации сравнительной экономической слабости. Самоутверждение, которое отражало самоуве-

[107] Обама быстро заметил эту разницу, комментируя накануне своей поездки в Россию в июле 2009 г., что в то время как Медведев понимает, что «подходы к российско-американским отношениям времен холодной войны устарели, Путин все еще стоит одной ногой в старом подходе к ведению дел» (see: Obama: Putin Is Keeping One Foot in the Old Ways'. URL: http://www.guardian.co.uk (date of access: 2009. 2 July).

ренность, опиравшуюся на экономические успехи, окажется в этой ситуации менее пригодным.

В несколько более долгой перспективе внутренняя политика России будет главным фактором в определении ее внешней политики: она будет определять количество и состав ключевых игроков, принимающих решения, личный опыт и взгляды которых будут играть важную роль. В частности, результат президентских выборов 2012 г., очевидно, чрезвычайно важен. Если победит Путин, мы, вероятно, можем ожидать возвращения к стратегии самоутверждения в российской внешней политике, с сопутствующим увеличением трений между Россией и ключевыми членами НАТО, особенно Соединенными Штатами. Если глобальная экономика заметно укрепится, и цены на энергоносители станут устойчиво подниматься, такой результат выглядит наиболее вероятным.

Выводы

Сравнение подходов к внешней политике России при Путине

Подход	Период влияния на Путина	Ведущие представители	Отношения с Западом/США	Цели	Средства/отношения с другими
1. Либеральный	–	Андрей Козырев	Естественные союзники, нет фундаментальных конфликтов интересов с Россией	Продвижение свободного рынка, демократических институтов в России и в мире	Тесное партнерство с Западом
2. Националистический	2000–2001	Леонид Ивашов, Владимир Жириновский	Совершенное отчуждение, «они стремятся ослабить Россию»	Защита уникального наследия России, независимость, усиление Российского государства	Развитие отношений со странами ближнего зарубежья, восстановление российских Вооруженных сил

Окончание таблицы

Подход	Период влияния на Путина	Ведущие представители	Отношения с Западом/ США	Цели	Средства/ отношения с другими
3. Реалистический	2001–2002	Игорь Иванов	У США есть отличные от российских, но не обязательно противоположные интересы	Модернизация российской экономики	Заключение сделок, сотрудничество с Западом
4. Великодержавный	2002–2003	Евгений Примаков	США – агрессивный соперник, стремящийся к мировой гегемонии	Глобальное влияние России, пресечение амбиций Соединенных Штатов	Активная дипломатия, поддержание множественных центров мирового влияния, усиление международных организаций
5. Самоутверждающий	2004–2008	Сергей Иванов, Вячеслав Сурков	Враждебны к России, стремятся распространить на Россию свою систему	Сохранение суверенитета России, защита системы «управляемой демократии»	Исключение Запада из бывшей советской сферы, отпор критике со стороны Запада

Глава 4
МЕЖДУ КОЛИЧЕСТВОМ И КАЧЕСТВОМ: НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РАЗВИТИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ

Модернизация или реформирование

Последнее десятилетие как в экспертном сообществе, так и на официальном уровне постоянно шел безуспешный спор о том, что у нас происходит в Вооруженных силах (ВС): модернизация или реформирование. В начале 2000-х много говорили о военной реформе, под которой тогда понимали постепенный перевод армии и флота на контрактный принцип комплектования. Эту идею активно продвигали политическая партия «Союз Правых Сил» и Российская демократическая партия «Яблоко». И им удалось добиться значительного успеха. Так, в Послании Федеральному собранию РФ от 16 мая 2003 г. Президент РФ Владимир Путин заявил о формировании в сухопутных, воздушно-десантных войсках и в морской пехоте частей постоянной готовности на профессиональной (полностью контрактной) основе, о переводе на эту же основу сержантского состава ВС, а также о сокращении срока службы по призыву до одного года с 2008 года [1]. Пути реформирования системы комплектования армии и флота неоднократно обсуждались на заседаниях Правительства РФ, в Государственной думе ФС РФ, в Министерстве обороны и общественных организациях. В результате постановлением Правительства РФ № 523 от 25 августа 2003 г. была принята Федеральная целевая программа (ФЦП) «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007-е годы.

[1] Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Президент России : офиц. сайт. 2003. 16 мая. URL: http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml (дата обращения: 06.10.2009).

По мнению секретаря Совета безопасности Российской Федерации, а затем министра обороны Сергея Иванова, очередной (третий, начиная с мая 1992 г.) этап реформирования армии и флота начался несколько раньше – в августе 2000 г., после заседания Совета безопасности РФ, в ходе которого было рассмотрено состояние ВС страны и определены основные направления их строительства и развития на период до 2010 года [2]. К моменту проведения заседания, совпавшему с окончанием второй чеченской войны (1999–2000 гг.), ВС РФ стали качественно возрождаться. Удалось добиться, пожалуй, самого главного: солдаты и офицеры поверили в свою способность воевать с сильным противником. Конечно, неудачи были и потом: война в Чечне, которую стали называть контртеррористической операцией, и теракты продолжались, аварии и катастрофы преследовали военно-морские и военно-воздушные силы (ВВС) РФ, снижался уровень технической оснащенности ВС, количество неуставных отношений в армии и флоте превышало все возможные пределы. Тем не менее наиболее тяжелый период развития ВС РФ, по-видимому, в начале 2000-х гг., был пройден, что является одним из серьезных достижений руководства страны. В качестве же успехов за 2001–2008 гг. можно выделить следующее:

- сформированы на контрактной основе части постоянной готовности численностью около 200 тыс. военнослужащих. В отличие от советского периода эти части не предполагается доукомплектовывать запасниками, что существенно повышает их боеготовность;
- в основном выполнена ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг., что в совокупности с изменением соответствующего законодательства позволило в 2008 г. сократить срок службы по призыву до 1 года;
- принят на вооружение новый ракетный комплекс стратегического назначения «Тополь-М» шахтного и мобильного базирования;

[2] Иванов С. Проблемы требуют объективных оценок // Политика. 2003. № 61.

- существенно повышен средний налет в ВВС РФ (с 2001 по 2006 г. – с 14 до 40 часов в год) и возобновлено дежурство стратегической авиации;
- построена радиолокационная станция системы предупреждения о ракетном нападении типа «Воронеж-ДМ» в Ленинградской области и заканчивается строительство аналогичной станции под Армавиром, что позволяет России постепенно закрывать бреши в радиолокационном поле;
- выполнены дальние походы кораблей военно-морского флота (ВМФ) в Индийский и Атлантический океаны и увеличена наплаванность экипажей кораблей и подводных лодок.

Помимо этого была изменена организационная структура ВС России, что позволило их перевести на трехвидовую структуру: Сухопутные войска, ВВС и ВМФ. Одновременно с этим Ракетные войска стратегического назначения (РВСН) преобразовали в два самостоятельных рода войск – собственно РВСН и Космические войска. Восстановлено Главное командование Сухопутных войск. Количество военных округов было уменьшено с 8 до 6, а также начался переход ВС, других войск и воинских формирований на межведомственную (сопряженную) унифицированную систему тылового обеспечения.

Первоначально новый облик ВС – компактных, оптимальных по структуре, составу и численности, оснащенных на 60–70 % новейшими системами и образцами вооружения – предполагали сформировать к 2015 г., а в дальнейшем осуществлять только внутреннюю оптимизацию состава видов и родов войск. Затем сроки проведения военной реформы стали стремительно сокращаться. При этом начали говорить только о модернизации ВС, решив, по-видимому, что реформа в военной сфере уже проведена. Под модернизацией, скорее всего, понималась реализация так и не выполненных Государственных программ вооружения на 1996–2005 гг. и 2001–2010 гг., в рамках которых реальная закупка вооружений проводилась в крайне ограниченных объемах.

Убедившись в том, что техническое оснащение армии и флота находится у критически низкой черты, руководство страны приняло Государственную программу вооружения на 2006–

2015 гг., где было заявлено о резком увеличении расходов с целью поставки в войска новой и модернизированной техники (не менее 400 млрд руб. ежегодно, из которых 63 % средств – на приобретение новой техники). Контроль за формированием государственного оборонного заказа (ГОЗ) весной 2006 г. возложили на Военно-промышленную комиссию при Правительстве РФ, а непосредственно управление ГОЗ, начиная с 2007 г., передано Федеральной службе оборонного заказа, созданной при Минобороны России [3].

Реализуемость третьей государственной программы вооружения тоже находится под серьезным вопросом. И дело здесь не столько в общемировом экономическом кризисе, разразившемся в 2008–2009 гг., сколько в отсутствии стратегических приоритетов. Конечно, приятно чувствовать себя равными в военном отношении США, но как этого добиться при меньшем на порядок военном бюджете? И как провести техническое переоснащение столь многочисленных ВС (на 2008 г. – свыше 1 млн военнослужащих)? А ведь одновременно модернизируются стратегические ядерные силы, разворачивается космическая группировка Глобальной навигационной спутниковой системы (ГЛОНАСС) и восстанавливается система предупреждения о ракетном нападении.

Казалось, что к 2008 г. все забыли о реформе ВС. Но наша действительность вновь проявила свою непредсказуемость. 14 октября того года, по завершении Коллегии Минобороны России, министр обороны Анатолий Сердюков сообщил о начале нового этапа военной реформы. Поводом для этого стали итоги трагических событий августа 2008 г. на Кавказе, когда имевшие значительный боевой опыт части и соединения российских ВС разгромили хорошо подготовленную и порой лучше технически оснащенную грузинскую армию. И никто не мог себе представить, что военное руководство заявит о реформировании всех

[3] Крамник И. 2006 год стал переходным для Вооруженных сил России // Оружие России : информ. сайт. URL: http://www.arms-expo.ru/site.xp/049051124050054049.html (дата обращения: 07.10.2009).

звеньев военного управления сразу, резком сокращении численности офицерского состава, ликвидации такой категории военнослужащих, как прапорщики (мичманы), о переводе сухопутных войск на бригадную структуру и о многом другом, что повергло экспертное сообщество в состояние шока. Потом, как уже случалось не раз, поспешные и не до конца продуманные решения руководства Минобороны стали существенно корректироваться. Но факт остается фактом: практически на пустом месте была создана серьезная проблема, которая, при определенных условиях, могла привести к социальному взрыву в среде военнослужащих и членов их семей.

Далее рассмотрим некоторые проблемы ВС РФ, которые имели значительный общественный резонанс.

Оптимальна ли численность российских ВС?

В федеральном бюджете РФ на 2009 г. расходы по разделу «Национальная оборона» составили 1 439 млрд руб., или 2,8 % валового внутреннего продукта (ВВП), что соответствовало 48,3 млрд долл. США (далее будем использовать именно эту валюту) по курсу Центробанка РФ. По сравнению с аналогичным показателем 2008 г., который составил 38,2 млрд долл., рост военного бюджета составил 26 %. Если же сравнивать с другими ведущими государствами за 2008 г. с учетом ежегодной динамики, то современная Россия тратила на оборону не так уж и мало, приблизительно на уровне Франции (52,6 млрд долл.), опережая Японию и уступая Великобритании, чьи ежегодные военные расходы составляли 42,8 и 57,4 млрд долл. соответственно[4]. Однако по этому показателю РФ существенно уступала Китаю (63,6 млрд долл.) и тем более США (548 млрд долл.)[5].

[4] Конечно, правильнее было бы сравнивать по паритету покупательской способности. В этом случае становится очевидным, что реальный военный бюджет РФ занимал тогда третье место в мире после США и Китая.

[5] Тимофеев И. США продолжают увеличивать военные расходы // МГИМО (У) МИД РФ : информ. сайт. 2009. 11 сент. URL: http://www.mgimo.ru/news/experts/document120535.phtml (дата обращения: 07.10.2009).

На конец 2008 г. численность ВС РФ составляла 1 млн 130 тыс. военнослужащих. В то же время общая численность ВС США достигала 1,4 млн военнослужащих, Франции – 350 тыс., Японии – 252 тыс., Великобритании – 179 тысяч [6]. Россия имела одну из самых многочисленных армий мира. Она занимала по этому показателю пятое место после Китая, США, Индии и Северной Кореи. Однако и в Китае, и в Индии население превышало 1 млрд чел., бюджет США был больше российского в 8 раз, а Северная Корея, по сути, находилась в состоянии войны со своим южным соседом.

В то время министр обороны Анатолий Сердюков заявлял, что численность ВС РФ должна быть сокращена до 1 млн военнослужащих уже к 2012 году. И этому можно было бы радоваться, если не учитывать то обстоятельство, что на уже упоминавшемся заседании Коллегии Минобороны России было заявлено о ликвидации категории прапорщиков (мичманов) в течение 2010 г. и о сокращении численности офицеров на 68 % до 2012 года.

Необходимо отметить, что по историческим причинам стержнем вначале советских, а затем и российских ВС стал офицерский корпус. Именно на его плечи легла основная нагрузка по организации повседневной деятельности армии и флота, что не могло не привести к увеличению процентного состава офицеров в общем количестве военнослужащих. Так, на конец 2008 г. в ВС РФ фактически проходило службу 315 тыс. офицеров (по штату 355 тыс.), то есть 28 % от их общей численности (см. табл. 1).

Отдельного внимания заслуживают прапорщики и мичманы, которые в советских ВС появились только в 1972 году. И если в русской армии это был младший офицерский чин, который с конца XIX в. использовался только для лиц запаса на военное время, то теперь была создана промежуточная категория военнослужащих между сержантским и офицерским составом. По сути, они должны были заменить собой неработающих в полную

[6] Витковский А. Реформа вооруженных сил: зарубежный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2008. № 19 (364).

силу сержантов (старшин). Однако в действительности многие из них заняли различного рода должности в сфере обеспечения деятельности войск. Подтверждением этого служит факт того, что в 2008 г. только 20 тыс. прапорщиков и мичманов являлись техническими специалистами или занимали командные должности. В целом количество прапорщиков (старших прапорщиков) на конец 2008 г. составляло 90 тыс., а мичманов (старших мичманов) – 50 тыс., то есть около 12 % числа военнослужащих. Конечно, для ВС РФ количество офицеров и прапорщиков (40 % от общей численности) являлось чрезмерным, но любое их существенное сокращение могло сказаться на обороноспособности страны.

Таблица 1

Ориентировочные данные о численности ВС РФ на конец 2008 г., полученные из открытых источников

№ п/п	Категория военнослужащих	Количество военнослужащих, (тыс. чел.)
1	Общее количество	1 130
2	Из них: Офицеров	315
3	Прапорщиков (старших прапорщиков)	90
4	Мичманов (старших мичманов)	50
5	Рядового и сержантского состава	675
6	В том числе: Проходящие службу по контракту	180
7	Проходящие службу по призыву	495

Принятые в 2008 г. руководством Минобороны решения по сокращению численности ВС стали практически сразу корректироваться. Вначале было решено оставить на службе тех прапорщиков и мичманов, которые являлись техническими специалистами или занимали командные должности. Затем заявили о снижении численности офицерского состава до 150 тысяч в 2010 году. И это несмотря на то что в августе 2008 г. премьер-министр РФ Владимир Путин утвердил ФЦП «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществ-

ление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава ВМФ военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009–2015 годы)». Реализация этой программы предполагала, что значительные сокращения численности офицерского состава не могли быть раньше 2016 года.

Если же вернуться к вопросу об оптимальной численности ВС, то здесь можно вспомнить проведенный в 2008 г. анализ. Тогда, по мнению руководства Минобороны, Россия должна была иметь в составе ВС не менее 1 млн военнослужащих ввиду очень большой собственной территории и обилия внешних врагов. Однако сфера действия ВС РФ ограничивалась в основном постсоветским пространством, в отличие от США, имевших близкую к России численность ВС и готовых вести боевые действия по всему миру. Такая страна, как Бразилия, расположенная в достаточно нестабильном регионе Латинской Америки, имела территорию меньше российской в 2 раза, население больше в 1,3 раза, а ВС меньше в 3,6 раз. В России процентное отношение численности ВС к населению страны составляло 0,8 %, как в Иране, который имел прямую военную угрозу со стороны Израиля и США. Исходя из существовавших и прогнозируемых тогда угроз РФ[7], численность ВС страны являлась избыточной. Сохранение многочисленной армии делало невозможным ее техническое переоснащение даже при достигнутом достаточно высоком уровне военных расходов. ВС по-прежнему готовились к крупномасштабной войне с США и их союзниками, для чего сохранялись чрезмерные мобилизационные мощности на предприятиях отечественного оборонно-промышленного комплекса и поддерживался общий мобилизационный ресурс свыше 15 млн человек.

[7] Евсеев В. Россия и НАТО в Центральной Азии: партнерство или соперничество // Евро-атлантическое пространство безопасности: концептуальное и региональное разнообразие / под ред. А. Макарычева. Н. Новгород : Волго-Вят. акад. гос. службы, 2008. С. 137–153.

По мнению ряда российских экспертов, в то время ВС РФ не были готовы, во всяком случае с технической точки зрения, вести успешные боевые действия с сильным противником даже в одной локальной войне. Они не были приспособлены для борьбы с международным терроризмом и распространением оружия массового уничтожения. Проводимые в России военные учения носили показной характер и не всегда готовили к боевым действиям с ожидаемым противником, что сказывалось на уровне профессиональной подготовки военнослужащих. Высокий уровень аварийности в армии и на флоте свидетельствовал не только об изношенности техники, но и о снижении общего профессионального уровня российских военнослужащих. Сохранение смешанного (контрактно-призывного) типа комплектования армии на неопределенный срок вызывало все большее недовольство населения страны, усиливавшееся по мере сокращения призывной базы по демографическим причинам.

Призыв и отсрочки от военной службы

Призыв на военную службу – одна из острейших проблем не только для Министерства обороны, но и для всего российского общества. Однако если руководство Минобороны обеспокоено сокращением численности призыва, неспособностью многих юношей переносить значительные физические и психические нагрузки, резким снижением уровня грамотности призывников, а также наличием криминального прошлого, склонностью к употреблению алкоголя и наркотиков, то граждане нашей страны смотрят на проблему с другой стороны. Их крайне волнует высокий уровень правонарушений в воинских коллективах на почве неуставных взаимоотношений, большое число случаев суицида и других случаев гибели (травматизма) военнослужащих, выполнение ими работ, не связанных с военной службой, и многое другое. Именно поэтому родители призывников помогают им искать любые пути уклонения от военной службы, включая и незаконные.

Беспокойство родителей имеет реальные основания, так как среди военнослужащих по призыву 2 % до службы в ар-

мии состояли на учете в милиции, 3 % имели судимость, 4 % употребляли наркотики и токсические вещества, 11 % злоупотребляли алкоголем, 3 % составляли бывшие беспризорники, 4 % участвовали в преступных группировках, 3 % имели суицидальные попытки до призыва или родственников, покончивших жизнь самоубийством. Неудивительно, что значительная часть жителей России не заинтересована в сохранении системы призыва на военную службу, даже при сроке службы, равном одному году.

В настоящее время в России проживают менее 10 млн молодых людей призывного возраста. Еще недавно 18-летнего рубежа достигали не менее 1 млн человек, из которых 20 % отправлялись на военную службу, а остальные получали различного рода отсрочки. Тем не менее 18-летние юноши составляли около 70 % каждого призыва. В период 1996–2004 гг. испытали себя на военной службе 3,3 млн чел., то есть 30 % лиц призывного возраста. Примерно столько же молодых людей было освобождено от военной службы по здоровью.

С 1 января 2008 г. в России действуют 20 законных оснований для получения отсрочек от воинской службы:

а) социальные – по семейным обстоятельствам;

б) медицинские – по болезни (отсрочки предоставляются на срок до одного года и при необходимости продляются на тот же срок);

в) по учебе – для завершения учебы в школе (до исполнения 20 лет) или в высшем учебном заведении.

Отсрочка по болезни является наиболее распространенной. По данным Центральной военно-врачебной комиссии Минобороны, каждый третий из числа явившихся на призывные комиссии не мог быть призван на военную службу по состоянию здоровья. А низкий уровень лечебно-оздоровительных мероприятий, проводимых с гражданами до призыва, вынуждает направлять до 100 тыс. чел. в медицинские учреждения на дополнительное обследование. Также сохраняется значительное количество ВИЧ-инфицированных и наркоманов (800 и 500 человек в год соответственно). Все это, конечно, не отменяет того факта,

что какая-то часть юношей получает отсрочку от призыва по болезни незаконно.

Второй по степени распространения является отсрочка от призыва по учебе. Так, в 2008 г. в вузах РФ обучалось свыше 1 млн граждан призывного возраста. Как считали в Министерстве экономического развития РФ и Генштабе ВС РФ, привлечение студентов к службе отвечало принципам социальной справедливости и требованиям Конституции РФ о всеобщей воинской обязанности, а также позволяло значительно поднять уровень образования призывников. Последствия такого шага с экономической точки зрения оценить трудно. Но и «в грубом приближении» можно предположить, что он негативно скажется на профессиональных навыках будущего инженерного и технического персонала, а тем самым нанесет существенный удар по фундаментальной и прикладной науке, конкурентоспособности отечественной продукции. В конечном итоге эта мера не укрепит, а ослабит обороноспособность страны.

После окончания вуза юноша, как правило, достигает 22–23 лет. В оставшийся призывной период (до 27 лет) он имеет несколько законных оснований продлить отсрочку от призыва. Юноша может поступить в аспирантуру, а по ее окончании защитить кандидатскую диссертацию. Получает отсрочку и тот, у кого ребенок-инвалид в возрасте до трех лет. В случае рождения двух детей, воспитания ребенка без матери или постоянного ухода за близкими родственниками-инвалидами I и II группы, необходимость которого подтверждена соответствующим медицинским заключением, юноша вообще освобождается от призыва в армию. Вместе с тем указанные возможности носят ограниченный характер.

До 1 января 2008 г. имелось и другое основание не служить в армии. Для этого в период учебы в институте юноше нужно было жениться и к моменту выпуска иметь ребенка или жену, срок беременности которой составлял не менее 26 недель, – это давало ему право на отсрочку от призыва до трех лет. Теперь такие юноши уже идут в армию, а их жены, в соответствии с ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государствен-

ных пособиях гражданам, имеющим детей"» от 25 октября 2007 г., имеют право на следующие пособия за счет средств федерального бюджета:

- в размере 14 тыс. руб. – единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, срок беременности которой составляет не менее 180 дней;
- в размере 6 тыс. руб. – ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до трех лет военнослужащего, проходящего военную службу по призыву [8].

Конечно, этих денег недостаточно для содержания молодой семьи, поэтому ее содержание во многом ложится дополнительной финансовой нагрузкой на близких родственников, многие из которых также имеют низкий уровень доходов.

В ближайшие годы демографическая ситуация в стране будет ухудшаться. Россия сползает в так называемую «демографическую яму», вследствие которой призывная база ВС к 2014 г. сократится, даже по сравнению с 2009 г., почти в 1,4 раза (см. табл. 2). Одновременно, в силу общего снижения уровня здоровья населения страны, будет увеличиваться доля юношей, подлежащих освобождению от военной службы по болезни. Исходя из этого была получена следующая оценка возможности сохранения в 2011 г. уровня призыва 576 тыс. при сроке службы, равном 1 год. При этом учитывались только наиболее массовые отсрочки от военной службы, а также то, что около 81 тыс. юношей призывались во Внутренние войска Министерства внутренних дел (МВД) РФ и некоторые другие силовые структуры.

В 2011 г. количество 18-летних юношей составит 648 тысяч. Как уже указывалось ранее, наиболее массовыми отсрочками от призыва на военную службу являются отсрочки по болезни. И только за счет них призывная база среди 18-летних юношей сократится до 454 тыс. человек. Следовательно, для обеспечения уровня призыва придется призывать старшие воз-

[8] Невинная И. Аисту дали денег // Российская газета. 2007. 12 окт. (№ 4490).

раста [9]. А ведь существуют еще отсрочки по учебе и семейным обстоятельствам. Кроме этого, в ходе осеннего призыва 2009 г. было принято решение не призывать граждан со снятыми или погашенными судимостями. По оценке начальника Главного организационно-мобилизационного управления Генерального штаба ВС РФ генерал-полковника Василия Смирнова, такая категория призывников включала ежегодно 10–12 тыс. юношей [10]. В результате становилось очевидным, что обеспечить в 2011 г. ежегодный призыв даже 400 тыс. человек, из которых только 320 тыс. могли попасть в ВС РФ, было достаточно трудно. В реальности же Минобороны пошло на увеличение призыва за счет сокращения призывников в других силовых структурах и набора старших возрастов.

Таблица 2

Демографический прогноз вступления юношей в возраст 18 лет (тыс. чел./год) [11]

Год	Количество	Год	Количество
2009	843,5	2013	641,0
2010	746,2	2014	613,2
2011	648,1	2015	592,2
2012	661,9	2016	603,2

Таким образом, для сохранения существовавшего в 2008 г. плана по призыву в 2011 г. необходимо было либо вдвое увеличить количество контрактников среди солдат и сержантов, что требовало роста как минимум в 2 раза их денежного содержания и пропорционального увеличения зарплаты других категорий военнослужащих, либо повышения срока службы по призыву до 1,5 лет.

[9] В настоящее время призывной возраст граждан РФ составляет от 18 до 27 лет.

[10] Генштаб решил не призывать бывших заключенных // Lenta.RU : информ. сайт. 2009. 2 окт. URL: http://www.lenta.ru/news/2009/10/01/draft/_Printed.htm (дата обращения: 07.10.2009).

[11] Проблемы и практика перехода военной организации России на новую систему комплектования // Научные труды. № 75Р. М. : Ин-т экономики переход. периода, 2004. С. 238.

Учитывая предстоящие в 2012 г. выборы президента страны и не желая увеличивать долю контрактников среди солдат и сержантов, Минобороны не решилось увеличить срок службы призывников, пойдя на кардинальное сокращение численности ВС (по некоторым оценкам, сейчас проходят службу не более 750 тыс. военнослужащих).

О возможности полного перехода ВС России на контрактный принцип комплектования

За последние годы процесс перевода ВС развитых государств полностью на контрактную основу ускорился. 20 из 28 стран-членов НАТО уже отказались от системы военного призыва. Основная причина этого в том, что, по мнению западных военных аналитиков, крупномасштабная война между отдельными государствами или группами стран в Европе или Америке стала практически невозможной, что позволило большинству стран значительно сократить военные бюджеты и численность национальных армий [12]. Относительно немногочисленная контрактная и технически оснащенная армия лучше подходит для выполнения новых задач ВС: борьбы с террористами, проведения миротворческих и гуманитарных операций. Кроме этого, контрактники успешнее справляются с обслуживанием и использованием сложной военной техники.

Руководство Минобороны согласно с необходимостью перевода некоторой части ВС РФ, в первую очередь категории сержантов (старшин), на контрактную основу, но настаивает на сохранении смешанного (контрактно-призывного) принципа их комплектования ввиду ограниченных мобилизационных ресурсов современной России. На 1 сентября 2003 г. численность военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, составляла около 55 % (из них около 12 % – сержанты и солдаты), к 2008 г. Минобороны планировало довести их численность до 70 %, при-

[12] НАТО переходит на контракт // Независимое военное обозрение. 2005. 01 апр.

чем количество контрактников среди сержантов должно было превысить 51 %[13]. Для этого предполагалось набрать по контракту: в 2005 г. – 54,5 тыс. военнослужащих, в 2006 г. – 26,8 тыс., в 2007 г. – 50,6 тысяч. В действительности на конец 2008 г. общая численность военнослужащих-контрактников практически не изменилась (56 %, см. табл. 1), что было обусловлено как невыполнением в полном объеме соответствующей ФЦП, так и значительным оттоком контрактников из рядов ВС. Так же незначительно выросло и процентное содержание сержантов и солдат, проходящих службу по контракту (до 16 %).

Принятая летом 2003 г. ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг. сразу содержала очень серьезный изъян: она предполагала достаточно длительные сроки службы по контракту. Реально основу для набора контрактников составили прослужившие всего шесть месяцев призывники, которые, в своем подавляющем большинстве (свыше 75 %), не стали подписывать второй контракт. Следовательно, в программе надо было говорить не о количестве набранных солдат (сержантов)-контрактников, а об увеличении их процентной доли в общей структуре ВС с учетом ежегодного оттока, который, как выяснилось, составил около 18 тыс. военнослужащих.

В ходе реализации ФЦП планировалось набрать для частей постоянной готовности в Сухопутных и Воздушно-десантных войсках, морской пехоте, а также для укомплектования экипажей ракетных подводных крейсеров стратегического назначения 132 тыс. контрактников, но удалось набрать только 79 тысяч. Также в рамках этой программы дополнительно набирались военнослужащие-контрактники для Железнодорожных войск и Федерального агентства специального строительства, входящих в состав Минобороны России; осуществлялся набор контрактников и вне ФЦП. Однако за период действия ФЦП из ВС РФ уволилось 72 тыс. контрактников, что говорило о достаточ-

[13] Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации / М-во Обороны РФ. (Окт.). М., 2003. С. 8.

но низкой ее эффективности. А иного и быть не могло в условиях значительного сокращения финансирования этой ФЦП. Первоначально на ее реализацию планировалось выделить 112 млрд руб., из которых 50 % должны были пойти на обеспечение контрактников жильем и достаточным денежным содержанием, а 30 % – на их боевую подготовку. Но, по сведениям Счетной палаты РФ, реальное финансирование по первому направлению сократили в 1,8 раза, а по второму – в 2,6 раза [14]. В результате ежемесячная зарплата солдата (сержанта)-контрактника оставалась на достаточно низком уровне (порядка 10 тыс. руб. при средней по стране 15–17 тыс. руб., хотя предполагалось ее превышение над средней на 15–20 %).

Следует заметить, что в то время серьезно отставали от реальных потребностей условия проживания и прохождения службы солдатами (сержантами)-контрактниками. В Минобороны считали, что, построив 347 общежитий на 82 тыс. мест, 28 учебных корпусов на 8 тыс. мест и 75 объектов социальной инфраструктуры, они решат основные проблемы этой категории военнослужащих. И даже не обсуждая вопрос о том, что представляли из себя эти общежития, которые, по сути, ничем не отличались от казарм, или уровень технической оснащенности так называемых новых учебных корпусов, следует обратить внимание на подход к решению проблемы обеспечения жильем семейных солдат (сержантов)-контрактников. Из бюджета ФЦП такая статья была исключена, так как предполагалось, что за счет «квартирных» денег будет осуществляться поднаем жилья для семьи военнослужащего. Вопрос о реализуемости этого на практике рассмотрим далее.

Действительно, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 909 по желанию военнослужащих в случае отсутствия служебных жилых помещений, пригодных для временного проживания, или общежития им ежемесячно выплачивается денежная компенсация за наем (поднаем)

[14] Юзбашев В. Неприкаянный контрактник // Независимое военное обозрение. 2009. 17 июля.

жилых помещений. Размер такой компенсации ограничен размером соответствующего договора, но не может превышать:

- в городах Москве и Санкт-Петербурге – 1,5 тыс. руб.;
- в других городах и районных центрах – 1,2 тыс. руб.;
- в прочих населенных пунктах – 900 руб.

В случае проживания совместно с военнослужащим 3 и более членов семьи размер денежной компенсации мог быть повышен на 50 %[15].

Очевидно, что такая величина финансовой компенсации оказалась недостаточной для съема жилья не только в Москве и Санкт-Петербурге, но и практически во всех областных центрах. В небольших же населенных пунктах возник вопрос о наличии свободного жилья как такового. В результате военнослужащим пришлось выплачивать значительную часть своей достаточно скромной зарплаты на оплату снимаемого жилья, что не могло не сказаться на оттоке солдат (сержантов)-контрактников из ВС РФ. И только с 1 января 2009 г. постановлением Правительства РФ № 653 размер финансовой компенсации был резко увеличен: в Москве и Санкт-Петербурге – в 10 раз, во всех других городах – в 3 раза[16]. Казалось бы, что ситуация с обеспечением жильем военнослужащих должна была принципиально измениться. Но в действительности, все оказалось не так просто, так как под постановление № 653, по-видимому, не были выделены необходимые финансовые средства, что привело к многомесячным задержкам при выплате «квартирных» денег.

---

[15] О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей : постановление Правительства РФ от 31 дек. 2004 г. № 909 // Официальный сайт Ханты-Мансийского автономного округа – Югра. URL: http://www.admhmao.ru/VK/serv1/post909.htm (дата обращения: 11.10.2009).

[16] О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 852 и от 31 декабря 2004 г. № 909 : постановление Правительства Российской Федерации от 3 сент. 2008 г. № 653 г., Москва // Российская газета. 2009. 10 сент.

Еще одна принципиальная причина достаточно низкой эффективности ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг. состояла в том, что Министерству обороны доверили реформировать само себя. Вместо этого необходимо было возложить контрольные функции на внешний по отношению к Минобороны орган, например Совет безопасности РФ. Только в этом случае можно было выйти за пределы ведомственных интересов и провести реальную военную реформу в интересах всей страны.

К сожалению, новая ФЦП «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава ВМФ военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009–2015 годы)», принятая в августе 2008 г., также не была заранее серьезно проработана. Под нее собираются выделить 243 млрд руб. с целью, в первую очередь, перевода на контрактный принцип комплектования всех сержантов (старшин), а также плавсостава военно-морского флота. Для этого предполагается набрать 105 тыс. сержантов (старшин)-контрактников. Обучение последней категории военнослужащих хотят организовать следующим образом:

- на специальных факультетах высших военных учебных заведений в течение 2 лет и 10 месяцев – будущих командиров взводов, начальников мастерских и старших техников;
- в школах сержантов на срок от 5 до 10 месяцев – для замены нынешних прапорщиков и мичманов;
- в окружных учебных центрах за 5,5 месяцев – будущих командиров отделений, боевых машин и расчетов.

Предполагается, что контрактники станут получать: солдат (матрос) – 16 тыс. руб., а сержант (старшина) – 20 тыс. рублей.

Однако первая попытка начать с 1 февраля 2009 г. обучение сержантов-контрактников по программе среднего специального образования закончилась неудачей ввиду слабости знаний набран-

ных кандидатов по основным школьным дисциплинам (русскому языку, математике и физике) и их низкой физической подготовки. Пока неясно, удастся ли запустить этот процесс в дальнейшем. Но бесспорно уже то, что подготовить хороших сержантов (старшин)-контрактников будет крайне сложно ввиду отсутствия соответствующего опыта, достаточно низкой, во всяком случае в настоящее время, величины денежного содержания этой категории военнослужащих и невысокой престижности военной службы в российском обществе.

Возвращаясь к вопросу о возможности перехода ВС России полностью на контрактный принцип комплектования, можно заметить следующее. Проведенные в Институте мировой экономики и международных отношений РАН и в ряде других организаций расчеты показывали, что полный перевод российской армии на контрактный принцип комплектования позволял без ущерба для обороноспособности страны сократить ее до 700–800 тыс. военнослужащих, то есть, по сравнению с 2008 г., на 30–38 % в течение 5–6 лет. Предполагалось, что перед заключением контракта граждане РФ будут проходить курсы подготовки, по окончании которых можно будет принять решение о целесообразности заключения контракта на службу в ВС. В этом случае мы имели бы не призыв, а добровольное решение человека. В контракте можно было бы предусмотреть то, что после увольнения военнослужащего-контрактника он будет определенный период времени находиться в запасе. Это создавало мобилизационный резерв первой категории (возраста от 18 до 31 года) до 1 млн военнослужащих, который мог быть использован для замены кадровых военнослужащих в случае локальной войны, ликвидации последствий техногенных и экологических катастроф. В случае же необходимости дополнительного резерва юноши могли готовиться в специальных учебных центрах, а не проходить службу в строевых частях.

Уровень военного бюджета РФ даже в 2008 г. был достаточен для полного перевода ВС на контрактный принцип комплектования. Тогда не было необходимости в сохранении миллионной армии при условии качественного повышения профессионального

уровня военнослужащих. Одновременно можно было принципиально изменить ситуацию с уровнем технической оснащенности ВС, который продолжал падать ввиду отсутствия полномасштабных закупок военной техники. Ведь для меньшего количества военнослужащих требовалось другое количество вооружений и военной техники. И тогда можно было не только продлевать срок ее службы за счет модернизации, но и проводить серьезные закупки новых вооружений.

И наконец, существенное, но плановое и материально обеспеченное сокращение численности ВС РФ позволяло в некоторой перспективе решить жилищную проблему военнослужащих, одну из самых острых проблем современной армии.

Постоянное жилье для военнослужащих: нужно ли оно в период службы?

Многолетняя нерешенность жилищной проблемы серьезно повышает социальную напряженность внутри воинских коллективов. Сейчас достаточно трудно судить о текущем состоянии проблемы ввиду ее высокой степени закрытости. Но уже понятно, что достигнутые в докризисный период ежегодные темпы строительства (31 тыс. квартир) явно недостаточны, особенно при резком сокращении количества офицерского состава и других категорий военнослужащих. По сути, они позволяли только сохранять общее количество бесквартирных семей военнослужащих на уровне 122 тысяч, так как одновременно шел процесс увольнения выслуживших сроки военнослужащих (в 2008 г. предельного возраста среди офицеров достигли 27 тыс. чел.) и прихода нового пополнения. Сейчас это проблема несколько снижает свою остроту ввиду прекращения набора курсантов в военно-учебные заведения.

К сожалению, все принятые со стороны Правительства РФ меры не способны полностью решить жилищную проблему в ВС. Так, в 2009 г. планировалось построить 41 тыс. квартир в качестве постоянного жилья для военнослужащих. Однако в рамках федерального бюджета страны на эти цели было выделено 32 млрд руб., что позволяло приобрести 18 тыс. квартир для по-

стоянного жилого фонда. Возникал закономерный вопрос о реализуемости этих планов, так как в 2008 г. в качестве постоянного жилья было построено всего 23 тыс. квартир. В то же время, по заявлениям представителей Минобороны, в 2009 г. планировалось уволить в запас более 60 тыс. офицеров. Совершенно непонятно, как все это собирались сделать, если неоднократно подчеркивалось, что ни один офицер не будет уволен без предоставления постоянного жилья.

Казалось бы, что есть хорошая дополнительная возможность в решении жилищной проблемы, основанная на предоставлении соответствующих сертификатов. Однако в 2008 г. стоимость одного квадратного метра общей жилплощади по сертификату составила 29 тыс. руб. Но даже по среднероссийским меркам эта величина равнялась 44 тыс. руб. за один квадратный метр. Как же в этих условиях можно приобретать жилплощадь? Только за счет уменьшения количества жилых комнат. Причем стоимость квадратного метра жилья в пределах страны очень сильно различалась, что делало крайне проблематичной покупку семьей военнослужащего квартиры не только в Москве или Санкт-Петербурге, но и даже в крупных российских городах.

Отдельного рассмотрения заслуживает ипотечная программа, которая должна гарантировать решение жилищной проблемы для молодого поколения офицеров. В соответствии с Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе обеспечения жильем военнослужащих» на переходный период сохраняется существующая система обеспечения жильем тех, кто заключил контракты до 1 января 2005 года. Для остальных же военнослужащих открываются, вначале на добровольной основе, а с 2007 г. в обязательном порядке, именные накопительные счета, на которые переводятся деньги из федерального бюджета с учетом текущего уровня инфляции. При этом предполагается, что за 17-летний период участия в накопительно-ипотечной системе на именном счете участника программы должны быть накоплены средства, достаточные для приобретения жилья в размере 54 кв. м общей площади для семьи из трех человек.

Формально в рамках ипотечной программы военнослужащий может построить себе жилье в период службы, но в реальности это является практически недостижимой мечтой ввиду относительно низкого уровня денежного довольствия. В современных условиях военнослужащий не может ни оплатить первый взнос на квартиру, ни выплачивать текущие взносы. Даже в докризисный период в России только 10 % жилья приобреталось за счет ипотечных кредитов. Что же говорить о текущей ситуации, когда кредиты многим стали недоступны. Получается, что военнослужащий вместе со своей семьей обязан всю свою жизнь использовать только временную жилплощадь, качество которой обычно достаточно низкое. Неужели в этом случае у военнослужащего появится серьезный стимул служить, особенно учитывая выделение ему «виртуальных», а не «живых» денег на постоянную квартиру?

Выводы

Таким образом, в период с 2000 г. руководство страны смогло удержать ВС от дальнейшего падения и начать их реформирование. Однако несмотря на достигнутые отдельные успехи, коренного перелома в развитии ВС РФ за последнее десятилетие так и не произошло. Основная причина этого состоит в том, что российское руководство, даже пойдя на радикальное сокращение численности ВС, так и не смогло отказаться от преимущественно призывного способа комплектования их рядового состава. Помимо этого принимаемые Минобороны меры часто носили поспешный и не до конца продуманный характер, создавая этим излишнюю напряженность внутри воинских коллективов. Все это необходимо учесть и внести необходимые коррективы в оборонную политику страны.

Глава 5
ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: РЕВАНШ ЭЛИТ

Два подхода к понятию «гражданское общество»

За последнее десятилетие отношения общества и государства в России прошли сложный путь. Начальной точкой была относительная свобода общественных организаций, ограниченная, тем не менее, скудностью доступного финансирования. Государство последовательно восстанавливало контроль над обществом, с наибольшей последовательностью ограничивая возможности независимой общественной деятельности. В тот же период государственная идеология заметно сместилась влево – по направлению к наиболее популярным в обществе идеям, не уступая, однако, обществу даже толики контроля над принятием решений. В конце пути, однако, логика государственного управления потребовала наличия внешней по отношению к госаппарату точки зрения, которая помогла бы сдерживать расползающуюся коррупцию, предоставляла независимые экспертные оценки и осуществляла функцию представительства интересов различных групп общества. Создание общественных палат и придание им квазизаконодательных функций были первым шагом в этом направлении. Тем не менее к началу мирового экономического кризиса российское государство подошло в виде весьма негибкой структуры, а попытки возложить на общество тяготы этого периода могут оказаться источником серьезных потрясений. Последние два года ушедшего десятилетия стали временем нараставших протестов общественности против неэффективности государства, протестующие использовали как старые формы митингов, пикетов, коллективных писем, так и новые, порожденные интернет-технологиями и появлением неизвестных ранее площадок для общественных дебатов и установления горизонтальных взаимосвязей.

Гражданское общество в России сравнительно недавно оказалось в центре анализа ученых, изучающих развитие страны, хотя историческими предшественниками этих дебатов были споры о роли крестьянской общины в XIX веке. Доминировавшая в России традиция, однако, не доверяла обществу серьезных решений – статизм, «государственничество» были лейтмотивом развития страны, по меньшей мере, со времен Петра Великого.

Понятие «гражданское общество» приобрело новую жизнь в конце 1980-х гг., когда стремительная демократизация стран Восточной Европы привела к результатам, отличавшимся от тех, что ожидало западное общественное мнение. Общественные структуры вчерашних соцстран не совпали с привычными для Западной Европы и Америки. Вот тогда в речи сначала политологов, а очень скоро и политиков появился концепт гражданского общества, описывающий западное общество через его отличие от восточного. С тех пор задача «построения гражданского общества» вошла в повестку дня восточноевропейского и постсоветского «транзита» наравне с установлением демократических процедур и созданием рыночной экономики.

Несмотря на широкое употребление, существуют, по меньшей мере, два различных подхода к определению «гражданского общества». Первый из них связан с именем Джона Локка и описывает гражданское общество как совокупность горизонтальных структур и ассоциаций, независимых и даже противопоставленных государству. Именно Локк ввел понятие «общественного договора» между обществом и государством. Развитие гражданского общества по Локку – это развитие горизонтальных структур, ассоциаций и объединений, прежде всего неполитического характера.

Второй подход опирается на идеи французского просветителя Шарля Монтескье, который делал упор на самоорганизации общества. Именно в этой традиции велика роль такого понятия, как «верховенство закона» (rule of law), который ограничивает как государство, так и общество. В рамках такого понимания не находится места «общественному договору», зато предполагается, что общество с необходимостью порождает государство, кото-

рое рассматривается как высшая ступень политической самоорганизации гражданского общества.

Одним из первых полей приложения возрожденного термина были страны Восточной Европы. Термин определял, чего они были лишены и за что боролись: сети автономных организаций, независимых от государства. В этом смысле западные либеральные демократии представлялись функционирующим гражданским обществом в локковском смысле.

При использовании этого концепта неявно предполагалось, что на Западе давно существует гражданское общество, которое стало результатом многовекового развития различий между обществом и государством. В целом это так, но нельзя забывать и о важных нюансах.

Гражданское общество действительно существует на Западе. Там есть сети автономных ассоциаций, независимых от государства и влияющих на публичную политику. Но там можно обнаружить и тенденцию интеграции гражданского общества в государство, то, что называют «корпоративизмом», и которую наверняка бы приветствовал Монтескье. В Швеции, Голландии, Германии и других странах профсоюзы, ассоциации работодателей и т. п. интегрированы до определенной степени в государственное планирование (например, существует регулярная практика трехсторонних переговоров представителей государства, работодателей и профсоюзов). В странах с развитой политической системой можно обнаружить тесное переплетение государства и негосударственных ассоциаций (к трехсторонним переговорам надо добавить и сам парламент, где фактически в форме партий представлены те же стороны). Некоторые критики, опирающиеся на концепцию государства-арбитра (или «ночного сторожа»), считают, что эта практика означает допуск в правительство «особых интересов».

Любопытно, что подобную интеграцию атакуют и правые, и левые политики. Нажим «справа» характерен в основном для англоязычных стран с сильной локковской традицией. Наиболее известным критиком в конце XX в. была Маргарет Тэтчер, которая ввела конфликт туда, где раньше шли переговоры (вспомним, как

она перестала мирить шахтеров с хозяевами шахт и приняла сторону последних). Существует и критика интеграции «слева», настаивающая на том, что корпоративистские отношения превращают сильные ассоциации в часть государства.

Локковский подход сегодня более влиятелен, возможно, в силу большего влияния англо-саксонской традиции в политической науке, а возможно, и в связи с политико-экономической силой США и Великобритании в современном мире. Однако идея противопоставления гражданского общества государству звучит совершенно по-разному в Великобритании и США, с одной стороны, и в России – с другой. Распространившееся определение гражданского общества как всей негосударственной сферы общественной жизни представляется нам неудачным, как основанное на отрицании, а не на определении сущности явления. Тем не менее локковская трактовка особенно легко легла на российскую (на самом деле противоположную англосаксонской!) традицию противостояния общества и государства, и именно поэтому она ведет в привычный российский политический тупик.

Историческое структурирование российского общества

Проблема соотношения активности общества и государства на самом деле лежит в основе российской истории и политики.

Российское общество, так же как российская экономика или российская культура, исторически структурировалось «сверху», посредством целенаправленных усилий государства. Не всегда эти усилия приводили к результатам, которые требовались правителям, зато они практически всегда производили «побочные эффекты», непредусмотренные, а зачастую нежеланные для инициаторов реформ. Государство реформировало производство и транспорт для нужд армии и создавало тем самым новые социальные группы и классы, от посессионных крестьян до промышленных рабочих. Оно основывало университеты, чтобы иметь образованных чиновников (и, не в последнюю очередь, для поддержания

европейского имиджа государства Российского), – «на выходе» получалась интеллигенция. К особенно непредсказуемым результатам приводили реформы общественных институтов. Иногда последствия собственных действий так пугали власть, что она пыталась вновь «сделать аквариум из ухи», например разрушив крестьянскую общину, потом воссоздавала ее в форме колхозов, или вводила земское самоуправление и суды присяжных, а потом горько сетовала на их «безответственность».

Очевидно, что особенно масштабное воздействие на социальные структуры осуществлялось в советский период. Но оно отнюдь не вело к разрушению всех социальных связей и созданию некоего «атомизированного» общества, как трактуют этот процесс упрощенные теории «тоталитаризма»[1]. Напротив, многие структуры и организации были впервые созданы или расцвели в эпоху строительства социализма. Профсоюзы с массовым членством, молодежные организации (комсомол и сопутствующие ему комитеты молодежных организаций, стройотряды, на позднем этапе – центры научно-технического творчества молодежи), Осоавиахим и ДОСААФ, многочисленные женские организации, уличные комитеты – все это элементы советского общества. Что отличало их от общественных организаций западного образца – это полная зависимость от государства, рассматривавшего «общественные организации» как «приводные ремни» государственной машины. Взгляд на советское общество сквозь призму теории тоталитаризма приводил европейских и американских теоретиков и практиков «строительства демократии» к выводу, что общественные структуры в новой России необходимо (и возможно) создать с нуля. Однако на самом деле советское общество было пронизано большим количеством организаций, которые пережили коллапс КПСС и СССР и с успехом продолжили свою деятельность в постсоветской России либо же послужили моделью для альтернативных «новых» групп, отличавшихся программными ус-

[1] См., напр., заложившую основу этой традиции в политической науке книгу: Arendt H. The Origins of Totalitarianism. N. Y., 1951.

тановками, но не структурами (наиболее очевидный пример такого рода – профсоюзы). Тогда же начали формироваться многочисленные «НКО» и «НПО» – некоммерческие и неправительственные организации. Показательно, что они отказались от старого термина «общественные организации», который вызывал ассоциации с советским наследием и поэтому не использовался при описании нарождавшегося в России гражданского общества.

Еще в допетровские времена Российское государство, обнаружив свое отставание от соседних европейских стран, начало решать проблему путем заимствования готовых рецептов. В результате пострадали или не развились механизмы самостоятельного поиска решений. Общественная инициатива была самым главным из этих механизмов, и она же была основой гражданского общества.

Тем не менее российское государство не только подавляло ростки независимого гражданского общества, оно в то же время создавало важнейшие структурные элементы нового («модернизированного») общества, такие, в частности, как университеты. В этом противоречии коренится основа нестыковки теории и российской действительности. В самом деле, университет (и ряд других созданных сверху элементов гражданского общества) в России отличает от аналогов в странах с развитыми гражданскими структурами слабая интеграция в окружающее сообщество, в котором он с момента создания был призван играть роль одного из механизмов модернизации, а не вершины научно-образовательной системы или экспертного центра. В ряде исследований российская интеллигенция описывается как «суррогат гражданского общества»[2].

Так или иначе, но российское общество к началу перемен не было атомизированным или лишенным структур и ассоциаций. Вопреки представлениям многих западных исследователей, структуры в советском обществе существовали, государство, однако,

[2] Malia M. Russia under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum. Cambridge, MA. ; L., 2000. P. 143.

контролировало именно эти структуры (а не каждого гражданина напрямую, как это может показаться)[3].

Главный вопрос общественного развития в России можно сформулировать так: когда же российское общество созреет для того, чтобы перехватить у государства управление страной, то есть в определенном смысле *стать* государством?

С точки зрения отношений общества и государства постсоветская история России четко делится на два периода – 1990-е и 2000-е.

В первое постсоветское десятилетие уход государства из экономики, общественных отношений, да и из сферы охраны порядка вызвал стихийную самоорганизацию общества. Место государства стали занимать разного рода структуры, от банд рэкетиров – «силовых предпринимателей» (по терминологии Вадима Волкова[4]) до организаций инвалидов и обеспокоенных родителей, пытающихся выжить в условиях, когда государство отказалось от социальных обязательств.

Любопытно, что во многих регионах России, в частности в родном для автора этой главы Волгограде, становление гражданского общества сопровождалось его «полевением». Тому были свои причины.

Во-первых, болезненный шок от реформ, так и не приведших к процветанию, вызвал у значительной части общества разочарование в программе «демократов». Критический настрой КПРФ стал восприниматься всерьез. Во-вторых, антикоммунизм политических выступлений начала 1990-х был направлен не столько против «левой» идеи, сколько против номенклатурного характера КПСС, фальши официальной идеологии и экономического застоя.

---

[3] Атомизированное общество было бы невозможно контролировать; парадоксальным образом общественные структуры выполняли, среди прочих, роль контроля над индивидом.

[4] Волков В. Силовое предпринимательство. СПб. : Летний сад, 2002. Автор показывает, что расцвет «мафии» в 1990-е гг. был одним из проявлений самоорганизации общества в условиях «ухода» государства. В частности, банды рэкетиров выполняли функции поддержания предсказуемого порядка, необходимого для функционирования единого экономического пространства.

Перестав ассоциироваться с государством, КПРФ смогла возродить популярность левых сил. В-третьих, либеральные и демократические группы общества вынужденно солидаризовались с реформаторским правительством, не пытаясь выстроить собственные общественные структуры и системы идентичности. Из всех «правых» в этом направлении работало только «Яблоко», но его постигла неудача. «Левые» же не только занялись выстраиванием партийных структур, от территориальных ячеек КПРФ, работающих с пенсионерами по месту жительства, до ориентированных на романтическую молодежь групп национал-большевиков, но и с успехом наполнили новым содержанием многие организации, созданные еще в советское время. Наиболее массовыми из этих организаций остались профсоюзы, добивающиеся, правда, меньших успехов в отстаивании интересов работников перед работодателями, чем в демонстрации силы выведением своих сторонников на площадь. В небольших городах до сих пор сильны уличные комитеты и добровольные народные дружины. Большинство этих организаций сохранило «левую» ориентацию.

В 2000-е государство вернулось в те сферы, которые оставило в 1990-е. Тем не менее реставрации советской модели не последовало.

После того как президентом стал Владимир Путин, поставивший целью восстановление влияния государства, многое изменилось. Государство потеснило «силовых предпринимателей», укрепило правоохранительные органы и частично вернулось к выполнению социальных обязательств. Одновременно оно стало теснить организации гражданского общества, появившиеся в предыдущее десятилетие.

С особенной нетерпимостью государство стало относиться к группам, ставящим под сомнение его политику. В этом контексте важно различение общественных организаций по типу активности. Примем за основу распространенную классификацию, по которой НКО делятся на: 1) посредников между государством и обществом (правозащитные, экологические организации, профсоюзы и т. п.), 2) группы, производящие социальный капитал (культурные объединения, союзы ветеранов и т. п.) и, наконец, 3) него-

сударственные предприятия в сфере социального обеспечения: товарищества собственников жилья (ТСЖ), органы территориального самоуправления (ТОСы) [5] и др.

В программном обращении к Федеральному собранию 26 мая 2004 г. президент Путин определил государственное видение задач гражданского общества: оно должно взять на себя те «функции, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять»[6]. В той же речи президент обрушился на те НКО, для которых «приоритетной задачей стало ... обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов, при этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными»[7]. Таким образом, государство заявило претензии на роль верховного арбитра в вопросе о том, какие интересы являются «сомнительными», а какие – «острейшими проблемами страны».

Очевидно, что в результате такого переопределения политики, правозащитные организации и другие критики государства оказались среди главных пострадавших в государственной кампании по «взятию под контроль» НКО.

События на Украине в конце 2004 г., известные как «оранжевая революция», стали катализатором наступления российского государства на независимые НКО и зарубежных спонсоров гражданского общества.

Цели и методы «возвращения государства»

Государство нашло самое уязвимое место у российских организаций: их финансовая база была очень ограниченной. К началу 1990-х значительная доля НКО финансировалась только за счет грантов иностранных государственных и частных фондов. Самым известным в России был Фонд Сороса (Институт «Открытое об-

[5] См., напр.: Зигерт Йенс. Гражданское общество в России // Отечественные записки. 2005. № 6. С. 37.

[6] Президент РФ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 26 мая 2004 года. URL: http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml.

[7] Там же.

щество» – Фонд Содействия). К началу 2000-х, однако, молодые отечественные олигархи также начали благотворительные проекты в сфере развития общественных инициатив. Самым амбициозным начинанием стала организация Михаила Ходорковского «Открытая Россия».

Часть правозащитных организаций сознательно искала финансирования только у независимых международных источников. Так, председатель Московской Хельсинкской группы Людмила Алексеева заявляла, что не может брать деньги у российского бизнеса, а также у государства, которое критикует.

Вытеснение из страны Фонда Сороса и последовавшая атака на ЮКОС с ликвидацией «Открытой России» были, с точки зрения общественников, ударом по их финансовой базе. Новая государственная элита не скрывала своей цели сделать общественные организации подконтрольными через консолидацию в своих руках каналов финансирования общественных проектов.

В упомянутой речи В.В. Путин указал и направление давления на независимые НКО, обвинив их в зависимости от иностранных грантодателей: «Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов... Должен сказать, что когда речь идет о нарушениях фундаментальных и основополагающих прав человека, об ущемлении реальных интересов людей, голос подобных организаций подчас даже не слышен. И это неудивительно: они просто не могут “укусить руку”, с которой кормятся»[8].

Эта речь дала зеленый свет для подготовки новой редакции Закона о некоммерческих организациях, принятого в декабре 2005 г., вступившего в силу в 2006 г. и ограничившего возможности иностранного финансирования общественной активности в России. Иностранные НКО на территории России были поставлены под жесткий контроль, причем должны теперь сообщать властям о своих проектах на предстоящий год и о средствах, выделяемых на каждый конкретный проект. Чиновники

[8] Президент РФ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 26 мая 2004 года.

получили право решать, какие проекты отвечают национальным интересам России, а какие нет.

Лев Пономарев, исполнительный директор общероссийского движения «За права человека», так объяснял позицию власти: «сейчас очень многие организации будут переходить в так называемые социальные программы. Такое течение сейчас есть. Называется это "заниматься конструктивной деятельностью". Так я хочу сказать – наша организация в этом смысле удовлетворяет одновременно конструктивной деятельности (потому, что мы оказываем десяткам тысяч людей реальную юридическую помощь). В этом смысле, господин Путин может нас похвалить. Но мы занимаемся и политической деятельностью, когда мы ставим крупные вопросы и говорим о том, что нарушаются права человека, есть политические заключенные и т. д. Так вот это мы не должны делать. И нас надо напугать до такой степени, чтобы мы прекратили это делать. А если не напугаемся, то тогда придраться и закрыть финансирование из западных фондов»[9].

Эта атака сопровождалась резкими выпадами против независимых НКО в государственных СМИ. Особенно запомнилась телепередача о «шпионском камне», показанная каналом «Россия» в январе 2006 г., в которой ряд видных правозащитных организаций обвинялся в получении денег от британских спецслужб.

К тезису о принципиальной невозможности независимого гражданского общества, о его зависимости если не от российского государства и олигархов, то от иностранных грантодателей, Путин возвращался и на закате своего президентства, когда обрушивался на тех, «кто «шакалит» у иностранных посольств, иностранных дипломатических представительств, рассчитывает на поддержку иностранных фондов и правительств, а не на поддержку своего собственного народа»[10].

---

[9] http://www.dmitryda.narod.ru/reports/nko_zakon.htm.

[10] Президент РФ Путин В.В. Выступление на форуме сторонников Президента России 21 ноября 2007 года. URL: http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/11/153636.shtml.

Удар по первой группе НКО, критиковавшей и пытавшейся контролировать государство, задел и остальных общественников. Оказалось, что они тоже в значительной степени существовали за счет иностранных грантов, вдруг ставших предосудительными или недоступными. Государство спешно стало искать пути поддержки второй и третьей групп НКО – именно в этот момент среди инструментов возникли общественные палаты и система государственных грантов общественным организациям.

Таким образом, с точки зрения сегодняшней российской элиты, общество должно помогать государству решать его проблемы, а не наоборот. Тем не менее в этой системе возможно и даже необходимо существование общественных организаций, как правило, крупных, имеющих поддержку государства и не критикующих его. Задачей государства стало не просто подавление гражданской активности, а ее направление в «правильное» русло. Именно в этом ключе надо рассматривать создание Общественной палаты России и общественных палат в регионах, преобразование президентской Комиссии по правам человека в Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (2004 г.), учреждение президентских грантов для НКО, а также побуждение крупного бизнеса к благотворительности (конечно, сугубо неполитической).

Стоит отметить, что ряд крупных правозащитных организаций продолжают существование и даже получают гранты от государства, несмотря на критику, которое государство от них выслушивает: самый яркий пример, конечно, Московская Хельсинкская группа. Гораздо трудней приходится таким организациям, как «Солдатские матери».

Демократы предыдущего периода, традиционно полагавшиеся на государство в своих реформаторских планах, оказались в сложном положении. Отказ государства от дальнейшего сотрудничества с ними продемонстрировал, что у реформаторов нет иных точек опоры. Другое дело – левые, которые на протяжении 1990-х находились в оппозиции: им удалось создать и сохранить общественные структуры, независимые от государства. В этом смысле они оказались гораздо дальновиднее, а их влияние на развитие в Рос-

сии гражданского общества – существенно более глубоким. Можно даже сказать, что в то время как «проектом» российских «правых» была процедурная демократия и рыночная экономика, «проектом» «левых» стало как раз гражданское общество.

В начале 2005 г. монетизация льгот вывела на улицу протестующих – исключительно под левыми знаменами. Утешая себя и оглядываясь на опыт «цветных революций», демократы назвали эти протесты началом становления «гражданского общества» в России, забыв, что не торопились присваивать это определение куда более мощным протестам против реформ ельцинской эпохи.

Уже в период президентства Д. Медведева центром публичных протестов стали подмосковные Химки, жители которых протестовали против вырубки леса для строительства магистрали в Санкт-Петербург, а в Калининграде массовые выступления против главы региона весной 2010 г. считают главной причиной последовавшей отставки Г. Бооса с этого поста. В целом 2010 год стал временем активизации общества и выхода на поверхность ряда системных и личных конфликтов. Так, в июле ушла в отставку председатель Совета при президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Э. Памфилова, выступив в ряде СМИ с резкой критикой руководства администрации президента[11].

Стоит отметить самоорганизацию добровольцев во время летних лесных пожаров, ставших бедствием для многих регионов Европейской части России, активность блоггеров, а также и националистическую консолидацию части москвичей после убийства футбольного болельщика в декабре, вылившуюся в беспорядки и насилие на Манежной площади. Основные причины роста общественного недовольства во всех этих случаях можно определить как рост недоверия к государственным институтам,

[11] См., напр.: Светова З. «Сурков предпочитает действовать с позиции силы. Если кто-то не поддается, то надо его сломать, прогнуть, уничтожить или сделать послушным, во всяком случае управляемым. Он действует очень эффективно». Э. Памфлова – The New Times // The New Times. 2010. 25 окт. (№ 35). URL: http://www.newtimes.ru/articles/detail/29353.

к способности государства решать проблемы, перед которыми стоит страна. Не случайно общественное обсуждение началось с критики милиции как института, не справляющегося с охраной правопорядка.

На самом деле и в 1990-е, и в 2000-е на улицу выходили относительно слабо организованные группы, обладавшие, однако, четким пониманием своих целей, а это важнейшая предпосылка формирования гражданского общества. Такие коалиции, как правило, ненадолго переживают момент достижения своих целей и не превращаются в постоянные общественные организации. Можно говорить о некоем «протогражданском» обществе, которое сегодня имеет отчетливо «левую» ориентацию.

Проблемы «застойного государства»: контроль над бюрократией и ручное управление

Одним из важнейших сдвигов, произошедших в 2000-е гг., стало переосмысление проблемы отношений общества и государства как проблемы отношений общества и «элит». Знак равенства между государством и правящей элитой означал закрепление ее у власти, а попытки ее смещения теперь становились выпадами против самой государственности. Прежний курс на либерализацию социально-экономических отношений продолжался теперь не просто в отрыве от демократизации; его осуществление теперь оказывалось противоречащим логике на сворачивание «демократического эксперимента». Таким образом, оказывался нарушенным «общественный договор», который логически обусловливает либерализацию и отказ от государственного покровительства возможностью смены правящей группы. Продолжение либерализации для общества одновременно с окостенением «элиты» создало внутренне нестабильную систему, в которой спокойствие обеспечено только при постоянном повышении доходов государства и его способностей к перераспределению. Как в раннее Новое время монархи вели территориальную экспансию и покупали лояльность элит раздачей новых феодов, так современное российское государство увеличивает доходы от нефтедобы-

чи и «раздает» госкорпорации. Однако у этого роста есть очевидный предел, и в случае остановки роста нефтяных доходов Россия рискует свалиться в кризис, инициатором которого станет нынешняя элита.

Само государство за годы правления Путина приобрело весьма негибкий характер. Такие инструменты, придававшие ему устойчивость в кризисные 1990-е, как выборные губернаторы, многопартийная Дума, свободная пресса, сегодня уничтожены или взяты под контроль. В результате любой кризис оказывается опасным для всей системы власти, что само по себе ведет к ужесточению реакции на минимальное проявление критики на любом уровне – именно в этом причины несоразмерного применения силы при разгонах «маршей несогласных» в 2007 г., истерики по поводу «оранжевой угрозы» и контроля над выборами.

Путин считает опасным «дезорганизованное и дезориентированное общество, разделенное общество»[12]. То есть его идеал можно определить как общество организованное, единое, с ясными ориентирами. Проблема в том, что реальное общество включает в себя разные группы, по-разному формулирующие свои цели и ориентиры; а организованность общества может пониматься не только через пронизывающую его ткань «вертикаль управления», но и как существование множественных независимых центров самоорганизации. Первый вариант – очевидно недемократический.

У проблемы есть и другая сторона. Усиление государства связано с увеличением полномочий контролирующих органов, которые при исчезновении общественного контроля зачастую коррумпируются. Неожиданно оказалось, что государство нуждается в гражданском обществе для того, чтобы контролировать собственную бюрократию. Поскольку другие формы контроля – свободная пресса и парламент – не работают, возникает необходимость в создании внешних по отношению к госаппарату структур контроля. Общественные палаты, созданные в стране в середине 2000-х, играют еще и такую роль. Нельзя просто ограничиться их

[12] Президент РФ Путин В.В. Выступление на форуме сторонников Президента России 21 ноября 2007 года.

характеристикой как «суррогата гражданского общества», поскольку палаты в самом деле выполняют целый ряд важных для общества функций, в условиях отсутствия полноценного парламента беря на себя и часть его работы. Однако очевидно и то, что у этих органов есть пределы, за которые они не могут в обычное время выйти, – основы существующего порядка и решения высшей власти критике не подлежат.

Более серьезно, однако, то, что государственный контроль применяется выборочно, причем самими руководителями не делается особой тайны из истинных мотивов проверяющих. Это было характерно для деятельности Санэпиднадзора, запрещавшего грузинское вино и минеральную воду в разгар первого кризиса российско-грузинских отношений, молдавское вино в аналогичном случае, Госприроднадзора, находившего экологические нарушения в работе неугодных правительству компаний (но показательным образом ни разу не выставившего счета госкорпорациям и близким государству компаниям), наконец, прокуратуры, которая за последние годы превратилась в мощный политический инструмент. Нынешняя элита считает это положение совершенно нормальным (знаменитое путинское «может, к нему доктора послать?» в адрес хозяина «Мечела» является хорошей, хотя и не единственной иллюстрацией). Однако результатом этого цинизма элиты стало массовое распространение неверия общества в то, что государственные органы исполняют свои функции беспристрастно. Отсюда – массовое давление на государственные органы с помощью взяток и «блата», составляющие значительную часть той самой коррупции, с которой время от времени призывают бороться государственные деятели России.

Реформы государственного управления 1990-х, создавшие в России федеративное государство, привели еще к одному результату. На протяжении веков властная «вертикаль» рассматривала себя как единственный источник модернизации общества. Федеративная реформа, создавшая несколько уровней суверенитета, привела к появлению региональных моделей модернизации, отличавшихся между собой, в том числе, и по интенсивности взаимодействия власти и общества. Больше того, губернаторы оказа-

лись на пересечении интересов государства, частью которого они являлись, и растущего в их регионах организованного общества, интересы которого им приходилось представлять в этом большом государстве, пусть даже это общество в основном состояло из региональных элит, а не из мощных организаций «третьего сектора». В любом случае эти элиты гораздо ближе электорату своих республик, областей и краев, чем Москва. В результате создалась ситуация, когда во многих регионах России реформаторские решения условно «правого» правительства проводили в жизнь «левые» губернаторы. Очевидно, что политическая стратегия губернаторов состояла в том, чтобы переадресовать недовольство общества с регионального уровня на федеральный. Но такая стратегия помогла им осознать региональные интересы и проводить программы, укреплявшие местные сообщества. Москву это положение не устраивало, следствием чего и стал переход к фактическому назначению губернаторов.

Выводы

Вопреки высказывавшемуся президентом В.В. Путиным убеждению, истоки развития России стоит искать в независимых общественных организациях, которые продолжают существовать в стране. Немногие из них ставят сегодня своей целью контроль над государством. Однако логика развития рано или поздно приведет многие из них к этой необходимости. Это касается как ассоциаций малого и среднего бизнеса, так и профессиональных организаций (например, юристов, преподавателей, врачей), профсоюзов и многих других «горизонтальных» НКО, число которых в стране не снижается, а влияние продолжает расти.

Еще важнее то, что выбор, к которому подошли российское государство и российское общество, оказывается ущербным. «Правое» реформаторское государство 1990-х противостояло в борьбе за страну «левому» гражданскому обществу. Победа государства вернула бы Россию в вековой «петровский цикл» модернизации сверху, которая еще ни разу не приводила к «окончательной» модернизации страны. Фактически это стало бы реставрацией при-

вычных для России отношений государства и общества. Куда менее вероятная победа «левых», возможно, заморозила бы многие реформы, но дала шанс структурной перестройке отношений государства и общества. В новых условиях формирующегося глобального общества есть основания считать, что децентрализованная модель таких отношений с опорой на гражданское общество, в отличие от XVIII в., имеет шансы на успех.

Развитие российского государства в годы президентства В.В. Путина, тем не менее, пошло по третьему пути, представляющемуся нам тупиковым. Власть, опирающаяся на рейтинг популярности президента, с необходимостью мигрировала «влево» в своей политике, отказавшись от непопулярных реформ и «правой» повестки дня. Вместе с тем государство не передало обществу контроль над собственной деятельностью, оставив в нереформированном виде главный источник проблем российской государственности. Вместо «правого» реформаторского или «левого» подконтрольного гражданскому обществу в современной России существует скорее популистское, но не контролируемое обществом государство.

Сменивший В. Путина в Кремле (хотя, очевидно, и не у всех рычагов власти) Д. Медведев, очевидно, озаботился нарастающими признаками застоя (он употребил это знаковое слово, которым в годы перестройки принято было обозначать эпоху Л.И. Брежнева, в своем видеоблоге 23 ноября 2010 г. [13]). Уже в 2009 г. он выдвинул в качестве задачи развития страны модернизацию, дополнительно пояснив, что имел в виду не только технологии, но и политическую систему [14]. Очевидной задачей власти стала мобилизация общества на преодоление тревожных явлений. Проблема, однако, в том, что такая задача решается либо масштабными репрессиями, либо передачей обществу не только ответственности, но и реальных рычагов смены элит. На первое действующая власть не способна, на второе идти не хочет.

[13] Наша демократия несовершенна, мы это прекрасно понимаем. Но мы идем вперед // Видеоблог Дмитрия Медведева. 2010. 23 нояб. URL: http://www.blog.kremlin.ru/post/119.

[14] Медведев Д. Россия, вперед! // Газета.ru. 2009. 10 сент. URL: http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml.

ЧАСТЬ II

ОБЩЕСТВО

Глава 6
ПРОТЕСТЫ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ДИНАМИКА РЕЖИМА

Как управлять обществом? Протест, гражданское общество и режим в путинской России

После окончания президентского срока В. Путина в мае 2008 г. можно было с уверенностью сказать, что за это время в российской политике произошли изменения. В наследство Путин оставил растущую экономику, значительно возросший престиж страны на международной арене, а также высокий уровень своей популярности внутри страны. Это наследие также включало новую систему управления политикой, которая, как надеялись он и его окружение, переживет смену руководства в Кремле.

Политическая система Путина – это не демократия. Это также и не авторитарный режим коммунистического образца. То, что создали Путин и его сторонники, – новый вид постмодернистского авторитаризма, в котором предвыборное соперничество на телевидении является тщательно срежиссированным и управляемым, в то время как настоящая борьба за политическую власть происходит за кулисами [1].

Существует множество публикаций на тему того, как в современной России происходит контроль над соперничеством, анализирующих, в частности, роль политических партий и выборов. Однако политический менеджмент не сводится лишь к электоральному процессу. В сегодняшней России политические протесты на улицах и на рабочих местах также играют ключевую роль в политическом развитии, и именно вопросу формирования сис-

[1] Путин не раз высказывался на тему Запада и демократии. В частности, этот вопрос освещался на его главной ежегодной пресс-конференции, проходившей 14 ноября 2007 года.

темы управления этими видами политического участия было уделено особое внимание во время второго президентского срока Путина.

Однако проблема правящей элиты заключается в том, что управлять политическими движениями на улицах гораздо труднее, чем выборами. Гораздо сложнее закрыть выход на улицы, чем перекрыть доступ к выборам. В то время как для создания соревновательного процесса на выборах требуется большое число оппозиционеров, на улицах настоящей политической борьбы можно достигнуть и при участии гораздо меньшего количества людей. В стране с такой территорией, как у России, можно спокойно проигнорировать 50 тысяч голосов, однако 50 тысяч демонстрантов могут стать проблемой. Именно поэтому гарантировать себя от поражения на улице гораздо сложнее, чем гарантировать себя от поражения на выборах, и здесь требуется творческий подход. Задача состоит в том, чтобы предотвратить протестные выступления, где это возможно, нейтрализовать их последствия там, где предотвратить их не удалось, и чтобы активно бороться с подобными вызовами до того, как они перерастут в реальную угрозу. Это, в свою очередь, означает широкий подход к репрессивным мерам. В данной главе будет сделан анализ того, как это происходит в России.

В качестве примера мы исследуем, в частности, меры, использовавшиеся путинской администрацией для того, чтобы справиться с двумя главными вызовами: выступлениями пенсионеров в 2005 г. и движением молодежной оппозиции, оказавшимся в центре внимания в 2005 и 2006 годах. Мы доказываем, что эти события и ответные действия администрации отражают поворотный момент в российской политике, а также в отношениях между режимом и гражданским обществом. Российские рабочие для удовлетворения экономических требований больше не играют на разногласиях в рядах разобщенной элиты, как это было при Ельцине, больше не существует. Помимо рабочих свои требования на российских улицах стало отстаивать большое количество различных групп, включая молодежь и зарождающийся средний класс. Эти группы представляют для режима совер-

шенно другой вызов, особенно в контексте «цветных» революций, создавших проблемы для действующих руководителей в других постсоветских странах.

Перед лицом этих актуальных проблем и в ожидании новых угроз путинская администрация реанимировала старые практики и сформировала новые. В частности, администрация оживила и модифицировала элементы из репертуара репрессий эпохи Брежнева, использовала открытое насилие в нескольких показательных делах и широко применяла мелочные притеснения активистов оппозиции.

Однако одного лишь насилия недостаточно в политической среде современного гибридного режима, где государство не имеет монополии на формирование общественных организаций, как это было при коммунизме. Вместо этого насилие было подкреплено быстрой реорганизацией отношений между государством и обществом в попытке создать лицензированную, а следовательно, послушную оппозицию. Предпринимались одновременные попытки налаживания контактов и управления гражданским обществом. Новые законы о регистрации и финансировании неправительственных организаций (НПО) предоставили государству расширенные полномочия ликвидировать и преследовать группы, вызывающие беспокойство официальных лиц. Также предпринимались активные попытки заполнить организационное пространство, доступное для оппозиции, путем создания эрзац-движений, которые могли бы конкурировать и сдерживать появление движений «снизу», мобилизуя людей в поддержку режима и его политических проектов. В то же время для тех НПО и общественных объединений, которые были готовы работать с государством, открывались новые пути доступа к власти и источники финансирования.

Все вместе эти нововведения вылились в глобальную перестройку отношений между государством и обществом, в более тесную интеграцию гражданского общества и НПО с государством и в укрепление связей между ними. В результате произошло усиление влияния неполитических организаций и тех, что ориентированы на государство, а также изоляция групп и организа-

ций, имевших более конфронтационную направленность. Ниже уровня политической системы, представляющей собой смесь из открытой борьбы и авторитарного контроля, российские власти создают гибридную систему отношений между государством и обществом, в которой независимым организациям позволено существовать, но с группами, поддерживаемыми государством, они соревнуются в чрезвычайно неравноправных условиях. Такого рода попытки создать организационную инфраструктуру при гибридном политическом режиме выдвинули путинскую администрацию на передний план в создании нового стиля постмодернистского авторитаризма, который все чаще встречается в мире после «холодной войны».

Следующие два раздела посвящены анализу важных изменений в протестной политике в России, начавшихся в 2005 г. с выступлений пенсионеров, за которыми последовал более массовый вызов, брошенный режиму разнообразными оппозиционными группами. Мы доказываем, что уличный протест оказался при Путине достаточно жизнеспособным, несмотря на усилия властей по его предотвращению. Большинство фактов, представленных в этой части, взяты из жизни Санкт-Петербурга, хотя, конечно, этот город и не может отображать ситуацию по всей России. Тем не менее Санкт-Петербург является как символическим, так и политическим центром, который по разным причинам играл ключевую роль в создании вызовов системе, созданной одним из его сыновей – Владимиром Путиным. Далее мы рассмотрим, каким образом путинский режим справился с этим вызовом, подробнее останавливаясь на применении насилия и преследований на низовом уровне, на попытках лицензирования гражданского общества и на усилиях, направленных на заполнение организационного пространства эрзацами общественных движений.

«Оранжевая» и «ситцевая» революции

Когда в 2000 г. Слободан Милошевич был отстранен от власти в Югославии в результате так называемой «бульдозерной революции», стало ясно, что авторитарные руководители, находив-

шиеся у власти в посткоммунистическом мире, крайне уязвимы перед массовой мобилизацией на улицах. В 2003 г. Эдуарда Шеварднадзе заставили уйти с поста Президента Грузии после массовых демонстраций, возникших от недоверия к результатам парламентских выборов. Третьей, и самой тревожной для Кремля, была «оранжевая революция» на Украине в декабре 2004 г., когда в ответ на подтасованные результаты выборов, обеспечившие победу промосковскому кандидату, возникло огромное оппозиционное движение. Москва была шокирована тем, что политическая сделка между главными игроками, которыми считались уходивший в отставку украинский президент Леонид Кучма и администрация Дж. Буша в Вашингтоне, может быть сорвана выступлениями на улицах [2].

Более того, как будто на случай, если Кремль не извлек из событий на Украине урока для российского политического развития, он вскоре получил повод снова над ними задуматься. В январе и феврале 2005 г. по всей России вспыхнул целый ряд протестов, использовавших опыт «оранжевой революции», но не освещавшихся столь широко. Российское собственное «цветное» движение, известное как «ситцевая революция», состояло из череды во многом спонтанных протестов пенсионеров против монетизации льгот, решение о которой было принято предыдущим летом, но вступавшей в силу с 1 января 2005 года.

Демонстрация 9 января в Петербурге, которую, по-видимому, намеревались связать с событиями Кровавого воскресенья 1905 г., стала первым предвестником проблем [3]. Организаторы приложили все усилия, чтобы пикет памяти Кровавого воскресенья был связан с проблемами монетизации. Наиболее активными оказались пожилые люди, недовольные тем, что вместо бесплатного проезда в общественном транспорте теперь им полагалась

[2] Petrov N., Ryabov A. Russia's Role in the Orange Revolution // Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough / ed. by A. Aslund, M. McFaul. Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2006. P. 158.

[3] Несколько несанкционированных малочисленных демонстраций также прошли летом 2004 г., когда принималось решение о монетизации.

компенсация в размере 250 рублей, в то время как проездной билет стоил 660 рублей. В результате эти январские события позволили установить неформальные контакты, которые привлекли внимание общества к недовольству пенсионеров.

Следующий митинг было решено провести через неделю, в пятницу 14 января 2005 года. На этот раз он должен был пройти у городской администрации в Смольном без официального разрешения. На митинг пришло около двухсот человек, в основном пенсионеры, они были рассержены. К ним присоединилось небольшое число молодых людей из молодежного «Яблока» и Национал-большевистской партии (НБП), пытавшихся подхватить воинственный настрой старшего поколения[4]. Участники обоих митингов старались донести до всех, используя доступные средства связи, а также в беседах с родственниками, коллегами и соседями, что будут и другие протесты.

В поддержку этих событий в Санкт-Петербурге начались повсеместные демонстрации. 10 января «несколько сотен» жителей подмосковного города Химки заблокировали Ленинградское шоссе – главную магистраль, соединяющую аэропорт с центром Москвы. За день до этого местный Союз пенсионеров распространял листовки, призывающие людей собраться у здания городской администрации. По данным газеты «Коммерсантъ», «несколько сотен горожан пришли в назначенный час на площадь, однако у здания администрации никаких организаторов митинга не было. Стихийно родившаяся идея перекрыть Ленинградское шоссе быстро получила одобрение собравшихся, а возле трассы к ним присоединились и те, кто ждал автобуса на остановке... По словам участников акции, в ней участвовало 5–7 тыс. человек, по оценкам милиции – 700. Так или иначе, к 11 часам автомобильные пробки на Ленинградке растянулись на несколько километров»[5].

За событиями в Химках последовали выступления и в других городах. В Тольятти местное движение «Национальный альянс» организовало митинг, собравший пятьсот пенсионеров. Под революционные песни они заблокировали дороги, прорвались в кабинет мэра че-

[4] Василеостровская перспектива. 2005. Январь. № 1 (49).

[5] Коммерсантъ. 2005. 11 янв. (№ 1).

рез вооруженную охрану и потребовали возвращения льгот. Похожие события произошли в Альметьевске (Татарстан), Владимире и Стерлитамаке (Башкортостан), где 8 тысяч человек перекрыли дороги[6].

В каждом из этих случаев выступления носили локальный характер и были организованы независимо друг от друга. Например, в Санкт-Петербурге выступления были скорее спонтанными, тогда как в Москве и Химках важную роль в их организации, по всей видимости, сыграла КПРФ. Тем не менее пример оказался заразительным. В субботу 15 января, менее чем через неделю после первого небольшого протеста, волнения охватили весь Петербург. За день прошло 3 митинга, собравших от 5 до 10 тысяч человек, по большей части пенсионеров и молодых активистов.

Милиция наблюдала за происходящим со стороны, в то время как сотрудники 18-го «антиэкстремистского» отдела УБОП выдергивали из толпы молодых активистов. Вечером мэр Санкт-Петербурга Валентина Матвиенко выступила с телевизионным обращением, обещая пенсионерам, что их не забудут, и предлагая каждому пенсионеру проездной билет за 230 рублей в качестве компенсации за отмену бесплатного проезда.

На следующий день, в воскресенье 16 января, Невский проспект снова был заблокирован с 2 до 9 вечера. Обещание выдать проездные билеты не удовлетворило пенсионеров, и они вышли на улицу под лозунгом «Не верим!». В понедельник Матвиенко больше часа провела за столом переговоров с представителями протестующих. Хотя мэр пообещала, что никаких репрессивных мер предпринято не будет, в течение часа стало известно, что она дала указания прокурорам начать уголовное расследование в отношении «организаторов спонтанных митингов». В то же время между демонстрантами и представителями правоохранительных органов завязалась большая потасовка, в результате которой сотрудники 18-го УБОПа и милиционеры, скрывавшиеся в толпе, арестовали ряд участников[7].

Эти аресты стали лишь началом. Несмотря на то что мощная реакция населения на отмену льгот стала для властей сюрпризом,

[6] Коммерсантъ. 2005. 12 янв. (№ 2).

[7] Новый Петербург. 2005. 20 янв. № 2 (713).

они быстро адаптировали свою стратегию к новой ситуации. Она включала в себя ограниченное применение открытой силы по отношению к активистам, после окончания демонстрации дополненное более грубым физическим насилием. Эти действия поддерживались мерами по созданию для демонстраций строго контролируемых и стесненных условий. Строгий контроль над электронными СМИ использовался для того, чтобы дискредитировать организаторов как антиобщественные элементы, в то время как власти стремились отграничить легитимную сферу экономических требований от нелегитимных попыток политизировать ситуацию. В то же время власти начали использовать государственные ресурсы, чтобы организовать ответные демонстрации в поддержку режима. Оба этих метода стали предвестниками более развитых репрессивных стратегий, появившихся в последующие два года.

Можно сказать, что именно победа над демонстрантами на российских улицах стала для Кремля особенно важной задачей, так как «цветные революции», проходившие в посткоммунистическом мире, крайне обеспокоили правящую элиту. Однако на усовершенствование методов потребовалось время, и многие из этих разработок можно было особенно четко увидеть в Санкт-Петербурге, который стал «не только главным революционным центром борьбы с монетизацией, но и регионом, на примере которого власти учатся гасить масштабный конфликт»[8].

Новая политика улиц России

В то время как «ситцевая революция» постепенно выдыхалась перед лицом уступок и репрессий, протесты обозначили начало нового этапа оппозиционной политики в России. Январские события показали уязвимость режима к изменениям в общественном мнении и к вызовам на улицах.

Для оппозиции опыт января 2005 г. придал новый смысл солидарности и взаимной терпимости между различными фракциями и новое понимание потребности в единстве перед лицом ре-

[8] Коммерсантъ. 2005. 18 янв. (№ 6).

жима. В Санкт-Петербурге это приняло институционализированную форму с созданием Петербургского гражданского сопротивления (ПГС), координационного комитета, объединяющего антипутинские группы для обсуждения предстоящих проблем и тактики. В эту группу входили главные силы оппозиции в городе, включая такие политические партии, как «Яблоко», Национал-большевистская партия, «Наш Выбор» и Социал-демократическая партия, а также независимые профсоюзы различных секторов и приблизительно двадцать общественных организаций [9]. Этот альянс, сформированный в Санкт-Петербурге, стал основой для общероссийского движения «Другая Россия» и Объединенного Гражданского Фронта (ОГФ).

Ключевой элемент в этом союзе – Национал-большевистская партия (НБП), «реабилитированная» и исправившая свою репутацию «неофашистской парии» до положения ведущего организатора демократического левого движения. Прежде основанная на любопытной смеси марксизма, воинствующего консервативного евразийства и ксенофобского российского национализма, НБП теперь сместилась на более демократические позиции. Представители партии утверждают, что теперь придерживаются «общих социал-демократических принципов: свободные выборы, гражданские права и социальная ответственность»[10].

---

[9] Показательно, что ни КПРФ в Санкт-Петербурге, ни профсоюзы из Федерации Независимых Профсоюзов (ФНП) не приняли в этом участия. КПРФ поддерживает теплые отношения с губернатором Санкт-Петербурга Валентиной Матвиенко, которая была когда-то комсомольским лидером города. Бывшие официальные профсоюзы в ФНП также держатся на расстоянии от ПГС. Как заявил Максим Резник, руководитель Санкт-Петербургского отделения «Яблока» и координатор ПГС, профсоюзы не будут участвовать в деятельности ПГС и обеспокоены любым участием внешних сил в их собственных мероприятиях. Профсоюзы ограничены координацией протестов с элитой и милицией для получения денег.

[10] Интервью автора с Андреем Дмитриевым, лидером НБП в Санкт-Петербурге, июль 2005 года. НБП непопулярна из-за некоторых своих лозунгов, возможно, самый печально известный из них – скандирование «Сталин, Берия, ГУЛАГ!». Какими бы ни были в действительности преобразования НБП, активисты либерального гражданского общества в Санкт-Петербурге отметили, что они, по крайней мере, прекратили выкрикивать ксенофобские лозунги в пределах слышимости.

Возможно, более важной в реабилитации НБП была ее способность привлечь к себе положительное национальное и международное внимание при использовании новой и дружественной к СМИ тактики. Поскольку активисты НБП перестали бросать продукты и цветы в известных политиков и перешли к более сложным формам прямого действия, включая блокирование дорог и «флэш-мобы», то им пришлось столкнуться с направленным подавлением со стороны режима. Многие активисты были арестованы и в настоящее время отбывают тюремные сроки за эти и другие ненасильственные действия, которые лидеры НБП называют «бархатным террором»[11]. Также были попытки объявить партию вне закона. Они начались с решения Верховного Суда от 15 ноября 2005 г., запрещающего деятельность НБП за нарушение Закона об общественных организациях [12].

Другие группы молодежи подражали НБП в адаптации сюрреализма и театра для политических целей. По словам основателя движения «Оборона» в Санкт-Петербурге Александра Шурскова, его организация использует соединение уличного театра, огромных кукол, марионеток и сжигания причудливых изображений в попытке вести войну языка и идей, помочь людям понять такие вещи, как коррупция, война [в Чечне] и терроризм, а также показать им связи между ними. «Оборона», у которой есть контакты с активистами из Сербии, Украины, Грузии и Белоруссии, также работает в высших учебных заведениях, устраивая показы политически спорных фильмов и организуя дискуссионные клубы. Цель всех этих действий состоит в том, чтобы обойти политическое господство режима в традиционных средствах массовой информации и использовать прямой контакт и Интернет как инструменты для мобилизации студентов и других молодых людей [13].

[11] Согласно данным НБП, восемь активистов в настоящее время отбывают сроки от двух до четырех лет из-за причастности к захвату комнаты посетителей президентской администрации, и пять отбывают подобные сроки в результате захвата здания Министерства здравоохранения. Всего НБП считает двадцать три своих активиста «политическими заключенными». URL: http://www.nbp-info.ru/cat18/index.html (дата обращения: 18.07.2006).

[12] Запрещена ли НБП? URL: http://www.nazbol.ru/rubr19/index0/52.html.

[13] Интервью автора, июль 2005 года.

Новая гражданская оппозиция представляет собой серьезное изменение российской политики при Путине. Трудно оценить, увеличилась ли количественно протестная деятельность с появлением этих групп. Однако ясно, что организационный и политический характер протеста изменился значительно. Теперь протестуют не только рабочие со своими экономическими требованиями, используемыми в процессе урегулирования споров между разделенной элитой [14]. Вместо этого элита теперь необычно объединена, и протест исходит от людей, исключенных из нее или неудовлетворенных политикой эры Путина. Кроме того, с нарастающим экономическим кризисом, долгами и неуплатой заработной платы возникает намного больше различных протестов и участников протеста, чем в любое другое время, с тех пор как Путин был избран президентом, и, вероятно, с тех пор как в 1993 расстрел Ельциным парламента охладил активистов по всей России [15].

Например, в марте 2006 приблизительно 125 000 демонстрантов вышли на улицы в более чем 360 городах, чтобы выразить протест увеличению коммунальных платежей и оплаты жилья, а 12 февраля тысячи автомобилистов в 22 городах протестовали против ареста железнодорожного рабочего, который не успел уступить дорогу несущемуся на большой скорости автомобилю губернатора Алтайского края [16]. Протесты были организованы «Свободой Выбора», группой автомобилистов, которые заявили, что представляют «хребет общества»: людей в возрасте между 25 и 50, которые имеют автомобиль, мобильный телефон и доступ в Интернет [17]. Кроме того, в на-

[14] Robertson G. B. Strikes and Labor Organization in Hybrid Regimes // American Political Science Review. 2007. N 101.4. P. 781–798.

[15] Ольга Курносова из «Открытой России» указала на события 1993 г. и вызванные ими опасения социальной мобилизации как на одну из причин, по которой русские менее охотно принимают участие в протестах, чем украинцы. Интервью автора, июль 2005 года.

[16] «Мерседес» губернатора врезался в дерево, губернатор, его телохранитель и водитель погибли.

[17] Об обоих протестах сообщал RFE/RL 7 марта 2006 года. Детальный анализ деятельности «Свободы Выбора» и других протестующих групп в период правления Путина можно найти у С. Грина (see: Greene S. A. Making Democracy Matter: Addressing state-society engagement in post-Communist Transition // Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association. 2007. 30 Aug. – 2 Sept.).

чале 2007 г. активисты по всей России организовывали демонстрации, названные «маршами несогласных», в Нижнем Новгороде, Санкт-Петербурге и Москве. Эти события были только частью более чем 2 900 различных событий протеста, в которых участвовали в 2007 г. более 800 000 человек[18].

Впервые с конца 1990-х заметную роль в протестах стали играть российские рабочие. В то время как СМИ сосредоточились на забастовках на заводе «Форд» около Санкт-Петербурга и на Московской железной дороге, более широкая волна забастовок охватила различные отрасли промышленности в России. От обработки бумаги до горной промышленности и транспорта, в больших и малых городах России росли количество и размах забастовок. В то время как текущая волна забастовок остается маленькой по сравнению с волнами забастовок в 1997–1999 и в конце 1980-х, она, несомненно, стала самой существенной мобилизацией рабочих в России с начала эры Путина.

Конечно, надежные данные трудно получить, но ясно, что забастовочная активность намного выше, чем власти желают признавать. Официальные данные регистрируют только «законные» забастовки, а поскольку всегда можно найти судью, который признает большинство протестов «незаконными», то очень немного забастовок регистрируется каждый год: только о восьми сообщалось в 2007 году. По контрасту, в 2007 г. по данным, собранным Институтом «Коллективное действие», зарегистрировано по меньшей мере 35 забастовок, самая длительная из которых продолжалась 3 недели. Кроме того, размах и интенсивность забастовок увеличиваются. В обзоре событий международного профсоюзного вебсайта LABOURSTART в апреле 2008 г. зарегистрировано более 25 забастовок или голодовок в течение одного месяца[19].

---

[18] Вычисления автора на основании сообщений о демонстрациях, перечисленных на сайте www.ikd.ru. Как и все данные о протестах, эти числа нужно рассматривать с некоторой осторожностью. В частности, данные относительно количества событий, вероятно, неполны, а число участников-активистов часто преувеличивают.

[19] См. сайт www.labourstart.org. См.: Грин С., Робертсон Г. Новое рабочее движение в России // Pro et Contra. 2008. Т. 12, № 2–3 (март – июнь).

Как показывает этот анализ, во всех разговорах о смерти демократии в России часто опускается сохранение политического протеста, несмотря на все усилия режима Путина. Однако также ясно, что размер активной гражданской оппозиции ограничен. Несмотря на существенное международное внимание, «марши несогласных» состояли из небольшого числа демонстрантов и были легко, хотя и жестоко рассеяны милицией. Более широкая поддержка гражданской оппозиции проявлялась лишь в отдельных случаях, а большие протесты обычно явно аполитичны по природе [20]. Вследствие этого, как признают сами активисты, правительство в безопасности до тех пор, пока оно не совершит какую-нибудь крупную ошибку. Однако, как мы покажем ниже, администрация Путина предприняла крупную перегруппировку в отношениях государства и общества, чтобы избавиться от любых возможных вызовов снизу.

Опираясь на советский репертуар

В этом разделе мы утверждаем, что администрация Путина обращалась с протестами, во многом опираясь на тактику, которую широко использовали в советскую эру, особенно преследования активистов низового уровня и широкое распространение профилактического задержания. Однако успех этого подхода в советскую эру был связан в значительной степени с существованием более широких возможностей, с помощью которых партия-государство доминировала и управляла обществом в СССР. Отсутствие этого более широкого контекста заставило администрацию Путина вводить новые формы управления гражданским обществом и улицами.

В отличие от эры Сталина и Хрущева, когда советское государство часто открыто прибегало к использованию силы против своих собственных граждан, «во времена Брежнева и непосредственно в последующие годы власти демонстрировали сдержан-

[20] Greene S. A. Making Democracy Matter: Addressing state-society engagement in post-Communist Transition.

ность в применении насилия против участников массовых действий, хотя массовые выступления в крупном масштабе происходили достаточно часто»[21]. Вместо этого власти стремились предотвратить общественные выступления оппозиции, используя превентивное вмешательство, чтобы отменить демонстрации, путем задержания или преследования организаторов, особенно перед символическими датами, угрожая потенциальным участникам негативными последствиями, наполняя толпу милицейскими информаторами и преграждая потенциальные места сбора заранее. Все эти тактики регулярно применялись в России при Путине.

Применение профилактического задержания и притеснений для предотвращения протестов чрезвычайно распространилось в России, и, как отмечено в начале главы, активисты привыкли скрываться непосредственно перед выступлениями, чтобы избежать ареста. Профилактическое задержание стало особенно широко использоваться начиная с подготовки встречи G-8 в Санкт-Петербурге в июле 2006 г., когда сотни людей были арестованы в ходе усилий властей не допустить, чтобы протестующие испортили картину возрождающейся России [22].

Хотя трудно оценить число активистов, которых арестовывала или притесняла милиция и власти перед встречей на высшем уровне, ясно, что предпринимались скоординированные усилия,

---

[21] Beissinger M. R. Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State. N. Y., NY : Cambridge University Press, 2002. P. 331. Бейсингер ссылается на публикацию в самиздате Алексеевой и Чиладзе о восьми случаях, в которых использовалось огнестрельное оружие (live ammunition) при Хрущеве, в то время как Козлов описывает большие «массовые восстания» от России до Казахстана (see: Kozlov V. A. Mass Uprisings in the USSR: Protest and Rebellion in the Post-Stalin Years / transl. Elaine McClarnand MacKinnon. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe, 2002).

[22] См. некоторые статьи, характеризующие этот саммит как возвращение России ее положения влиятельной силы на мировой арене: Mike Eckel // Associated Press. 2006. 18 July (JRL. 2006. N 163); Helen Womack // New Statesman. 2006. 17 July (JRL. 2006. N 157); Clifford A. Kupchan // Los Angeles Times. 2006. 14 July (JRL. 2006. N 158), The Economist. 2006. 15–21 July (JRL. 2006. N 158), Der Spiegel. 2006. 10 July (JRL. 2006. N 158); C.J. Chivers // New York Times. 2006. 16 July (JRL. 2006. N 160).

чтобы не пустить потенциальных протестующих ни в Санкт-Петербург на «альтерглобалистский» антисаммит – Российский Социальный Форум, ни в Москву на форум оппозиционеров «Другая Россия»[23]. Human Rights Watch отметил тактику, которая включает «вызов посетителей в милицейские отделения, принуждение их к даче письменных обещаний остаться дома, подбрасывание наркотиков и угрозы административного преследования».

Наблюдатели приводят ситуацию с Михаилом Костяевым, исполнявшим обязанности координатора Калининградского отделения НБП, который был вызван в отделение милиции перед отъездом в Москву. Начальник отдела по борьбе с организованной преступностью рекомендовал ему сдать билет или быть готовым, что его снимут с рейса. На следующий день Костяев был действительно удален с самолета, а его внутренний паспорт был изъят. НБП сообщил, что по меньшей мере 36 активистов в 13 городах столкнулись с преследованием, включая избиения и арест, и что 14 не смогли приехать в Москву на конференцию «Другой России». Human Rights Watch сообщил «о множествах других», кому препятствовали прибыть в Москву, включая местных лидеров «Яблока», Народно-Демократического Союза и Объединенного Гражданского Фронта[24]. Авангард Красной Молодежи (АКМ) сообщил, что из 60 представителей Московского отделения, которые отправлялись в Санкт-Петербург, только 40 добрались туда, остальные были задержаны милицией «под различными предлогами». Маршу АКМ, запланированному в городе, отказали в официальном разрешении, и оставшиеся члены были арестованы при попытке все-таки его провести. АКМ утверждает, что почти всех его членов безжалостно избили[25].

Усилия милиции не ограничились только представителями экстремального левого движения. В Москве 10 июля, около часа

[23] Анна Г. Арутюнян, редактор «Moscow Times», опубликовала в журнале «Nation» 19 июля 2006 г. подсчеты, по которым приблизительно 200 активистов были арестованы по пути в Санкт-Петербург.

[24] http://www.hrw.org (JRL. 2006. N 157).

[25] http://www.rpk.len.ru/docs/2006/jul15003.html.

дня, сотрудниками Управления по борьбе с организованной преступностью (УБОП) и Федеральной службы безопасности (ФСБ) был задержан Антон Поминов, активист Молодежного правозащитного движения (МПД)[26]. В Самаре группа из семи «антимилитаристов» также столкнулась с подобной ситуацией[27]. В 9 часов утра 10 июля сотрудники ФСБ и регионального Управления по борьбе с организованной преступностью (РУБОП) провели обыск в их квартирах и конфисковали компьютеры и литературу, а также сообщили, что их уголовное дело по статье «Оскорбление представителя власти» было повторно открыто[28]. Такие истории про рядовых активистов оппозиции, также как и иностранных активистов и лидеров движений, очень многочисленны[29].

В целом использование физической силы и профилактического ареста оказалось очень успешным. Ни в западной, ни в российской прессе практически ничего не было сказано о нарушениях прав человека, и саммит отличался от последних крупных международных встреч отсутствием протестов[30].

---

[26] Эта и две следующих истории были предоставлены ЛИНК (Либертарный информационно-новостной коллектив). URL: http://www.rpk.len.ru/docs/2006/jul11005.html.

[27] Эти семеро были: Даниил Ванчаев, Дмитрий Дорошеко, Рита Кавторина, Дмитрий Трещанин, Георгий Квантришвили, Елена Кузнецова и Михаил Ганган.

[28] Эти семь человек участвовали 23 февраля 2006 г. в уличном протесте, который включал театрализованное представление, показывающее мужчин в масках «Министра обороны» и «Верховного Главнокомандующего». После этого случая прокуратурой было заведено уголовное дело по статье «оскорбление представителя власти», хотя оно было быстро закрыто из-за недостатка доказательств.

[29] Те, кто все-таки сумели добраться до Санкт-Петербурга, были, как часто бывает в давно устоявшихся демократических государствах, не допущены близко к главной конференции (которая проходила в Стрельне). Вместо этого они находились на Кировском спортивном стадионе на Крестовском острове. Стадион был подходящим местом, так как милиция легко могла изолировать эту территорию от остальной части города, поскольку приблизительно 100 активистов были задержаны, когда попытались покинуть стадион 15 июля, их путь блокировала милиция.

[30] Исключением была «Вашингтон Пост». See: At Carefully Staged G-8, Dissenters Kept in Wings // Washington Post. 2006. 16 July.

Хотя применение физической силы остается тяжелым напоминанием об эре Брежнева, в какой-то степени оно изменилось. Открытое использование силы в значительной степени ограничено случаями, в которых режиму относительно легко преподнести этот самый случай как «законный». Например, физическое насилие более обычно, когда демонстранты могут быть изображены как иностранные агенты-провокаторы, чем тогда, когда они обычные пенсионеры. Кроме того, когда аресты случаются, задержанные, с немногими исключениями, обвиняются только в административных правонарушениях и чаще всего быстро выпускаются. Поэтому жестокости в применении физической силы значительно меньше, чем в советскую эру, даже если стиль сильно похож.

Более крупные изменения являются результатом того, что репертуар репрессии Брежнева разрабатывался в более широком стратегическом контексте, который делал открытое крупномасштабное насилие ненужным. Государство-партия монополизировало законные формы политической, общественной и экономической организации [31]. Хотя образ тотально монополизированного государства-партии был всегда в большей мере желанием властей, чем действительностью, комбинация монополизации экономической, социальной и политической сфер означала, по выражению В. Банс, что «основная масса людей зависела от государства-партии в получении рабочих мест, дохода, товаров народного потребления, образования, жилья, здравоохранения, социальной и географической мобильности»[32].

В отсутствие этой монополии режиму тяжело контролировать действия его граждан [33]. Между прочим это также означает, что оппозиция может развивать и организовывать свою деятельность без согласия властей. Сюрпризы более вероятны, чем прежде. Кроме того, государство в России, как и в других гибридных

[31] Bunce V. Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State. N. Y. : Cambridge University Press, 1999. P. 22.

[32] Ibid. P. 24.

[33] Некоторые рычаги экономического контроля в действительности остаются. See: McMann Kelly M. Economic Autonomy and Democracy: Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan. N. Y. : Cambridge University Press, 2006.

режимах, теперь работает в более конкурентоспособной окружающей среде, в которой существует множество других путей социального продвижения, неподконтрольных государству. Это делает задачу мобилизации сторонников намного более сложной, чем прежде. Для того чтобы добиться мобилизации, государство должно конкурировать с этими альтернативами.

В результате проблема репрессий в посткоммунистическую эру сильно отличается от той, с которой имели дело Брежнев и его коллеги. Для администрации Путина это означало, что нужно приложить намного больше усилий и инноваций для подавления и управления протестами. Стратегия, которую разработал режим, включает лицензирование оппозиции, чтобы решать, какая законна, а какая нет, и заполнение организационного пространства эрзацами социальных движений. Вместе эти меры представляют собой серьезное реструктурирование отношений между государством и обществом в России.

Лицензирование гражданского общества

В этом параграфе мы рассмотрим усилия по созданию системы лицензирования гражданского общества, которое дает Кремлю исключительную свободу определять, какие группы и отдельные личности имеют возможность действовать в России. Группы, принявшие подобные правила игры, получают возможности для финансирования своей деятельности и законный статус, позволяющий влиять на выработку политического курса, в то время как те группы, которые режим считает оппозиционными, либо ликвидированы или ведут жалкое существование под контролем властей.

10 января 2006 г. президентом Путиным был подписан Федеральный закон № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Несмотря на такое неприметное название, закон ввел радикальные изменения в порядок функционирования гражданского общества и других неправительственных организаций в России. Фактически поправки отражают двухуровневую стратегию со стороны администрации.

Первый аспект – профессионализировать сектор НПО или, как считает один из представителей НПО, «обновить парк» НПО [34]. Помехой для развития сектора НПО в России стал недостаток прозрачности и финансового контроля, и такое обновление, возможно, внесет большой вклад в развитие профессионализированного сектора НПО, способного играть важную роль в улучшении качества жизни в России.

Однако другой стороной стратегии администрации было создание ситуации, при которой правительство способно держать НПО, в особенности зарубежные и финансируемые из-за рубежа, под очень жестким контролем. Все НПО должны были пройти перерегистрацию. Закон предусматривает несколько оснований, по которым может быть отказано в регистрации. Закон утяжеляет груз отчетности организаций, в частности требованием сообщать обо всех денежных средствах, полученных из иностранных источников, и о деталях их использования. Государственным органам разрешено требовать документы, касающиеся внутренней деятельности НПО, в том числе документы о принятии повседневных управленческих решений и финансовые отчеты. Закон предоставляет государственным органам право направлять своих представителей для участия во всех мероприятиях, проводимых организацией, без ограничений, включая строго закрытые встречи [35].

Очевидно, что власти «скроили» новое законодательство так, чтобы обеспечить себе свободу действий на случай потенциальных угроз, исходящих от НПО, и того, что они считали иностранным субсидированием «цветных революций» в Югославии, Грузии, Украине и Кыргызстане. Суть не в закрытии или детальном мониторинге сектора НПО в целом, а в создании законодательных рамок, которые могут быть использованы выборочно. У большинства неправительственных организаций не будет никаких про-

[34] Интервью с Павлом Чиковым, председателем межрегиональной правозащитной ассоциации АГОРА / беседу вел Е. Натаров. 5 июня 2007 г. URL: http://www.gazeta.ru/comments/2007/06/05_x_1774893.shtml.

[35] Анализ Федерального закона № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» / Международный центр некоммерческого права (International Center for Non-Profit Law). 2006. 17 февр.

блем с новым законодательством, но у тех, кто задевает власти, проблемы возникнуть могут. В результате российские власти буквально стали способны лицензировать деятельность гражданского общества, почти таким же способом выборочное применение закона применялось для приручения олигархов и определения того, кто может принимать участие в выборах.

Другой аспект системы регулирования гражданского общества – это новые меры поощрения тех групп, которые не конфликтуют с властью. Администрация внедряет элементы гражданского общества многими способами. Самые значительные из них – это система общественных палат федерального и регионального уровней и Федеральный закон № 131 «О местном самоуправлении». Общественные палаты обеспечивают форум для представительства гражданского общества, а также институциональный базис, посредством которого отобранные правительством гражданские организации могут взаимодействовать с властями [36]. Федеральная Общественная палата организует ежегодный конкурс грантов для НКО, который в 2009 г. распределил 1,2 млрд руб. между 700 организациями [37]. ФЗ № 131, со своей стороны, создает большое количество возможностей, с помощью которых граждане и организации граждан на местном уровне могут отстаивать свои позиции в местных делах, таких как жилищное строительство и экономическое развитие. Помимо прочего, закон предусматривает общественные слушания и местные референдумы по инициативе граждан, обязательное рассмотрение законов, предложенных инициативными группами граждан, и создание новых институтов местного самоуправления.

Еще слишком рано оценивать то, как эти институты и законы будут работать на практике, но уже очевидно, что сообщество НПО

[36] Федеральная Общественная палата отобрана согласно формуле, которая позволяет Кремлю управлять ее составом: 42 члена назначаются непосредственно президентом, они, в свою очередь, назначают следующих 42 представителя. Эти 84 члена назначают дополнительных 42 представителей – выдвиженцев из региональных групп.

[37] Доклад о состоянии гражданского общества в РФ / Общественная палата РФ. М., 2009.

разделилось в своих мнениях по данному вопросу[38]. Правозащитные группы, находящиеся в Москве, имеют тенденцию осуждать их как пустые оболочки или усилия, направленные на инкорпорирование гражданского общества, в то время как другие гражданские общественные организации, напротив, желают опробовать новые институты.

Создание таких спонсируемых государством органов действительно создает дилемму. Хотя они вовлекают гражданские организации в процесс выработки политического курса и предоставляют им общественный форум, фактом остается то, что они обладают незначительной или совсем никакой демократической ответственностью, а правительственная благосклонность может быть ликвидирована так же быстро, как и была дарована.

Несмотря на это, такие органы *могут* обеспечить своего рода упрощенный доступ к должностным лицам и возможность для гражданского общества комментировать важные для него проблемы, что крайне необходимо для третьего сектора даже в государствах с давно существующей демократией. Более того, даже если целью Общественной палаты является инкорпорация гражданского общества, некоторые гражданские группы будут приветствовать возможность оказывать влияние на государственную политику изнутри, надеясь использовать тот факт, что, реализуя свои задачи, различные части государства осуществляют конкуренцию, которая, в свою очередь, создает возможности для влияния[39].

Заполнение организационного пространства: эрзац общественных движений

Вторым важным шагом нововведений администрации Путина стали усилия власти по созданию организационной инфра-

[38] В первый год своей работы Общественная палата внесла позитивный вклад в жизнь общества, предложив поправки к 18 законопроектам, включая документы о НПО, благотворительных учреждениях, Вооруженных силах и образовании. Федеральный закон № 131 вступил в силу только с 1 января 2009 года.

[39] Foster Kenneth W. Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society? // Studies in Comparative International Development. 2001. N 35.4.

структуры для реализации государственных проектов. Цель, которую преследовали власти, состоит в том, чтобы направить гражданское участие в санкционированные организации и создать возможности для большой мобилизации по желанию властей. В этом параграфе мы проанализируем, каким образом государство заполняло организационное пространство в России с помощью организаций, походивших на социальные движения, но созданных только для того, чтобы мобилизовать людей, особенно молодежь, в поддержку режима. Такие искусственные социальные движения – ключевая особенность режима Путина, направленная на изменение отношений между государством и обществом.

С практической точки зрения создание таких успешных про-режимных молодежных организаций более сложно осуществлять в гибридном режиме, чем в закрытом авторитарном или коммунистическом режимах. В советский период молодежные организации было относительно легко создавать и контролировать. Назначение на любую работу, любой политической важности, требовало одобрения свыше (система *номенклатуры*), так что не только организаторы должны были быть предварительно одобрены властями, но *комсомол* также был важной основой для карьеры и тропой к успеху для честолюбивых молодых людей. Более того, так как государство фактически контролировало все ресурсы в обществе, финансирование всякой деятельности требовало государственной поддержки. Как и остальные составляющие гражданского общества, молодежные организации были или официальными, или официально не существовали.

В посткоммунистическую эру управление гражданским обществом, в частности молодежными организациями, требует более деликатного подхода. Барьеры для создания негосударственных и даже антигосударственных организаций значительно ниже, что означает, что проправительственные группы должны конкурировать с другими силами. Поэтому государство должно создать такое движение, к которому молодые люди реально хотели бы присоединиться. Во-вторых, политические предприниматели, желающие создать эрзац социальных движений, должны быть осмотрительными по поводу того, насколько тесны их связи с правительством. Организация, которая воспринимается в некоторой

степени независимой, приносит куда большую политическую выгоду. Кроме того, гибридный режим предполагает некоторые ограничения в плане прямого финансирования государством организаций, носящих статус неправительственных. Следовательно, неизбежны пробы и ошибки.

Первым начинанием Кремля на рынке молодежного движения стала организация «Идущие вместе». Она была основана братьями Василием и Борисом Якеменко в 2000 г. и возникла как следствие их «непосредственного восхищения» президентом Путиным. Она быстро приобрела репутацию «путинской молодежи» и привлекла к себе пристальное одобрительное внимание со стороны Кремля. С поддержкой властей организация быстро выросла в период с 2000 по 2003 г., а ее основатели привлекли к себе внимание кремлевских идеологов Владислава Суркова и Глеба Павловского.

Однако в добавление к очевидной роли, которые молодежные организации сыграли в свержении правительств Сербии, Грузии и Украины, 2004 и 2005 гг. были отмечены подъемом идеологически мотивированных оппозиционных молодежных организаций, таких как НБП, молодежное «Яблоко», «Идущие без Путина» и «Скажи нет!»[40]. В результате Сурков и Василий Якеменко решили, что необходимо изменить курс и сделать свою организацию более агрессивной, акцентировав большее внимание на идеологии, формировании идентичности и слиянии личного интереса и идеологии[41]. Путем проведения ряда семинаров и фокус-групп в марте 2005 г. был разработан новый подход. «Идущие вместе» провозгласили о создании новой организации «Наши»[42]. Первое

[40] Несмотря на то что НБП не была исключительно молодежной группой, молодые люди формируют, несомненно, наибольшую группу ее членов и целевую аудиторию.

[41] Владислав Сурков, главный идеолог правительства Путина, считается отцом и спонсором организации «Наши». Подробный анализ отношений между Сурковым и организацией «Наши» see: Buchacek D. Nasha Pravda, Nashe Delo: The Mobilization of the Nashi Generation in Contemporary Russia : Master's Thesis / University of North Carolina at Chapel Hill. 2006. P. 18, 58–60.

[42] Для детального анализа идеологической позиции организации «Наши» see: Buchacek D. Nasha Pravda, Nashe Delo: The Mobilization of the Nashi Generation in Contemporary Russia. P. 21–31.

общественное появление «Наших» произошло в мае 2005 г., когда 50 000 молодых людей участвовали в праздновании победы во Второй мировой войне. С того времени движение «Наши» эволюционировало в крайне успешный проект. Посредством широкой сети «региональных комиссаров» и ежегодных летних тренировочных лагерей «Наши» направили новое поколение амбициозных молодых людей в организацию прогосударственных акций, таких как встречи с ветеранами войны, участие десятков тысяч молодых людей в уличных проправительственных демонстрациях, преследование иностранных дипломатов, обеспечение защиты от насилия для армейских призывников посредством программы «Наша армия».

Кроме того, «Наши» использовали свою тесную связь с Кремлем не только для привлечения в свои ряды новых членов организации по всей России, но и для получения значительной финансовой помощи от ведущих российских компаний [43]. Как сказал Якеменко, «мы просим поддержки [бизнеса] с целью создания новой политической и организаторской элиты в стране. Отказ будет считаться отсутствием патриотизма». Средства для патриотического воспитания могут быть также получены «Нашими» (и их отделениями) из государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации», которая ассигновала 497,8 млн руб. (17,5 млн долл.) на финансирование военно-патриотического воспитания, написания патриотических песен и других попыток сделать патриотизм «духовной основой» нации [44].

После создания движения «Наши» и развития тесных связей с другими молодежными организациями, такими как «Молодая гвардия» и «Местные», Кремль продвинулся еще дальше в развитии инструментов для мобилизации молодых людей. Активно конкурируя за сторонников на переполненном поле, эти движения являются большим, чем просто органы государства. Это эрзац об-

[43] На 20 июля 2006 г. «Наши» называли 26 городов, в которых имелось большое количество членов организации.

[44] Buchacek D. Nasha Pravda, Nashe Delo: The Mobilization of the Nashi Generation in Contemporary Russia. P. 57–61.

щественных движений. Они частично подходят под определение общественных движений, объединяя людей более или менее тесными сетями, развивая общие реакции на кажущуюся несправедливость и вырабатывая способ обращения (часто к иностранным) правительствам и другим политическим акторам. И все же они отличаются от общественных движений тем, что они были придуманы, созданы, организованы, поддержаны, а при необходимости будут маргинализированы важными игроками действующего режима [45].

Этот эрзац общественных движений заполняет организационное пространство и препятствует процессу создания независимых организаций, помогая действующему режиму создавать копию демократии [46]. Хотя в принципе может быть создано безграничное множество организаций, на практике люди выбирают из ограниченного их набора. Наличие хорошо финансируемых прокремлевских групп, обладающих значительными преимуществами с точки зрения ресурсов и общественной заметности, ведет в результате к вытеснению других организаций.

Выводы

В этой главе мы одновременно рассмотрели политику уличных протестов и механизмы их подавления государством. Мы привели доводы, доказывающие, что политический протест в России фактически был более жизнеспособным, чем обычно считается, и что усилия по подавлению этого протеста стали основной заботой второго срока полномочий Путина. Советские способы преследования и превентивных задержаний снова стали обычной чертой российской политики и частью жизни активистов оппозиции. Наряду с возрождением таких советских методов администт-

[45] Признаки того, что движение «Наши» выводится режимом из игры, стали явными после выборов в Думу 2007 г. и с назначением Якеменко на пост главы Государственного комитета по молодежной политике.

[46] Об имитации демократии в постсоветский период see: Wilson A. Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World. New Haven, CT. : Yale University Press, 2005.

рация Путина предприняла серьезные усилия по реконструкции отношений между государством и обществом. Ряд законодательных инициатив создал юридическое основание для жесткого регулирования независимых организаций, в то время как государство взаимодействовало с государственно признанными или неоппозиционными общественными группами, пытаясь ввести их в систему – институционализированную политику. Кроме того, значительные усилия были направлены на создание новых эрзацев общественных движений, обеспечивающих государству возможность мобилизовать людей на улицах.

Эти меры вывели правительство Путина на передовую позицию в деле проектировки современного авторитарного режима и сделали Россию образцом для других авторитарных правителей в посткоммунистическом мире. Однако несмотря на то что Путин предпринял огромные усилия для централизации контроля и власти в России, потенциал для уличных волнений продолжает нервировать даже столь сильный режим. Кроме того, значительный экономический рост при Путине создал возможность для возникновения гражданской организации «снизу», которая начинает включать не только непримиримых оппозиционеров, но также и рабочих, автомобилистов и другие общественные группы. Наследие Путина поэтому является многозначным, и отношения между государством и обществом теперь стали более динамичными, чем когда-либо с того момента, как гласность преобразовала советскую власть.

Глава 7
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ

Возникновение доминирующей партии является редким событием в политической истории. Поэтому возможность наблюдать за ранней стадией консолидации партии «Единая Россия» (ЕР) в Российской Федерации является уникальной в деле разработки и проверки теории партийного строительства. К тому же это не только сугубо академическая задача. Исследование причин быстрого успеха партии может пролить свет на последующие политические преобразования в России и обеспечить более целостное понимание властных отношений в стране.

Научные дебаты вокруг устойчивости ЕР продолжаются, несмотря на растущую роль, которую играет партия в политической системе. Ряд исследователей продолжают утверждать, что именно в руках господина Путина, нынешнего главы ЕР и премьер-министра, сосредоточена власть в России, и исключительная основа партийной организации держится на его харизматической фигуре. Другие исследователи считают, что мощь партии эфемерна и может рухнуть столь же быстро, как и возникла, поскольку у нее отсутствует объединяющая идеология или видение будущего России. Я же, наряду с другими, придерживаюсь того мнения, что ЕР, вероятно, будет формировать политику в ближайшее десятилетие, поскольку партия успешно разрешила координационные дилеммы, которые сводили на нет усилия по партийному строительству и управлению.

Успех ЕР с самого начала удивил аналитиков. В 1999 г. «Единство», предшественник партии, взлетело на второе место по итогам парламентских выборов, заложив основу для безоговорочной победы господина Путина на президентских выборах тремя месяцами позже. В 2003 г. ЕР, вопреки модели, созданной предыдущими российскими «партиями власти», выиграла парламентскую гонку и интегрировала глав регионов в партийную структуру. Ан-

дрей Кунов и его соавторы [1] сравнили выборы с политическим землетрясением, уничтожившим предыдущие шаблоны голосования и создавшим новую основу конкуренции. За этими успехами последовали высокие результаты на региональных выборах и растущее количество членов партии – выходцев из политической, социальной и экономической элит. На каждом критическом витке действия партии не были предопределены.

И затянувшаяся дискуссия по поводу устойчивости партии, и недостаток точных прогнозов в прошлом свидетельствуют о том, что настало время исследовать механизмы, позволившие партии преодолеть дилеммы коллективных действий и обеспечить себе большинство в парламенте. Существующие объяснения устойчивости ЕР чаще всего сводятся к институциональным изменениям, начатым администрацией Путина в 2000 году [2]. Основная масса аргументов сводится к тому, что правительство Путина столкнулось с заметными координационными проблемами, пытаясь восстановить власть центра, разработать и провести в жизнь эффективную политику и победить на выборах. Для успеха этих предприятий требовалась поддержка пропрезидентской партии и со стороны элиты, и со стороны масс, на протяжении серии выборов. Ответом на эти вызовы стала программа институциональной реформы, как внутри-, так и внепарламентской, которая устранила ключевых противников и создала для разрозненных групп политиков стимулы к сотрудничеству, чтобы сохранить посты в ходе конкуренции на выборах. В результате кандидаты, губернаторы и избиратели сплотились, чтобы поддержать партию, и избиратели поддержали это демонстративное единство.

---

[1] Putin's 'Party of Power' and the Declining Power of Parties in Russia / A. Kunov, M. Myagkov, A. Sitnikov, D. Shakin // Paper published by the Foreign Policy Center. 2005 (Apr.).

[2] Reuter O. J., Remington T. F. Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: The Case of United Russia // Comparative Political Studies (forthcoming) ; Smyth R., Lowry A., Wilkening D. Engineering Victory: Institutional Reform, Informal Institutions, and the Formation of a Hegemonic Party Regime in the Russian Federation // Post-Soviet Affairs. 2007. Vol. 23, N 2. P. 118–137.

В то время как влияние институциональной реформы на политическую мотивацию неоспоримо, скептики справедливо утверждают, что самой по себе институциональной реформы недостаточно, чтобы обеспечить основу для формирования доминирующей партии. Невероятная победа ЕР в 2003 г. предшествовала многим из таких структурных изменений, вызывая вопросы о других факторах, формировавших успех партии. Ясно, что личная популярность господина Путина подтолкнула рост партии. Подобно этому принуждение – от манипуляции СМИ до юридических нападок на основных конкурентов – сыграло роль в развитии партии, устраняя ее соперников и создавая впечатление, что ЕР была единственной эффективной партией на политической арене. И все же ни один из факторов еще не позволял точно предсказать ни устойчивость партии, ни интеграцию в нее регионального руководства, ни постепенное увеличение массовой поддержки в течение ряда выборов.

Возможно, сообщество аналитиков не придало этим факторам серьезного значения. Возможно также, что мы пропустили еще некий фактор, который объяснил бы быструю институционализацию партии в период, предшествующий выборам 2003 года. Наш анализ следует по второму направлению, сосредоточиваясь на роли партии в парламенте и на глубоких изменениях, произошедших в партийной системе Думы между 2000 и 2003 годами. Я считаю, что опора Путина на партийную фракцию в деле проведения законодательства, согласовывавшегося с его программой, сделала партию эффективным и заметным игроком в политической системе. Более того, парламентская активность партии обуздала хаос в Думе ельцинского периода и создала серьезный бренд партии, соответствующий предпочтениям избирателей-центристов. Таким образом, выборы 2003 г. были не столько сейсмическим сдвигом в партийной системе, сколько ратификацией избирателями существующей расстановки политических сил в законодательном органе. Этот аргумент согласуется с данными Т. Колтона и Г. Хейла о роли «спроса» со стороны избирателей в успехе партии[3].

[3] Colton T. J., Hale H. The Putin Vote: The Demand Side of Hybrid Regime Politics // Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting. (Apr). Chicago, Illinois, 2008.

Теоретические основы построения доминирующей партии

В начале 2000-х, сразу после неожиданного успеха избирательной партии «Единство», ее парламентская фракция подверглась значительной трансформации, которая создала основу для достижения доминирующей позиции. Акцент на парламентской политике, как важном этапе в эволюции партийной политики, может удивить многих специалистов по России. До этого момента все попытки создать кремлевскую партию власти заканчивались на выборах, так что случай с ЕР уникален. Более того, сообщество ученых-русистов обычно не придавало значения важности парламента в формировании партии из-за структуры режима. Конституция РФ 1993 г. наделила огромными полномочиями институт президентства, сделав его центром политического процесса.

И все же несмотря на то что базой власти Ельцина была исполнительная ветвь, непрерывная борьба с парламентской оппозицией омрачила его президентство. Источником этой борьбы была превосходящая сила и организация главного соперника Ельцина, КПРФ, а также полнейшее отсутствие партийной поддержки президентских инициатив со стороны других организаций. Эта поддержка исходила практически исключительно от влиятельных независимо избираемых депутатов, которые избегали партийной аффилиации.

Путин столкнулся с такими же проблемами, когда вступил в должность в 1999 году. Однако в отличие от Ельцина, который не рассматривал формирование партии в качестве механизма решения проблемы коллективного действия, присущей управлению, Путин начал инвестировать в создание парламентской фракции вокруг «Единства», которая обуздала бы возможности Думы препятствовать его политике. Эта партийная стратегия порождает две различные координационные дилеммы. Первая – заручиться лояльностью действующих депутатов, и вторая – завоевать поддержку избирателей на предстоящих выборах [4].

[4] Aldrich J. Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America. Chicago : University of Chicago Press, 1995.

Сравнительные исследования формирования партий предлагают набор механизмов, которые могут решить эти дилеммы. В идеале координационные дилеммы разрешаются потому, что политические акторы разделяют общие убеждения или цели, а следовательно, действуют сообща, чтобы их достичь. Формирование доминирующей партии требует очень широкого консенсуса, и, как правило, происходит в ходе революционной борьбы – как в Южной Африке или в Индии – которая объединяет элиту и обеспечивает репутационную основу поддержки избирателей. Консенсус не только завоевывает избирателей на первых выборах, но также расширяет временные перспективы всех акторов и порождает стойкую приверженность политических элит партийной организации [5].

При отсутствии революционных движений партийное строительство, основанное на консенсусе, наиболее успешно, когда политическое пространство серьезно ограничено другими средствами. Подобные ограничения могут принимать форму институционального конструирования формальной конституционной структуры или создания принудительных или внезаконных неформальных препятствий для конкуренции. Например, в конституционной сфере существует значительная литература о мажоритарной и пропорциональной избирательных системах, которая показывает ключевые различия в наборе стимулов для политиков и избирателей в каждом случае участвовать в построении партийной организации. Подобным же образом президентские и парламентские режимы, федеральные и унитарные системы заключают в себе различные стимулы для партийного развития. Когда президент Путин занял свой пост в 1999 г., политическая структура России включала ряд стимулов, направленных против создания всесторонних и дисциплинированных партий, и эти антистимулы привели к появлению весьма нестабильной партийной системы и породили массу конкурирующих организаций, уходящих корнями в политические машины губернаторов и персональные предвыборные организации.

[5] Hanson S. Post-Imperial Democracies: Ideology and Party Formation in Third Republic France, Weimar Germany, and Post-Soviet Russia. N. Y. : Cambridge University Press, 2010.

Со времени первого избирательного цикла в 1993 г. эта открытая система создала условия для развития дурного типа институционального вмешательства в целях обеспечения лояльности элит и поддержки избирателей, от преследований олигархов до незаконного использования СМИ, налоговой полиции и *компромата.* Невозможно отрицать, что принуждение с помощью неформальных институтов сыграло роль в формировании доминирующей партии. Администрация использовала свои фискальные и правоохранительные рычаги, чтобы устранить явных и потенциальных соперников. Она прибегала к ограниченной подтасовке голосов и фактической угрозе массовых махинаций, чтобы повлиять на избирателей и преодолеть порог явки на выборы. И все же такой уровень принуждения – хотя он и ставит серьезные вопросы о природе режима – еще не представляет собой достаточного объяснения растущего успеха партии [6].

Непредусмотренное законом вмешательство в партийное строительство также приняло форму нелегальных переводов государственных средств на поддержку правящей партии [7]. Однако сами по себе ресурсы еще не являются достаточной гарантией успеха партии. До усилий Путина по организации ЕР кремлевские партии постоянно демонстрировали слабые результаты, несмотря на приток ресурсов в период проведения кампании и их близость к правительству в период между выборами.

При таком недостатке партийных стимулов, присущих системе, неудивительно, что новый российский президент также начал переделывать правила посредством продолжительной программы реформ. Эти реформы не только устранили оппонентов президента, но и стимулировали развитие партии. Институциональные изменения, предпринятые между 1999 и 2003 гг., включая лик-

[6] Myagkov M., Ordeshook P. C., Shakin D. Fraud or Fairytales: Russia and Ukraine's Electoral Experience // Post-Soviet Affairs. 2005. Vol. 21, N 2 (Apr. – June). P. 91–131.

[7] Grzymala-Busse A. Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies. N. Y. : Cambridge University Press, 2007 ; O'Dwyer C. Runaway State-Building: How Political Parties Shape States in Postcommunist Eastern Europe // World Politics. 2004. Vol. 56 (July). P. 520–553.

видацию выборов в верхнюю палату и губернаторов, реформу внутренних законодательных норм и реорганизацию бюджетной политики, не только заново выстроили для всех политиков стимулы к вступлению в партии (и в президентскую партию, в частности), но еще и сделали невозможной работу в Думе без опоры на сильную партию [8]. После выборов 2003 г. принятие пропорциональной системы, устранившей независимых кандидатов, создало для элит новые стимулы к вступлению в партии. Увеличение порога избирателей, более жесткие требования для регистрации партии и строгие правила доступа в избирательные бюллетени усилили новые стимулы. Эти изменения сделали обязательным членство в политической партии для участия в политике и увеличили значимость больших организаций, то есть ЕР.

Рассмотрение всех вышеуказанных факторов необходимо для создания более полной теории образования доминирующих партий, но я считаю, что они недостаточны. Мой анализ расширяет набор объяснений и выделяет роль процесса парламентских решений в деле консолидации партии. Эффективное действие в парламенте может повлечь изменения в партийной системе, которые глубоко повлияют на стратегическое поведение в следующем избирательном цикле. Например, привлекая представителей других партий и беспартийных, партия может ограничить возможность действующих депутатов баллотироваться во время следующей кампании. Подобным же образом партийная дисциплина может обуздать возможный хаос в парламентском принятии решений или конфликт законодательной и исполнительной власти, заставляя всю систему работать эффективнее. Изменения в системе парламентских партий могут спровоцировать реальное или кажущееся ослабление оппонентов партии. Все эти изменения создают основу для расширенной поддержки избира-

[8] Remington T. F. The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1900. New Haven : Yale University Press, 2001 ; Idem. The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993 // Slavic Review. 2000. Vol. 59, N 3 (Autumn). P. 499–520 ; Smyth R. Building State Capacity from the Inside Out: Parties of Power and the Success of the President's Reform Agenda in Russia // Politics and Society. 2002. Vol. 30, N 4 (Dec.). P. 555–578.

телей в следующем раунде борьбы. Парламентские стратегии отражают усилия администрации по объединению ключевых стратегий для решения дилемм взаимодействия: использование государственных ресурсов для привлечения поддержки, изменение институтов, дабы заставить структуру стимулов работать во благо партии, принуждение и, наконец, создание политического имиджа партии, который привлечет новых избирателей и содействует успешному осуществлению политики. Эти усилия могут сильно изменить партийную систему в период между выборами, внося изменения, которые будут затем кодифицированы в процессе выборов.

Создание доминирующей парламентской партии

Мой анализ парламентских партий опирается на новый инструмент – концепт теории игр, названный «непокрытое множество» – НМ (uncovered set), для отображения изменений в российской Думе с 1998 по 2004 год. Непокрытое множество – это набор возможных последствий, которыми стратеги-законодатели ограничивают себя, когда голосуют против альтернатив в многомерном политическом пространстве[9]. Другими словами, вместо того чтобы повергнуть в хаос, правило простого большинства побуждает дальновидных парламентариев выбирать последствия, лежащие в ограниченной части политического пространства. Это происходит потому, что опытные законодатели не поддерживают предложения, которые, как

[9] Концепция НМ детально разработана в следующих работах. See: Bianco W., Jeliaskov I., Sened I. The Uncovered Set and the Limits of Majority Rule // Political Analysis. 2004. Vol. 12. P. 256–276 ; Bianco W., Sened I. Uncovering Evidence of Conditional Party Government: Reassessing Majority Party Influence in Congress and State Legislatures // American Political Science Review. 2005. Vol. 99, N 3 (Aug.). P. 361–371. Более специализированное обсуждение доминирующей парламентской партии см. в работе: A Legislative Logic for the Rise of Dominant Legislative Parties in Established and New Democracies / W. Bianco, C. Kam, I. Sened, R. Smyth // Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting. Chicago, Illinois, 2008 (Apr.).

они знают, не смогут победить (покрытые последствия), более того, могут использовать простые повестки дня, чтобы защитить последствия из НМ от оппонентов, которые хотят чего-то другого.

Изменения в НМ в исследуемый период показывают, что усилия Кремля по продвижению своих законодательных предложений путем формирования сильной пропрезидентской фракции кардинально изменили политическую конкуренцию. В рамках парламентской партийной системы влияние фракции ЕР в проведении кремлевской политической программы постоянно возрастало, оставляя другим партиям роль беспомощных наблюдателей в политическом процессе. Оглядываясь сегодня назад, можно предположить, что эти изменения внесли свой вклад в успех партии на выборах 2003 г. и вызвали перемены в стратегии партийного строительства, нацеленной на выборы 2007–2008 гг., поскольку лидеры партии искали способ сохранить долгосрочную поддержку.

Пример из эпохи Ельцина иллюстрирует применимость технологии НМ. Рисунок 1 – это пространственное представление Думы 1998 г., вычисленное с использованием данных поименного голосования. Пространственный анализ подтверждает многое из того, что мы знаем о ельцинской Думе. Партии выстроены слева направо с КПРФ на левом фланге и «Демократическим Выбором России» (ДВР) на правом. Природа российских отношений с Западом определяет слабое второе измерение, расположенное по вертикальной оси. В большинстве своем партии являются явно центристскими в вопросах международных отношений, причем ДВР занимает выраженную прозападную позицию. Пространственное изображение партийной системы также наглядно демонстрирует наличие вызывавших споры исследователей различий внутри КПРФ и Аграрной партии. Вдобавок оно подтверждает недостаток партийной дисциплины внутри партии «Наш Дом Россия» (НДР). Подобным образом данное изображение показывает, что, несмотря на фракционное членство, независимые депутаты рассредоточены по всему спектру.

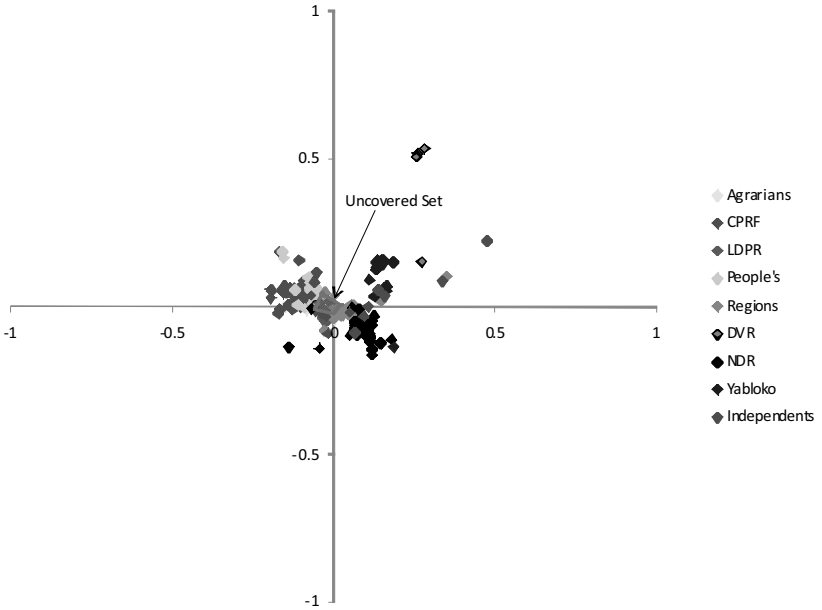


Рис. 1. Баланс сил в Государственной думе России, 1998 г.

Набор политических последствий из данной расстановки сил отражен в НМ. В данном случае НМ занимает значительную часть в центре двухмерного пространства, показывая большое разнообразие возможных последствий, которые могут наступить в результате парламентских переговоров. Напротив, позиция президента была значительно более прозападной и прорыночной. Результатом был конфликт законодательной и исполнительной властей, хорошо описанный в работах Т. Ремингтона и С. Смит [10].

Отправная точка в анализе Думы эпохи Путина – это простое измерение влияния партии на законодательные последствия, полученное из НМ, – измерение релевантности партии.

[10] Smith S. S., Remington T. F. The Politics of Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma. Princeton : Princeton University Press, 2000 ; Remington T. F. The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1900.

Релевантность отражает влияние, которое одна фракция или группа депутатов может оказать на спектр возможных последствий парламентских переговоров. Концепция релевантности наглядна: представьте, что в многопартийном парламенте не имеет значения, пришла ли партийная фракция на голосование вообще, или что результат не будет зависеть от того, как они проголосовали. Такая партия была бы нерелевантной для объяснения или предрешения результатов. Напротив, представьте, что решения парламента зависят от того, как члены партии отдают свои голоса. Эта партия будет релевантна – различные последствия наступят в зависимости от ее присутствия или отсутствия в зале заседаний [11].

Такое измерение релевантности партии позволяет нам не только понять, насколько влиятельна партия в процессе принятия решений, но также дает нам возможность распознать, какая из партий имеет реальное влияние на результаты, измеряемые как размер и расположение НМ, а какая создает иллюзию релевантности на основе занимаемой политической позиции. Партия Владимира Жириновского, ЛДПР, иллюстрирует расхождение между реальной и видимой релевантностью. В 1998 г. НМ прямо налагалось на партийную позицию, таким образом это выглядело, будто партия постоянно достигает желаемых результатов. В реальности же построенная нами мера релевантности показывает, что партия имела очень слабое влияние на область возможных последствий. Неудивительно, что до взлета ЕР самой релевантной была фракция КПРФ.

Анализ НМ предлагает две стратегии для парламентской партии, заинтересованной в предельном увеличении своей релевантности и движении в сторону превращения в доминирующую

[11] Формальная мера релевантности достигается при помощи подсчета средней дистанции между законодателями от партии и НМ Палаты, подсчитанным с использованием идеальных целей всех партий в парламенте. Затем мы высчитываем гипотетическое НМ, которое получается, если бы в парламенте отсутствовала фракция данной партии, и высчитываем среднюю удаленность этого нового НМ от идеальных целей партии.

парламентскую партию (ДПП) в палате. Суть первой состоит в следующем: включить в свои ряды дополнительных единомышленников путем выборов или же переманить в партию уже избранных от других партий парламентариев. Оба этих изменения повлияют на размер и расположение НМ в палате, сдвинув политические решения ближе к (новому) идеалу партии, уменьшив размер НМ в палате, увеличив релевантность партии и снизив релевантность других партий.

Суть второй стратегии состоит в смещении партийных идеалов в сторону усредненных идеалов или центра политического пространства. Предыдущий анализ показывает, что подобные изменения могут оказывать глубокое влияние на размер и расположение НМ, а также на релевантность партии, предпринявшей такое смещение [12]. В реальности движение к центру политического пространства предопределяет близость окончательных результатов к (новым) идеалам партии, уменьшая размер НМ, повышая релевантность партии и снижая релевантность остальных парламентских партий. Наиболее важно то, что сдвиг в сторону центра может сделать партию доминирующей в парламенте, даже если она не контролирует большинство депутатских кресел.

Способность партии на практике применить эти стратегии зависит от природы партийной системы. Партийные системы с четкой структурой отказываются от использования первой стратегии, поскольку им трудно привлекать дополнительных депутатов. В этом смысле изменчивая российская партийная система с независимо избираемыми депутатами была прекрасным полигоном для применения стратегии построения парламентской партии, особенно если правящая партия могла предложить новым членам выгоды патронажного характера. Подобным образом поляризованная природа системы и недостаток слаженности внутри партийных организаций снижали издержки смещения позиций от первоначальной платформы партии для увеличения

[12] A Legislative Logic for the Rise of Dominant Legislative Parties in Established and New Democracies.

своего влияния. Принимая во внимание расстановку сил в Думе в начале 2000-х гг., неудивительно, что разработчики партийной стратегии президента Путина взяли на вооружение оба метода ради повышения релевантности партии по сравнению с ее соперниками в парламенте.

Изменение партийной системы в межвыборный период. Неожиданный взлет ЕР

Подъем ЕР начался с не обещавшего многого старта в качестве электоральной машины для обеспечения избрания преемника президента Б.Н. Ельцина Владимира Путина [13]. Принимая во внимание сроки парламентских выборов, ей предстояло послужить де-факто праймериз для кандидатов в президенты, в которых потенциальные кандидаты проверяли свои способности привлекать голоса посредством создания личных партийных организаций [14]. Перспективы «Единства» казались смутными. В момент создания партии Путин был неизвестным и неопытным кандидатом с достаточно незначительной поддержкой населения [15]. «Единство», вступившее последним в предвыборную гонку, не могло привлечь на свою сторону видных кандидатов, входивших к тому моменту в другие политические партии [16]. Оно полагалось в проведении своей кампании на государственные структуры сильнее, чем на собственные партийные организа-

[13] Colton T. J., McFaul M. Reinventing Russia's Party of Power: Unity and the 1999 Duma Election // Post-Soviet Affairs. 2000. Vol.16, N 3. P. 201–224.

[14] Shvetsova O. Resolving the Problem of Pre-Election Coordination: The 1999 Parliamentary Election as Elite Presidential 'Primary' // Elections, Parties and the Future of Russia / ed. by V. Hesli and W. Reisinger. N. Y. : Cambridge University Press, 2003.

[15] Rose R., Munro N. Elections without Order. N. Y. : Cambridge University Press, 2002.

[16] Smyth R. Strong Partisans, Weak Parties? Party Organizations and the Development of Mass Partisanship in Russia // Comparative Politics. 2006. Vol. 38, N 2 (Jan.). P. 209–228.

ции, – дорога, которая уже привела к краху предыдущие кремлевские «партии власти». Тем не менее взлетевшая популярность Путина и поддержка его партии, так же как и мобилизация государственных средств массовой информации и ресурсов, способствовали тому, что ЕР заслужила доверие в политических кругах. На декабрьских выборах партия сумела неожиданно получить 23 % голосов и занять второе место.

Несмотря на этот внезапный успех, немногие аналитики в конце 1999 г. верили в то, что партия сможет пережить первую парламентскую сессию. Поддержка массами партии была очень слаба [17]. Правящие элиты страны не являлись членами партии [18]. У партии не было сколько-нибудь заметной структуры. Исследование, основанное на опросе экспертов и членов партии, определило, что партия склонялась к правому флангу в идеологическом спектре, но была совершенно аморфна по своим позициям [19]. Кроме того, полученные на выборах голоса позволили партии занять в Думе всего лишь 72 места из 450. К моменту начала заседаний казалось маловероятным, что партия будет влиять на решения парламента.

Рисунок 2 иллюстрирует набор возможных последствий парламентских соглашений в партийной системе на весенней сессии Думы 2000 года. Описание НМ основано на данных поименного голосования. Снова партии расположены слева направо, горизонтально, по классическому типу; вертикальная ось отражает отношение к Западу и связанные с ним проблемы, причем вверху расположены партии, занимавшие прозападную позицию. На рисунке отмечены идеальные пункты отдельных парламентариев, а НМ выделено в центре.

---

[17] Colton T. J., McFaul M. Popular Choice and Managed Democracy: the Russian Elections of 1999 and 2000. Washington, DC : The Brookings Institution, 2003.

[18] Hale H. E. Why Not Parties? Electoral Markets, Party Substitutes, and Stalled Democratization in Russia // Comparative Politics. 2005. Vol. 37, N 2 (Jan.). P. 147–166.

[19] Smyth R. Strong Partisans, Weak Parties? Party Organizations and the Development of Mass Partisanship in Russia. P. 209–228.

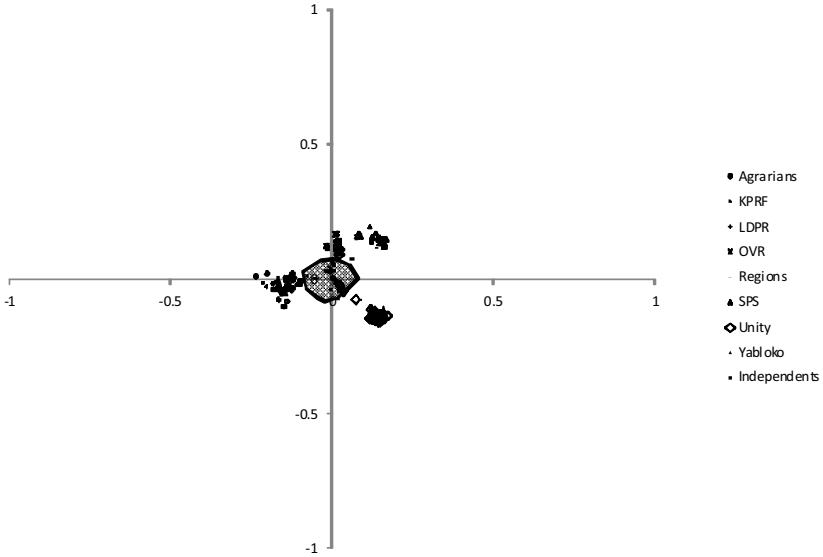


Рис. 2. Баланс сил в Государственной думе России, 2000 г.

Анализ НМ подтверждает первоначальные оценки отсутствия влияния «Единства» в Думе РФ и дает неутешительный прогноз для этой партии в будущем. «Единство» представляет собой партию маленькую, недисциплинированную, занимавшую нижний правый угол в пространстве партийной системы. Это ее положение отражает позицию партии на выборах 1999 г., когда она воспринималась партией умеренно антизападной, но поддерживающей рыночную экономику. Основным различием между «Единством» и другими правыми партиями являлось их отношение к Западу. Главное же отличие «Единства» от левых – поддержка свободного рынка. Анализ НМ также показывает, что независимые депутаты, которые не заявляли о партийной принадлежности в момент их избрания, рассеяны по всему политическому пространству, хотя существует значительный кластер правоцентристских депутатов. Эта концентрация независимых, пересекающихся с фракцией «Единства», подсказывает, что стратегия привлечения новых членов в партию не должна была натолкнуться на сильные идеологические разногласия.

На этой сессии «Единство» имело незначительную релевантность из-за своего размера и положения в политической системе. Партия была довольно мала и расположена относительно далеко от НМ. На практике это означает, что партия оказывает немного реального влияния на законодательный процесс по сравнению со своими соперниками. Партия «Отечество – Вся Россия» (ОВР) находилась прямо в НМ вместе с изгоем – ЛДПР. ОВР – релевантная партия, но, как и в 1998 г., КПРФ являлась самой релевантной из всех партий Государственной думы.

Очевидное преимущество ОВР в этой стратегической ситуации ставит важнейший вопрос: почему тогда она капитулировала перед «Единством»? Ответ коренится в роли выборов в Думу как фактических праймериз в выборах Президента России. Подобно «Единству», ОВР – это партия, которая была создана для последующих президентских выборов одного из своих двух лидеров: мэра г. Москвы Юрия Лужкова и бывшего премьер-министра России Евгения Примакова. Плохие, по сравнению с «Единством», результаты ОВР предопределили судьбу этих амбициозных кандидатов. Их отказ продолжать президентскую гонку привел к тому, что их главные сторонники, региональные губернаторы, дезертировали в лагерь президента В.В. Путина, чтобы обеспечить себе контроль над государственными ресурсами. Спустя несколько недель после выборов ОВР осталась, по существу, лишь законодательной фракцией без массовой поддержки или покровителя, что способствовало ее дальнейшему распаду.

ОВР также обладала двумя ресурсами, интересовавшими фракцию «Единства»: численностью и центристским положением. Когда две партии объединились в конце 2002 г. «под флагом» ЕР, новая партийная фракция стала не просто больше, но сдвинулась в политическом пространстве. В то же время администрация использовала свое влияние для проведения широкомасштабных институциональных реформ, изменяя как нормы законодательной системы, так и структуру власти. Новые правила способствовали избавлению от конкурентов, усилению лояльности партии региональных чиновников и создали логику для существования партии как координирующей силы в формально кон-

курентных процессах, определявших полуавторитарную систему. Все в большей степени партия стала привлекать независимых депутатов и представителей маленьких партий, желавших усилить свое влияние. Другими словами, партия сумела обратить себе на пользу хаос, сложившийся в партийной системе, привлекая новых участников и завоевывая поддержку независимых депутатов.

В то же время заместитель руководителя администрации президента Путина Владислав Сурков стал «архитектором» стратегии по использованию структуры Государственной думы в целях максимизации власти партии. Это и определило сдвиг в стратегиях между режимами Б. Ельцина и В. Путина, поскольку место приложения усилий по формированию партийной системы теперь переместилось в парламент. В период с 2000 по 2002 г. «Единство» рассчитывало на стратегических союзников для усиления своего влияния. Сначала она пошла на союз с КПРФ для усмирения правой оппозиции, а затем она покинула КПРФ и присоединилась к «усмиренным» правым. Используя такую коалиционную стратегию, «Единство» лишило КПРФ главного организационного ресурса – думских комитетов и административных возможностей, которые являлись центром предвыборной работы КПРФ. Эти коалиционные маневры, вкупе с новыми внутренними правилами, ограничившими доступ независимых депутатов, ослабили партийную оппозицию в парламенте [20].

К 2002 г. эти изменения преобразили Думу. Рисунок 3 показывает положение политических партий в НМ парламента на основе голосований весной 2002 года.

Объединенная ЕР действительно стала ближе к центру политического пространства и гораздо многочисленнее по своему составу. В результате НМ сузилось и совпало с позицией группы депутатов, избранных в качестве независимых, которые теперь испытывали стимулы поддержать ЕР для обеспечения их переизбрания. Интересно, что этот процесс в политической системе со-

[20] Remington T. F. The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1900 ; Smyth R. Building State Capacity from the Inside Out.

здает центростремительную силу среди депутатов от других партий, которые начинают отдаляться от центра и становятся более разрозненными. В итоге влияние КПРФ и остальных оппозиционных организаций сильно ослабевает.

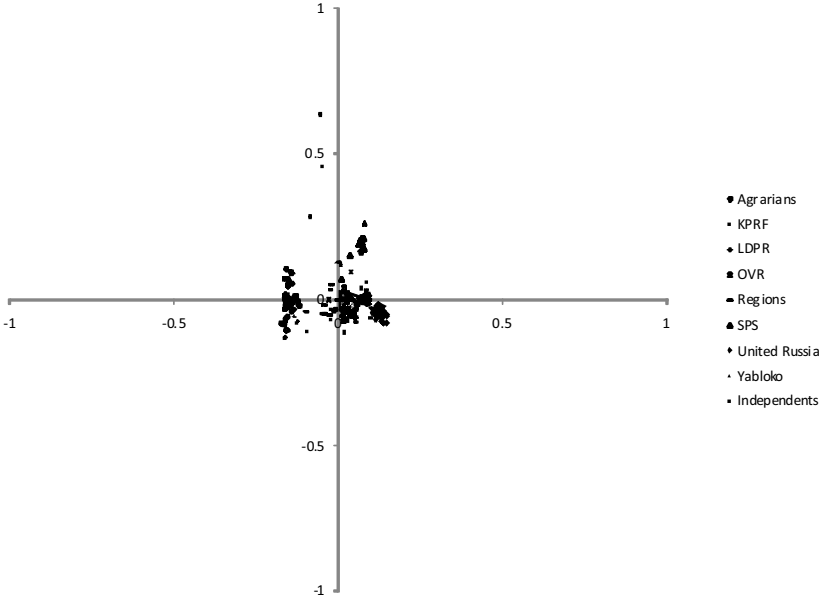


Рис. 3. Баланс сил в Государственной думе России, 2002 г.

Анализ НМ показывает, что партийная система значительно изменилась в период первого президентства Путина. Эти изменения предоставили элите новую логику политического мышления, а партии – поддержку избирателей, основанную на прагматизме и ожидаемой политике. Увеличение размера партии и ее влияния за счет конкурентов сделало их нерелевантными для политической системы. Более того, партия стала главной силой в разблокировании исполнительно-законодательного конфликта, который определял хаос периода президентства Б.Н. Ельцина. Одновременно изменение положения ЕР на политическом пространстве, определенном партийной системой, сделало партию более привлекательной для центристских избирателей. Этот

сдвиг совпадает с избирательной моделью 2003 г., исследованной Куновым [21]. Согласно его анализу почти четверть первоначальных избирателей ЕР перешла на сторону других политических объединений, но партию поддержали бывшие сторонники таких политических партий, как «Яблоко», КПРФ и ОВР. Другими словами, анализ НМ демонстрирует существенный сдвиг в партийной системе, который был одобрен избирателями. Этот сдвиг добавляет аргументы наличию «спроса со стороны избирателей», стимулировавшего рост партии как на уровне масс, так и на уровне элит.

Новая задача: создание партийной дисциплины

Несмотря на успех и лидерство в избирательном цикле 2003–2004-х гг., ученые и политические аналитики усилили дебаты вокруг долговечности ЕР. В предвыборные месяцы российская пресса и академические круги обсуждали истории, подчеркивающие слабости организации, игнорируя ее сильные позиции в законодательном органе, достигнутые за счет ее конкурентов. Фактически при поддержке В.В. Путина партия принимала последовательные и эффективные решения по стабилизации политической системы, которая находилась в кризисе с периода ельцинской администрации. Партия также осуществляла контроль за законодательным аппаратом и процессом принятия решения.

Избиратели поддержали эту последовательность. Партия получила беспрецедентные 38 % голосов избирателей и непропорциональное большинство мест в законодательном органе. При поддержке депутатов, избранных в качестве независимых, и членов маленьких партий ЕР быстро выросла до контроля над 2/3 мест в законодательном органе власти. Эта новая конфигурация системы доминирующей партии отражена в анализе НМ Думы образца 2004 г., представленном на рисунке 4.

[21] Putin's 'Party of Power' and the Declining Power of Parties in Russia.

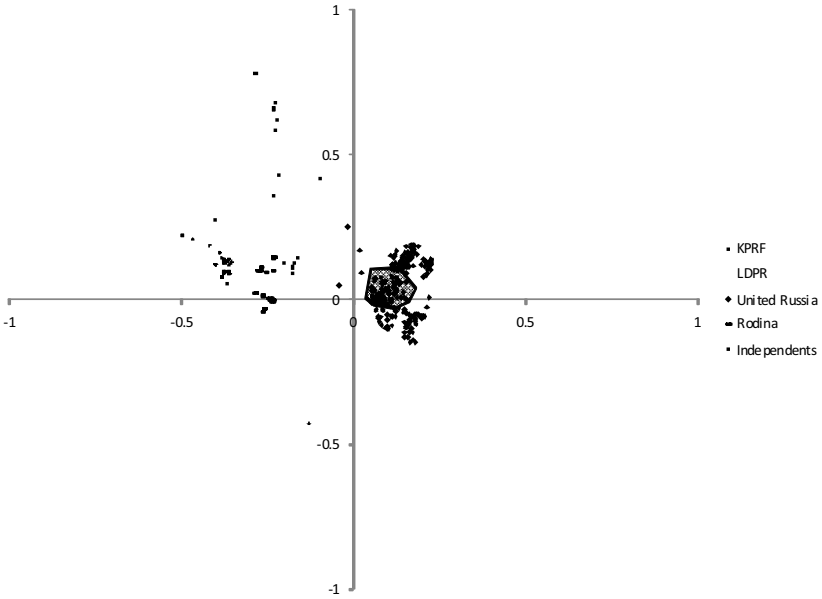


Рис. 4. Баланс сил в Государственной думе России, 2004 г.

Рисунок 4 показывает, что ЕР представляет собой очень большую центристскую фракцию. НМ расположено в правом центре политического пространства и совпадает с положением фракции ЕР. Мало того, что оппозиционные партии переместились из центра политического пространства, они становятся менее сплоченными, что делает их неспособными к формированию политики. Аналогично большинство независимых депутатов в центре и правой части политического пространства абсорбируются ЕР, оставляя разрозненную группу независимых слева. В результате этого сдвига ЕР является единственной релевантной партией в период после 2003 года.

Однако быстрый рост вызвал новую проблему в виде внутренних потенциальных угроз партийной организации. Всеохватывающая природа партии создала огромную недисциплинированную организацию, которая, вкупе с особенностями оппозиции, увеличила размер НМ. Другими словами, существовал более широкий диапазон последствий законодательных договоренностей, в

этом случае включавший договоренности внутри партии. Это изменение предоставляло оппонентам президента и маргиналам внутри партии свободу действий в процессе принятия решений. Ситуация осложнялась еще и тем, что контроль над политикой делал партию ответственной на будущих выборах.

Тем не менее анализ также показывает, что учреждение действительно доминирующей парламентской партии является чрезвычайно трудным делом, осложненным не только внешними угрозами, но и внутренней разрозненностью в самой партийной фракции. Партия, какой она была непосредственно после выборов, являлась многочисленной, но крайне недисциплинированной, и потому существовала серьезная угроза внутрипартийной фракционности. Новая задача, которая всегда стояла перед господином Путиным и его тактиком господином Сурковым, состояла в необходимости создать консенсус в партии и сделать ее по-настоящему центральной партией.

И снова Кремль обратился к институциональному реформированию, чтобы разрешить координационную дилемму. Отсутствие внутренней партийной дисциплины и слабая институционализированность организации послужили катализатором для неожиданного принятия в конце 2005 г. чисто пропорциональной избирательной системы. На первый взгляд ее принятие было неудачным выбором Путина. Хорошо известно, что пропорциональная избирательная система создает стимулы для многопартийной конкуренции, что не совмещается с повторяющимися призывами Путина к созданию двухпартийной системы для будущего политического развития России. Однако пропорциональная избирательная система в сочетании со строгими барьерами, блокирующими доступ к избирательной гонке, и монополией на политические ресурсы в руках одной партии может также создать сильные стимулы для партийной дисциплины, которая, в свою очередь, уменьшит размер НМ и сделает центральной партией ЕР. Именно эти условия определили политическое пространство России к парламентским выборам 2007 г., усилив поддержку организации как со стороны масс, так и элиты. Накануне смены президента ЕР получила 64 % мест и абсолютное большинство в парламенте, пода-

вив любой возможный вызов Дмитрию Медведеву, подобранному преемнику господина Путина.

Доминирование или правление? Будущее демократии в России

Отношения между партией и НМ в течение времени представляют еще одну потенциальную причину устойчивости партии. Всевозрастающая близость к НМ не только сделала ее удобным партнером для амбициозных депутатов, но также обеспечила устойчивый поток популярных центристских политических решений. В терминах нормальной политики партия смогла эффективно проводить свою собственную политическую программу за счет своих оппонентов.

В России, где переходный период был отмечен политической и экономической сумятицей, ЕР стала инструментом в создании предсказуемости и реальных политических результатов. Эта новая стабильность, а также яркий контраст по сравнению с периодом президентства Б.Н. Ельцина стали краеугольным камнем привлекательности ЕР для избирателей, что позволило партии получить 64 % голосов на выборах в 2007 году. Она также дала возможность президенту Путину провести передачу власти преемнику без фракционных конфликтов или распада коалиции, поддерживавших его президентство.

Эта стратегия наращивания размеров партии, а также перемещения в пределах политического пространства стала возможной благодаря природе партийной системы 1999 года. Относительно слабая база для конкуренции программ уменьшила издержки «Единства» от перемещения по политическому пространству в сторону центра в целях увеличения своей привлекательности [22]. Аналогично аморфная позиция российских избирателей, отсутствие привязанности к другим организациям и стрем-

[22] Smyth R., Kitschelt H. Programmatic Party Cohesion in Emerging Post-Communist Democracies: Russia in Comparative Context // Comparative Political Studies. 2002. Vol. 35, N 10 (Dec.). P. 1228–1256.

ление к стабильности сделали смещение к центру менее опасной стратегией [23]. Этот стратегический выбор, дополненный привлекательностью лидера, сдерживающими институтами, применением государственных ресурсов и принуждения, когда необходимо разрешить дилемму координации, являлся неотъемлемым элементом для создания партии и особенно важен для формирования доминирующей партии.

Ведет ли процесс консолидации доминирующей партии к автократии в России? До этого момента я использовала термин «доминирующая партия», а не «правящая». Различие огромное, так как эти понятия разграничивают демократический режим от авторитарного. Доминирующие партии могут сосуществовать в пределах демократических режимов, в то время как правящая партия является автократичной. В основе различения терминов «доминирующий» и «правящий» лежат механизмы, используемые для разрешения дилеммы координации. Доминирующие партии могут сосуществовать в пределах демократических режимов, в частности когда идеология или конкуренция программ обеспечивает разрешение дилеммы координации. Однако всеобъемлющие доминирующие партии, такие как ЕР, часто оказываются перед дилеммой поддержания партийной лояльности перед лицом несовместимых политических требований, и они обращаются ко все более и более интенсивным ограничениям в целях удержания власти. По иронии судьбы, разнообразие первоочередных проблем, волнующих избирателей партии, часто является побочным продуктом изначальной стратегии ее формирования: опорой на принуждение и на ограничительные институты вместо идей и политики. Поскольку именно доминирующая партия ответственна за проводимую политику, она находится в положении, которое требует отчета о принятых решениях.

Другими словами, опора партии на ограничение и принуждение с целью разрешения первоначальной дилеммы координации

[23] Colton T., McFaul M. Are Russians Undemocratic? // Post-Soviet Affairs. 2002. Vol. 18, N 2 (Apr. – June). P. 91–121 ; Putin's 'Party of Power' and the Declining Power of Parties in Russia.

также формирует потребность и потенциал для длительного использования этих механизмов при последующих этапах конкуренции. Это условие сохраняется даже тогда, когда использование принуждения является частичным и сосуществует с обращением к потребностям населения. Когда это необходимо, усилия Кремля по формированию правящей партии полагались на эти стратегии наряду с проведением популярной политики и привлекательностью нового национализма, коренящегося в порядке и процветании, для обеспечения партийного единства. В результате сама партия подражает полуавторитарной природе российского режима, сочетая в себе представительные и ответственные элементы с репрессивным и избирательным использованием закона и правоохранительных органов.

Выводы

Следует отметить, что ограничительные институты, созданные за период работы правительства, ставят пределы гибкости системы, создавая непроницаемый барьер против учета новых интересов и меняющихся запросов общества. Опасность такой системы состоит в том, что изменение запросов может пройти незамеченным, происходя ниже того уровня, на котором формируется политика, в результате нехватки форм для самовыражения, вплоть до следующих выборов, когда опасность потерять власть провоцирует партию-государство опереться на еще большие ограничения и подтасовки. Как с другими поствыборными протестами, эта ситуация может быстро перерасти во внесистемный конфликт и политическое насилие.

Однако подобный конфликт не выглядит вероятным для России в ближайшем времени. Согласно анализам политической системы, ошибочно рассматривать партию как чистый механизм принуждения или продукт личной популярности господина Путина. На сегодняшний день Кремлю удается грамотно использовать доходы от нефтяного экспорта, растущее международное влияние и политическая стабильность позволяют обеспечить усилившейся партии мощную массовую поддерж-

ку. Поэтому политическая элита испытывает очевидные стимулы бороться за свои интересы изнутри партийной организации, но не бросать ей вызов в прямой форме. Благодаря этому и ранним успехам партии у нее есть еще время для реформирования внутренней структуры организации, которая сможет усилить внешнюю мотивацию для поддержания лояльности и укрепления своего положения.

Глава 8
ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ ПАРТИЙ И КАНДИДАТОВ НА ДУМСКИХ И ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРАХ

Анализ предвыборной риторики

Формулирование и изменение программных заявлений политических партий и кандидатов являются важнейшей частью электорального соревнования, с одной стороны, и эмпирически описываемыми характеристиками возникающего формата партийной системы – с другой. Говорить о завершении институционализации российской партийной системы пока преждевременно (в ходе последних выборов об этом свидетельствует, например, провал правых партий и появление новых парламентских партий). Поэтому исследование динамики предвыборной риторики интересно не только с точки зрения изучения идеологических и проблемных позиций партий, как это принято в подобных исследованиях на материале либеральных демократий. Важно также выявить позиционирование партий и кандидатов по отношению друг к другу, к исполнительной власти, а также преемственность артикуляции ими различных проблем в предвыборной риторике. Наша цель – рассмотреть с этих позиций программные стратегии российских партий и кандидатов на парламентских и президентских выборах. Каким образом партии и кандидаты заявляют о своих позициях? Меняются ли эти позиции со временем и каким образом? Как влияют на смену проблем на выборах результаты предыдущей кампании, и значимо ли для таких перемен появление новых крупных игроков, таких как «Единая Россия»? Поиск ответов на эти вопросы требует исследования предвыборных программ основных российских политических партий и кандидатов на президентских выборах. На основании такого исследования мы сможем если не выявить объективные проблемы, стоящие перед обществом, и ре-

альные социальные конфликты, то понять стратегии кандидатов, логику электорального соревнования и строить предположения о возможном поведении партий и кандидатов на следующих выборах.

Исследование программной риторики политических акторов во время предвыборной кампании является одним из основных методов анализа поведения партий и кандидатов в современной политической науке. Исследователи всегда уделяли большое внимание изучению поведения кандидатов как на национальных [1], так и на региональных [2] выборах, но основной массив этих работ изучает кампании в западных демократиях. Подобные исследования проводились также на материале Восточной Европы [3] и России [4], но, во-первых, лишь для первых электоральных циклов, а, во-вторых, только для парламентских кампаний [5]. Анализ президентских выборов в России строился в основном вокруг дебатов

[1] Robertson D. A Theory of Party Competition. Winchester : Wiley, 1976 ; Budge J., Robertson D., Hearl D. Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-war Election Programs in 19 Democracies. Cambridge : Cambridge University Press, 1987 ; Iyengar S. Agenda Setting and Beyond: Television News and the Strength of Political Issue // Agenda Formation / ed. by W.H. Riker. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 1993. P. 211–230.

[2] Agasoster B. A Framework for Analysing Local Party Policy Emphases across British General Election Constituencies Applied to Scotland in 1997 // Paper prepared for the presentation at the ECPR Joint Sessions / University of Mannheim. 1999. 26–31 Mar. ; Casrey T. M. Campaign Dynamics: The Race for the Governor. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 2000.

[3] Rozumilowicz B. Organizational Structures and Programmatic Stances: The Development of Political Party System in Poland, 1989–1997. Manuscript : Oxford University, 1999.

[4] Oates S. Party Platforms: Towards Definition of the Russian Politic Spectrum // Party Politics in Post-Communist Russia / ed. by J. Lowenhardt. L. : Frank Cass, 1998. P. 76–98.

[5] Исключение представляют лишь работы автора данной главы (см.: Попова Е. Программные стратегии и модели электорального соревнования на думских и президентских выборах 1995–2004 годов // Политическая наука. 2005. № 2 ; Ее же. Программные стратегии и модели электорального соревнования на думских и президентских выборах 1995–2004 годов // Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы : коллектив. монография / отв. ред. В. Я. Гельман. М. ; СПб. : Изд-во ЕУ СПб, 2007.

по проблеме «выборные технологии против устойчивых моделей поведения российских избирателей»[6], в то время как собственно идеологические, программные стратегии кандидатов не рассматривались. Именно этот аспект президентских и парламентских кампаний анализируется в данной главе.

Чтобы ответить на поставленные вопросы, мы исследовали предвыборные программы основных российских политических партий и кандидатов на федеральных выборах 1995–2008 годов. В анализ были включены партии, прошедшие в парламент, партии-инкумбенты, ставшие неудачниками последующих выборов, и в последних двух электоральных циклах проигравшие «Яблоко» и СПС[7]. Этот выбор изучаемых случаев исходит из того, что позиции проигравших партий едва ли оказываются значимыми для поведения партий-победителей на последующих выборах, а включение в анализ проигравших инкумбентов поможет ответить на вопрос о том, могло ли одной из причин проигрыша партии оказаться ее неверное позиционирование на последующих выборах. Для президентских выборов, исходя из логики поставленной проблемы, в анализ включены все кандидаты, набравшие более 5 % голосов, и кандидаты, их не набравшие, но представлявшие парламентские партии (список партий и кандидатов см. в табл. 1 прил. 3).

Наиболее популярным методом исследования предвыборных программ стал контент-анализ, который позволяет собрать унифицированные данные для проведения сравнительных исследований поведения партий и кандидатов в различных странах. Одной из первых работ, использовавших контент-анализ предвыборных программ и предложивших единую схему их классификации для дальнейших исследований, стала книга

[6] Обзор см.: Морозова Е. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М. : РОССПЭН, 1999.

[7] Мы включили в анализ проигравшие уже в двух электоральных циклах правые партии, чтобы представить весь идеологический спектр предлагаемых избирателю позиций. Кроме того, эти партии, на наш взгляд, оказывали влияние на риторику других политических акторов.

Д. Робертсона «Теория партийного соревнования»[8]. В ней автор сравнивал американскую и британскую партийную системы. Методы анализа текстов, предложенные Робертсоном и модифицированные Я. Баджем, использовались в работе международной исследовательской группы, изучающей предвыборные программы партий в различных странах. Группа, возглавляемая Баджем, существует с 1979 г. до настоящего времени под патронажем Европейского консорциума политических исследований [9].

В сходном ключе выполнено и исследование предвыборной риторики российских политических партий, проведенное С. Оутс на материале думских выборов 1993 и 1995 гг. [10] и автором данной статьи на материале выборов 1995–2004 годов [11].

Итак, какова программная риторика российских политических партий и кандидатов? Представляют ли они более крайние позиции по различным проблемам, нежели партии и кандидаты в устойчивых демократиях? Воспроизводят ли модели поведения западных партий и политиков или демонстрируют собственные образцы поведения? В чем специфика позиций партийных кандидатов на президентских выборах в сравнении с партийной риторикой на парламентских выборах?

Прежде всего, в ходе первых электоральных циклов проблемные позиции партий и кандидатов подвержены резким изменениям: они ищут более эффективную стратегию в ситуации нестабильности социально-экономического положения страны на фоне высокой политической неопределенности. Исходя из этого можно ожидать, что в настоящее время (после 2003–2004 гг.) партии и кандидаты будут более последовательны в выборе артикулируемых проблем. Кроме того, неустойчивость позиций

[8] Robertson D. A Theory of Party Competition.

[9] http://www.essex.ac.uk/ecpr ; http://www.home.scw.vu.nl/~pennings/ECPR.htm.

[10] Oates S. Party Platforms: Towards Definition of the Russian Politic Spectrum. P. 76–98.

[11] Попова Е. Программные стратегии и модели электорального соревнования на думских и президентских выборах 1995–2004 годов.

большинства избирателей по значимым проблемам ведет к тому, что партии используют наиболее выигрышные вопросы партий-соперников. Это тенденция, которая не наблюдалась при изучении партий в устойчивых демократиях. Также интересно, будут ли представлены противоположные позиции партий и кандидатов по одним и тем же проблемам, и как такие позиции будут изменяться в процессе электоральной борьбы. Следует также проверить, какие формы постановки проблем более востребованы (конкретные позиции по конкретным проблемам или более размытые позиции по широкому кругу проблем), и меняются ли они со временем. Для анализа этих аспектов предвыборной программной риторики обратимся к теоретическим моделям электорального соревнования.

Модели электорального соревнования

Исследование выбора стратегий участниками электорального соревнования – сфера интересов рациональной парадигмы в политической науке. Именно теория рационального выбора предлагает стратегический взгляд на политику, в том числе и на выбор кандидатами и партиями своей предвыборной риторики [12]. Проблемное голосование – одна из основных категорий соревновательной (пространственной) теории выборов (spatial theory of voting) [13]. В основе этой теории лежит положение о том, что избиратель рационален и выбирает кандидата или партию, исходя из близости своих политических предпочтений тем проблемным позициям, которые они артикулируют. Поэтому во время предвыборной кампании политические лидеры действуют по двум основным направлениям: выявление предпочтений большинства избирателей и представ-

[12] Попова Е. Проблемные измерения электоральной политики в России: губернаторские выборы в сравнительной перспективе // Полис. 2001. № 3.

[13] Downs A. An Economic Theory of Democracy. N. Y. : Harper & Row, 1957 ; Enelow J. M., Hinich M. J. The Spatial Theory of Voting: An Introduction. Cambridge : Cambridge University Press, 1984 ; Ordeshook P. Game Theory and Political Theory. Cambridge : Cambridge University Press, 1986.

ление их в своей программной риторике [14], которая отражает эти предпочтения [15].

Исследователи западных партийных систем по-разному оценивают поведение партий при выборе ими программной риторики. Большинство из них утверждает, что партии имеют тенденцию охватывать небольшое количество хорошо определенных ими вопросов [16] и игнорировать все прочие проблемы. Помимо прочего, это позволяет снизить издержки партии на обеспечение избирателя информацией о партийных позициях [17]. Крайним случаем этой позиции является тезис Я. Баджа о том, что партии игнорируют не только общие вопросы, но и позиции своих оппонентов, предлагая избирателю одну-две проблемы, являющиеся «лицом» именно этой партии (*модель индифферентности*) [18]. Ряд ученых полагает, что партии и кандидаты стараются представить позиции по всем значимым проблемам. Но если одни авторы считают, что через две-три избирательных кампании программные позиции партий становятся максимально близкими друг к другу (классическая модель, или *модель конвергенции*) [19], то другие, напротив, ожидают, что партии будут занимать противоположные позиции по основным вопросам (модель направлений, или *модель дивергенции*) [20]. Как в

[14] Robertson D. A Theory of Party Competition.

[15] Dunleavy P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science. L. : Harvester, 1991.

[16] Popkin S. L. The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns. Chicago : University of Chicago Press, 1991 ; Hinich M. J., Munger M. C. Analytical Politics. Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

[17] Information, Participation and Choice / ed. by B. Grofman. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 1993 ; Alvarez R. M. Information and Elections. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 1997.

[18] Budge I. Issue Dimensions and Agenda Change in Postwar Democracies: Long-term Trends in Party Election Programmes and Newspaper Reports in Twenty-Tree Democracies // Agenda Formation / ed. by W. H. Riker. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 1993. P. 41–79.

[19] Downs A. An Economic Theory of Democracy.

[20] Rabinowitz G., McDonald S. E. A Directional Theory of Issue Voting // American Political Science Review. 1989. Vol. 83, N 1. P. 93–122. Подробнее описание этих моделей на русском языке см.: Попова Е. Программные стратегии и модели электорального соревнования на думских и президентских выборах 1995–2004 годов.

свете этих теорий выглядит предвыборная программная риторика российских политических партий и кандидатов? Ответ на этот вопрос дает наше эмпирическое исследование.

Однако исследование предвыборной программной риторики российских партий и кандидатов на основе схем, разработанных на материале стабильных демократий Запада, требует пристального внимания к специфике российского контекста [21]. Требуется особое внимание к анализу проблемных измерений, которые не всегда значимы в стабильных западных демократиях, но являются значимыми для российской политики, а также к непроблемным стратегиям предвыборных программ. К ним, в частности, относится стратегия позиционирования «инкумбент – оппонент» (то есть оценка деятельности инкумбентов и их позиции по тем или иным вопросам, включая презентацию инкумбентами собственных успехов и/или их критику оппонентами) и стратегия презентации личности кандидатов. В то же время мы не собираемся отказываться от использования хорошо зарекомендовавших себя схем изучения программных документов, которые не только предлагают технику исследования, но и создают возможности для последующего проведения сравнительного анализа предвыборных позиций партий и кандидатов в темпоральном и кросснациональном измерениях [22].

Как и в большинстве работ авторов, использующих контент-анализ для исследования предвыборной риторики, в качестве кодируемой единицы выступало предложение. В работе подсчитывался процент предложений по определенной теме по отношению к объему всего документа. Это позволило пренебречь длиной анализируемого документа, несмотря на то что программные документы сильно отличаются по данному параметру, хотя следует признать, что более

[21] Так, представляется полезным дополнить проведенное нами количественное исследование качественным исследованием программных документов, что позволит выявить те аспекты, которые отличают, например, программные стратегии российских коммунистов от коммунистов других (в том числе постсоветских) стран. Однако эта задача выходит за рамки настоящей работы.

[22] Более подробно о методике и схеме кодирования программ см.: Попова Е. Программные стратегии и модели электорального соревнования на думских и президентских выборах 1995–2004 годов.

короткие программные документы являются идеологически более определенными. Следующим шагом была группировка множества тем в более крупные категории (см. их перечень в прил. 2).

Кроме кодирования собственно проблемных стратегий и позиционирования «инкумбент-оппонент», мы предлагаем дополнительный способ проверки определенности и логичности программных высказываний, а именно проверку количества неопределенных высказываний и внутренней непоследовательности по наиболее значимым проблемам (см. прил. 1). Необходимость выделения подобной стратегии обусловлена также проверкой предположения, что президентские выборы в силу своего мажоритарного характера приводят к размыванию идеологических позиций и большей умеренности кандидатов[23] и стратегическому представлению неопределенных высказываний по проблемам. К такому же результату ведут и «выборы первого порядка», к которым в России относятся президентские выборы[24]. Неопределенными считаются все предложения, в которых позиция кандидата по вопросу неясна, например когда кандидат заявляет: «я – за развитие экономики». Это способ, который использовал Дж. Помпе[25] для оценки неопределенности президентских речей.

Помимо перечня проблем детально были рассмотрены позиции партий и кандидатов по социальным и экономическим проблемам (результаты кодирования см. в прил. 3, 4). Для этого мы использовали технику количественного кодирования на шкале от – 2 (радикальная позиция на левом полюсе лево-правой шкалы или (в других случаях) абсолютно негативная оценка проблемы) до + 2 (радикально правая позиция или абсолютно позитивная оценка по различным проблемам)[26].

---

[23] Дюверже М. Политические партии. М. : Акад. проект, 2000.

[24] Шевченко Ю. Политические институты и избиратели // Политическая социология и современная российская политика / под ред. Г. Голосова, Е. Мелешкиной. СПб. : Борей-принт, 2000.

[25] Pomper G. M. Nominating the President: the Politics of Convention Choice. Evanston, IL : Northwestern University Press, 1963.

[26] Подробнее об этом: Попова Е. Программные стратегии и модели электорального соревнования на думских и президентских выборах 1995–2004 годов.

Левые партии: радикализация президентских и умеренность позиций на парламентских выборах

К левым партиям мы традиционно относим КПРФ и кандидатов в президенты от КПРФ, а также на последних выборах к социалистической риторике присоединяется «Справедливая Россия», которая пытается предложить свою версию социализма. Однако может ли эта партия быть включена в данную партийную семью, мы решим после рассмотрения ее идеологических и проблемных позиций в данном параграфе.

Из программных стратегий наиболее активно левые партии используют стратегии критики действий и позиций правящей элиты, презентацию партии и артикуляцию значимых, на их взгляд, проблем (см. табл. 2 прил. 1).

Из проблемного пространства одинаково значимы для них социально-экономические проблемы, в том числе АПК, чуть менее значимы (меньше доля программ, но нет пропущенных значений) вопросы международной деятельности и государственного управления, в том числе проблемы федеративного устройства и патриотическая и социалистическая риторика (см. табл. 2 прил. 2). Предсказуемо редко они используют риторику гражданских прав и свобод, в том числе СМИ, проблемы террористической угрозы и т. п. Следует отметить, что они очень постоянны в тех проблемах, которые декларируют, и с неохотой включают в программу другие вопросы.

Кандидаты от КПРФ последовательно используют те же проблемы, что и партия, а на последних выборах предвыборная программа Зюганова практически полностью повторяла программу партии на парламентских выборах.

По социально-экономическим проблемам можно наблюдать движение КПРФ к более умеренным позициям (см. рис. 3 прил. 4), особенно по социальным вопросам, позиция по которым более радикальная, чем по экономическим, однако одновременно президентский кандидат от КПРФ движется к более радикальным позициям, сопоставимым разве что с очень радикальной ритори-

кой 1995 года. Объяснить это возможно только поняв характер выборов в современной России. Если победа на президентских выборах недоступна кандидату от КПРФ, то есть смысл артикулировать эмоциональную радикальную риторику партии, искать новых последователей коммунистической идеологии. А вот на парламентских выборах возможности для голосующих за оппозиционные партии невелики, особенно с учетом отмены графы «против всех», поэтому есть стимул смягчать радикализм, чтобы не отпугнуть потенциальных избирателей. Если посмотреть на рисунки 1, 2 из приложения 3, то можно видеть, что подобная стратегия была использована Зюгановым на президентских выборах 1996 г., когда у кандидата от КПРФ был реальный шанс сменить главу государства в результате выборов. Именно 1996 г. демонстрирует наиболее мягкую риторику кандидата-коммуниста. Кроме этого, следует напомнить, что на последних парламентских выборах левых избирателей КПРФ постаралась привлечь появившаяся «Справедливая Россия», о которой речь пойдет ниже, но которая имела весьма значительный успех в 2007 г. на региональных выборах. Поэтому дерадикализация риторики КПРФ выглядит оправданной с позиции стратегии вытеснения нового игрока с электорального поля.

В целом нужно отметить значительное снижение патриотической риторики, причем и у партии, и у кандидата, и попытку КПРФ на последних выборах использовать ценностное измерение – понятие «социализм», чтобы отличить себя от прочих партий. Измерение «международные отношения» занимает стабильно высокое значение с резко отрицательной оценкой Запада и включения России в международные структуры.

Что касается «Справедливой России», то она располагается значительно правее по социально-экономическим проблемам, чем КПРФ (см. рис. 3 прил. 4), если она сможет закрепить свой прошлогодний успех, то есть вероятность, что она станет устойчивой левоцентристской партией. Эта позиция, которая импонирует большому количеству избирателей, до недавнего времени была «захвачена» ЛДПР, лидера и патриотическую риторику которой готовы поддержать далеко не все избиратели, так что социалис-

тическая и социал-демократическая идеология не была представлена в российском партийном пространстве. Следует заметить, что хотя и формировалась она на основе «Родины», ей чужда националистическая риторика, и в программе «Справедливая Россия» последовательно использует те же проблемы, что и КПРФ. Так что можно говорить о том, что обе левые партии нацелены на один и тот же электорат, и какая из этих партий окажется более успешной – левая или левого центра – можно будет сказать через хотя бы еще два цикла выборов.

Правые партии: поиск привлекательных позиций

Правые партии активно используют стратегию критики инкумбента, а СПС также стратегию презентации своих достижений в изменении политической системы РФ в 90-х годах. СПС значительно меньше, чем остальные партии, использует проблемные позиции, хотя к последним выборам ситуация несколько изменилась. Правые устойчиво декларируют проблемы экономического развития, демократических и либеральных ценностей, государственного управления и экологии (см. табл. 2 прил. 2).

Обе правые партии единодушно против государственного вмешательства в экономику (на рисунке 1 приложения 3 мы видим постоянство позиций правых в отношении экономики), однако они не могут быть едиными в отношении социальной сферы. Думается, дело в том, что большинство избирателей не готово отказаться от государственного патронажа и всеобъемлющей социальной защиты, в том числе поэтому правые не могут быть популярны. СПС последовательно сдвигается к центру, в то время как «Яблоко» попыталось сделать более радикальную вещь – разместиться слева по социальным вопросам, однако эта стратегия отпугнула от «Яблока» его постоянных избирателей. На последних выборах лидер партии вовсе отказался от использования социальной риторики, но это, к несчастью, не улучшило электоральную привлекательность партии.

На последних двух циклах выборов правые демонстрируют все больший поворот к проблемам демократии и ценностей прав

и свобод человека, гуманизма. СПС на последних выборах даже сформулировала свою интерпретацию либерализма как объединения общечеловеческих ценностей с патриотизмом. Однако это также не принесло им победы.

ЛДПР: популизм и неопределенность

Больше всех прочих партий ЛДПР использует стратегию артикуляции проблемных позиций, хотя много и неопределенных предложений (см. прил. 1), декларирует свою экономическую и социальную программу и предлагает внести изменения в международную деятельность РФ. Также несопоставимо много предложений о патриотизме и усилении силовых структур, хотя в последние годы наблюдается снижение внимания к проблемам силовиков и увеличение патриотической риторики. Никаких отличий от партийной риторики середины 90-х гг. о величии России не наблюдается, что, на наш взгляд, не очень продуктивно в силу изменения акцентов в стратегиях других партий с артикуляции величия к интерпретации и предложениям по поводу его достижения. ЛДПР постоянно скатывается к популистским предложениям и к презентации не столько партии, сколько ее лидера, что не очень дальновидно.

Что касается содержания позиций, то на рисунке 1 (см. прил. 3) можно увидеть, что по экономическим вопросам партия стабильно располагается на позициях левого центра, исключением был лишь 1995 г., когда риторика ЛДПР повторяла позиции коммунистов, однако можно предполагать, что значимых электоральных преимуществ это не принесло, что привело к смягчению позиций. В то время как по социальным вопросам мы видим незначительное усиление левых позиций, что понятно в свете популистской риторики лидера партии. Президентские выборы, подобно ситуации с КПРФ, показывают радикализацию социальных и особенно экономических позиций, но это связано, скорее, со стилем предвыборных документов – у кандидата Жириновского они более всеобъемлющи по проблематике и более популистские.

Партии власти: движение от неопределенности

Партии власти в среднем представляют в своей риторике больше всего неопределенных предложений и сравнительно небольшой процент предложений, артикулирующих стратегию «инкумбент – оппонент» (см. прил. 1), в то время как представители власти на президентских выборах активно используют последнюю стратегию и вполне предсказуемо не делают отсылок к партии.

Партии власти в среднем больше, чем другие партии, уделяют внимание вопросам государственного управления, разделения властей и до выборов 2007 г. – проблемам Чечни (см. табл. 2 прил. 2). Почти в два раза больше прочих партий они обращаются к проблемам, отличающим их от всех остальных кандидатов и партий (см. строка «другое» в табл. 2 прил. 2). Большое место в партийной риторике занимают предложения, интерпретирующие ценности демократии. Меньше других партий и кандидатов партии власти и кандидаты-инкумбенты говорят о проблемах экономики, международной деятельности, федерализма и экологии.

Что касается позиций по проблемам экономики и социальной политики, то для партий власти более предпочтительной становится позиция левого центра, причем на выборах 2007 г. программная позиция «Единой России» стала более определенной и консистентной по социально-экономическому измерению. Напротив, кандидаты-инкумбенты «правеют»: так, Д. Медведев по вопросам экономики смещается значительно правее, чем В. Путин на выборах 2000 и 2004 гг., приближаясь к показателям Б. Ельцина на выборах 1996 г. (см. рис. 3 прил. 4). Однако в социальной политике нынешний президент сдвигается к центру, что вполне объяснимо: если сильный кандидат Путин на выборах 2004 г. мог декларировать любую позицию[27], то менее известный кандидат Медведев не мог рисковать откровенно правыми высказываниями, поэтому они перемежаются обещаниями социальной защиты для

[27] Это доказали, в частности, выборы в Думу 2003 г., когда артикулировавшая правоцентристскую социальную риторику ЕР получила большинство мандатов в парламенте.

незащищенных слоев. Аналогично, поскольку президентские выборы 1996 и 2000 гг. не были столь предсказуемы, как выборы 2004 г., то социальная риторика инкумбентов носила центристский (2000) или левоцентристский характер (1996) [28].

Результаты сравнительного анализа

Изложение проблемных позиций занимает приоритетное место в предвыборных программах партий и кандидатов (см. прил. 1). Доля проблемных позиций превышает 50 % в большинстве партийных документов, кроме «Единства», «Единой России» (– 03), «Яблока» (– 95) и в особенности СПС (– 99, лишь треть всех предложений). Стратегия неопределенности в гораздо меньшей мере присуща предвыборной риторике партий, а у кандидатов на президентских выборах эта стратегия выражена более явно (в среднем 7,86 % партийных программ против 10,96 % программ кандидатов). Больше всего неопределенных высказываний у партий власти и особенно у кандидатов-инкумбентов. Если оценивать долю стратегий неопределенности по годам, то больше всего неопределенных предложений в программах 1999–2000-х годов. Думается, это связано с попытками правящих элит формировать успешную партию власти [29] и неопределенностью выигрышной идеологической стратегии в этот период.

За исключением Лебедя в 1996 г., Жириновского и Медведева в 2008 г., кандидаты на президентских выборах не склонны были прибегать к стратегии презентации личности. Для Медведева на последних выборах было характерно делать ссылки на личность действующего президента В. Путина.

Стратегия позиционирования относительно инкумбента куда более заметна, она последовательно представлена на всех выбо-

[28] На основе этого, а также поведения кандидатов от КПРФ, описанного выше, можно выдвинуть гипотезу, что социальная шкала становится своеобразным индикатором уровня конкурентности выборов.

[29] См. об этом: Лихтенштейн А. «Партии власти»: электоральные стратегии российских элит // Второй электоральный цикл в России, 1999–2000 гг. / под ред. В. Гельмана, Г. Голосова, Е. Мелешкиной. М. : Весь мир, 2002.

рах. Но ее объем колеблется весьма основательно: от 0 % у ЛДПР (– 95 и – 99) и «Единства» и до 30 % у СПС (– 99), Путина и Хакамады и около 25 % у представителей КПРФ. Отсутствие стратегии инкумбентства у ЛДПР легко объяснимо: партия, поддерживающая действующего президента, не нуждается в том, чтобы его критиковать. Напротив, больше четверти платформ, посвященных критике инкумбента у КПРФ и СПС, служит целям презентации партий как реальной оппозиции действующему президенту. В таблице 2 (см. прил. 1) видно, что именно правые и левые партии и кандидаты склонны к критике действующей власти. Причем можно увидеть, что последние выборы демонстрируют устойчивый рост этой стратегии. Можно утверждать, что центр власти в современной России сформировался, и партии не могут декларировать свои позиции, не используя в качестве точки отсчета действия правящей элиты.

Презентация партии в предвыборных программах становится все более популярной стратегией на парламентских выборах, что вполне понятно – переход на пропорциональную избирательную систему усиливает роль партий в политической системе РФ. А вот президентские выборы демонстрируют обратную тенденцию – роль партий в предвыборной риторике все больше уменьшается, что подтверждает мнение о непартийном характере президентских выборов в российской политической системе. Если в институциональном отношении об этой особенности современного российского президенционализма пишут многие авторы, то для риторических стратегий кандидатов и партий на выборах это требовало доказательств. Удивительно, что кандидаты в президенты, заведомо не имеющие шансов на победу, не стремятся продвигать бренд своей партии, пользуясь вниманием общественности к политической сфере во время выборов, хотя идеологические позиции партийных кандидатов на выборах президента в большой степени повторяют позиции партий.

В целом проблемные измерения составляют основу предвыборной программной риторики партий и кандидатов, что позволяет вписать анализ программ в русло описанных выше теоретических схем. Мы можем выявить некоторые тенденции в том,

какие проблемные измерения будут институционализированы в российском электоральном процессе. Первое, что следует сказать о представленности проблем на выборах, то что набор проблем на парламентских и президентских выборах различается (см. прил. 2). В среднем партийные выборы демонстрируют большее, чем президентские выборы, внимание к вопросам социальной политики, но чуть меньшее значение проблем экономического развития и международной деятельности. Вопросы социальной политики становятся более популярными на последних выборах. Проблемы государственного управления равно важны для всех типов выборов, причем для последних двух циклов выборов это проблемное измерение демонстрирует равную значимость – чуть больше 8 % предвыборных программ в среднем (см. табл. 3 прил. 2). Зато проблемы ценностей – демократических, патриотических – значимо представлены лишь на парламентских выборах, причем можно наблюдать увеличение этого измерения на последних выборах, что еще раз косвенно подтверждает идеологизацию парламентских выборов. Особенно эта тенденция проявляется в последнее время, когда левые партии декларировали ценности социализма (для каждой партии – своя трактовка), правые – либеральные ценности и значимость гуманизма, а «Единая Россия» и Д. Медведев предложили свою трактовку понятий демократии и гражданского общества. Последние выборы демонстрируют, что эпоха артикуляции патриотизма, великой русской культуры, великой России, ее цивилизационной миссии, хотя и не завершилась, наконец-то вошла в стадию интерпретации партиями этих понятий, а не безликого их использования. Партии начинают позиционировать себя через интерпретацию значимых ценностей.

Показательно также, что партии концентрируются на представлении нескольких проблемных позиций, а не рассредоточиваются, подобно кандидатам в президенты, по всем возможным проблемам (см. количество пропущенных значений для отдельных проблем в прил. 2). Кандидаты также пытаются обнаружить новые значимые темы, которые бы стали «лицом» партии или ее лидера (строка «другое» в табл. 1 прил. 2), что не столь популярно у партий. Можно предполагать, что это связано с не-

конкурентным характером президентских выборов, что дает претендентам без шансов на победу экспериментировать с проблемными позициями.

Лево-правое измерение демонстрирует увеличение расстояния между партиями и партийными кандидатами на экономической шкале и уменьшение различий по проблемам социальной политики. При этом если экономические позиции имеют тенденцию к радикализации и движению влево – к государственному вмешательству в экономику, особенно на президентских выборах (см. минимальные и максимальные значения в табл. 6 прил. 3), то социальные проблемы оказываются менее проблематичными, различия между партиями и кандидатами не такое большое, среднее значение для президентских и парламентских выборах примерно одинаковое. Кроме того, социальная шкала чуть «правеет».

В отношении внешней политики, как и ожидалось, позиции партий разделились: КПРФ и ЛДПР выступают за собственный путь России, остальные – за интеграцию в мировой процесс, но в то же время утверждается, что Запад скорее партнер, но не пример для подражания. Следует отметить, что симпатии партий повернуты более к Европе, нежели к США. Америка рассматривается как опасный для России партнер. Этот конфликт представлен на выборах 1995 и 2003 гг., практически отсутствует в 1999 и 2007 годах. Хотя в программе КПРФ 2007 г. встречаются редкие упоминания об империализме, но они носят, скорее, характер отсылки к идеологии, нежели к реальному противостоянию по проблемам внешнеполитической деятельности.

Думается, решающую роль в радикализации позиций по этим проблемам на выборах 2003 г. сыграло введение американцами и их союзниками войск в Ирак.

Вновь мы можем выделить четкие антизападные позиции ЛДПР и КПРФ. Для них Запад – враг. Цитаты из программы КПРФ: мы «обложены американскими и натовскими базами», «главари нового мирового порядка» угрожают «полной колонизацией» России. ЛДПР значительно более воинственно настроена, провозглашая угрозу, исходящую от «мощной силы западно-христианской цивилизации». Поэтому предлагается не выбирать чет-

кого стратегического партнера, соблюдать национальные интересы, вплоть до использования вооруженных сил и ядерного оружия для их защиты. Нужно специально отметить, что враждебный Запад персонифицируется в лице США. Либералы, идейные оппоненты ЛДПР и КПРФ, представляют очень неопределенные декларации типа: «Россия должна стремиться к цивилизации», «Россия – равноправный член мирового сообщества» и др. Таким образом, можно заметить зависимость окраски позиций по международным проблемам от внешнеполитических факторов. Думается, что и к последующим выборам эта тенденция сохранится, и позиционирование партий по данным проблемам будет иметь место лишь в случае наличия острых международных конфликтов непосредственно перед выборами. Подобным образом на активизацию различных установок российских граждан в зависимости от внешнеполитической ситуации указывают, например, В. Лапкин и В. Пантин, описывающие изменение образа Запада в глазах россиян после трагедии 11 сентября 2001 года [30]. Хотя можно ожидать, что в любом случае это измерение сохранит свою значимость в предвыборных документах.

Провозглашение патриотических лозунгов становится все менее важным. Предположительно артикуляция патриотизма будет сохраняться и далее, но в меньших масштабах и только в риторике националистических партий. В целом на протяжении четырех циклов выборов наблюдается стабилизация позиций партий по различным проблемам: каждая из них обнаружила собственную идеологическую нишу.

На думских выборах 1999 г. появляется новое значимое проблемное измерение, которое сохраняет свою значимость до сих пор, – проблемы федерализма и государственного управления (проблемы коррупции, подконтрольности власти, развитие местного самоуправления и т. п.). Проблемы федерализма на выборах 1995 г. артикулировались только НДР и «Яблоком» в очень ограниченном объеме, и если средний показатель по данному

[30] Лапкин В., Пантин В. Запад в российском общественном мнении до и после 11 сентября 2001 г. // Полис. 2002. № 6. С. 104–115.

вопросу был 1,27 %, то к выборам 1999 г. эта категория равна в среднем 5,61 %. Вопросам государственного управления в 1999 г. уделяли в среднем более 10 % программ. Появление проблем федеративного устройства государства на этих выборах вполне оправдано и связано с политикой федерального центра. Если в 1995 г. изменения в организации региональной власти только инициируются – ожидаются выборы глав регионов, принимается новый закон о местном самоуправлении, поэтому естественно, что для избирателей данная проблема еще не была значимой, то к 1999 г. можно уже делать выводы о положительных и (в основном) отрицательных последствиях региональной политики федерального центра. На этой основе предлагаются положения о «восстановлении властной вертикали» (КПРФ, «Яблоко») или о выборности глав субъектов РФ (СПС), об унификации статусов территориальных образований (ЛДПР, «Единство») или о сохранении разных статусов и полномочий территорий (ОВР). Именно в 1999 г. в партийной риторике появляется тезис об усилении властной вертикали, ценности «сильного государства» не только на внешней арене, но и во внутриполитических делах (ЛДПР, «Яблоко», КПРФ). Эти положения затем подхватываются и на президентских выборах, но к выборам 2003 г. они утрачивают свою значимость.

В 2003 г. для «Единой России» и КПРФ проблемы государственного устройства становятся основным измерением. У КПРФ этой категории посвящено почти столько же предложений, сколько и социально-экономическим вопросам (30 против 31,8 %). Однако надо заметить, что акценты в отношении государственного управления заметно поменялись. Если в 1999 и 2007 гг. это в основном проблемы разделения властей, расширения полномочий Государственной думы, реформирования избирательной системы и в целом конституционные реформы, то 2003 г. демонстрирует скорее нейтральную политику, сохранение статус-кво. Помимо стандартных предложений против коррупции, за сокращение чиновничьего аппарата выступают в основном лишь предложения о профессионализации государственной службы и за развитие местного самоуправления, малых городов и четкое разграничение пол-

номочий центра и регионов. Конфликта как такового в позициях партий в данной сфере в 2003 г. нет. Партии соглашаются с тем, что им может предложить исполнительная власть, даже в отношении их собственной парламентской деятельности.

В целом выборы 2003 г. можно назвать в какой-то степени аномальными: практически нет критики исполнительной власти, все критические высказывания в основном наблюдаются в отношении деятельности самих парламентских партий. Партии критикуют друг друга, практически не упоминая правительство и тем более президента. Это связано с процессами изменения статуса президента в современной России – президентство само по себе становится неоспариваемой политической ценностью, чего не было на предыдущих выборах. А вот к 2007 г., за исключением ЛДПР и ЕР, все партии и кандидаты высказываются против строительства «вертикали власти», против отмены выборов губернаторов и за развитие местного самоуправления. Партии активно высказываются также за неподконтрольное развитие партийной системы, честные выборы и реальное разделение властей. Можно ли говорить, что партии на последних выборах почувствовали себя свободнее, чем на прошлых выборах? Вряд ли. Скорее они научились играть по новым правилам: отсутствие доступа к СМИ, беспрецедентное использование административного ресурса и, вероятно, отсутствие возможностей торга с властью. Таким образом, можно утверждать значимость этой проблемы в зависимости от политики правящей элиты. Это дополнительная возможность позиционировать свое отличие от действий партий власти.

В целом можно утверждать наличие партийной специфики отдельных проблем, которые в основном повторяются и в выборе президентской риторики. Социально-экономическая сфера – безусловный «конек» коммунистов, хотя в экономической сфере очень явно им противостоят либеральные кандидаты. Международная сфера, проблемы федеративного устройства и армия – приоритетная область интересов ЛДПР, ценности демократии и вопросы государственного устройства – «лицо» либеральных кандидатов.

Влияние партийной программной риторики на выбор кандидатами проблем более заметно у представителей ЛДПР и КПРФ. В целом кандидаты более агрессивно выступают по проблемам, формирующим «лицо» партий, чьими представителями они являются, и менее явно декларируют позиции по прочим вопросам. Инкумбенты ожидаемо не привязывают свою риторику к позициям какой-либо партии. Нужно отметить, что выбор программных стратегий партийными кандидатами прежде всего связан с целями их участия в президентских выборах – борьба за победу, презентация партии или партийного лидера или дополнительные возможности торга с исполнительной властью.

Насколько стабильны программные стратегии партий по отдельным проблемам и позиции по ним? Можно сказать, что определение партийных проблем и акцентов уже произошло, хотя происходит и смещение позиций в рамках одних и тех же проблемных измерений, появление новых и исчезновение старых проблем. Как показывают Р. Хармель и К. Джанда [31], в устойчивых демократиях резкая смена партийных позиций – явление редкое, обычно связанное с поражением партии на нескольких выборах. В условиях переходной политической системы России изменения партийной программной риторики гораздо более вероятны, и зависят такие изменения от нескольких факторов. Во-первых, на выбор партий влияет риторика партий, выигравших на предыдущих выборах: например, после выборов 1993 г. все партии в большей или меньшей степени воспроизвели патриотическую риторику ЛДПР. Хотя после победы КПРФ на выборах 1995 г. мы не обнаружили сходства позиций основных партий с риторикой КПРФ, напротив, происходит движение вправо для левых партий и влево для правых при повышении уровня неопределенности по социально-экономическим проблемам. Во-вторых, в формирующейся партийной системе происходит появление новых игроков (от СПС до «Родины» и «Справедливой России»), изменение институциональных правил, что ведет к ощутимым изменениям в проблем-

[31] Harmel R., Janda K. An Integrated Theory of Party Goals and Party Change // Journal of Theoretical Politics. 1994. Vol. 6, N 3. P. 259–287.

ном пространстве. В-третьих, наконец, можно предположить, что факторами, значимыми для выбора программной риторики, оказываются фигура и позиции президента. Это обусловлено и ролью думских выборов как «выборов второго порядка», и усилением влияния президента на все стороны жизни страны, в особенности в третьем и четвертом электоральных циклах. В результате выбор политическими партиями интерпретаций политических проблем все больше становится опосредованным позициями исполнительной власти. Ее позиции активно транслируются в политическую повестку дня и начинают воспроизводиться не только «партией власти», но и остальными политическими акторами в России.

Хотя со сменой избирательной системы мы наблюдаем усиление идеологической активности партий, попытки предложить новые позиции и новые проблемы, однако будет ли сохраняться эта тенденция, можно будет говорить лишь после следующих выборов.

Дальнейшее изложение результатов строится на основе деления партий по партийным семьям и тенденций развития идеологических семей, в конце представлен анализ динамики программных стратегий партий и кандидатов во всех электоральных циклах.

Структурирование проблемного поля и формирование партийных семей

Проведенное исследование показало, что в отношении идеологического позиционирования партии размещаются равномерно по экономическому измерению – здесь можно выделить 4 группы (см. рис. 3 прил. 4), но при включении социальной шкалы в это деление можно утверждать существование только трех партийных семей, которые располагаются в левом квадрате:

1) Левые – довольно радикальная позиция (КПРФ и ее кандидаты на президентских выборах, а также возможно здесь будет «Справедливая Россия»).

2) Националисты (ЛДПР), которые на лево-правой шкале иногда смешиваются с коммунистами, так как располагаются

очень близко к ним. При этом националистическая и радикальная по проблемам международной деятельности РФ риторика постепенно исчезает из предвыборных документов ЛДПР и ее лидера. Сохраняется лишь популизм по всем вопросам, которые декларирует ее лидер. Насколько выгодна эта стратегия в долгосрочной перспективе? На наш взгляд, не очень – это демонстрируют и результаты прошлых выборов.

3) Партии центра, одновременно «партии власти», которые, однако, сдвигаются влево к позициям ЛДПР, и которые отличает лишь их апологетическая риторика в отношении политики президента.

Так называемые правые партии – СПС и «Яблоко» – не могут быть объединены в единую семью в силу отсутствия ясной позиции по социальным вопросам у партии «Яблоко». Лидер этой партии декларировал умеренно-правые позиции, затем на выборах 2003 г. оказался около КПРФ, а в последнем электоральном цикле отказался от позиционирования себя по таким невыгодным для правых социальным проблемам. СПС также пока не является консистентной по социальным проблемам, хотя ее дрейф значительно менее заметен.

Из эмпирических данных следует, что в отличие от теоретических ожиданий, парламентские выборы в России (по крайней мере применительно к системным парламентским партиям) демонстрируют более умеренное проблемное и идеологическое противостояние, нежели президентские выборы. Согласно представлениям о влиянии электоральных систем на формат партийной системы [32] и о влиянии статуса выборного органа на электоральное поведение кандидатов и партий [33], президентские выборы, как «выборы первого порядка», которые носят мажоритарный характер, должны быть более умеренными идеологически. Иначе говоря, они, скорее, могут определяться в большей мере проблемным голосованием и голосованием за персоналии, нежели идеологическим противостоянием кандидатов. Но на президентских выборах в России мы видим обратную ситуацию. Оппоненты дей-

[32] Дюверже М. Политические партии.

[33] Шевченко Ю. Политические институты и избиратели.

ствующего президента противопоставляют крайне радикальные позиции по ключевым проблемам, в то время как на думских выборах наблюдается смещение партийной риторики в направлении левого центра [34], снижение радикализации позиций. Показательно, что хозяйственные вопросы (типа реформы ЖКХ), предложения конкретных действий представлены лишь на думских выборах, в то время как президентские демонстрируют борьбу идеологий. Чем объяснить эту ситуацию?

Первое объяснение кроется в модели электорального поведения Дж. Рабиновица [35] которая исходит из необходимости декларирования в предвыборной риторике достаточно далеких от центра позиций. Кандидаты должны наглядно представить избирателям общее направление своих позиций, чтобы побудить их сделать выбор с учетом эмоциональной оценки проблем. Можно предположить, что в ситуациях, когда соревнование кандидатов на мажоритарных выборах проходит в рамках лишь одной левоправой идеологической шкалы [36], то именно интенсивность риторики кандидатов на президентских выборах оказывается определяющей для результатов выбора между ними [37]. Это положение еще раз подтверждает выводы работы С. Мэйнуоринга о неблагоприятном сочетании президентской формы правления с многопартийностью, в отличие от двухпартийных систем [38].

---

[34] Исключение составляют «правые» партии, для которых, однако, есть необходимость в поиске более успешной идеологической стратегии в силу проигрыша в двух электоральных циклах.

[35] Rabinowitz G., McDonald S.E. A Directional Theory of Issue Voting. P. 93–122.

[36] В отличие, например, от выборов президента в США, где идеологически партии и соответственно президенты близки (по крайней мере, по классическим материалистическим проблемам в терминологии Р. Инглхарта), и кандидаты противопоставляют свои позиции по отдельным менее глобальным проблемам, както: проблема разрешения/запрещения абортов или вопрос о способах борьбы с международным терроризмом и закрытии границ.

[37] Было бы интересно в целях проверки данной гипотезы провести сравнительное исследование проблемной риторики в государствах со сходным институциональным дизайном.

[38] Mainwaring S. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination // Comparative Political Studies. 1993. Vol. 26, N 2.

Популярность и политическая сила В. Путина, а также уверенность в долгосрочности его пребывания у власти способствовали повышению значимости патронажа со стороны исполнительной власти и обесцениванию выгод оппозиционных стратегий на выборах 2003 года. Однако уже на президентских выборах 2004 г. и на последних выборах для риторики партий мы видим обратную ситуацию – она становится все более категоричной, в том числе и в оценках действующей власти.

Думается, что усиление идеологической дифференциации связано не столько с усилением президента и успешной стратегией формирования партии власти, сколько с принятием новой избирательной системы, дающей несомненно бóльшие стимулы партиям структурировать идеологическое пространство. Принятие пропорциональной формулы на последних выборах рассматривается в качестве значимого институционального стимула к строительству политических партий в целом в стране и их проблемному позиционированию. Это замечательно с позиции демократического представительства. Однако у автора имеются опасения по поводу устойчивости подобной политической системы, которые косвенно подтверждаются изменениями партийной риторики – ее идеологической поляризацией и критическим позиционированием относительно действий и позиций действующей власти.

Дело в том, что большинство исследователей президентской формы правления в странах с неустойчивым политическим режимом демонстрируют, с одной стороны, невыгодность развития партийной системы для правящей элиты [39]. С другой – опасность возникновения сильных дисциплинированных партий для

[39] Например, Х. Линц пришел к выводу, что президентская форма правления практически несовместима с дисциплинированной и ответственной партийной системой, так как самим президентам выгодны слабые партии (см.: Linz J. The Perils of Presidentialism // Journal of Democracy. 1990. Vol.1, N 1). Подобное негативное влияние сильной президентской власти на российскую партийную систему описывает Р. Мозер (see: Moser R. Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States // World Politics. 1999. Vol. 51, N 3).

стабильности политической системы [40]. В современной России мы наблюдаем разнонаправленные цели действующей власти – с одной стороны – формирование пропрезидентского большинства путем структурирования и поддержки президентом партии власти [41], с другой – принятие пропорциональной избирательной формулы с закрытыми списками в едином национальном избирательном округе, которая ведет к максимальному контролю лидеров партий за своими членами через контроль партийных списков, контроль поведения депутатов фракции и отсутствия стимулов к самостоятельности региональных отделений партий. Таким образом мы получаем дисциплинированные идеологически поляризованные партии, что впоследствии может привести к неразрешимым конфликтам между ветвями власти.

Второе объяснение кроется в характере выборов. Президентские выборы 2004 и 2008 гг. можно определенно назвать неконкурентными, в отличие от предыдущих президентских выборов. Это меняет цели электорального участия партийных кандидатов. На выборах 1996 и 2000 гг. основные партии выставляли своих кандидатов для борьбы если не за победу, то за выход во второй тур голосования. После провала правых и левых партий на парламентских выборах 2003 г. и введения новой электоральной формулы цели партий изменились. Они состоят, скорее, в поиске новых имен либо в рекламе партии вне фигуры ее постоянных лидеров [42].

---

[40] В исследованиях С. Мэйнуоринга, М. Шугарта, Д. Кэри (see: Mainwaring S., Shugart M. Conclusion: Presidentialism and the Party System // Presidentialism and Democracy in Latin America / ed. by S. Mainwaring, M. Shugart. Cambridge, 1997) конфликт между исполнительной и законодательной ветвями власти в президентских системах объясняется негативным влиянием сильной партийной фрагментации, с которой сочетается президенциализм. Кроме этого, ситуации «разделенного правления», при которой глава исполнительной власти и большинство в законодательном органе принадлежат к разным политическим партиям при наличии сильных дисциплинированных партий, очень опасны возникновением неразрешимых конституционными способами конфликтов между ветвями власти.

[41] Лихтенштейн А. «Партии власти»: электоральные стратегии российских элит.

[42] О подобных целях участия в выборах см.: Дюверже М. Политические партии.

Выводы

В свете изменения программной риторики прошлого и ныне действующего президента, смены электоральной формулы, а вместе с ней и изменения стратегий политических акторов, и сложностей, переживаемых политической оппозицией, трудно прогнозировать динамику проблемных позиций основных политических партий России. Если о «партии власти» можно определенно сказать, что она последовательно будет защищать любые позиции президента, хотя исследование показало, что она занимает более левую позицию, чем действующий президент[43], то с остальными политическими партиями ситуация не столь очевидна. Либеральные партии еще на прошлых выборах лишились своего основного проблемного измерения – либеральных позиций на социально-экономической шкале. Лишились в том смысле, что президенты – ушедший и нынешний – все более последовательно обращались к либеральной риторике в данной сфере, о чем свидетельствуют, например, Послания Президента России Федеральному собранию после 2003 года. Таким образом, либералам оказалось нечего противопоставить инкумбенту в идеологическом плане – рыночные позиции в области экономики и благосостояния, наряду с провозглашением ценностей демократии, являются «лицом» либеральных партий. Теперь эту нишу занял более значимый политический актор. Таким образом, на последних выборах СПС постарался вернуться к более радикальной позиции по экономическим вопросам и изменить позиции по социальным проблемам на более умеренные, однако его стратегия оказалась неуспешной. «Яблоко» сохраняет свои позиции по экономическим вопросам и отказалось от артикуляции социальных проблем, так как предыдущие выборы уже показали непривлекательность правой экономической и левой социальной позиций, однако эта стратегия также оказалась неус-

[43] Все-таки партийные выборы, хотя и с административными барьерами, имеют ограниченно конкурентный характер, и в риторике правящей элите приходится быть более близкой к позициям избирателей.

пешной. Мы видим, что попытка правых остаться в пределах старых проблем с усилением акцентов на ценностях демократии, прав человека, либерализма оказалась неприемлемой для большинства избирателей. Таким образом прогнозировать, что будет с правым спектром партийной системы к следующим выборам, оказалось невозможно.

КПРФ, располагаясь в левой части социально-экономического спектра, сохраняет свои прежние позиции и по-прежнему может представлять идеологическую антитезу президентской программной риторике. Однако строительство властью карманной левоцентристской партии вынудило коммунистов к движению к центру на парламентских выборах, в то же время президентские выборы демонстрируют радикализацию КПРФ в социально-экономическом пространстве. Одновременно мы можем наблюдать идеологизацию программного пространства КПРФ через использование понятия социализма. «Справедливая Россия» повторяет в смягченном виде риторику КПРФ, и если на последних выборах эта стратегия оказалась выигрышной, то есть опасность, что на последующих выборах репутация этой партии, как проекта действующей власти вкупе с отсутствием весомых отличий от КПРФ, не позволит сохраниться данной партии в ее сегодняшнем амплуа.

ЛДПР усиливает свое движение от идеологической партии к партии лидера и сателлиту правящей партии, что не очень хорошо для ее сохранения в российской партийной системе в долгосрочной перспективе.

Итак, в идеологическом плане нишу, не занятую президентом и «партией власти», на данный момент занимают только коммунисты, остальные выигрышные позиции по большинству проблем представляет президент. Какие проблемы в этих условиях могут стать «лицом» новых или старых партий? Можно предположить, что это должны быть принципиально новые идеи, хотя вопрос о возможности такого предложения на политическом рынке остается открытым. Во-первых, российских избирателей интересуют прежде всего ценности материального благополучия и физической безопасности. Это ставит под вопрос уве-

личение значимости постматериалистических (в смысле Р. Инглхарта [44]) ценностей, таких как уже представленные в программах либеральных партий ценности либерализма, прав и свобод человека, артикулируемые ЛДПР проблемы семьи, роли женщины и др.

Во-вторых, с учетом усиления влияния государства на основные СМИ и увеличения интереса правящей группы к выработке и индоктринации единой государственной идеологии, новые проблемы будет, вероятно, весьма сложно включить в политическую повестку дня. В силу этого появление новых проблемных измерений в предвыборной программной риторике партий и кандидатов в ближайшие годы выглядит сомнительным. Единственное, что можно утверждать определенно, что идеологическое проблемное пространство сформировано, причем пропорциональная формула способствует увеличению числа партий и радикализации позиций по проблемам, что может быть чревато потрясениями в случае проведения более свободных выборов.

[44] Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис. 1997. № 4. С. 6–32.

Приложения

Приложение 1

Программные стратегии партий и кандидатов

Таблица 1

Программные стратегии партий и кандидатов, годы выборов

Год	Неопределенные			Инкумбент-оппонент			О партии			Доля проблемных позиций		
	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.
1995	7,42	6,77	4,55	27,07	22,66	13,58	7,59	7,33	7,04	62,70	61,41	16,24
1996	8,43	4,59	7,59	14,88	11,92	14,80	–	–	–	67,94	73,92	12,45
1999	13,15	12,90	8,44	11,15	7,83	11,09	5,03	4,27	3,87	62,35	67,74	18,81
2000	13,15	12,02	4,66	15,27	9,28	14,60	5,57	5,57	6,39	58,86	57,37	26,74
2003	7,42	6,11	7,49	11,90	12,93	5,26	6,57	5,78	2,98	63,33	66,36	9,61
2004	10,12	10,34	2,30	30,35	29,40	20,04	0,90	0,90	–	54,30	54,45	13,88
2007	3,30	3,34	0,80	20,03	17,52	11,59	10,20	7,55	7,17	65,38	68,28	10,47
2008	12,78	8,58	11,32	19,29	20,99	3,35	2,74	2,74	1,80	69,18	67,48	9,58

Таблица 2

Программные стратегии партий и кандидатов, партийные семьи

Идеологические позиции	Неопределенные			Инкумбент-оппонент			О партии			Доля проблемных позиций		
	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.
1. Левые	7,53	4,94	6,09	21,37	20,99	9,65	8,04	7,55	4,58	61,81	61,72	10,25
2. Правые	8,39	4,44	9,00	21,71	17,39	12,87	5,68	5,78	4,45	62,82	69,38	16,41
3. Националистические	9,10	9,35	5,56	6,22	3,97	5,18	5,75	3,64	7,27	72,34	72,61	10,74
4. Партии власти	12,02	12,48	6,74	17,53	16,24	14,00	6,16	4,60	4,67	55,78	56,69	15,80

Таблица 3

Программные стратегии партий и кандидатов

Партии	Неопределенные			Инкумбент-оппонент			О партии			Доля проблемных позиций		
	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.
1. КПРФ	4,64	3,36	4,65	19,91	19,73	10,29	9,73	9,48	4,87	61,91	61,09	6,09
2. Справедливая Россия, Родина	9,79	9,79	9,26	9,07	9,07	8,53	5,23	5,23	2,81	69,62	69,62	1,05
3. СПС	4,20	3,33	4,36	25,44	30,40	12,18	5,32	5,78	0,99	51,02	50,38	18,04
4. Яблоко	2,69	2,97	2,02	21,27	16,99	14,55	6,23	6,23	8,73	65,86	69,49	13,79
5. ЛДПР	10,48	9,87	6,40	6,23	6,23	4,09	9,87	4,56	10,00	73,77	74,97	8,12

Окончание таблицы 3

Партии	Неопределенные			Инкумбент-оппонент			О партии			Доля проблемных позиций		
	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Среднее	Медиана	Станд. откл.
6. ЕР	13,96	15,08	11,56	15,97	15,97	2,36	7,33	5,30	4,77	51,68	45,66	13,99
7. НДР	13,05	13,05	–	11,57	11,57	6,60	6,20	6,20	6,82	69,12	69,12	23,18
8. ОВР	14,49	14,49	–	1,84	1,84	–	2,59	2,59	–	67,74	67,74	–
9. Ельцин, Путин, Медведев	9,70	11,54	4,34	25,21	20,35	17,89	–	–	–	49,19	51,03	14,08
10. Зюганов, Харитонов	11,49	10,71	6,25	24,40	26,46	10,69	7,05	7,05	4,29	59,95	63,41	14,90
11. Хакамада	7,20	7,20	–	29,40	29,49	–	–	–	–	43,20	43,20	–
12. Явлинский	16,33	16,33	4,82	4,62	4,62	–	–	–	–	75,36	75,36	0,45
13. Жириновский	7,03	7,38	4,39	8,62	8,62	9,64	1,14	1,05	0,30	77,04	76,91	8,83
14. Лебедь	4,59	4,59	–	4,59	4,59	–	–	–	–	49,83	49,83	–
15. Богданов	29,03	29,03	–	–	–	–	–	–	–	80,63	80,63	–

Приложение 2

Проблемные стратегии партий и кандидатов

Таблица 1

Проблемные стратегии на парламентских и президентских выборах

Проблемы	Тип выборов							
	Партийные				Президентские			
	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Пропущенные	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Пропущенные
Экономика	17,40	16,01	8,27	0	18,81	16,80	10,42	0
АПК – учтено	3,08	2,93	1,29	5	2,48	3,09	1,71	6
ЖКХ – учтено	2,31	1,11	3,04	13	–	–	–	17
Социальная политика	15,57	13,80	6,91	2	12,84	13,20	7,48	0
Международные отношения	8,02	5,39	7,78	2	9,26	5,10	8,04	2
СНГ – учтено	2,49	1,21	3,27	8	1,91	1,25	1,79	7
Госуправление	8,41	7,22	6,76	1	8,50	5,50	6,37	0
Коррупция – учтено	2,18	1,55	1,72	9	4,04	2,67	5,78	5
Федерализм – учтено	5,02	3,92	3,62	7	6,53	5,05	5,53	3
Патриотизм	5,29	3,34	4,32	5	1,92	1,43	1,70	5
Ценности	6,89	5,22	6,10	4	4,48	2,73	4,09	5
Разделение властей – учтено	4,28	2,32	4,91	15	1,27	1,20	0,74	13
Армия	3,84	3,21	2,91	1	6,14	3,60	5,69	6
Экологические проблемы	2,32	2,31	1,77	12	1,35	0,74	1,32	8

Окончание таблицы 1

Проблемы	Тип выборов							
	Партийные				Президентские			
	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Пропущенные	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Пропущенные
СМИ	1,38	1,18	1,06	11	1,63	1,27	1,03	12
Чечня	2,47	2,00	2,12	18	4,10	3,09	3,16	9
Преступность	2,42	2,42	–	22	3,01	2,81	1,91	7
Структура общества	–	–	–	23	1,72	1,80	0,64	12
Другое	4,47	4,27	0,59	20	4,81	4,94	2,53	14

Таблица 2

Проблемные стратегии, партийные семьи

Проблемы	Партийные семьи							
	Левые				Правые			
	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Пропущенные	Среднее	Медиана	Станд. откл.	Пропущенные
Экономика	16,57	13,92	9,23	0	17,08	18,24	9,13	0
АПК – учтено	3,05	3,09	1,11	0	2,25	2,21	1,59	5
ЖКХ – учтено	1,38	1,38	0,66	7	4,38	3,00	4,21	7
Социальная политика	16,72	14,28	8,15	0	11,96	11,81	5,68	1
Международные отношения	6,31	5,39	3,74	0	7,54	4,33	9,08	3
СНГ – учтено	1,91	1,26	1,65	0	1,38	0,86	1,52	7
Госуправление	5,71	3,64	5,59	0	10,14	7,90	7,40	0
Коррупция – учтено	1,21	0,93	0,43	4	3,19	2,98	1,87	3
Федерализм – учтено	4,57	2,61	4,39	4	5,62	4,57	4,51	3
Патриотизм	4,21	3,64	3,08	0	2,01	0,75	2,89	6
Ценности	2,94	2,10	2,44	2	10,37	9,68	5,88	0
Разделение властей – учтено	1,89	1,89	0,30	7	1,53	1,36	1,07	5
Армия	2,09	2,14	1,07	1	4,81	4,17	2,20	1
Экологические проблемы	1,90	2,24	1,33	2	2,95	3,72	2,15	5
СМИ	0,38	0,38	0,09	7	1,79	1,69	1,07	5
Чечня	–	–	–	9	2,76	1,60	3,23	5
Преступность	2,33	2,45	1,13	5	3,35	3,35	4,14	9
Структура общества	2,70	2,70	–	8	1,80	1,80	–	10
Другое	4,70	4,94	0,60	6	4,27	4,27	–	10

Окончание таблицы 2

Проблемы	Партийные семьи							
	Националистические				Партии власти			
	Сред-нее	Ме-диана	Станд. откл.	Пропу-щенные	Сред-нее	Ме-диана	Станд. откл.	Пропу-щенные
Экономика	22,68	17,14	10,87	0	15,62	15,28	6,50	0
АПК – учтено	3,81	3,64	1,21	3	2,14	2,32	1,65	3
ЖКХ – учтено	0,70	0,76	0,47	7	0,75	0,75	–	9
Социальная политика	14,55	13,65	6,55	1	14,43	12,43	8,49	0
Международные отношения	14,55	16,35	9,56	0	4,97	4,73	3,34	1
СНГ – учтено	3,71	2,31	4,35	3	1,56	0,75	2,07	5
Госуправление	8,27	6,85	7,78	1	9,21	9,63	4,97	0
Коррупция – учтено	4,91	2,10	7,49	3	2,16	1,33	2,02	4
Федерализм – учтено	8,11	8,28	5,74	1	3,87	3,23	2,47	2
Патриотизм	6,53	3,23	5,18	3	2,74	2,03	3,20	1
Ценности	2,34	2,28	1,52	5	4,80	2,88	4,65	2
Разделение властей – учтено	0,72	0,72	–	9	8,54	9,01	6,20	7
Армия	8,27	5,85	6,62	2	3,02	3,12	1,02	3
Экологические проблемы	1,20	1,04	0,87	6	0,61	0,58	0,27	7
СМИ	1,68	1,68	1,03	8	1,41	1,16	1,07	3
Чечня	3,56	3,09	1,67	6	4,79	5,30	3,69	7
Преступность	3,77	3,15	1,76	7	2,60	2,60	1,41	8
Структура общества	1,08	1,08	–	9	1,52	1,52	0,40	8
Другое	2,21	2,21	–	9	7,27	7,27	–	9

Приложение 3

Позиции партий по социально-экономическим проблемам

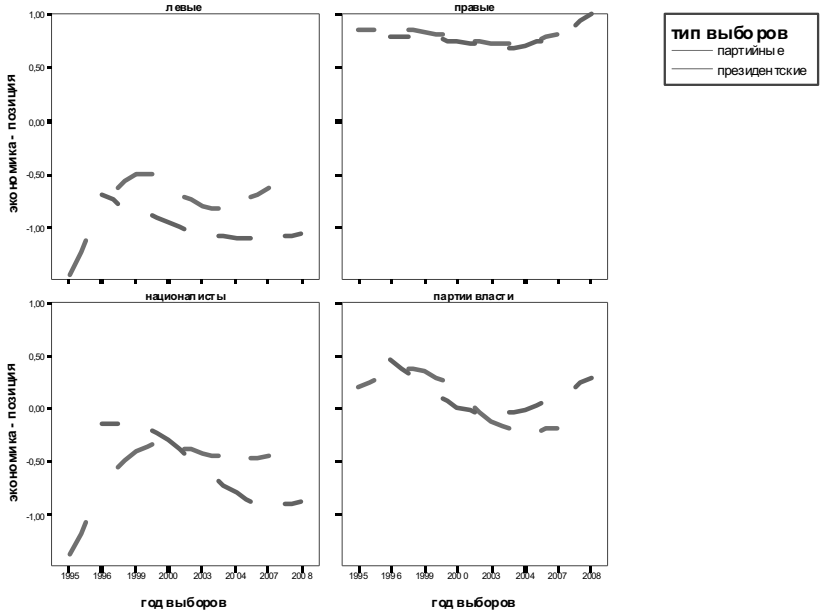


Рис. 1. Динамика позиций по экономическим вопросам: партийные семьи

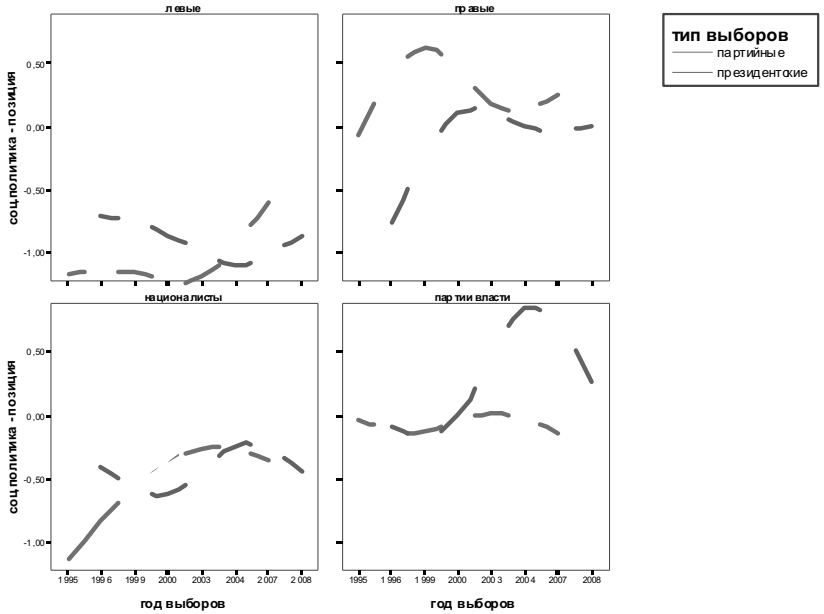


Рис. 2. Динамика позиций по социальным вопросам: партийные семьи

Таблица 1

Позиции партий и кандидатов по социально-экономическим вопросам

Партии и кандидаты на выборах (год)		Экономика	Соц. политика
		Среднее	Среднее
Партийные	Единство'99	0,63	– 0,08
	ЕР'03	– 0,11	0,02
	ЕР'07	– 0,18	– 0,13
	КПРФ'03	– 0,80	– 1,19
	КПРФ'07	– 0,82	– 0,64
	КПРФ'95	– 1,45	– 1,16
	КПРФ'99	– 0,50	– 1,15
	ЛДПР'03	– 0,60	– 0,16
	ЛДПР'07	– 0,45	– 0,35
	ЛДПР'95	– 1,38	– 1,14
	ЛДПР'99	– 0,40	–
	НДР'95	0,20	– 0,04
	НДР'99	0,43	0,00
	ОВР'99	0,00	– 0,30

Окончание таблицы 1

Позиции партий и кандидатов по социально-экономическим вопросам

Партии и кандидаты на выборах (′год)		Экономика	Соц. политика
		Среднее	Среднее
Партийные	Родина′03	– 0,22	– 0,35
	Справедливая Россия′07	– 0,44	– 0,53
	СПС′03	0,61	0,73
	СПС′07	0,82	0,25
	СПС′99	1,16	1,29
	Яблоко′03	0,84	– 0,36
	Яблоко′07	0,80	–
	Яблоко′95	0,85	– 0,07
	Яблоко′99	0,53	– 0,04
Президентские	Богданов′08	1,00	0,00
	Ельцин′96	0,47	– 0,09
	Жириновский′00	– 0,29	– 0,62
	Жириновский′08	– 0,88	– 0,44
	Жириновский′96	– 0,30	– 0,36
	Зюганов′00	– 0,96	– 0,85
	Зюганов′08	– 1,07	– 0,85
	Зюганов′96	– 0,70	– 0,70
	Лебедь′96	0,04	– 0,43
	Малышкин′04	– 0,80	– 0,24
	Медведев′08	0,30	0,27
	Путин′00	0,02	0,00
	Путин′04	0,00	0,84
	Хакамада′04	0,71	0,00
	Харитонов′04	– 1,10	– 1,09
	Явлинский′00	0,74	0,10
	Явлинский′96	0,80	– 0,76

Таблица 2

Средняя позиция по социально-экономическим проблемам: президентские и думские выборы

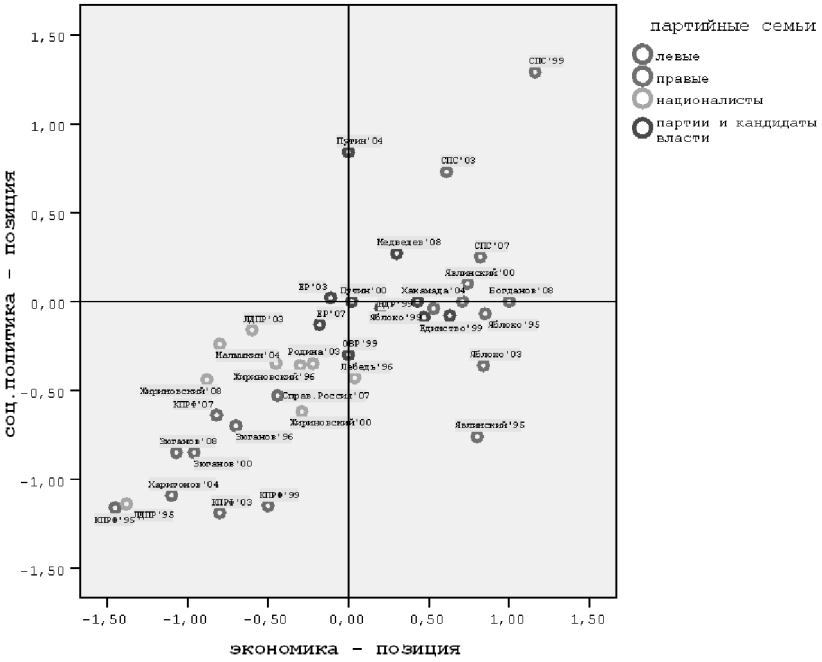
Выборы	Год	Экономика – позиция				Соц. политика – позиция			
		Среднее	Медиана	Максимум	Минимум	Среднее	Медиана	Минимум	Максимум
Партийные	1995	– 0,45	– 0,59	0,85	– 1,45	– 0,60	– 0,61	– 1,16	– 0,04
	1996	–	–	–	–	–	–	–	–
	1999	0,26	0,43	1,16	– 0,50	– 0,05	– 0,06	– 1,15	1,29
	2000	–	–	–	–	–	–	–	–

Окончание таблицы 2

Выборы	Год	Экономика – позиция				Соц. политика – позиция			
		Среднее	Медиана	Максимум	Минимум	Среднее	Медиана	Минимум	Максимум
Партийные	2003	– 0,05	– 0,17	0,84	– 0,80	– 0,22	– 0,26	– 1,19	0,73
	2004	–	–	–	–	–	–	–	–
	2007	– 0,05	– 0,31	0,82	– 0,82	– 0,28	– 0,35	– 0,64	0,25
	2008	–	–	–	–	–	–	–	–
Президентские	1995	–	–	–	–	–	–	–	–
	1996	0,06	0,04	0,80	– 0,70	– 0,47	– 0,43	– 0,76	– 0,09
	1999	–	–	–	–	–	–	–	–
	2000	– 0,12	– 0,14	0,74	– 0,96	– 0,34	– 0,31	– 0,85	0,10
	2003	–	–	–	–	–	–	–	–
	2004	– 0,30	– 0,40	0,71	– 1,10	– 0,12	– 0,12	– 1,09	0,84
	2007	–	–	–	–	–	–	–	–
	2008	– 0,16	– 0,29	1,00	– 1,07	– 0,26	– 0,22	– 0,85	0,27

Приложение 4

Размещение партий и кандидатов на лево-правой социальной и экономической шкалах



Глава 9
СМИ В УСЛОВИЯХ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЫ

Публичная сфера в современных государствах, которые определяют себя как демократические, предполагает определенную модель взаимодействия между способом формирования общественного мнения и условиями его выражения. Многочисленные теории и концепции формируют идеализированные модели публичной сферы, которые выступают своеобразной шкалой для оценки демократических процессов. В самом общем смысле публичная сфера определяется как коммуникативное пространство, в котором состязаются различные политические идеи и программы, формируется общественное мнение относительно значимых для общества проблем.

Модель публичной сферы для демократических обществ

Непременным условием реализации указанной модели является наличие свободных СМИ. Безусловно, средства массовой информации, состояние и проблемы которых обсуждаются в данной главе, являются только одним из элементов «публичности». Классическая модель публичной сферы Ю. Хабермаса предполагает, что формируется целый комплекс публичных площадок. В своей первой работе над понятием публичной сферы Ю. Хабермас[1] часто прерывает теоретические рассуждения разговором о кофейнях и литературных салонах XVIII века. Именно эти заведения он называет наиболее ярким примером того, как должна строиться публичная сфера. В них воспроизводится идеальная модель общественного мнения, когда газеты и журналы читаются и обсуждаются в группах лицом к лицу.

[1] Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge, 1991. P. 121.

Вслед за Т. Алексеевой отметим важное различие между мнением и общественным мнением в концепции Ю. Хабермаса. Мнение – некая данность как часть культуры, нормативных убеждений, коллективных предрассудков и суждений, в этом смысле оно относительно неизменно[2]. Общественное мнение в модели Ю. Хабермаса является не средним арифметическим от мнений всех участников, но результатом дискуссии, которая избавляет его от искажений, вносимых частными интересами и статусом участников[3]. Формирование такого общественного мнения предполагает наличие нескольких обязательных условий:

1. Универсальный доступ – любой может иметь доступ к месту обсуждения.

2. Рациональные дебаты, то есть любая тема поднимается любым участником и обсуждается рационально, пока согласие не будет достигнуто.

3. Игнорирование статуса участников дискуссии.

Таким образом, модель публичной сферы Ю. Хабермаса напрямую связана с появлением «просвещенной публики», для доступа в которую требовались некоторые ресурсы, в числе которых можно назвать определенный уровень образования и достатка.

Кроме того, в свете концепции гражданского общества публичная сфера становится и неким механизмом опосредования взаимоотношений между обществом и государством. Государство не является частью публичной сферы, в то же время государственная власть – это и «публичная власть», однако только в той мере, в которой она заботится об обеспечении общего блага всех легальных элементов общества, то есть общего блага «публики». Сама же публика уравновешивает государство, то есть выполняет функцию критики и контроля, посредством формирования общественного мнения и воздействия через СМИ и законода-

[2] Алексеева Т. «Публичное» и «частное»: где границы «политического»? // Философские науки. 2005. № 3. С. 5–16.

[3] Трахтенберг А. Д. Рунет как публичная сфера: хабермасовский идеал и реальность // ПОЛИТЭКС. 2006. № 2. URL: http://www.politex.info/content/view/158/40.

тельные органы. Таким образом, для Ю. Хабермаса публичная сфера – это, прежде всего, коммуникативная среда, «предназначение которой – способствовать установлению широких и многомерных связей»[4].

Последователи и критики Ю. Хабермаса приложили немало усилий, чтобы доказать ограниченность его концепции, указывая на то, что данная модель публичной сферы чрезвычайно сузила круг «просвещенной публики» и исключила из нее целый ряд социальных групп. Однако, несмотря на все недостатки, хабермасовская публичная сфера – ценная концепция, которая формирует идеализированную модель общественных дебатов и может использоваться в качестве ориентира при анализе реальных процессов.

В современном обществе важнейшим структурным элементом публичного пространства являются СМИ. Именно они стали основной формой организации общественного диалога. Очевидно, что на этом функции СМИ в современном обществе не исчерпываются. Для правильного понимания роли масс-медиа необходимо рассмотреть их работу в контексте изменений, происходящих в публичной сфере современной России. Именно это и позволяет сделать концепция Ю. Хабермаса.

Диверсификация публичной сферы

Основной тенденцией развития публичной сферы в современной России является ее диверсификация. Данный термин (происходит от лат. *diversification* – многообразие, разносторонность) в приложении к публичному пространству обозначает целый ряд процессов. Речь может идти об увеличении количества социальных групп, действующих в публичной сфере, появлении новых способов распространения информации, создании принципиально новых способов коммуникации, сегментации пространства. В данной работе мы будем рассматривать диверсификацию как единый

[4] Мотрошилова Н. О лекциях Юргена Хабермаса в Москве и об основных понятиях его концепции // Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М. : Наука, 1992. С. 126.

процесс, имеющий место как на общенациональном, так и на региональном уровне, и ведущий к усложнению структуры публичной сферы и СМИ.

Этот процесс усложнения порождает два противоположных эффекта. С одной стороны, проявляется специализация различных сегментов публичной сферы, с другой – возрастает их взаимозависимость. Публичная сфера в современных условиях может стабильно и динамично развиваться только благодаря интенсивным коммуникативным процессам. В связи с этим роль СМИ сегодня не может ограничиваться только посредничеством между элементами социальной системы. Как отмечает В. Куренной, основная функция масс-медиа состоит сегодня в производстве самонаблюдения социальной системы [5]. Эту функцию во многом раскрывает и теория социальной ответственности СМИ. Она исходит из того, что свобода СМИ должна сочетаться с ее ответственностью перед обществом, задачами выражения общих интересов, интеграции общества, а также отражения мнений и позиций различных общественных групп. Речь идет о том, что роль СМИ заключается не столько в формировании позиции общественного мнения, сколько в предоставлении максимально достоверной информации по соответствующим проблемам, способствуя тем самым самостоятельному формированию гражданами своей позиции. Во многом эта теория является отражением положений о профессиональной этике журналистов и итогов профессиональных конференций. Общество, в свою очередь, должно следить за тем, чтобы деятельность СМИ не способствовала насилию, нарушению общественного порядка или нанесению оскорблений.

СМИ должны вводить в сферу массовой коммуникации те проблемы, в решении которых нуждается общество. Если масс-медиа не выполняют функцию организации непрерывного общественного диалога и содействия в формировании адекватного общественного мнения, публичная сфера неизбежно начинает сво-

[5] Куренной В. Кризис публичной сферы // Политический журнал. 2007. № 3–4. С. 9–15.

рачиваться и теряет свои качества посредника между государством и обществом[6]. Кроме того, СМИ в демократическом обществе являются в определенном смысле оппозицией власти, когда делают достоянием общественности факты отклонения от закона, норм общественной морали, которые имеют место во властных структурах.

Рассмотрев модель функционирования СМИ в публичной сфере, уместно задать вопрос о том, насколько российские СМИ сегодня соответствуют классическим стандартам публичной сферы, созданным для демократических обществ? Каковы особенности российской медиа-сферы? Ответы на эти вопросы могут быть представлены в виде обозначения доминирующих тенденций в развитии основных СМИ.

Основные тенденции развития медиа-сферы в современной России

Процессы, которые сегодня происходят в российской медиа-сфере, во многом формировались в начале 90-х гг. XX в. при переходе от советской модели СМИ к модели, основанной на рыночных отношениях и отмене прямой цензуры. После распада СССР масс-медиа получили невиданную до тех пор свободу и независимость, «свобода слова» была официально зафиксирована в нормативно-правовых документах. Почти каждая политическая партия, общественное объединение или крупная корпорация стремилась создать собственное СМИ – как грибы после дождя, стали появляться все новые телекомпании и печатные издания. Начался настоящий «бум» как печатного слова, так и межличностных коммуникаций: «газеты, журналы, извлеченные “из столов” литературные произведения активно читались и обсуждались, что создавало эффект интеграции аудитории»[7].

---

[6] Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere. P. 121.

[7] Малинова О. Ю. Идеологический плюрализм и трансформация публичной сферы в современной России // Полис. 2007. № 1. С. 6–22.

Однако эйфория от информационной свободы, присутствовавшая в среде масс-медиа, со временем сменилась периодом отрезвления. Во многом это связано с экономическими факторами – большинство СМИ оказались неготовыми выживать в условиях рыночной конкуренции, столкнувшись с необходимостью искать спонсоров и рекламодателей. Телевизионный эфир и страницы печатных изданий заполнили новости сомнительного качества и развлекательные материалы, которые легче и быстрее продавались. Хотя, по оценкам аналитиков, масс-медиа до середины 90-х гг. фактически не ограничивались в своей оценке происходящих в стране и мире событий, вместо выполнения одной из своих основных функций – привлечения внимания к наиболее острым общественным проблемам, СМИ зарабатывали деньги.

Кроме того, аудитория, привыкшая к советской модели СМИ, оказалась не в состоянии адекватно оценивать всевозрастающие информационные потоки, которых была лишена более 70 лет. Происходящие изменения сформировали у населения отторжение информации, обрушившейся на нее со стороны различных СМИ. Почти каждый телевизионный канал или печатное издание представляли порой резко полярные точки зрения на любую общественно значимую проблему. Значительное влияние на этот процесс также оказало появление «желтых СМИ». Так систематически разрушались представления аудитории о том, что СМИ могут быть объективным источником информации.

Своеобразной точкой бифуркации для российских СМИ стали выборы Президента России в 1996 году. Избирательная кампания четко показала возможности масс-медиа в манипулировании общественным мнением [8], когда угроза прихода к власти коммунистов стала вполне реальной и крупные медиа-структуры объединились для поддержки Б. Ельцина. Он был крайне непопулярен среди населения по многим причинам: и как политик, который поставил страну на грань экономической и геополитической катаст-

[8] Жукова Н. А. Роль СМИ в политическом процессе современной России. URL: http://www.politpractice.gospolitika.ru/nomera/p4/05_NA_Zhukova_2007_05.pdf.

рофы, и как личность – первый президент был уже немолод и серьезно болен, пережил несколько инфарктов. Былой образ молодого политика-реформатора, который сформировался в конце 80-х гг., давно остался в прошлом.

Политтехнологи использовали все ресурсы СМИ для победы Б. Ельцина. Основной задачей избирательной кампании стала не переориентация резко оппозиционного электората, а привлечение избирателей, которые традиционно считаются неактивными, прежде всего молодежи. Основным средством по продвижению Б. Ельцина было выбрано телевидение. Для раскрутки рекламной кампании «Голосуй, или проиграешь» широко использовались самые рейтинговые телеканалы НТВ, ТВ-6, РТР, популярные молодежные телеканалы MTV и Муз-ТВ. Параллельно с этой кампанией проводилась другая, не менее масштабная: «Выбирай сердцем», где также преимущественно ориентировались на телевизионные ролики. По оценкам большинства аналитиков, именно телевидение стало основным рупором избирательной кампании Б. Ельцина.

После его победы собственники СМИ использовали подконтрольные им медиа-ресурсы для информационной борьбы. В результате, как отмечает В. Комаровский, СМИ в России стали политизированы сверх меры: «до 80 % газетной площади или экранного времени посвящены не тому, как живет общество, а тому, кто и как пытается им править»[9]. Таким образом, СМИ фактически превратили публичную политику в своеобразный медиапроцесс, что повлекло за собой изменения и в коммуникативном процессе. «Коммуникация стала системообразующим элементом политики и приобрела в ней новый онтологический статус, утратив былой вспомогательно-технический характер»[10].

Еще одной тенденцией, сложившейся в этот период в публичной сфере, стало прямое участие СМИ в избирательных кампаниях различного уровня. Однако включенность СМИ в избира-

[9] Комаровский В. Государственная служба и СМИ. Воронеж, 2003. С. 36.

[10] Соловьев А. И. Политическая коммуникация в проблеме политической идентификации // Полис. 2002. № 3. С. 5–19.

тельный процесс, как правило, сопровождалась «войной компроматов», которая фактически стала неотъемлемой частью общественной жизни. Принадлежащие одному собственнику СМИ начинали выдавать компрометирующие материалы о деловых конкурентах или политических деятелях, в свою очередь СМИ, принадлежащие другой стороне, отвечали соответствующими материалами.

Основными держателями активов крупнейших средств массовой информации являлись В. Гусинский, Б. Березовский, Р. Вяхирев, С. Лисовский и др. Группа «Мост», которую возглавлял В. Гусинский, являлась владельцем компании НТВ (включает телеканал НТВ, НТВ-Дизайн, НТВ-плюс, НТВ-Кино и др.), телеканал ТНТ, радио «Эхо Москвы», изданий «Сегодня», «Итоги», «Новая газета», «Общая газета», глянцевого журнала «Караван историй» и др. Компании, возглавляемые Б. Березовским (так называемая «Группа четырех»), контролировали 46 % акций федерального канала ОРТ, часть агентств ИТАР-ТАСС, Национальная служба новостей, канала Муз-ТВ и др. Лично бизнесмену принадлежал контрольный пакет акций телекомпании ТВ-6, изданий «Независимая газета», «Новые Известия», журнала «Огонек». Глава «Газпрома» Р. Вяхирев контролировал 3 % акций ОРТ, 30 % акций НТВ, акции спутникового телеканала АСТ, «Открытого радио», специализированные отраслевые журналы и значительное количество местных изданий.

Концентрация основных масс-медиа в руках крупных олигархических структур продолжалась вплоть до 2000 года. СМИ стали зависимы от власти, бизнес-структур, но только не от основного потребителя информации, то есть «публики». Освещение общественно значимых проблем, политических идей превратилось в товар, производство которого зависит от запросов рыночной конъюнктуры. Основные СМИ вели острую борьбу за общественное мнение, а власть, хотя и принимала активное участие в этом процессе, попыток монополизировать медиа-сферу не делала.

С приходом к власти В. Путина ситуация в публичной сфере, а одновременно с этим и в СМИ, изменилась коренным образом. В первую очередь произошло огосударствление крупнейших ме-

диа-активов – телеканалов ОРТ и НТВ лишились известные олигархи В. Гусинский и Б. Березовский. Властные структуры со всей определенностью дали понять, что теперь государство является основным контролирующим элементом в публичном пространстве и прежде всего в сфере телевещания. После замены руководящего и журналистского состава НТВ, закрытия ТВ-6 журналисты и крупный бизнес предпринимали отдельные попытки отстоять право на свое видение в подаче информации. Как отмечает Н. Жукова, последним телеканалом, который являлся независимым от государства до 2005 г., оставался REN-TV (основателями и владельцами которого совместно с РАО ЕЭС являлись Ирена и Дмитрий Лесневские). Журналисты данного телеканала продолжали критиковать политику властей и формировать свою картину событий. Однако в 2005 г. Лесневские продали свою долю акции, объясняя это невозможностью выражать свою точку зрения по определенному кругу проблем [11].

Ситуацию, складывающуюся в сфере СМИ, сегодня с некоторой долей условности можно определить как сочетание рыночной экономики и корпоративно-государственного управления. Специфической особенностью такой формы существования, как и в середине 90-х гг., является необходимость самообеспечения, и все чаще в ущерб качеству информации. С одной стороны, большинство СМИ, поставленных в жесткие условия рынка, становятся развлекательными, а объемы политической и экономической информации сокращаются. С другой стороны, масс-медиа вынуждены искать инвестора, роль которого все чаще берет на себя государство или крупные корпоративные структуры.

На первый взгляд, официальной цензуры над большей частью материалов, появляющихся в СМИ, не предусмотрено. Но лишь в силу того, что сам механизм контроля стал более изощренным. «Свобода слова» фактически стала понятием, ограниченным развлекательным вещанием. Основные ресурсы, которые позволяют реализовать общественно значимые проекты сосредоточены в корпоративно-государственных структурах. В. Курен-

[11] Жукова Н. А. Роль СМИ в политическом процессе современной России.

ной подчеркивает, что государство также становится корпоративной структурой, как один из основных инструментов обеспечения функционирования системы экономических корпораций. Публичная сфера неизбежно становится не пространством коммуникации, а сферой манипулирования и пропаганды. Общественное мнение в таком случае не формируется в результате диалога и выбора между целым сектором возможностей, а конструируется вокруг заданного набора вариантов. По оценкам многих аналитиков, российские СМИ воспринимаются не как источники объективной информации, а как непосредственные участники политической борьбы.

Манипулирование информацией в СМИ осуществляется, прежде всего, через демонстрацию определенных фактов и событий и игнорирование других, манипулирование объектами внимания аудитории [12]. Формирование повестки дня в отечественных СМИ во многом обусловлено особенностями, которые связаны с традицией их взаимодействия с субъектами влияния – властью и бизнесом. Основными поставщиками информационных поводов для СМИ являются представители федеральной власти (Президент РФ, правительство и другие госструктуры), а также крупный бизнес и политические партии. При этом основными повесткообразующими СМИ стали федеральные телеканалы – ОРТ, РТР, НТВ, которые не только обеспечивают единство информационного пространства в России, но и формируют его ключевые темы. Развитие определенной темы в повестке дня напоминает протекание процесса цепной реакции: телеканалы через новостные сюжеты вводят тему в повестку дня, аналитические программы подхватывают обсуждение, а ток-шоу поддерживают ее существо-

[12] Подобную ситуацию хорошо иллюстрирует теория, возникшая на основе исследований влияния коммуникаций на политическую социализацию, навязывание повестки дня (‘agenda setting’) – это «способность масс-медиа структурировать когнитивные возможности аудитории и вносить изменения в существующие когнитивные возможности». Совсем необязательно, чтобы СМИ говорили, как нам следует думать, – они скорее говорят, о чем нам следует думать. See: McCombs M. E., Shaw D. L. The evolution of agenda-setting research: Twenty-five years in the marketplace of ideas // Journal of Communication. 1993. N 43 (2). P. 58–67.

вание. Обсуждение актуальной темы также подхватывается печатными изданиями и интернет-СМИ.

Ярким примером формирования иерархии тем является повестка дня в начале августа 2008 г., когда самое яркое и ожидаемое мировое событие, летние Олимпийские игры в Пекине, было отодвинуто российскими и мировыми СМИ на второй план в связи с событиями в Южной Осетии. В выпусках новостей всех федеральных телеканалов рассказы о ситуации в Южной Осетии занимали от 80 до 90 % эфирного времени. При этом события Пекинской олимпиады освещались очень коротко. Идентичная ситуация сложилась в лентах новостей интернет-СМИ, печатных изданиях.

Кроме того, выбор тематики во многом ориентирован на привлечение внимания массовой аудитории. Вслед за В. Комаровским отметим, что таким образом масс-медиа формирует определенную картину мира и настраивает социальные группы на поддержку тех или иных идей или событий. Иначе говоря, СМИ производят ту реальность, по поводу которой осуществляется коммуникация в обществе. Необходимо заметить, что подобное искажение роли СМИ в публичной сфере характерно не только для России. Однако процессы, которые происходят в странах с развитыми институтами гражданского общества, во-первых, рефлексируются, а во-вторых, сдерживаются исторической инерцией существующих институтов и практик (среди таких институтов можно назвать общественное телевидение) [13]. Отечественные же СМИ, начиная с революции 1917 г. и до конца 90-х гг., функционировали в режиме пропаганды. И, как отмечают многие специалисты, в 90-х гг. и вплоть до сегодняшнего дня масс-медиа продолжают выполнять не информационную, а пропагандистскую функцию [14].

Рассмотрим подробнее процессы, которые происходят среди основных СМИ – телевещания, печатных изданий и Интерне-

[13] Куренной В. Кризис публичной сферы. С. 9–15.

[14] Например, такую оценку можно найти в работах В. Куренного, Я. Засурского, И. Задорина и других авторов.

та. Большинство специалистов отмечают, что для подавляющего числа россиян телевидение является основным способом получения информации о событиях в стране и в мире, а для некоторых и единственно доступным. Во многих отдаленных населенных пунктах жители имеют возможность смотреть только федеральные государственные телеканалы – ОРТ и РТР, которые охватывают 98 % территории России. В результате содержание повестки дня российского общества – это во многом отражение того, что показывают по телевизору.

Телевидение

В качестве основной тенденции развития отечественного телевещания можно назвать образование крупных вещательных структур. Планка, которую устанавливает объем необходимых финансовых вливаний, превращает область телевещания в сферу, в которой смогут действовать лишь крупные экономические структуры. Ресурсы, позволяющие организовывать общественно-политические, информационные проекты, концентрируются в корпоративных и государственных структурах. К примеру, В. Лившиц отмечает, что негосударственные по организационной форме телеканалы (ТВ-Центр, НТВ – акционерные общества, «Первый телеканал» – до 2002 г. «Общественное российское телевидение») фактически функционируют на средства властных структур и кредитов государственных банков. Так, в 2007 г. государство выделило на поддержку телевидения и радиовещания около 20 млрд руб., а в 2006 г. эти расходы не превышали 13 млрд руб., то есть за год финансирование увеличилось на 64 %. На распространение телепрограмм, расширение зоны охвата государство регулярно выделяет финансовые средства таким федеральным телеканалам, как ВГТРК, «Культура», «Спорт», ОРТ, НТВ. В результате государственное влияние на российское ТВ в той или иной форме на данный момент прослеживается почти при любой форме организации телевещания в федеральном масштабе.

Другой важнейшей тенденцией в сфере российского телевещания является появление тематических каналов, которые раз-

делены по предметно-тематической (жанровой) специализации и ориентированы на узкие сегменты аудитории. С одной стороны, это способствует созданию более лояльной по отношению к отечественному зрителю системы телевещания. С другой стороны, этот процесс имеет место только в рамках развлекательного вещания, порой за счет сужения информационно-аналитического сектора. Так практически полностью выпали из информационного вещания ТВ3 (позиционирует себя как «настоящий мистический»; эфирная сетка заполнена фантастическими фильмами и сериалами, а также приключенческими и мистическими программами), СТС (позиционируется как «первый развлекательный»; в эфир выходят материалы исключительно развлекательного характера), ТНТ (также размещается в нише развлекательных телеканалов, позиционируется как «реалити-телеканал»). Продолжаются серьезные изменения в эфирной сетке телеканала НТВ, который активно осваивает мужскую аудиторию. В связи с этим увеличивается количество криминальных новостей и сериалов. Только за 2006–2008 гг. на телеканале НТВ вышло более восьми телесериалов о буднях московской и питерской милиции, деятельности сотрудников ФСБ, российская версия сериала «Закон и порядок» и т. д. Новых информационно-аналитических проектов на телеканале, который не так давно отличался именно своей информационной составляющей, не появляется уже довольно продолжительное время.

Стоит отметить, что изменяется и само развлекательное телевизионное вещание, которое становится все более эмоциональным. Многочисленные телесериалы, реалити-шоу, ток-шоу, представленные на современном российском телевидении, задают высокий эмоциональный накал. Участники реалити-шоу, герои телесериалов бурно выясняют отношения, женятся, разводятся – сюжеты, которые прописаны профессиональными сценаристами, должны держать зрителя в постоянном эмоциональном напряжении в ожидании развязки действа. Ярким примерами подобной «телепродукции» являются многочисленные отечественные и зарубежные телесериалы, реалити-проекты телекомпании ТНТ – «Дом-2», «Битва экстрасенсов» и др. По мнению А. Адабашьяна,

именно благодаря программам развлекательного жанра телевидение занимает значительное место в жизневосприятии. Оно, значительно облегчая жизнь, значительно облегчает также и умственную деятельность [15].

Основным козырем в борьбе за рейтинги для российских телеканалов являются сериалы, которые занимают весомую часть эфирного времени, в том числе в предтайм и прайм-тайм. Самым популярным сериальным форматом на отечественном телевидении сегодня стали «ситкомы»[16]. Впервые в России ситком вышел в эфир в 2003 г., когда телекомпания ТНТ выпустила в эфир сериал «Саша + Маша». В 2004 г. появляется один из самых успешных проектов – «Моя прекрасная няня» (СТС), затем сериалы «Люба, дети и завод...», «Кто в доме хозяин?», «Счастливы вместе», «Папины дочки» и др. Стабильно высокий рейтинг держат и ток-шоу, в которых специально подготовленные участники живо и эмоционально рассказывают свои истории. Обязательный элемент подобных шоу – драматический сюжет. Среди самых популярных у массового зрителя передач – «Пусть говорят» с Андреем Малаховым (ОРТ), «Малахов+» (ОРТ).

Усиление конкуренции между телеканалами, стремление заинтересовать рекламодателя становится еще одним фактором развития специализированного «нишевого» вещания. Появляются специализированные телеканалы для очень узких сегментов аудитории, такие как телеканал «Домашний», бизнес-канал RBC-TV и др.

Как отмечает М. Осипов, развитие специализированных телеканалов – достаточно устойчивая тенденция, поскольку «концепция “массового охвата” сменяется маркетинговой парадигмой, ориентацией на более узкие сегменты аудитории. В телевизионной индустрии резко возрастает роль таких маркетинговых

[15] Адабашьян А. Телесериал – это зрелище облегченного типа // Искусство кино. 1996. № 1. С. 70.

[16] Ситком (ситуационная комедия) – жанр комедийного телесериала с постоянными персонажами, которые связаны общей историей, местом действия и законченным сюжетом в отдельно взятой серии (эпизоде).

категорий, как сегментация рынка и бренд-технологии»[17]. Таким образом, одним из основных факторов появления новых телеканалов и ребрендинга уже существующих можно назвать попытку создания более эффективных рекламоносителей. При этом телеканалы закономерно ориентируются на самые платежеспособные сегменты аудитории – молодежь и людей среднего возраста.

Программная политика основных информационных телеканалов («Россия», ОРТ) отличается почти абсолютной закрытостью. Новостные программы стали не только беднее в плане освещения разнообразия и «злободневности» фактов, событий, проблем, но и скучнее по формату подачи и анализу информации. По мнению некоторых исследователей, тенденцией последнего времени стала схожесть информационных источников, находящихся в распоряжении информационных служб основных российских телеканалов. Главные темы, стиль подачи информации в новостных выпусках центральных телеканалов чаще всего одинаковы.

Еще одной проблемой является сокращение материалов с региональной тематикой. Они появляются в эфире федеральных новостных программ только в том случае, если событие является настолько важным, что отдвигаются все остальные темы. Основная тематическая направленность – военные действия (Чечня, 2001–2002 г.), наводнения, стихийные бедствия (Краснодарский край, 2002 г.), террористические акты, техногенные катастрофы (Кемеровская область, взрыв на шахте Ульяновская 2007 г.), визиты в регионы представителей федеральной власти. В то же время почти не освещаются события культурной жизни, образования, деятельности местной власти, социальных проблем и т. д. Необходимо отметить, и увеличение в новостных выпусках количества сюжетов с криминальной тематикой. В остальных случаях место в эфире занимают московские или международные новости, информация о рабочих поездках и совещаниях официаль-

[17] Осипов М. Социальная проблематика диверсификации российского телевидения. URL: http://www.acvi.ru/acvi.exe/viewdocid=32.

ных лиц. Таким образом, за последние годы информационное вещание стало более монотонным, число площадок для проведения политических дискуссий сократилось, а роль СМИ в публичной сфере фактически сводится к легитимации официального курса и сугубо внешней демонстрации оппозиционности.

Изменение отечественного телевидения затронуло все формы его существования – собственности и организации, принципы построения эфирной сетки и ее наполняемости, подходы к производству телепродукции, что неизбежно сказалось на тематике и проблематике программ, а также внесло существенные коррективы в функции и модели самого телевещания. В России произошла трансформация от социально ориентированной авторитарной (советской) модели к коммерчески ориентированной авторитарной модели, где преобладают частные интересы и фактически отсутствует критика власти.

Печать

Сегодня одна из важнейших особенностей рынка печатных изданий – постепенное вытеснение национальных изданий региональными. Еще в начале 90-х печатные СМИ столкнулись с ростом цен на бумагу, типографские услуги и доставку. В последние годы в связи с изменениями в структуре и финансовой политике почты России продолжилось повышение цен на доставку. Национальные издания фактически постоянно не присутствуют сегодня в информационном пространстве целых сегментов аудитории – жителей отдаленных сел, пожилых людей, лиц с низким уровнем доходов, жителей отделенных регионов. В таких условиях региональные издания не только оказались более конкурентноспособными за счет сравнительно невысоких цен (как подписных, так и розничной продажи), но и были ближе к реальным проблемам аудитории [18]. Таким образом, единство российского информационного поля сегодня обеспечивается преимущественно телевидением.

[18] Малинова О. Ю. Идеологический плюрализм и трансформация публичной сферы в современной России.

Некоторым центральным изданиям удается закрепиться в региональной медиа-сфере в основном за счет развития региональных приложений. В качестве примеров таких изданий можно назвать «Аргументы и факты», «Московский комсомолец», «Комсомольскую правду». Одновременно с изменением формата издания изменилось и содержание номеров. Основной тенденцией стало соединение федеральных и московских материалов, международных событий с проблемами соответствующего региона. Но изменились не только структура и наполнение изданий, но и качество информации. Обращение к массовому читателю потребовало максимальной доступности изложения сложных социально-политических и экономических проблем, увеличения объема сенсационно-скандальных сообщений. Пример упомянутых изданий показал, что перспективы развития национальной прессы невозможны сегодня без учета интересов региональной аудитории. На местном уровне СМИ поддерживают свой «бренд» центрального издания. В результате – сохранение или увеличение тиража, а соответственно и доходов от рекламы.

По объемам выхода подавляющее большинство российских печатных СМИ являются малотиражными изданиями, реальный тираж которых редко доходит до 15 тыс. экземпляров. Почти все многотиражные газеты, к которым принято относить издания тиражом свыше 500 тыс. экземпляров, размещаются в Москве. При этом заявленные тиражи во многих случаях превышают реальные, что направлено, прежде всего, на привлечение рекламодателей.

Жесткие экономические условия, как и в случае с телевидением, заставляют прессу искать нетрадиционные пути закрепления своих позиций на информационным рынке, изменяя свои жанровые и типологические характеристики. Одни издания весьма успешно используют технологии продвижения на рынке, улучшая свои качественные и количественные показатели, другие не выдерживают конкуренции и закрываются. Примером эффективной стратегии поведения на рынке является издательский дом «Коммерсантъ». Вокруг бренда известной газеты «Коммерсантъ» были созданы несколько журнальных приложений: «Коммерсантъ-

Власть», «Коммерсантъ-Деньги», затем появились ежемесячные специализированные журналы «Домовой», «Автопилот», рассчитанные на различные интересы. Издательский дом старается максимально удовлетворить потребности своего читателя в информации, охватив аудиторию всеми основными типами изданий. Так, газеты и журналы, дополняя друг друга, создают цельный образ информационной повестки дня страны и мира. Неудачный пример рыночной стратегии демонстрируют такие журналы издательского дома «Burda», как «Cool» и «Cool Girl», которые не смогли найти подход к молодежной аудитории и выделиться среди других аналогичных изданий.

С одной стороны, российский рынок прессы продолжает набирать темпы роста, с другой – продолжается падение тиражей, особенно ведущих ежедневных изданий и журналов общего интереса, сокращается количество литературных и научно-популярных печатных СМИ. По данным журнала «Новости СМИ», основная тенденция 2007–2008-х гг. – расширение линейки журналов, особенно «звездных» и женских изданий. В целом активный рост журнального сектора в последние годы эксперты объясняют не только появлением собственно российских изданий, но и выходом на российский рынок зарубежных издательских брендов. В конце 90-х в Россию пришли известные мировые издания, среди которых «Cosmopolitan», «Playboy», «Ридерз дайджест», «Geo», «Vogue» и др. Необходимо также отметить, что при общем увеличении за последние годы количества изданий доля государства практически не возрастает, а число печатных СМИ, учредителями которых являются государственные или муниципальные органы власти, относительно стабильно.

Очевидно, что на смену централизованной системе организации пришла сетевая, которая внесла существенные изменения в сектор печатных СМИ. Советская структура центральной прессы оказалась полностью разрушенной, на смену ей пришли местные и региональные издания. В качестве главной особенности указанного процесса следует назвать смену приоритетов. Основным фактором для принятия решений в области структуры и содержания издания стали вопросы финансирования. Именно это

заставило российскую прессу активно осваивать такие области, как маркетинг и реклама.

Широкое распространение в последние годы получило направление рекламных или бесплатных информационных газет. Во многих регионах бесплатные газеты являются безусловными лидерами рынка печатных СМИ. Среди таких регионов можно назвать Томскую, Свердловскую, Пермскую области и др. Бесплатные издания имеют самые эффективные технологии привлечения рекламодателей, занимаются серьезной маркетинговой работой, располагают собственной службой распространения.

Структура рынка печатных СМИ непрерывно меняется – пресса уже не такая, какой была в 90-е гг., а еще через несколько лет она не будет похожа на себя современную. Аналитики отмечают сокращение объема и снижение степени достоверности информации в структуре большинства печатных изданий, а также тенденцию к преобладанию рекламных и сенсационно-скандальных материалов. Печатные СМИ за последние годы во многом потеряли свою прежнюю информационно-аналитическую роль, хотя ранее они выигрывали за счет информативности и обстоятельности рассуждения. Такая ситуация не может не отражаться на качестве выполнения печатными СМИ значимых для публичной сферы функций.

Интернет

Одним из наиболее активно развивающихся в последние годы стал медийный сектор Интернета. До 1998 г. в русскоязычном Интенете в основном преобладали авторские ресурсы, крупных проектов практически не появлялось. В 1999 г. выходит в свет первая ежедневная интернет-газета «Gazeta.ru», состоящая из набора авторских рубрик и новостных блоков. По данным сайта Фонда эффективной политики, «Gazeta.ru» быстро обзавелась постоянной аудиторией в 150 тыс. чел. ежемесячно и заняла первые места в рейтингах интернет-СМИ[19]. Опыт данного проекта на-

[19] Сайт Фонда эффективной политики. URL: http://www.fep.ru/projects/gazeta.html.

глядно показал, что Интернет – перспективная среда для создания СМИ, которые будут обладать популярностью и приносить прибыль своим владельцам.

С начала 2000 г. количество вложений в интернет-СМИ значительно увеличивается, создаются профессиональные интернет-проекты, которые и сегодня входят в число лидеров медиасферы («Лента. ru», «СМИ.ru», «Утро.ru», «Вести.ru» и др.). Упомянутые ресурсы в основном развивались в форме новостных лент информационных агентств или полных аналогов печатных изданий. Вопреки ожиданиям некоторых аналитиков, что количество инвестиций в интернет-пространство сократится, сегодня большинство традиционных СМИ продолжают вкладывать деньги в развитие собственных ресурсов и наращивают свое присутствие в Интернете.

В последние годы активно идет процесс сближения Интернета и телевидения. Руководство телеканалов все лучше осознает, как использовать интернет-ресурсы. Первыми развивать свои сайты в Интернете начали коммерческие телеканалы. В недавнем прошлом одним из самых популярных ресурсов был проект NTV.ru., который наряду с оперативной новостной информацией предлагал пользователям просмотр кадров и сюжетов телекомпании НТВ. К началу 2001 г. NTV.ru вошел в тройку самых посещаемых сайтов в Рунете.

Однако в последнее время наибольшую активность проявляют лидеры российской телеиндустрии РТР, ОРТ. К примеру, интернет-ресурс Vesti.ru (РТР) в рейтинговой системе Rambler's Top100 не опускается ниже 20-й позиции. Динамика посещаемости интернет-СМИ показала, что интерес к ним возрастает по мере возникновения внештатных ситуаций в стране и в мире, когда пользователи стремятся оперативно получить максимально полную и по возможности нейтральную информацию. Так в результате трагических событий 11 сентября 2001 г. в США посещаемость интернет-СМИ выросла в два-три раза (данные Rambler's Top100). По мнению А. Носика, «можно с уверенностью констатировать, что интернет-СМИ на российском инфорынке успешно конкурируют со всеми видами традиционных изданий – кроме, разумеет-

ся, национальных телеканалов, чья аудитория заведомо превышает интернетовскую в десятки раз»[20].

Бурное развитие Интернета породило самые оптимистичные мнения о том, что благодаря новым технологиям публичная сфера значительно расширится, возрастет качество и достоверность циркулирующей информации. Именно Интернет в силу своей сетевой структуры, атомности и относительной дешевизны (по сравнению с другими СМИ) может стать носителем альтернативного официальному общественного дискурса. Однако, как отмечает А.Д. Трахтенберг, процесс приручения стихийного Интернета идет быстрыми темпами. Сегодня в Интернете преобладают коммерческие структуры, которые производят исключительно пользующуюся массовым спросом информацию, а пользователи концентрируются на весьма небольшом числе популярных порталов и сайтов. В. Куренной, анализируя механизмы властного контроля над общественным мнением, говорит о том, что «свобода слова» сводится к потребительскому выбору и общению в «Живом журнале», что по убогости превосходит даже кухню советской эпохи. А. Трахтенберг в свою очередь полагает, что даже когда пользователи сознательно ориентируются на создание альтернативы существующим средствам массовой информации, они порождают все тот же традиционный дискурс[21]. В то время как традиционные СМИ сегодня не только присутствуют в сети, но и во многом задают ту повестку дня, на которую ориентируются авторы менее масштабных ресурсов. Почти каждая радиостанция, телеканал и издание имеют свой ресурс в Интернете.

Уже высказываются опасения, что если эти тенденции окончательно возобладают, то о модели интернет-СМИ, построенных на основе хабермасовской концепции публичной сферы, основанной на прямом участии граждан в рациональной дискуссии, говорить не приходится. Хотя часть отечественных исследователей все еще продолжает искать способы формирования в Интернете

[20] Носик А. Интернет для журналиста. М., 2001. С. 56.

[21] Трахтенберг А. Д. Рунет как публичная сфера: хабермасовский идеал и реальность.

среды, альтернативной публичному пространству, которое регулируется государством.

Выводы

Представленный в данной главе анализ – не более чем набросок, отражающий самые общие тенденции развития СМИ в условиях диверсификации публичной сферы в современной России. Однако даже он позволяет осознать, сколь непростым для российской медиа-сферы был переход от советской модели, а затем формирование новой системы СМИ. Очевидно, что пока российские масс-медиа не могут в полной мере выполнять свои функции. Говорить об устойчивых коммуникациях, в частности о реализации политического процесса в публичной сфере, сегодня не приходится. Во многом публичная сфера в России остается явлением чрезвычайно фрагментированным, где почти любая значимая проблема становится предметом острых дискуссий, а коммуникации между социальными группами слабо структурированы. Необходимо отметить, что и тотальный контроль за публичной сферой сегодня невозможен по причине ее возрастающей сложности и многомерности. Во многом упомянутые нами проблемы публичного пространства и СМИ отражают общемировые тенденции, которые при детальном анализе оказываются не так близки к хабермасовскому идеалу, как представляется многим российским аналитикам.

Глава 10
РЕЛИГИОЗНОСТЬ И ИДЕНТИЧНОСТЬ

В конце XX в. религиозная ситуация в России, по сравнению с предшествующими десятилетиями, изменилась кардинальным образом. В Советском Союзе религиозная жизнь людей и организаций находилась под жестким государственным и идеологическим контролем. Результатом было оттеснение религии на периферию общественной жизни и общественного сознания и прогрессирующее сокращение числа верующих, особенно среди молодого поколения и наиболее социально активных и образованных групп населения. К 1988 г., когда в СССР появились условия для религиозной свободы, уже несколько поколений людей в подавляющем большинстве не поддерживали никаких связей с религиозными организациями и имели весьма неопределенные представления о сущности их вероучений.

С началом социально-политических реформ интерес людей к религии углубляется. В конце 80-х гг. в стране стала формироваться небывалая ранее ситуация религиозной свободы. Отмечались серьезные сдвиги в государственной политике, смысл которых заключался в коренном изменении прежнего отношения к религии как к явлению, тормозящему общественное развитие. На этом этапе происходила реабилитация религии как таковой, без всяких вероисповедных различий. Религиозная жизнь была названа существенным компонентом российского общества, был высоко оценен исторический вклад религии, прежде всего православия, в формирование российской государственности и культуры. В эти годы в России наблюдался повышенный интерес к католицизму, протестантству, буддизму и другим восточным религиям и возникли многие не существовавшие ранее в стране религиозные деноминации. Возрождение религии породило определенные ожидания и надежды на ее способность содействовать преодолению духовного и мировоззренческого кризиса российского общества. В то же время в результате обращения к

религии значительного числа людей в традиционных конфессиях произошло увеличение числа неофитов, а приверженцы новых для России конфессий практически полностью не имели никаких религиозных корней.

Принципиально изменилась правовая база, регулировавшая религиозную жизнь. Положения Конституции России, касающиеся принципа свободы совести, Федеральный закон 1992 г. «О свободе вероисповеданий» составлялись с учетом их соответствия международным правовым нормам и обязательствам России, принятым ею в связи с официальным признанием международных правовых документов и прежде всего «Всеобщей декларации прав человека» (1948 г.). Тем не менее в преамбуле к Закону 1997 г. «О свободе совести и религиозных организациях» появились положения, противоречащие некоторым статьям Конституции РФ, принципу свободы совести и нормам международного права. Однако в целом существующая на сегодня в России правовая база дает достаточно возможностей для свободного исповедания различных вероучений и для активной деятельности религиозных организаций.

В течение последних десятилетий отношение россиян к религии не оставалось одинаковым. Так, в начале XXI в. произошла значительная смена акцентов по сравнению с 1990-ми годами. Это связано с произошедшим за последнее время изменением мировоззренческих ориентиров. Если первоначально провозглашалось, что Россия должна следовать странам Запада в построении демократического общества (важной частью которого является принцип свободы совести и равенство вероисповеданий), то затем все большую силу стало набирать мнение, согласно которому у России особый путь и Запад для нее не является эталоном. В связи с этим православие постепенно приобрело особое значение в качестве культурно-национального символа страны. Аналогичным образом национальные меньшинства, обратившиеся к своим этническим корням в поисках этнической идентичности, стали рассматривать свои традиционные религии как ее важнейший фактор, хотя в некоторых национальных республиках этот процесс начался еще в эпоху СССР.

Сущность изменений в оценке роли религии в современном российском государстве, произошедших за последние восемь лет, В. Путин, бывший в то время Президентом РФ, выразил на шестой пресс-конференции в Кремле 1 февраля 2007 г.: «И традиционные конфессии Российской Федерации, и ядерный щит являются теми составляющими, которые укрепляют российскую государственность, создают необходимые предпосылки для обеспечения внутренней и внешней безопасности страны. Из этого можно сделать ясный вывод о том, как государство должно относиться и сегодня, и в будущем и к тому, и к другому»[1].

Религия в России: критерии измерения

Существует несколько различных критериев оценки принадлежности людей к определенной религиозной группе. Например, С.Б. Филатов и Р.Н. Лункин выделяют этнический принцип и принцип культурной религиозности [2]. Самым распространенным (особенно среди некоторых религиозных деятелей) и дающим наибольшие количественные показатели является так называемый этнический принцип, когда та или иная религия просто объявляется традиционной для определенной национальности или этнической группы. По этой логике в России сегодня 120 млн православных (русские, украинцы, белорусы, чуваши, карелы, осетины и др.); 600 тысяч католиков (поляки, литовцы, немцы и др.); более миллиона верующих Армянской апостольской церкви (армяне); 14 млн мусульман (татары, башкиры, дагестанцы, чеченцы, ингуши, кабардинцы и др.); 230 тысяч иудаистов (евреи); 900 000 буддистов (калмыки, тувинцы, буряты) [3]. Ясно, что среди людей, таким способом зачисленных в эти религии, оказываются атеисты, люди, безразличные к религии, люди, не идентифицирующие себя с кон-

[1] Путин считает одинаково важными составляющими безопасности страны ее традиционные религии и ядерный щит // Интерфакс-религия. URL: http://www.interfax-religion.ru/?act=news&div=16417.

[2] См.: Филатов С. Б., Лункин Р. Н. Статистика российской религиозности: магия цифр и неоднозначная реальность // СОЦИС. 2005. № 6.

[3] Там же. С. 36.

кретными религиозными течениями или исповедующие совсем другую веру, чем та, которой они должны придерживаться согласно принципу этнической религиозности.

Если исходить из принципа культурной религиозности, то цифры будут несколько иными. Так, по данным различных опросов, сегодня православными объявляют себя около 80 % россиян (70–80 млн чел.). По некоторым подсчетам, общая численность приверженцев Армянской апостольской церкви составляет 450 тыс. человек. Протестанты и католики получают примерно по 1 %. Это около 1 млн католиков (то есть больше, чем количество этнических католиков) и около 1,5 млн протестантов, которые включают в себя только одну, весьма немногочисленную (до 200 000 чел.) этническую группу, состоящую из немцев и финнов и относящую себя к лютеранству. Все остальные российские протестантские конфессии никак не связаны с какой-либо этнической группой, то есть с точки зрения этнического критерия религиозности они вообще не существуют.

Число людей, называющих себя мусульманами, колеблется от 4 до 6 %, то есть от 6 до 9 млн чел., однако мусульманская самоидентификация у традиционно мусульманских народов очень различна – от 50 % у башкир-горожан до 95–97 % у ингушей и чеченцев. Исходя из иудаистского вероучения, все 230 тыс. российских евреев должны считаться иудаистами, однако 25 % из них считают себя христианами, 23 % – атеистами, и только 8 % – иудаистами (около 20 тыс. чел.). Около 1 % населения причисляет себя к буддистам, однако среди этнических буддистов также широко распространены другие религиозные верования, и в целом их насчитывается около 550 тыс. человек [4].

Однако, как подчеркивают С.Б. Филатов и Р.Н. Лункин, культурная религиозность является скорее мировоззренческой и идеологической позицией, но не религиозностью в прямом смысле этого слова. Подобная самоидентификация не обязательно предполагает, что данный человек разделяет соответствующие

[4] Филатов С. Б., Лункин Р. Н. Статистика российской религиозности: магия цифр и неоднозначная реальность. С. 37–38.

религиозные верования и следует религиозным практикам [5]. Как показывают социологические опросы и реальный жизненный опыт, на самом деле число таких людей весьма невелико. Так, исходя из критерия осознанной религиозной идентификации и исполнения соответствующих практик, к числу православных можно отнести от 2 до 10 % населения (от 3 до 15 млн чел.) [6]. Число практикующих мусульман также весьма неопределенно: от 4,3 % (Татарстан), 10 % (Карачаево-Черкесская Республика) до 20 % (Дагестан) [7]. Интересно отметить, что оценка численности протестантов (1,5 млн чел.) может быть произведена только на основе критерия осознанной религиозности, если исходить из того, что на них не распространяется критерий этнической религиозности [8].

При оценке реального уровня религиозности в России можно также исходить из количества официально зарегистрированных местных религиозных организаций (всего более 22 тыс.). Наибольшее их количество отмечается у православных (РПЦ) – около 12 тыс., совокупное количество протестантских общин – около 5 тыс., католических – около 250, мусульманских – около 3 700, иудаистских – около 280, буддистских – около 200 [9].

Отношение россиян к религии: причины противоречивости

Исследователи современного религиозного сознания в России отмечают, что во всех без исключения конфессиях оно отличается крайней противоречивостью. Далеко не все верующие «разделяют даже базовые вероучительные положения своих религий. В то же время многие принимают идеи, несовместимые с тем

[5] Филатов С. Б., Лункин Р. Н. Статистика российской религиозности: магия цифр и неоднозначная реальность. С. 39–40.

[6] Там же. С. 41.

[7] Там же. С. 42.

[8] Там же. С. 37.

[9] См.: Свобода религии, нравственность и ответственность в российском обществе. М., 2006. С. 306–311.

вероучением, которому они, согласно их религиозному выбору, призваны следовать»[10].

Значительное расхождение между декларируемыми и реальными религиозными предпочтениями в современной России, особенно в так называемых «традиционных» конфессиях, в первую очередь православии и исламе, породило дискуссию среди исследователей по поводу того, действительно ли страна переживает аутентичное религиозное возрождение. Многие исследователи отмечают, что при участии в социологических опросах люди часто дают конформистские ответы, и если в советское время было принято утверждать свой атеизм, то в современный период наоборот принято определять себя как верующего[11]. Однако на самом деле важным является не определение степени искренности в выражении людьми своего мнения, а то обстоятельство, что количество положительных ответов на вопрос о принадлежности к той или иной религии (даже если расценивать их как конформистские) постоянно возрастает. Так, согласно опросам Левада-центра, в 1996 г. к православным относили себя 44 % респондентов, а в 2007 – 56 %. В то же время интересная тенденция прослеживается в ответе на вопрос: «В какой мере заслуживает доверия церковь, религиозные организации?» В 1993 г. на него положительно ответили 57 % респондентов, а в 2007 г. – 41 %[12].

Можно по-разному объяснять причины изменения религиозной ситуации и разрыва между верой и религиозной практикой в современной России. Очевидно, что если личная вера может не зависеть от социального строя, то религиозная практика в значительной степени связана с коллективным опытом. Следовательно, публичная демонстрация веры возрастает тогда, когда государство прекращает практику подавления религии. Поскольку религиозное возрождение в России началось совсем недавно, мно-

[10] Мчедлов М. Религиозная идентичность и социальные предпочтения // Свободная мысль. 2006. № 4. С. 104.

[11] См., напр.: Каариайнен К., Фурман Д. Религиозность в России на рубеже XX–XXI столетий // Общественные науки и современность. 2007. № 1. С. 107–108.

[12] См.: Аналитический центр Юрия Левады. Разд. Религия и церковь. URL: http://www.levada.ru/religion.html.

гие люди просто не имеют достаточного знания о вероучительных основаниях своих религий, а следовательно, можно надеяться на то, что разрыв между верой и практикой со временем будет сокращаться.

Религия, этничность и государство

В современной России исповедание традиционной религии той или иной этнической группой стало существенной частью самоидентификации в силу неизбежного поиска новых смыслов после падения коммунизма. Это вполне естественный процесс: в условиях кризиса идентичности всегда происходит сплочение людей в рамках традиционных общностей. С этой точки зрения религиозное возрождение в России следует оценивать не столько в качестве специфически религиозного феномена, сколько как часть более широкого процесса культурной, социальной и политической плюрализации общества, в рамках которой каждая группа ищет свои собственные способы идентичности[13]. Когда религиозная принадлежность воспринимается только в качестве этнического маркера, то религиозная практика оказывается излишней. Как пишет М. Мчедлов, «нередко религиозная самоидентификация осуществляется не столько по принадлежности к той или иной религии, а на основе соотнесения себя с определенной культурой, национальным образом жизни, в значительной мере сформировавшимися под воздействием данной религии»[14]. Если в период с начала реформ до распада СССР этническая идентичность, безусловно, преобладала над религиозной, то в постсоветский период к этническому фактору прибавился религиозный. Таким образом, религиозность как фактор идентичности – сравнительно новое явление. По разным причинам трансформация советской идентичности в постсоветскую оказалась особенно сложной для русского населения. При этом «русские соединяют свою этничес-

[13] See: Agadjanian A. Revising Pandora Gifts: Religious and National Identity in the Post-Soviet Societal Fabric // Europe-Asia Studies. 2001. № 53 (3). P. 473.

[14] Мчедлов М. Религиоведческие очерки. М., 2005. С. 81.

кую принадлежность... с постоянно растущей идентификацией с государством и увеличивающимся доверием к центральным властям. Это позволяет нам сделать вывод о том, что любой рост важности этнической идентичности среди русских будет происходить параллельно с гражданской идентификацией с государством»[15].

Для многих людей такие традиционные религии, как православие и ислам, привлекательны прежде всего потому, что они являются единственными общественными институтами, которые сохранились с предреволюционных времен. В этом качестве они осуществляют символическую связь между прошлым и настоящим, дают ощущение преемственности, особенно необходимое в условиях социокультурного кризиса. Это обстоятельство, вероятно, лучше всего объясняет довольно высокую степень доверия россиян к православной церкви, которое действительно имеет место, несмотря на низкий уровень религиозной практики, неоднозначные взаимоотношения церкви с нынешним политическим режимом в России. Так, К. Каариайнен и Д. Фурман пишут: «В нестабильном, распадающемся обществе, чьи старые светские приоритеты и идентичности оказались либо утраченными, либо девальвированными, религия стала знаком “вечных ценностей” и символом русской идентичности в ситуации, когда русским вроде бы как стало нечем гордиться»[16]. Сказанное, конечно, можно отнести не только к этническим русским.

В свою очередь, Русская православная церковь активно пропагандирует убеждение в том, что именно религия является определяющей характеристикой русской идентичности. Например, в «Основах социальной концепции Русской православной церкви» сказано: «Церковь соединяет в себе вселенское начало с национальным... Когда нация, гражданская или этническая, является

[15] Ryzhova S. Tolerance and Extremism: Russian Identity in the Orthodox Discourse of the 1990s // Religion Identity in Modern Russia: The Revival of Orthodoxy and Islam. Ashgate, 2005. P. 66.

[16] Каариайнен К., Фурман Д. Религиозность в России на рубеже XX–XXI столетий. С. 108.

полностью или по преимуществу моноконфессиональным православным сообществом, она в некотором смысле может восприниматься как единая община веры – православный народ»[17]. Согласно этой точке зрения традиционная религиозность играет важнейшую роль в процессе поиска идентичности.

Сегодняшнее российское православие характеризуют две основные тенденции. Первая и преобладающая является весьма консервативной и в первую очередь нацелена на установление тесных отношений между церковью и государством. Эта позиция ясно выражена в разделе «Основ социальной концепции Русской православной церкви», озаглавленном как «Церковь и государство», где обосновывается идея о том, что государственная власть является вторичной относительно духовной власти, и что церковь имеет право судить о действиях государства, но не наоборот. «Нельзя понимать принцип светскости государства как означающий радикальное вытеснение религии из всех сфер жизни народа, отстранение религиозных объединений от участия в решении общественно значимых задач, лишение их права давать оценку действиям властей. Этот принцип предполагает лишь известное разделение сфер компетенции Церкви и власти, невмешательство их во внутренние дела друг друга. Церковь не должна брать на себя функции, принадлежащие государству: противостояние греху путем насилия, использование мирских властных полномочий, принятие на себя функций государственной власти, предполагающих принуждение или ограничение. В то же время Церковь может обращаться к государственной власти с просьбой или призывом употребить власть в тех или иных случаях, однако право решения этого вопроса остается за государством»[18].

Параллельно с процессом централизации государственной власти в России Московский патриархат РПЦ также усиливает власть вертикальной иерархии в церкви и демонстрирует имперс-

[17] Основы социальной концепции Русской православной церкви, 12 сент. 2005 г. URL: http://www.patriarchia.ru. Разд Документы.

[18] Там же.

кие амбиции, заявляя о своих претензиях на монопольную позицию в стране и объявляя себя вправе «ожидать, что государство, устанавливая отношения с другими религиозным сообществами, будет принимать во внимание количество их последователей, их место в формировании исторических, культурных и духовных особенностей и их гражданскую позицию»[19].

Другая тенденция в современном российском православии, хотя и представленная весьма немногочисленными последователями, заключается в выражении серьезной тревоги по поводу отсутствия глубокой духовной жизни в церкви, проявлений изоляционизма, национализма, ксенофобии и антизападнических настроений, что может привести к отвержению универсалистского характера христианства и превращению русского православия в «племенную религию». Так, например, недавно ушедший из жизни о. Георгий Чистяков отмечал, что сегодняшних православных неофитов привлекает не мистический смысл православной литургии, а ее ритуальная сторона. Они демонстрируют религиозный фетишизм, поддерживаемый многими поместными священниками, имитируют веру предыдущих поколений, проявляют невежество по поводу содержания православного учения и т. п. «Эти факты поднимают острый вопрос о самосознании русского православия. Современное религиозное сообщество в России, неукорененное в жизни в священном богослужении, жизни в молитве и в целом в мистической жизни восточного христианства, обретает свою форму, не развивая более глубокое видение православия. Наоборот, оно противопоставляет себя (что всегда легче!) христианам других традиций – католикам и протестантам – и делает это, используя не российское или западное понимание, но коммунистическую парадигму “противоположной и враждебной нам буржуазной цивилизации” (парадигму, которая, несмотря на отход от коммунистической идеологии, продолжает “работать” в сознании большинства россиян). Православное сознание быстро становится ксенофобским, закрытым и в высшей степени интолерантным по отношению к другим верам и к

[19] Церковь: шаг в новый век. Итоги дискуссии. М., 2000. С. 61.

Западу в целом. Образ врага, будучи характеристикой советского сознания, становится одним из краеугольных камней спонтанной идеологии, формирующейся в православном сообществе с середины 90-х гг.»[20].

Критику консервативного традиционализма и эгалитаризма в русском православии нельзя считать маргинальным феноменом. Как отмечает М. Степанян, «на самом деле в определенных социально-политических условиях “средние” россияне разделяют это критическое отношение»[21]. Об этом свидетельствует, например, появившееся в прессе обращение десяти академиков РАН к тогдашнему Президенту РФ В.В. Путину, в котором они высказали тревогу по поводу нарастающей, по их мнению, клерикализации страны, а также интернет-письмо представителей научной общественности, направленное против введения Основ православной культуры в школах, а также теологии в университетах и в номенклатуре Высшей аттестационной комиссии (ВАК), под которым к апрелю 2008 г. подписались более полутора тысяч человек[22].

Современное российское православие представляет собой чрезвычайно сложный и неоднозначный феномен. Его политическая позиция может быть определена как умеренный этнонационализм, являющийся частью более широкой концепции, в которой мир поделен на религиозно определяемые «цивилизации» – западную (секулярную) и российскую. Россия понимается не как часть Запада, а как часть и лидер «православной цивилизации», противостоящей Западу. Так, выступая на встрече с активистами движения «Молодая гвардия» и студентами МГТУ им. Баумана 12 ноября 2007 г., будущий Патриарх Московский и всея Руси, а тогда митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл, бывший в то время главой Отдела внешних церковных связей Московского

[20] Chistiakov G. In Search of the «Russian Idea»: a View from Inside the Russian Orthodox Church // Religion Identity in Modern Russia: The Revival of Orthodoxy and Islam. Ashgate, 2005. P. 57.

[21] Stepaniants M. Ethno-Religious Identity in Modern Russia: Orthodoxy and Islam Compared // Ibid. P. 29.

[22] http://www.opk-letter.livejournal.com/776.html.

патриархата, сказал: «Мы выступаем за многополярный мир, под которым мы понимаем не только полюсы политической власти, как понимают многие политики, но сосуществование цивилизационных моделей»[23]. Соответственно, внутреннее устройство страны должно строиться на «традиционной», а не на либеральной модели.

В соответствии с таким пониманием православная Россия может и должна стать успешным лидером в противодействии апостасии и глобализму, она должна добиться восстановления «многополярного мира» через равноправие разных «цивилизационных» подходов к мироустройству, в том числе к международному праву. Главная задача «православной цивилизации» – исключить принцип приватности религии и сформировать позиции по всем общественно значимым вопросам, альтернативные либеральному секуляризму. Следует отметить, что идеи «православной цивилизации» пользуются заметной поддержкой в высших эшелонах российской государственной власти [24].

Например, с 2004 г. Московская патриархия всерьез занялась адаптацией принципа прав человека к идее «православной цивилизации». Нынешний Патриарх Кирилл высказывался на эту тему следующим образом: «Да, права человека имеют универсальные положения. Однако в различных странах они могут воплощаться с учетом культурных особенностей того или иного народа. В некоторых странах население более религиозно, чем в других, поэтому религия может и должна играть в формировании и реализации прав человека более заметную роль. Кроме того, у каждого народа существует свой исторический опыт, культурные традиции и своя система смыслов. Нельзя не учитывать эти реалии при строительстве национальной правозащит-

[23] Митрополит Кирилл предрек западному либерализму Апокалипсис. 2007. 12 нояб. URL: http://www.treli.ru/newstext.mhtml?Part=4&PubID=11477.

[24] См.: Верховский А. Политическое православие в российской публичной политике. Подъем антисекулярного национализма. 2005. 21 мая. URL: http://www.religion.sova-center.ru/publications/4D646C9/5774C69.

ной системы»[25]. Православие не отрицает ценность личности, ее прав и свобод, однако между либеральной и православной концепцией прав человека имеются принципиальные отличия и противоречия. «Эти отличия сводятся к тому, что в христианстве рассматриваемые ценности имеют абсолютный божественный источник, а значит, наделены абсолютным нравственным измерением; в либеральной же парадигме все эти ценности имеют исключительно человеческий, относительный и конвенциональный источник, а значит, лишены абсолютного нравственного измерения»[26]. Е. Малер-Матьязова указывает на четыре, по ее мнению, нарушения основных прав человека в либеральной политико-правовой системе: во-первых, это естественная, но все более критичная и агрессивная реакция секулярной философии либерализма на религиозное мировоззрение, трактующееся ею как архаичное, устаревшее, неадекватное современности и мешающее научно-техническому и социальному прогрессу (эта секулярная позиция естественно приводит к ущемлению прав представителей религиозного мировоззрения); во-вторых, это утверждение либеральной системой примата либерального права над христианской моралью, а значит, допущение самых разных правовых норм, в том числе непосредственно противоречащих христианской морали; в-третьих, это систематическое нарушение прав религиозного большинства, а следовательно – ущемление принципа демократии; в-четвертых, это естественно следующее из либеральной системы ущемление прав традиционных ценностей[27]. В июне 2008 г. Архиерейский собор Русской православной церкви утвердил православную концепцию прав человека под названием: «Основы учения РПЦ о достоинстве, свободе и правах человека». Документ развивает «Осно-

[25] Выступление председателя Отдела внешних церковных связей Московского Патриархата митрополита Смоленского и Калининградского Кирилла на панельной дискуссии «Права человека и межкультурный диалог». Женева, 18 марта 2008 г. URL: http://www.mospat.ru/index.php?page=40148.

[26] Малер-Матьязова Е. Православное переосмысление «прав человека». URL: http://www.pravoslavie.ru/jurnal/070626004308.

[27] Там же.

вы социальной концепции РПЦ» и является официальной точкой зрения Московского патриархата.

Ислам, этничность и российская государственность

Если для Русской православной церкви важна идея о том, что церковь является системообразующим фактором российской истории и культуры, то в российском исламе дело обстоит несколько иначе. Для некоторых российских мусульман религиозная идентификация имеет отчетливую антирусскую направленность. Если этнические русские могут воспринимать православие как реакцию на коммунизм и адекватное направление в поиске «национальной идеи», то для традиционно мусульманских этнических групп идентификация с исламом в значительной степени является ответом на имевшее место в прошлом доминирование этнических русских, религиозные репрессии, русификацию и депортацию мусульманских народов. После распада СССР многие традиционные мусульманские этнические группы, компактно проживающие на соответствующих территориях, провозгласили себя нациями не только в культурном, но и в политическом смысле, что привело к резкому возрастанию интереса к религиозным корням этих групп. Советский асимметричный федерализм, сохраненный в сегодняшней России, в результате которого многие нерусские этнические группы оказались институированы территориально, способствует усилению этнической и религиозной идентичности и порождает неоднозначные последствия.

В общественно-политической жизни Татарстана «исламский» фактор стал значимым явлением в конце 1980-х годов. Первоначально это было связано не столько с возрождением самого ислама, а с появлением национальных общественно-политических организаций, рассматривающих исламский фактор как важнейший компонент национального самосознания и необходимый атрибут в борьбе за суверенитет Татарстана.

Официальное мусульманское духовенство придерживается идеи постепенной исламизации татарского общества как средства его духовного оздоровления и выступает за сотрудничество со

светской властью. Для основной же массы верующих ислам является, главным образом, системой обрядов и элементом национального самосознания. Как считают социологи, сегодня «можно констатировать тесное переплетение разных форм самосознания – религиозного, конфессионального, этнического. При этом религиозность выступает своеобразной формой этноконфессионального и этнонационального самосознания»[28].

В современном Татарстане ислам достаточно мирно сосуществует с православием. Хотя в отношениях между двумя ведущими конфессиями есть некоторые противоречия, тем не менее длительное совместное проживание татар и русских (соответственно, 48 % и 43 % сегодняшнего населения Татарстана) создает основу для их толерантного отношения друг к другу. Главной проблемой ислама в Татарстане остается недостаток религиозных лидеров, которые способны привести мусульманскую умму в соответствие с потребностями времени не только на основе ценностей ислама, но и с учетом достижений современной цивилизации.

Религиозная ситуация в республиках на Юге России, которые традиционно ассоциируют себя с исламом, значительно более противоречива и неоднозначна, чем в «срединном» Татарстане и Башкортостане. Причиной этого в первую очередь является вооруженный конфликт в Чечне, способствовавший радикализации чеченского общества и появлению так называемого «квазиваххабитского» движения, особенно среди молодежи, члены которого оправдывали свою экстремистскую деятельность утверждениями, что они исполняют «джихад» и борются за «чистоту ислама»[29]. В целом на процесс возрождения ислама на Юге России влияет комплекс различных факторов: историчес-

[28] Государственно-религиозные отношения в современном Татарстане. Казань, 2003. С. 146.

[29] См.: Добаев И. Современное террористическое движение на Северном Кавказе и права человека : выступление на VIII межрегион. науч.-практ. семинаре «Свобода совести, толерантность, права человека – основные ценности гражданского общества», 15–17 сент. 2005 г. URL: http://www.rusoir.ru/news/23-09-2005-5.html.

кие традиции, уровень социально-экономического развития автономных республик, характер политических процессов, этнический состав населения, наконец, культурно-психологические особенности людей и целый ряд других обстоятельств. Сегодня исламский фактор на Юге России имеет явную тенденцию к усилению. Это проявляется, прежде всего, в дальнейшем укреплении влияния ислама на население: растет количество культовых зданий, исламских образовательных учреждений, увеличивается число людей, которые посещают мечети и руководствуются в своих действиях прежде всего религиозной идеологией и мнением духовного авторитета. Наибольшая концентрация мусульманских организаций наблюдается в Ингушетии, Дагестане и Карачаево-Черкессии.

Представители крупнейших российских конфессий – православия и ислама – согласны с тем, что любые противопоставления людей согласно их религиозной принадлежности в таком многонациональном и мультиконфессиональном государстве, как Россия, чреваты серьезными внутренними проблемами. Сегодня чуть ли не каждый день религиозные деятели, выступая в средствах массовой информации, говорят о недопустимости какого бы то ни было оскорбления чувств верующих светскими властями. В итоге в последнее время все чаще имеют место случаи, когда чиновники, стараясь не допустить оскорбления религиозных чувств граждан, на практике ущемляют свободу слова или творчества, о чем ярко свидетельствует история с запрещением выставки «Осторожно, религия», проходившей в музее им. А. Сахарова в Москве, и с закрытием ряда региональных изданий, которые отреагировали на «карикатурный скандал» в европейских странах.

Однако, как отмечает исследователь ислама А. Малашенко, «на фоне столь осторожной позиции власти особенно бросается в глаза, что образ врага, стремительно формирующийся в российском обществе, явно окрашен в религиозные тона. “Исламская угроза” постепенно превращается в главное “пугало”, в восприятии которого переплетаются многочисленные бытовые стереотипы и возникающая государственная идеология противосто-

яния всему тому, что кажется “чуждым”»[30]. Отношение к исламу и мусульманам вписывается в общий контекст ксенофобии, которая в первой половине 1990-х считалась рудиментом посттоталитарного менталитета, а спустя десять лет превратилась в системообразующую часть современного российского общественного сознания. Если в 1989 г. признаки ксенофобии проявлялись у 20 % населения, то в 2001-м – уже у 50 %. В 2006 г. лозунг «Россия для русских» поддержали, по данным одного из социологических опросов, 35,4 % российских граждан[31]. Если отвлечься от исламистской (а не исламской!) угрозы, которая, как считает А. Малашенко, действительно существует в современном мире[32], то следует признать, что важнейшим фактором негативного восприятия мусульман в России является конфликт на Северном Кавказе, тем более что Россия действительно воюет с мусульманами на протяжении уже более десяти лет. 25 % респондентов, участвовавших в опросе, проведенном ВЦИОМ в 2004 г., сочли мусульман непримиримыми противниками православия[33]. Отвечая в 2005 г. на вопрос: «Какого влияния следует сейчас больше всего опасаться России?», 27,3 % опрошенных заявили, что исламского (для сравнения: 17,6 % говорили о национально-шовинистическом влиянии, 17,0 % – о западном, 8,5 % – об израильском и 9,3 % – о китайском)[34]. Наконец, ислам ассоциируется с наплывом мигрантов в регионы, где преобладают этнические русские, что составляет прочную основу настороженного и откровенно негативного отношения к исламу. Проведенный ВЦИОМ в марте 2002 г. опрос показал, что к выходцам с Северного Кавказа «в основном отрицательные» и «резко отрицательные» чувства испытывают, соответственно, 43,3 % и 30,1 % респондентов. В последующие годы это отрицательное отношение постоянно усиливалось. А. Малашенко делает следующий вывод: мигрантофобия в России, ско-

[30] Малашенко А. Каким нам видится ислам // Россия в глобальной политике. 2006. № 5 (сент.-окт.). С. 116–117.

[31] Там же. С. 118–119.

[32] Там же. С. 120.

[33] Там же. С. 121.

[34] Там же.

рее всего, будет расти и впредь, особенно если будет расти число самих переселенцев[35]. Таким образом, исламофобия потенциально является фактором, способным нарушить относительное социально-политическое равновесие, существующее ныне в России.

Буддизм в России

В религиозной жизни России в последние пятнадцать лет значительно возросла роль буддизма, прежде практически незаметного, а теперь широко признаваемого в качестве традиционной для страны религии. Буддизм тибетской школы Гелук («желтошапочная») в России исповедуют буряты, калмыки, тувинцы и часть алтайцев, которые восприняли это учение в разные периоды Средневековья. Этнические русские стали обращаться к буддизму еще в конце XIX в., а в 1915 г. в Санкт-Петербурге был открыт первый в Европе буддийский храм. В советское время буддизм понес значительные потери. Процесс его возрождения начался в середине 80-х гг. XX в: в Калмыкии в 1988 г. была зарегистрирована первая официальная община, а на Алтае и в Тыве первые общины появились в начале 90-х годов. Сегодня храмы и молельни открыты практически в каждой административной единице в этих республиках. Значительное влияние на возрождение буддизма оказали многочисленные визиты главы северных буддистов Богдо-гегена IX в Москву и Калмыкию, а также посещение буддийских регионов России далай-ламой XIV Тензин Гьяцо в 1991 и 1992 годах. Из-за возражений Китая официальные визиты далай-ламы в Россию сегодня не проводятся, однако его общение с российскими буддистами остается весьма интенсивным. Так, в ноябре 2007 г. около пятисот паломников-буддистов из России посетили фестиваль буддийской культуры, проходивший в Индии в Дхарамсале, резиденции далай-ламы XIV.

[35] Наступивший в конце 2008 г. социально-экономический кризис подтвердил этот вывод: теперь лозунг «Россия для русских» имеет не только идеологический, но и вполне прагматический смысл, поскольку теперь мигранты – не просто представители иной религии, но и люди, отбирающие рабочие места у коренного населения.

Сравнительно новая для буддизма форма организации религиозной жизни представлена небольшими общинами разных школ, направляемых приезжими учителями, некоторые из которых являются монахами, а некоторые нет. Общины не связаны с монашеством и не требуют многолетней медитативной практики для посвящения. Эти вновь возникшие буддийские группы, состоящие в основном из этнических русских, часто подвергаются критике со стороны последователей традиционно понимаемого буддизма, которые скептически оценивают эту новую форму, а иногда и вовсе не считают членов этих групп буддистами. К настоящему времени в нескольких десятках крупных городов России имеются буддийские общины (Владивосток, Иркутск, Новосибирск, Екатеринбург, Ульяновск, Москва, Петербург и др.) [36].

Политическая ситуация в России в 90-е гг. оказала свое влияние и на буддизм, аполитичную по своей сути религию. В первую очередь это нашло отражение в участии лам или организаций мирян в выборах разного уровня. Весьма ярко политический потенциал религии в середине 90-х гг. проявился при выборах президентов и глав администраций «буддийских» субъектов Федерации – в Калмыкии, Бурятии, Агинском и Усть-Ордынском Бурятских округах, чуть меньше – в Тыве и на Алтае. Политизация буддизма также определялась стремлением глав республик и округов подчеркнуть свою приверженность культуре и традициям народа и специфику региона [37].

Проблемы протестантизма в РФ

Важным фактором религиозной жизни в современной России все в большей степени становится протестантизм, который появился в России в XVI в. и долгое время был представлен ис-

[36] См.: Пореш В. Русский буддизм – как это возможно? // Религия и общество. Очерки религиозной жизни современной России : сборник. М. ; СПб., 2002. С. 389.

[37] Более подробно об этом см.: Гранин А., Китинов Б. Российский буддизм на стыке тысячелетий. URL: http://www.kalmykia.evrazia.org/buddizm.html.

ключительно выходцами из стран Западной Европы. Собственно русский протестантизм возник в конце XIX в. с принятием баптизма и адвентизма. В 20-е гг. XX в. появилось пятидесятничество. В 20–40-х гг. XX в. на протестантов обрушились жестокие репрессии, некоторые конфессии были полностью уничтожены. В понятие «протестантизм в России» в словаре «Христианство», изданном в 1994 г., включены «реформационные», в широком смысле этого термина, течения христоверов, духоборов, молокан, субботников и др. В целом протестантизм определяется как совокупность многочисленных и самостоятельных конфессий, связанных своим происхождением с Реформацией, и подразделяется по хронологическому принципу – на первоначальные формы (лютеранство, цвинглианство и кальвинизм, унитарианство и социнианство, анабаптизм и менонитство, англиканство) и «поздний протестантизм» (баптисты, методисты, квакеры, адвентисты, Свидетели Иеговы, мормоны, Армия спасения, Христианская наука, пятидесятники и др.)[38].

Сегодня, по оценке С.Б. Филатова, разные направления протестантизма демонстрируют большую активность, особенно в привлечении в свои ряды образованных и активных молодых людей. «Что-то случилось в духовном облике русского человека – протестанизм, никогда не привлекавший русских, становится наиболее успешно развивающейся ветвью христианства»[39]. Наиболее динамично развиваются харизматические церкви и церковь евангельских христиан.

Отношение к этому процессу в обществе неоднозначное: одни считают, что некоторые протестантские организации, существующие в России столетиями, можно признать «традиционными», остальные же являются «новыми религиозными движениями» и поэтому должны подвергаться пристальному контролю. Есть и более радикальная точка зрения, которая сводится к тому, что все без исключения протестанты являются «сектан-

[38] См.: Христианство : словарь. М., 1994. С. 375–377.

[39] Филатов С. Б. Российский протестантизм: успех в равнодушном к вере обществе // Вопросы философии. 2004. № 5. С. 21–22.

тами», угрожающими духовному здоровью и национальной культуре россиян [40].

Одна из проблем российского протестантизма заключается в его противоречивом наследии: с одной стороны, есть конфессии, которые долгое время существовали в России, пережили период репрессий и сложных отношений с государством и сегодня должны обретать свой голос в новой постсоветской реальности. С другой стороны, с начала 90-х гг. многие конфессии возникали благодаря деятельности зарубежных миссионеров, которые, как правило, не обладали глубоким знанием российской культуры, русского языка и менталитета россиян. Тем не менее в начальный период их успех был очень велик. Вероятно, в значительной степени сказывался тот «духовный голод», который возник после крушения прежней идеологии, а также вновь возникший фактор открытости страны и естественного интереса ко всему новому и необычному. Но когда ажиотаж спал, обнаружилась серьезная проблема: протестантские церкви стали восприниматься многими людьми как результат западной экспансии, как нечто инородное российской культуре, тем более что эти настроения активно пропагандируются представителями так называемых «традиционных» конфессий.

Субкультура современных российских протестантов во многом определяется, с одной стороны, наследием советского прошлого, а с другой – влиянием зарубежного протестантизма. Протестантизм в России должен определить, какое место ему следует занять в культуре и жизни страны, как донести евангельские истины до людей с учетом их социально-экономических и культурно-психологических особенностей. Важнейший вопрос сегодня: на какие традиции в российской культуре может опереться протестантизм? Очевидно, что решение вопроса о культурной идентичности, о соответствии времени – это решение вопроса о будущности протестантизма в России, но на него сегодня нет адекватного ответа. Существенным препятствием на этом пути явля-

[40] См.: Иваненко С. Протестанты в современной России // Пределы светскости. М., 2005. С. 201.

ется слабая разработанность богословской проблематики протестантами различных направлений, сосредоточенность, в лучшем случае, на этических проблемах, использование апологетической аргументации весьма примитивного уровня. Надежды на то, что возрождение протестантизма будет способствовать становлению протестантской деловой этики, пока не оправдываются, тем более что РПЦ пытается перехватить инициативу в этом вопросе, утверждая, что в России существует своя собственная православная этика бизнеса [41].

Исследователь современного протестантизма Р.Н. Лункин полагает, что у протестантизма в России есть сильный потенциал политического воздействия, поскольку протестанты, как правило, придерживаются демократических ценностей. В ходе социальных и политических конфликтов в государствах с авторитарной системой протестанты осознанно способствуют усилению гражданского общества, а значит, и укреплению демократии [42]. Однако в реальной жизни российские протестанты предпочитают не вмешиваться в политические процессы, подчеркивая свою нейтральность в этой области. Редким исключением является заявление, которое сделал перед выборами в Государственную думу 2007 г. Ю. Сипко, бывший в то время председателем Российского союза евангельских христиан-баптистов [43]. Следует также отметить активную деятельность российских протестантов в области социального служения, особенно в сфере борьбы с алкоголизмом и наркоманией. Правда, эта деятельность часто вызывает противодействие со стороны священнослужителей РПЦ, которую портал «Credo.ru» весьма удачно охарактеризовал лозунгом: «Умри, но православным»[44].

---

[41] См.: Поклонский А. Именно православие является фактором модернизации России на основе традиции. 25 дек. 2007 г. URL: http://www.interfax-religion.ru/?act=interview&div=159.

[42] http://www.carnegie.ru/ru/print/74037-print.htm.

[43] См.: Лента новостей. 2007. 21 нояб. URL: http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=58496&type=view.

[44] См.: Лункин Р. Комментарий дня. URL: http://www.portal-credo.ru/site/?act=comment&id=1230.

Толерантность и борьба за души

Не будет преувеличением утверждать, что в современной России идет настоящая борьба за души людей, которая включает в себя весьма болезненный и противоречивый вопрос о религиозной идентичности. Проблема заключается в том, возможно ли сегодня обретение такой идентичности, которая подразумевала бы толерантность и не приводила к разделениям и конфликтам в обществе. Понятие толерантности в последние годы стало в России весьма популярным, в частности благодаря его продвижению на государственном уровне. Толерантность оказывается важной составной частью официально декларируемой социально-политической стабильности. Представления большинства людей о религии в основном сводятся к двум тезисам: в России многоконфессиональность означает гражданский мир (основой которого являются взаимоотношения между представителями «традиционных» конфессий); религия есть важный фактор воспитания нового постсоветского человека. Особую роль религии в воспитании нравственности, по данным Левада-центра в 2008 г., отметили 46 % респондентов [45].

Социологические исследования фиксируют: в целом большинство россиян сохраняют относительно толерантное отношение к представителям разных религий и этнических групп. Так, по результатам исследования, проведенного в 2004 г. Центром «Религия в современном обществе» Института комплексных социальных исследований РАН, более половины респондентов во всех конфессиональных группах согласились с тем, что разница в мировоззрении не мешает сотрудничеству в сфере общественно-политической деятельности. Большинство респондентов выступает за сохранение исторически сложившихся отношений между российскими народами. «При этом среди представителей национально-конфессиональных меньшинств поддержка суждения о национальном равноправии однозначна, а в православной группе почти

[45] См.: Аналитический центр Юрия Левады. Разд. Религия и церковь.

половина респондентов выступает за расширение прав русских»[46]. Однако несколько другая картина возникает тогда, когда во время социологических опросов людям задают прямой вопрос о том, кто является их потенциальными врагами. Например, согласно опросу, проведенному в 2003 г., 37,2 % россиян полагают, что в России существуют «принципиальные» противоречия между русскими и нерусскими, а 17,6 % полагает, что они есть между православными христианами и мусульманами[47].

На декларативном уровне официальные представители наиболее влиятельных конфессий постоянно подчеркивают свою приверженность принципам толерантности и уважению к многонациональному составу российского общества. В то же время немало и таких высказываний, которые носят совершенно противоположный характер. На практике связи между официально одобряемыми религиозными группами и правительством, как на федеральном, так и на региональном и местном уровне, за последнее десятилетие многократно возросли. В высказываниях некоторых политических и религиозных деятелей проявляются признаки опасного религиозного и этнического партикуляризма и в то же время присутствуют попытки снизить уровень его наиболее экстремистских проявлений.

Православные лидеры, подчеркивая особую роль православия в России, стремятся к более тесным отношениям с государством и, соответственно, к подавлению других, прежде всего «нетрадиционных» религий, основываясь на том, что РПЦ представляет интересы большинства населения. Так, нынешний Патриарх Кирилл, выступая 13 марта 2007 г. на международном семинаре ЮНЕСКО на тему «Диалог цивилизаций: права человека, нравственные ценности и культурное многообразие», заявил: «В публичной сфере любого государства должно допускаться распространение и поддержка только тех ценностей, которых придерживается большинство народа»[48]. При этом социологические опросы показывают, что в обществе присутствует значительная поддер-

[46] Мчедлов М. Религиозная идентичность и социальные предпочтения. С. 111.
[47] Russian Press Digest. 2003. 23 Sept.
[48] http://www.religion.sova-center.ru/discussions/197B344/3D13257/8DE8048.

жка политики сближения церкви и государства. Так, всероссийский опрос, проведенный еще в 2003 г., показал, что 59 % респондентов поддерживают участие РПЦ в решении государственных проблем и только 26 % отвергают это участие[49].

Особое внимание «традиционных» конфессий, прежде всего РПЦ, привлекают такие государственные структуры, как армия и пенитенциарная система. Несколько лет в российском обществе велась дискуссия по поводу возможного присутствия священнослужителей в Вооруженных силах. В качестве одного из вариантов такого присутствия обсуждалось учреждение института капелланов (полкового духовенства) по образцу некоторых западных армий или дореволюционной российской армии. Постепенно в воинских частях де-факто возникла почти полная монополия РПЦ, причем возможность присутствия священника в войсках зависела от отношения к этому командиров разных рангов и почти не зависела от желания личного состава. Как правило, офицеры положительно реагируют на визиты священнослужителей, видя в последних нечто среднее между политруком и психологом. Священники обычно присутствуют на торжественных мероприятиях, проводят беседы с личным составом, освящают технику. Нередки случаи массового крещения военнослужащих, что свидетельствует о том, что православные священники не только духовно окормляют свою паству, но и ведут миссионерскую работу. На территории многих воинских частей строятся православные храмы[50]. В регионах, где значительную часть населения составляют мусульмане, заметно присутствие в армейских структурах мусульманского духовенства. Представители духовных управлений, хоть и реже, чем православные священники, приходят на официальные мероприятия, проводят беседы с военнослужащими. Однако ничего этого нельзя сказать о представителях «нетрадиционных» религиозных конфессий.

---

[49] RFE/RL Newsline. 2004. 30 July. N 8 (144). Part I.

[50] См.: Верховский А., Сибирева О. Проблемы реализации свободы совести в России. 2007. 24 мая. URL: http://www.religion.sova-center.ru/publications/8EA1CC7/8EA1EB3.

21 июля 2009 г. Президент РФ Д. А. Медведев выступил с инициативой введения штатных должностей воинских и флотских священнослужителей сначала в частях, дислоцированных вне территории России, а затем в военных округах, бригадах и дивизиях. Предполагается создание факультета военного духовенства на базе действующего военного училища. И хотя он определяется как внеконфессиональный, то есть представляющий священнослужителей всех «традиционных» для России религий, очевидно, что приоритет здесь будет принадлежать священникам Русской православной церкви.

Примерно такая же картина наблюдается в пенитенциарных учреждениях, где, по данным пресс-службы Федеральной службы исполнения наказаний РФ, на сегодняшний день существует 1 100 религиозных общин. В местах лишения свободы функционирует 436 культовых заведений (в том числе 403 православных, 23 мечети, семь дуганов и три костела), еще 74 храма находятся в стадии строительства (из них 71 – православный храм и три мечети)[51]. Священнослужители религиозных меньшинств, особенно протестантских организаций, имеют в исправительные учреждения более широкий доступ, чем в воинские части, однако в большинстве случаев разрешение на служение зависит от позиции руководства ФСИН России и от личного мнения того или иного представителя тюремной администрации.

Самая острая борьба между религиозным и светским обществом России разгорелась по поводу введения в школьное образование курса, так или иначе связанного с религией, дискуссия о котором не утихала на протяжении нескольких лет. Первоначально РПЦ настаивала на введении курса «Основы православной культуры», затем речь пошла об обязательном для всех учащихся курсе «Духовно-нравственная культура». Долгое время переговоры, которые велись по этому поводу между Министерством образования и науки и представителями традиционных конфессий, практически единодушно поддерживающими инициативу РПЦ, ни к чему не при-

[51] См.: Новости. 2008. 4 февр. URL: http://www.interfax-religion.ru/?act=news&div=22693.

водили, поскольку Министерство предпочитало говорить лишь о возможности введения курса «История мировых религий» на добровольной основе. Особую позицию заняла Федерация еврейских общин России, которая на своем съезде 18 марта 2008 г. приняла резолюцию, где, в частности, говорилось: «ФЕОР считает преподавание в школах "Основ православной культуры" и основ других религий каждой по отдельности в рамках курса "Духовно-нравственная культура" крайне нежелательным явлением в условиях сложившегося в российском обществе религиозного и национального равновесия... Сегодня религия занимает важнейшее место в жизни верующих россиян, и разделение учеников на уроках, а также обучение детей в стенах государственной школы преимущественно основам только одной религиозной традиции приведет к расколу внутри общества по религиозному признаку. Это прямая дорога к межрелигиозной напряженности, разногласиям, разделению, раздорам и насилию в школах»[52].

Тем временем тогдашний начальник отдела по взаимодействию с общественными и религиозными объединениями Департамента массовых коммуникаций, культуры и образования Правительства РФ А.Е. Себенцов на международной конференции «Религия и образование: российский и международный опыт» в РГГУ 1 апреля 2008 г. заявил следующее: к тому моменту «Основы православной культуры» изучала почти половина школьников в 70 регионах России. Это разные курсы, разные методики, по которым работали как школьные учителя, так и священники. Если ОПК еще можно было с некоторой натяжкой считать светским предметом (ставя слово «светский» в кавычки), то значительно менее светский предмет «Основы православия» изучали в школах 15 регионов – в том числе в Белгородской, Калужской, Брянской, Смоленской областях[53].

В конечном счете в июле 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев официально объявил о начале преподавания курса «Основы

[52] Против обязательного преподавания в школах Основ православной культуры : резолюция IV съезда Федерации еврейских общин России. 18 февр. 2008 г. URL: http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=60516&type=view.

[53] См.: Себенцов А. Сейчас ОПК изучает почти половина школьников России. 3 апр. 2008 г. URL: http://www.blagovest-info.ru/index.php?ss=2&s=3&id=19823.

религиозных культур и светской этики». Эксперимент по апробации курса для школьников 4-х классов, состоящего из шести модулей, начался в 2010 г. в 19 регионах России, и в настоящее время его результаты оцениваются весьма неоднозначно, поскольку возможность выбора модуля курса оказалась не до конца реализованной, учебники были подготовлены в спешке и содержат множество неточностей, а подготовка учителей к преподаванию курса оставляет желать лучшего[54].

Вера и политические взгляды

Говоря о социально-политических предпочтениях людей, идентифицирующих себя как верующих, можно отметить следующее любопытное обстоятельство: практически все социологические опросы, которые проводились на эту тему в последние годы, фиксируют отсутствие прямой связи между религиозными верованиями и конкретными идейно-политическими течениями. Так, К. Каариайнен и Д. Фурман отмечают: «Динамика представлений россиян в политической сфере в основном не зависит от роста их религиозности, скорее наоборот, изменения в политическом сознании способствовали ему»[55]. Это можно расценивать как дополнительный аргумент в пользу мнения, согласно которому религиозное возрождение в современной России не сопровождается глубокими мировоззренческими изменениями в сознании людей. Оно в значительно большей степени зависит от особенностей текущей социально-политической ситуации, чем от собственно религиозной веры.

Особый интерес представляет вопрос о степени влияния религии на электоральные предпочтения россиян. Как известно, законодательством РФ запрещено прямое участие религиозных деятелей в избирательном процессе. Но так называемый «рели-

[54] См.: Берите, что преподают. URL: http://www.oprf.ru/newsblock/news/3565/chamber_news.

[55] Каариайнен К., Фурман Д. Религиозность в России на рубеже XX–XXI столетий. С. 91.

гиозный фактор» может проявляться на уровне декларируемой кандидатами в депутаты Государственной думы и в президенты личной мировоззренческой позиции. Именно за эту позицию разгорается нешуточная борьба прежде всего между представителями «традиционных конфессий». Кроме того, в 2007 г. перед выборами в Государственную думу и Президента России в связи с отменой порога явки остро встал вопрос о численности избирателей, принимающих участие в выборах. 8 ноября 2007 г. В. Путин встречался с исламскими лидерами, а 19 ноября принял в Кремле иерархов РПЦ, выразив надежду на то, что верующие в ходе выборов вновь проявят свою активную гражданскую позицию. В преддверии выборов к гражданам России обратились также Федерация еврейских общин России (ФЕОР), Конференция католических епископов России и Российский союз христиан веры евангельской.

В конце августа 2007 г. нынешний Патриарх Кирилл высказал следующее мнение: «Если Церковь станет политизированной, на что ее часто сегодня толкают, она погибнет. Участвуя в политике, мы разделим нашу Церковь, и она навсегда перестанет быть матерью народа»[56]. В то же время 20 августа 2007 г. на Соборных слушаниях Всемирного русского народного собора обсуждалась так называемая «Русская доктрина» – масштабная программа национального развития страны. Хотя этот документ не является церковным, он отражает политические взгляды определенной части иерархии РПЦ и православных верующих. В начале слушаний патриарх Кирилл подчеркнул, что «фундаментальным ядром» программы является идея о том, что «модернизация страны может осуществиться только на основе базисных ценностей российской цивилизации». По мнению нынешнего патриарха, эти ценности должны стать предметом широкого общественного обсуждения, что, в свою очередь, «оградит наше общество от опасности потрясения его основ в результате очередных выборов», «снизит

[56] Цит. по: Митрополит Кирилл. Церковь «никак не должна входить прямо во власть». 22 авг. 2007 г. URL: http://www.religion.sova-center.ru/events/13B7354/1472C11/9B3E917.

уровень конфронтации в обществе». «Нам нужна “честная” демократия, а это значит, что она должна быть уравновешена автократией и аристократией: нам нужен сильный лидер, вождь нации, и нам необходим слой новой аристократии, а не нынешняя, потерявшая ориентацию во времени и традиции, псевдоэлита»[57].

Обсуждаемый документ сразу вызвал весьма неоднозначное отношение со стороны СМИ, общественных деятелей и политологов. Так, член Общественной палаты РФ первого созыва, лидер общероссийской мусульманской организации «Аль-Хак» («Справедливость») Камилжан Каландаров отметил следующее: «Русская доктрина – документ очень опасный. Конечно, в свете предстоящих выборов можно утверждать, что это всего лишь пиар-проект, но я считаю его очень опасным для нашего общества. Он направлен не только на подрыв многоконфессиональной основы российского государства, но и является последним гвоздем в крышку гроба многонационального российского общества»[58]. Политолог А. Макаркин высказался еще более резко: «Это самая настоящая реакция, в ее не консервативном, а ультрарадикальном, ретроградном виде. Это вариант российского Хомейни, несовместимый с демократическим путем развития страны, основные составляющие которого авторы доктрины откровенно презирают»[59].

Важным в плане анализа государственно-конфессиональных отношений является вопрос о законодательных инициативах, которые прямо или косвенно исходят от религиозных организаций. Так, на протяжении всех последних лет неоднократно предпринимались попытки изменения тех или иных статей Федерального закона РФ «О свободе совести и религиозных объединениях». Основные направления таких инициатив заключаются в следую-

[57] Цит по: Дан старт широкому обсуждению «Русской доктрины» – проекта модернизации России. 21 авг. 2007 г. URL: http://www.blagovest-info.ru/index.php?ss=2&s=3&id=15330.

[58] Каландаров К. Русская доктрина – опасный для общества документ. 4 сент. 2007 г. URL: http://www.portal-credo.ru/site/?act=authority&id=822.

[59] Макаркин А. Православный сталинизм. 5 сент. 2007 г. URL: http://www.ej.ru/?a=note&id=7368.

щем: во-первых, периодически возникают предложения о законодательной защите так называемых «религиозных чувств» граждан, оскорбление которых, по мнению некоторых депутатов Государственной думы РФ, представляет собой серьезную общественную опасность, так как оно связано в той или иной мере с разжиганием межконфессиональной и межнациональной розни. Во-вторых, особое внимание уделяется статье 5 действующего закона, которая ограничивает домашним или конфессиональным образованием право каждого «на получение религиозного образования по своему выбору индивидуально или совместно с другими». Наиболее радикальные сторонники десекуляризации образования настаивают на отмене этой статьи, менее радикальные – на ее интерпретации в смысле допущения религиозного образования в государственные учебные заведения. Тем временем 28 февраля 2008 г. были приняты поправки к закону «Об образовании» и «О свободе совести и религиозных объединениях», которые позволили духовным образовательным учреждениям проходить аккредитацию и выдавать дипломы государственного образца.

Еще весной 2007 г. было объявлено о принципиальной готовности закона о «реституции» церковной собственности, однако долгое время было неясно, когда и в каком виде могло осуществиться его принятие. В конце 2010 г. Президент РФ Д.А. Медведев подписал закон о возвращении имущества религиозного назначения религиозным организациям, который был неоднозначно воспринят российским обществом и продолжает вызывать активное противодействие со стороны многих деятелей культуры. Так, директор Государственного Эрмитажа, президент Союза музеев России, член-корреспондент РАН М. Пиотровский считает этот закон враждебным культуре [60]. Заведующий Лабораторией музейного проектирования Российского института культурологии А. Лебедев полагает, что закон является примером денационализации и не имеет отношения к исторической справедливости, поскольку РПЦ, являющаяся основным субъектом применения этого зако-

[60] См.: Слово и дело. URL: http://www.religiopolis.org/publications/1573-slovo-i-delo.html.

на, никогда не была владельцем тех зданий и предметов, на которые она в настоящее время претендует [61].

Выводы

Можно привести множество примеров весьма неоднозначных отношений, существующих как между представителями различных конфессий, так и между конфессиями и государством на разных его уровнях. Все они свидетельствуют о том, что процесс поиска новой идентичности в современной России носит драматический и противоречивый характер и полностью зависит от состояния общественного сознания, отношения людей к государству и друг к другу, от их ценностей, ожиданий, настроения и т. п. Как уже отмечалось, в условиях трансформации идентичности и психологической адаптации к новой социально-экономической реальности особую роль начинают играть традиционные символические маркеры идентичности, среди которых ведущее место занимает религия и этничность. В результате, особенно у представителей «традиционных» религий, возникает значительный разрыв между культурно-религиозной идентичностью и реальной религиозной практикой, который констатируют все социологические опросы, проведенные в стране за последние годы.

Однако самым главным представляется следующее обстоятельство: это чрезвычайно высокий уровень взаимного недоверия между людьми. Согласно недавним опросам Левада-центра, 83 % россиян не доверяют никому, кроме своего ближайшего окружения. Даже если люди испытывают приверженность и лояльность по отношению к неким коллективным ценностям, в том числе к церкви, они не воспринимают эти ценности как стимул к какому бы то ни было действию, например к посещению богослужений, делам милосердия, духовным практикам и т. п. Коллективные ценности носят декларативный характер и не переходят на личностный уровень. Ценности, которые действительно важны для лю-

[61] См.: Искусствовед Алексей Лебедев – о передаче имущества Церкви. URL: http://www.svobodanews.ru/content/article/2235193.html.

дей, – это ценности отношений в семье и с близкими [62], но влияние на них религиозных учений весьма опосредованно все по той же причине – из-за расхождения между религиозными убеждениями и религиозной практикой. Наоборот, приобщение к религии часто приводит некоторых людей к разрыву отношений в семье, с друзьями и с близкими, к демонстрации своей «особости» и вновь обретенной святости. Кроме того, восприятие религиозных ценностей как «коллективных» при любом изменении общественно-политической ситуации может легко привести к их отторжению.

Религиозное возрождение в России, как бы к нему ни относиться, насчитывает чуть более пятнадцати лет – слишком короткий срок для того, чтобы можно было делать однозначные выводы о его отдаленных результатах. Значительное число верующих и священнослужителей обратились к религии сравнительно недавно, и они привносят в общую картину все те черты, которые свойственны религиозным неофитам – недостаточный уровень образования, слишком ревностное отношение к вновь обретенным ценностям, агрессивное восприятие потенциальных и актуальных противников на ниве борьбы за души людей и т. п.

Процесс поиска религиозной идентичности сопровождается самыми различными проявлениями, которые варьируются в рамках широкого спектра общественных настроений, от толерантности до экстремизма. Сегодня трудно сказать, какая из тенденций возобладает, но совершенно ясно, что это будет зависеть не в последнюю очередь от политики государства в сфере свободы совести и отношений с религиозными организациями, а также от поведения и дискурса религиозных лидеров. Россия сегодня стоит перед дилеммой совмещения заботы о возрождении различных религиозных и этнических идентичностей с укреплением толерантного, мультикультурного и единого государства.

[62] См.: Фоторобот российского обывателя // Новая газета. 2008. 3 апр. (№ 23).

Глава 11
ИМАМ ШАМИЛЬ И ШАМИЛЬ БАСАЕВ: НЕПРЕЕМСТВЕННЫЕ ОБРАЗЫ ИСЛАМСКОГО ПОВСТАНЧЕСТВА НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

В последние десятилетия советского развития ислам на Северном Кавказе считался традиционным пережитком. За вычетом советской атеистической риторики, по сути это было верно. Об исламе как источнике морального обновления заговорили лишь в момент кризиса перестройки, то есть с конца 1989 года. Тогда это еще звучало нарочитым и не вполне серьезным экспериментом. Слишком откровенной была связь с наплывом в формирующееся пространство публичной политики преимущественно провинциальных и менее статусных интеллигентов из «местных» национальных групп, искавших себе риторику мобилизации, при помощи которой они надеялись повторить путь наверх столичных высокостатусных демократов. Со своей стороны, часть национальной номенклатуры и нововозникавших предпринимателей, в том числе «силовых» (то есть бандитов) [1], в запутанных условиях распада структур власти инвестировали в альтернативную престижную символику, особенно традиционную религиозную. Это, по трезвому размышлению, редко давало ощутимый политический эффект, хотя, вероятно, помогало совладать с экзистенциальными страхами тех «крутых» лет. Какие-то более серьезные процессы низового оживления традиционной религиозности происходили в Дагестане с его сильнейшей исламской традицией, однако и там они пока не были особенно заметны. Еще даже в первые месяцы Чеченской войны объявление джихада России выглядело скорее ритуальной формой обязательного участия духовенства в патриотическом единении.

[1] Волков В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М. : ГУ ВШЭ, 2005.

Но затем дело принимает серьезнейший оборот, причем переломный момент четко датируется серединой 1997 года. Это было связано с хаосом второй чеченской независимости, распадом администрации президента Масхадова и обращением в радикальный исламизм буквально одной, но исключительной личности – дотоле относительно светского Шамиля Басаева. «Ваххабитский» джихад радикальных исламистов Северного Кавказа был подавлен лишь после девяти страшных лет. Победа российских федералов, так долго казавшаяся недосягаемой, в конечном счете оказалась сопряжена со смертью все того же Басаева в июле 2006 года. Военная динамика конфликта и личные амбиции/недостатки Басаева, по всей видимости, играли основную роль в подъеме и падении так называемого «исламского фактора» на Северном Кавказе. Тем не менее за эти годы в политической риторике, массовом сознании и особенно в экспертном сообществе закрепились мощные, хотя достаточно смутные стереотипы насчет ислама и мусульман. Вкратце они сводятся к некой особой «пассионарности» и исконной воинственности этой религии, проявившейся как в долгой Кавказской войне времен имама Шамиля, так и в затяжной террористической «саге» Шамиля Басаева. Российскому государству и обществу в обоих случаях оказалось трудно понять, с чем они столкнулись на Северном Кавказе. Что ж, давайте поговорим об этом всерьез при помощи средств современной социологической науки.

Горы, ружья и общинная демократия

Начнем не с религиеведения – это уже не раз пройденный тупиковый путь к анализу особенностей региона. Куда важнее понять историческую динамику организации и дезорганизации власти в местных обществах. Северный Кавказ очень долго, вплоть до XVIII в., оставался дальней периферией исламского мира (как и ранее регион долго служил имперским пограничьем византийского христианства). Конечно, существовал древний город-крепость Дербент, однако это не часть Северного Кавказа, а скорее форпост восточного Закавказья и персидской цивилизации.

Отдельные памятники мировых религий, сохранившиеся на Северном Кавказе, и указания письменных источников создают картину довольно бесплодных миссионерских усилий, долгое время не находивших почвы в местных обществах [2]. Периодически отдельные вожди и князья принимали в зависимости от своих изменчивых внешнеполитических союзов то какую-то форму христианства (кочевническое несторианство или греческое православие), то ислам [3]. Большинство же населения по-прежнему практиковало местные семейные, воинские и природно-мистические ритуалы, отголоски которых повсеместно сохраняются и в наши дни, особенно в Абхазии.

Причина тому – в сложностях геополитики, превратившей Северный Кавказ в крепкий камушек меж жерновов всемирной истории. С одной стороны, регион отделен практически непроходимой стеной гор от древних земледельческих центров Передней Азии. Ни персы, ни римляне, ни турки не могли содержать серьезные гарнизоны и торговые колонии на таком удалении от горных дорог и морских побережий. С другой стороны раскинулась Великая Степь, по которой со времен скифов прокатывались мощные волны кочевых завоевателей. Однако любых кочевников всегда интересовали пастбища и караванные маршруты, но никак не тупиковые горные ущелья. От силы кочевые вожди могли периодически взимать дань с горцев, и то в основном людьми – воинами, наемниками либо гаремными рабынями, поскольку больше с исконно бедных горцев собрать было особенно нечего.

Горы давали убежище множеству автохтонных народов Северного Кавказа, отчего сохранилось такое удивительное многообразие языков. Однако горы могли прокормить лишь численно малое население. В горах всегда остро не хватало не только пригодной к обработке земли и зимних пастбищ, но и таких важнейших для жизнеобеспечения продуктов, как соль. Доступ к плодо-

[2] Zelkina A. In Quest for God and Freedom: the Sufi Response to the Russian Advance in the North Caucasus. L. : Hurst & Co., 2000.

[3] Khodarkovsky M. Russia's Steppe Frontier: The Making of a Colonial Empire, 1500–1800. Bloomington : Indiana University Press, 2002.

родным предгорьям и торговым путям веками оставался основной дилеммой малых горских народов.

После распада Золотой Орды, подорванной средневековыми эпидемиями чумы и добитой вторжением полчищ Тамерлана в 1390-х гг., в предгорьях Северного Кавказа надолго возник геополитический вакуум, чреватый хронической небезопасностью. Лишь отчасти вакуум смогли заполнить княжеские конные дружины дагестанских кумыков на восточном фланге, ногайских и крымских татар в Прикубанье и кабардинских черкесов в центральной части Северного Кавказа. Власть этих княжеских конников была весьма сродни рэкету, то есть типичному для анархических хозяйственных систем навязыванию охранной платы за защиту в первую очередь от себя самих и от аналогичных воинских группировок [4]. Кумыкские, кабардинские и татарские аристократы того периода превращали свою вооруженную силу в даннический доход, регулярно наезжая «погостить» в подвластные селения, разбирая тяжбы и взимая штрафы, обеспечивая проводку торговых караванов либо попросту захватывая скот и пленников ради выкупа или экспортной перепродажи в рабство.

Технической основой власти элитных конников служило обладание исключительно дорогим вооружением и чистокровными скакунами. Кольчуга, шлем, щит, сабля, лук и стрелы плюс боевой конь со сбруей в сумме были эквивалентны нескольким сотням голов скота, зато и превращали всадника в высокоподвижную ударно-броневую единицу. Перелом в балансе сил между элитными конниками и простыми общинниками наступил с проникновением в XVII–XVIII вв. на Северный Кавказ огнестрельного оружия. Вскоре местные умельцы научились сами изготавливать ружья и пистолеты весьма приличного качества и умеренной цены – всего не-

[4] Классической теоретической формулировкой является исследование Чарльза Тилли. См.: Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства, 990–1992 гг.. М. : Издат. дом «Территория будущего», 2009. В применении к постсоветскому рэкету см. также: Волков В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ.

сколько голов скота[5]. Меткая пуля простолюдина теперь сводила на нет вековое преимущество благородной кольчуги и сабли. Подобно «великому уравнителю» системы Кольта на американском пограничье, массовое распространение огнестрельного оружия на Северном Кавказе способствовало демократической революции в отношениях власти, однако отнюдь не миру.

Возникшая на Кавказе в XVIII в. анархическая ситуация воспроизвела основные черты социально-экологического кризиса, поразившего Аравию накануне времен пророка Мухаммеда[6]. Рушились военные и регулирующие монополии княжеской власти. Демографический рост превысил ограниченные пределы экологической емкости горных ущелий, и началось стихийное переселение вниз, на неспокойные равнины, что порождало новые волны конфликтов. Вдобавок излишние для традиционного сельского хозяйства молодые удальцы искали себе славы и престижного обогащения в набегах и стычках с соперниками. Народ же жаждал порядка и моральной ясности. Наконец, к XVIII в. окончательно ослабели кочевники, истощились до предела традиционные имперские соперники Иран и Турция, и пока лишь на горизонте появилась новая Российская империя.

На фоне затянувшегося хаоса и перенаселения возникает тенденция к прежде всего оборонительной самоорганизации. Горские общинники, обретшие в себе уверенность благодаря распространению ружей, теперь на сходах племен и селений торжественно клялись стоять до конца друг за друга и считать разбойничающих князей даже не кровными врагами, а бродячими псами, которым вовсе не полагается оказывать гостеприимства. При этом

[5] Аствацатурян Э. Г. Оружие народов Кавказа. Нальчик : Эль-Фа, 1995.

[6] В объяснении возникновения ислама и его аравийской специфики приоритет, надо не без гордости признать, принадлежит ряду российских востоковедов. См.: Большаков О. Г. История халифата : в 3 т. М. : Вост. лит., 1989 (1993, 1998 – переиздания) ; Korotaev A., Klimenko V., Proussakov D. Origins of Islam: Political-Anthropological an Environmental Context // Acta Orientalia Academiae Scientatium Hungarensis. 1999. N 52.3–4. P. 243–276 ; Коротаев А. В., Клименко В. В., Прусаков Д. Б. Возникновение ислама: социально-экологический и политико-антропологический аспект. М. : ОГИ, 2007.

социальный протест простолюдинов выражался в категориях исламской справедливости и норм шариата. Парадоксальным образом, именно тогда, когда исламские империи Востока ослабевали и одна за другой подпадали под колониальное господство капиталистических держав Запада, на периферийном Северном Кавказе возникает невероятно активный процесс самоисламизации горских обществ. Политическое развитие региона, казалось, пошло вспять. Вместо какого-никакого «горского» феодализма возникал на первый взгляд чуть ли не первобытно-общинный строй, заново становились актуальными родо-племенные идентичности. Советские историки и этнографы, настроенные на выявление общих закономерностей восходящей по ступеням эволюции, либо игнорировали бурную социально-политическую динамику накануне Кавказской войны, которая не укладывалась в их теоретические схемы, либо представляли ее лишь классовой борьбой народных масс. Особые затруднения вызывала именно идеологическая сторона этих процессов – восставшие массы не только возрождали родовые структуры, но при этом еще и с истовостью неофитов обращались к исламской религии, которая с точки зрения советской ортодоксии могла служить лишь интересам эксплуататорской верхушки. Но был ли это рецидив родо-племенной архаики?

Дагестанский ученый М.А. Агларов еще в советские времена достаточно осторожно высказывал мысль о сопоставимости социальной эволюции горских общин с древнегреческими полисами [7]. Первая реакция на подобное предположение обычно граничит с искренним возмущением перед святотатством – где Афины времен Фидия и Перикла, а где аул с какими-то абреками?! Стоит, однако, напомнить, что Афины были громадным исключением. Абсолютное большинство греческих полисов на самом деле оставались укрепленными деревнями. Впрочем, в истории не бывает полных параллелей. Речь идет лишь о более или менее близких аналогиях в пределах семейства исторических случаев

[7] Агларов М. А. Сельская община в Нагорном Дагестане. XVIII – начало XIX в. М. : Наука, 1988.

самовозникновения республиканских институтов. При такой постановке проблемы мы выходим в самом деле на куда более широкие и потенциально крайне интересные исторические аналогии: Финикия, Спарта и Рим; кельтские племена и скандинавские викинги; средневековые городские коммуны Европы, торговые Новгород и армянский Ани; но также польская шляхта, швейцарские кантоны, самоуправляемые племена курдов, пуштунов, берберов, арабов или народности нагорий Бирмы и Таиланда. Такое сравнительно-историческое исследование остается делом будущего. Здесь нам достаточно отметить, что все перечисленные случаи самозарождения демократий так или иначе связаны с охранной кооперацией. Вместо выплаты дани царю или князю, навязавшему общине свое вооруженное покровительство, общинники совместно создают (иногда коллективно нанимают) собственное ополчение[8]. Оборона, оказавшаяся эффективной, имеет тенденцию переходить в наступление. Отстоявшие свою жизнь и собственность земледельцы легко поддаются соблазну развить успех и стать профессиональными агрессорами: наемниками (древние греки, швейцарцы, албанцы, курды); империалистами (македонцы, затем римляне и, уже совсем в иную эпоху, американцы); либо пиратствующими рейдерами, как викинги, казаки времен Стеньки Разина или исламские воины-гази.

Очень большую роль в том, какую форму примет возникающая воинская демократия, играют доступные ей прецеденты и относительная сила геополитического окружения. Скажем, древние греки и римляне восприняли и затем значительно превзошли финикийско-карфагенские модели вооруженной торговли, алфавитной письменности, денежного обращения. Аравийский пророк Мухаммед принес своему народу идеологическую модель, избирательно заимствовавшую и весьма изобретательно усилившую регулирующие и экспансионистские практики соседних империй. Пример раннего ислама в свою очередь помог структурировать и перенаправить вовне анархию, возникшую на Северном Кавказе

[8] Волков В. Республика как тип охранного контракта // Неприкосновенный запас. 2007. № 5 (55).

в результате вооруженного противостояния общинников и княжеских аристократий. Это и был имамат Шамиля.

История периода Кавказской войны хорошо изучена и плохо понята. Это было отнюдь не просто сопротивлением имперскому завоеванию, а эпохой быстрых и глубоких социальных изменений, собственно и создавших тот Кавказ, который мы знаем сегодня. Задумайтесь, сколько всего, что сегодня считается самым типичным и традиционным для Кавказа, на самом деле не существовало до тех пор. Еще в первой половине XVIII в. черкесы не носили черкески с ружейными зарядами-газырями и не махали легкими шашками, сменяющими более тяжелые сабли с распространением ружей; лезгины едва ли танцевали лезгинку (и уж точно не под гармошку); горцы, впоследствии названные осетинами, еще не отделились от будущих ингушей; чеченцы не были мусульманами и не слыли сорвиголовами; абхазы не делали аджики и грузины не кушали лобио – поскольку на Кавказе только начинали появляться завезенные испанцами из Нового Света стручковый перец и фасоль, а также помидоры, тыква, картошка, индюшки и, для многих областей Кавказа, главная кормилица-кукуруза (как для людей, так и для домашних животных), что наверняка способствовало значительному росту народонаселения. Было бы не менее интересно установить, как и когда именно на Кавказе распространяются столь символически важные и взаимодополняющие роли лихого джигита и церемониально-речистого тамады. Прообразом такого чуткого к исторической изменчивости исследования служит недавняя монография Владимира Бобровникова, блестяще исследовавшего эволюцию еще одного типично кавказского персонажа – абрека [9].

Имамат Шамиля приходится на завершающую кульминационную фазу столетия культурно-хозяйственных новшеств, социальных подвижек и политических потрясений. На таком историческом фоне история имамата должна была быть полна внутренней напряженности и противоречий. Их плохо улавливают внешние

[9] Бобровников В. О. Мусульмане Северного Кавказа: обычай, право, насилие. М. : Вост. лит., 2002.

источники, создававшиеся в основном русскими офицерами, в то время как внутренние для горцев героические повествования представляют все эти коллизии столкновениями легендарных личностей. Горский простолюдин Шамиль нашел в исламе не только мистическое вдохновение, но также организационную платформу и детальную программу действий. Каким образом и насколько ему удалось реализовать эту программу, остается предметом для будущих исторических исследований. Здесь же в порядке гипотезы заметим, что именно четверть века деятельности имама Шамиля, как ни парадоксально, в конечном итоге позволили включить Нагорный Дагестан в состав Российской империи. Создание исламской государственности подготовило социальную почву, централизованную организацию и авторитетные кадры. С самим Шамилем и его последователями уже могли искать некоего компромисса российские колониальные власти.

Если эта гипотеза верна, то она также помогает нам понять трагедию выселения черкесских народов после 1864 года. Причины не только в относительной близости Черного моря и турецком влиянии (хотя это были критически важные факторы), но, вероятно, и в отсутствии централизующего дисциплинарного опыта имамата. В отличие от Дагестана, среди политически сегментированного «вольного» (то есть непременно вооруженного) черкесского населения Причерноморской полосы царское командование попросту не находило достаточно авторитетных посредников, которых можно было бы привлечь к сотрудничеству в структурах косвенного «военно-народного» управления. Это направляло генералитет к бескомпромиссной военной стратегии установления контроля над северозападной частью Кавказа, тем более что после Крымской войны были получены значительные подкрепления и новые виды стрелкового оружия, поставленные тем же американским промышленником Сэмом Кольтом [10]. Неодолимое на сей раз продвижение русских войск и относительная близость Турции вызвали апокалиптический исход большинства черкесских наро-

[10] Bradley J. Guns for the Tsar: American Technology and the Small Arms Industry in Nineteenth-Century Russia. DeKalb : Northern Illinois University Press, 1990.

дов из родных местностей в пределы единоверной Османской империи. Таким образом завоевание Северного Кавказа на западном фланге обернулось коренным изменением этнической карты региона.

Кризис нашей эпохи

Вернемся в наши дни. Советская военно-индустриальная модернизация принесла на Кавказ на первый взгляд необратимые изменения социально-экономических структур. Из 1950-х и все еще из 1980-х гг. прошлое региона выглядело безвозвратно минувшим. Тем большим шоком оказались разрушительная депрессия и конфликты 1990-х годов. Казалось, из каких-то глубоко сокрытых слоев архаичного сознания вдруг возродились персонажи, практики и коллизии все той же Кавказской войны.

Отчасти то была иллюзия, порожденная переоценкой степени изменений советского периода. Новая жизнь, насаждавшаяся в течение жизни всего двух-трех поколений, не могла быть совершенно новой, особенно в сельских местностях Кавказа, куда импульсы советской модернизации проникали лишь опосредованно. Прежние социальные практики продолжали структурировать семейный и общинный быт. Иначе и не могло быть, поскольку в случае полного отказа от традиций и авторитетных представлений терялась управляемость местными обществами. В непубличном дискурсе это признавалось советскими властями на местах, хотя в годы наиболее активного сталинизма, когда сами местные власти подвергались репрессиям, возникали чудовищные провалы. В новой форме колхозов нередко сохранялось сельское самоуправление и традиции инвестирования в общинную инфраструктуру (дороги и мосты, колодцы и водопроводы, школы и народные кружки самодеятельности, кладбища и порою даже мечети). Позднее, уже в брежневские времена, власти выработали терпимое (и неизбежно коррумпированное) отношение к таким хозяйственным практикам, как сезонные трудовые миграции («шабашничество») и мелкотоварное производство фруктов и овощей, осо-

бенно развившееся в благоприятных климатических местностях вроде Адыгеи и Абхазии.

Тем не менее советская общественная трансформация не была иллюзией. Она воплотилась прежде всего в городах с их новой материальной средой обитания, социальными практиками труда, потребления и досуга, принципиально новыми статусными различиями и жизненными стратегиями. Именно городская сторона советской модернизации, напрямую связанная с государственными ресурсами, подвергнется наибольшим разрушениям с распадом государственного социализма.

Советский модернизационный рывок, произведенный централизованным политико-бюрократическим усилием, привел к уничтожению всех без исключения прежних классов и возникновению новой трехклассовой иерархии: номенклатуры, пролетариата и субпролетариата. Где здесь, спросите, интеллигенция или крестьянство? Но классы определяются не родом деятельности, а положением в распределении власти и доходов. Советская интеллигенция дипломированных специалистов (инженеров, врачей, преподавателей и ученых, а также военных офицеров) жила на зарплату и работала в крупных учреждениях под контролем всевозможных бюрократических начальников. Это классические признаки пролетариата – с той лишь важнейшей разницей, что советский пролетариат, по крайней мере его более образованные слои, таковым считать себя отказывался и потому, в отсутствие политического пространства, наращивал культурный и статусно-символический потенциал. Так возникает новая массовая интеллигенция. Эта тенденция символического классового сопротивления бюрократическому контролю достигает пика в советском «шестидесятничестве» и затем в перестроечном энтузиазме, которые в этнических республиках принимают национальную форму.

Номенклатура в принципе есть высший персонал бюрократии, но бюрократии суверенной, не подчиненной интересам капиталистических или каких-либо иных господствующих классов. Номенклатура одновременно и властвующая элита и, шире, господствующий класс, и само государство. Но именно потому, что

номенклатура и есть суверенное государство, внутри нее возникают фракции охранителей-консерваторов и более либеральных модернизаторов, соперничающие по поводу государственных приоритетов и идеологических представлений. Как и во множестве предреволюционных ситуаций, изученных на материалах других стран, различие в идейных установках элит перерастает в открытые конфликты в моменты кризиса государственных финансов. Тогда противоборствующие фракции обретают и рекрутируют последователей среди подчиненных классов, которые с ослаблением прежних механизмов контроля и решения внутриэлитных противоречий начинают все смелее выдвигать собственные требования. Это и было главным механизмом возникновения в СССР перестройки.

Дальнейший ход событий определялся тем, какие ресурсы могли привлечь на свою сторону противоборствующие силы. Вот тут основную роль начинали играть всевозможные местные особенности. Едва ли национальные интеллигенции Алма-Аты, Баку, Нальчика и Грозного были менее интеллигентны, нежели их собратья по классу в Киеве, Казани или Вильнюсе. Благодаря советской централизации достаточно изоморфны были и номенклатуры. Истоки расхождения постсоветских траекторий очевидно следует искать в том, что остается за вычетом советской властной инфраструктуры и населявших ее классов. Громадную разницу создают наличие или отсутствие опыта досоветской государственной независимости и культурно-географическая близость к другой, желанной властной инфраструктуре, как в случае с решающим воздействием государств Евросоюза на бывшие соцстраны региона, который теперь начинают называть Центральной Европой. Но нас здесь интересует другой регион.

Огромную разницу играет то, какие социальные группы в данном обществе в момент острого кризиса могли мобилизовать противоборствующие политические элиты и контрэлиты. Конкретно речь тут идет об относительной доле третьего класса – субпролетариата. Строго говоря, это даже не класс, а широкая остаточная категория населения, которое уже раскрестьянилось, но не стало структурированным городским пролетариатом. В других

странах и эпохах их называли маргиналами, люмпенами, «улицей», посадскими. Термин «субпролетариат» предпочтительнее, поскольку он указывает на сочетание в структуре доходов домохозяйства зарплат от работы по найму с ресурсами подсобного хозяйства, кустарных промыслов, мелкой торговли, частного извоза, «шабашки» и прочих видов деятельности, которые государство считает неформальными, если не криминальными. Эпизодически доходы субпролетарских семей могут быть весьма велики, чему наглядно свидетельствуют частные кирпичные особняки (зачастую недостроенные) и престижные автомашины-иномарки (зачастую с сомнительными документами) среди малообустроенных пригородов и поселков Северного Кавказа.

Субпролетариат крайне разнороден и нестабилен, отчего не только особенно труден для обобщений, но и сам по себе принципиально не способен действовать как единый класс. Субпролетарское «простонародье» вступает в политику, как правило, в качестве митинговой поддержки национальных движений. В этом случае недостатки социального статуса оборачиваются преимуществом. Недавнее сельское прошлое, низкий образовательный уровень и соответствующие бытовые практики делают субпролетариев более этничными и нередко более религиозными в сравнении с устоявшимися горожанами. Сюда же относятся типичные гендерные ориентации и навыки молодых субпролетариев, для которых более доступен и оттого привлекателен мужской силовой образ спортсмена-единоборца (борца, боксера) либо просто «джигита», в современных условиях с узнаваемыми повадками приблатненного хулигана.

Добавьте к этому и негородскую демографическую стратегию субпролетарских семей, в которых обычно сочетается несколько поколений, включая немало детей и подростков. Ситуацию хорошо иллюстрирует социологическое исследование времен перестройки. При очень низком уровне официальной зарплаты в совхозном секторе Чечено-Ингушетии (в среднем порядка 80 советских рублей в месяц) значительное число мужчин (от 20 до 40 тыс. чел.) ежегодно уходило на заработки за пределы республики, в основном на стройки Сибири и Казахстана. Свыше двух

третей женщин было занято исключительно в домашнем хозяйстве. Более же всего впечатляет демографический разрыв между городом и селом. Если в Грозном, в том числе среди городских чеченок и ингушек, на женщину в детородном возрасте приходилось менее двух детей (как и повсюду в крупных советских городах), то в негородских поселениях рождаемость оставалась высокой, порядка четырех-пяти детей [11]. В итоге субпролетарские пригороды и поселки оказываются способны выставить в политику значительную массу активных и культурно более «этничных» бойцов.

Бедствия Северного Кавказа постсоветского периода отнюдь не исключительны. Это часть, пожалуй, самой главной глобальной дилеммы нашей эпохи. Как афористично подметил великий историк современности Эрик Хобсбаум, «для 80 процентов человечества Средневековье внезапно окончилось в 1950-е годы»[12]. Впрочем, даже Хобсбаум здесь слишком осторожен. На самом деле окончательно завершилось не Средневековье, а куда более длительная историческая эпоха, восходящая истоками к Неолитической революции. В течение нескольких тысячелетий абсолютное большинство человечества обитало в деревнях и самостоятельно воспроизводило все основные условия своей жизнедеятельности – продовольствие в первую очередь, но также и прочно укорененные в семье и общине социальные практики воспитания и передачи навыков новым поколениям, контроля девиантности, ритуальной организации своего досуга и духовной жизни. Не стоит романтизировать сельский уклад жизни. Он был подчинен авторитарной патриархии глав семейств и никогда не был легким и бесконфликтным, регулярно обрушиваясь из-за достижения экологических пределов перенаселения, эпидемий, войн и прочих исторических бедствий. Однако сельский уклад обладал вы-

[11] Гужин Г. С., Чугунова Н. В. Сельская местность Чечено-Ингушетии и ее проблемы. Грозный : Чечено-Ингуш. кн. изд-во, 1988.

[12] Hobsbawm E. The Age of Extremes. A History of the World, 1914–1991. N. Y. : Vintage Books, 1994. P. 288. (Эта книга сегодня переведена почти на тридцать языков, в том числе на русский – см.: Хобсбаум Э. Эпоха крайностей. М. : Независимая газета, 2004.)

сокой предсказуемостью, заданной обычаем, и способностью самовосстанавливаться усилиями малых традиционных групп. Доиндустриальные общества различных типов существовали вполне отдельно от властвующих элит и государств, которые взимали дань, но редко вмешивались в хозяйственную организацию, предоставляя крестьянству расти, как траве.

Все это рушится с приходом современного транспорта и электричества, с доступом к новым рынкам, промышленно произведенным товарам, современному образованию и внешним для села видам занятости (включая вербовку на индустриальные стройки и, конечно, военный призыв). Подвоз продовольствия извне благодаря рынкам, государственным усилиям либо гуманитарной помощи в периоды голода снимает стародавний жестокий ограничитель демографического роста. Плюс к тому даже самая базовая санитария и медицина резко понижают традиционно высокую смертность, особенно среди рожениц и детей. Это приводит к демографическому взрыву, который начался два-три столетия назад на Западе, затем охватил остальные страны Европы, включая Россию, и уже во второй половине XX в. становится подлинно глобальным.

Как показывает исторический опыт Запада и, ближе к нам, России, демографический рост со временем стабилизируется и даже идет вспять. Однако между понижением исторически высокой смертности и соответствующим понижением рождаемости проходит несколько поколений. И это очень неспокойные времена, полные массовых миграций, бунтов, войн, эсхатологических религиозных, националистических либо классово-революционных движений. Полезно иногда вспомнить, что происходило в сегодня такой «остывшей» к конфликтам Европе между 1789 и 1945 гг. и еще в 1968 году. Весь мир сегодня находится где-то посреди сопоставимого исторического перехода, хотя аналогия далеко не полная. Западная Европа, заметим, в свое время сделалась господствующим центром современной миросистемы и так получила возможность решать многие проблемы за счет колониальной экспансии. Сегодня миру едва ли грозит завоевание богатого и демографически стареющего Севера более бедным и перенаселен-

ным Югом (сценарий тотальной войны цивилизаций, к счастью, относится к разряду идеологического алармизма, который перестает выглядеть пугающе при серьезном разборе организационно-политических условий подобной гипотезы). Представляется не только более желательной, но и более вероятной некая общемировая «разрядка напряженности» или даже более институционализированная социально-экономическая демократизация [13]. Основания для долгосрочного оптимизма дает не столько вера в распространение либеральных ценностей, сколько уже вполне обозначившиеся тенденции к геополитической децентрализации и выравниванию экономических уровней различных регионов мира. Когда конфликты становятся слишком затяжными и бесперспективными, политики всех сторон склонны уходить от идеологической чистоты и заключать циничные компромиссы [14].

Однако в среднесрочном плане нам предстоят довольно смутные времена – смутные, поскольку приемлемые и реалистичные политические варианты едва ли просматриваются. Историко-демографический переход стран Запада проходил в условиях мощной индустриализации и военных мобилизаций. Это оттягивало значительные людские ресурсы, но при этом также давало простому «человеку с ружьем» и работнику у станка изрядную коллективную силу, с которой вынуждены были считаться господствующие элиты. Это и было основными причинами демократизации Запада в последние полтора-два столетия [15]. Вероятно, трехтактная динамика урбанизации – индустриального конфликта – демократизации сегодня возникает либо вскоре должна возникнуть в быстро развивающемся Китае. Пусть в менее явном виде, то же самое происходило позднее и в Советском Союзе, достигнув кульминации в брежневском варианте субсидируемого общества потребления и перестройке, которая, увы, не смогла закрепиться из-за распада самого объекта демократизации, то есть

[13] Арриги Дж. Адам Смит в Пекине. К политической экономии современности. М. : ИНОП, 2009.

[14] Collins R. Secularization: Religious and Political // Paper presented to the 20th anniversary ASSR conference on mobility. 2007. January.

[15] Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства, 990–1992 гг.

государства. В результате Северный Кавказ даже более, нежели большинство регионов бывшего СССР, демонстрирует после 1991 г. скорее обратную динамику деиндустриализации, дедемократизации и деурбанизации, что означает вовсе не возрождение деревень, а размывание современной городской среды и регресс к субпролетарским практикам. Норберт Элиас, основоположник изучения процессов, формирующих цивилизованные манеры и навыки, достаточно трезво предполагал и возможность обратного процесса – децивилизования [16]. Регрессивные тенденции будут продолжаться до тех пор, пока некий рыночный ли, плановый или гибридный механизм не породит новую индустриальную волну и не возродит городскую структуру занятости с соответствующими социальными ролями и практиками.

Выводы

Мне бы хотелось избежать каких-либо окончательных заключений. Задачей данной главы было хотя бы пунктирно наметить подходы к прояснению трех ключевых вопросов, которые лишь косвенно, если вообще фигурируют в текущих дебатах об исламском возрождении/угрозе и Северном Кавказе. Это вопрос организационных и идеологических особенностей исламской религии, восходящих ко временам ее возникновения; вопрос исторического прошлого Северного Кавказа и социальной динамики сопротивления горцев; и вопрос о месте Северного Кавказа в постсоветском и мировом переходном кризисе. Надеюсь, доводы были изложены достаточно ясно, пускай и по необходимости сжато, и подтолкнут читателя к более плодотворным и трезвым размышлениям.

Позволю лишь сфокусировать внимание на заключительном тезисе. Ислам не выступает ни неким самостоятельно направленным и целостным фактором, ни тем более причиной нынешнего состояния дел на Северном Кавказе. Ислам к середине 1990-х гг. оказался последним традиционным символическим ресурсом для

[16] Элиас Н. О процессе цивилизации : в 2 т. М. ; СПб. : Университет. книга, 2001.

этнических обществ региона после провалившихся идеологических проектов советского социализма, западнического либерализма и местного национализма. Но и тогда ислам не стал целостным проектом, а как минимум несколькими нередко соперничающими проектами.

Для большинства старых и новых постсоветских верующих ислам стал личной и семейной формой нормативно-этической и самодисциплинирующей обороны перед лицом распада прежней советской модели общества и связанных с ней ожиданий. В этой функции ислам мало чем отличался от бытового ритуального возрождения христианства [17]. Ровно также, как их русские собратья по классу, бывшие номенклатурные чиновники и нувориши стали инвестировать часть сверхдоходов в строительство религиозных зданий и показные публичные ритуалы, что с их стороны было заурядным и, как всегда, не слишком эффективным «пиаром». Остается вопросом, будут ли со временем обжиты новехонькие мечети, выстроенные по турецким «евростандартам». Тем не менее исламские традиции несомненно оказались значительно более живыми и эмоционально активными. Это скорее результат более непосредственной связи народов Северного Кавказа со своим деревенским прошлым, нежели имманентных черт ислама.

Действительно, особую роль сыграли юридические и воинские особенности ислама в политическом проекте фундаментализма. Этому способствовало сочетание, как минимум, трех обстоятельств: постсоветской анархии в ее нормативно-этических и силовых (криминальных, как и, увы, военных) проявлениях, ответ на которую давал изначальный ислам; достаточно близкой исторической памяти об эпических временах Кавказской войны и имамата Шамиля; наконец, восстановившихся каналов взаимодействия со странами Ближнего Востока, где Северный Кавказ был воспринят как зона возможной идеологической, геополитической и (особенно для Турции) коммерческой экспансии. Представления об эффективности зарубежных подрывных цен-

[17] Старые церкви, новые верующие. Религия в массовом сознании постсоветской России / под ред. К. Каариайнена, Д. Е. Фурмана. СПб. : Лет. сад, 2000.

тров, несомненно, крайне завышены и, подобно всем теориям заговора, плохо переносят проверку логикой и фактами. Роль зарубежного влияния все-таки была значительной, хотя и не напрямую, а более опосредованно, через трансляцию идеологических и организационных образцов, которые воспринимались и воспроизводились на Северном Кавказе местными активистами преимущественно из ищущей статуса и смысла жизни молодежи. В этом динамика исламского влияния удивительно напоминает динамику западного идеологического влияния, причем не только либерального. Конечно, российские власти после серии «цветных» революций более обеспокоили права человека, гендер, экология и другие темы, финансируемые западными фондами. Но ведь когда сами чиновники ради показного престижа усваивают жаргон школ бизнеса, а силовики облачаются в спецназовскую форму из голливудских боевиков – это ведь тоже статусные стратегии подражания престижным образцам и социально-психологического конструирования себя.

Исламский фундаменталистский проект, как становится очевидно сегодня, по прошествии более десятилетия, заведомо не мог представлять той надежды или опасности, которую ему приписывали. Да, во времена имама Шамиля унаследованная от пророка матрица преодоления внутренней анархии в клановом обществе и борьбы с империями иноверцев могла быть применена практически буквально. Но ислам не может организовать современное общество сам по себе, без достаточно эффективной современной государственности (в чем и состоит секрет успеха Ирана или Турции, но не Афганистана и Чечни). Вопрос для Северного Кавказа и остального мира сегодня – откуда взять эффективное и социально ответственное государство, способное организовать социальное воспроизводство и создавать такие общественные блага, как безопасность улиц, строительство дорог, оплату труда учителей и врачей, и не в последний черед, рыночная контрактная дисциплина и честность. Вполне можно допустить, что воссоздание общества будет иметь религиозную нормативную составляющую. Но надежды на моральное возрождение останутся, как водится, утопией без экономической и административной состав-

ляющей. Даже такая необычно практичная религия, как ислам, не располагает инфраструктурным потенциалом необходимого размаха. Потребуется, скорее всего, сопряжение нескольких известных нам источников социальной координации – рынков, государства, религиозных и моральных сообществ, политических движений. Каким образом? Это и есть главный вопрос.

Теперь уже вполне уверенно можно заключить, что путинская Россия все-таки подавила ваххабитское повстанчество на Северном Кавказе. Подобно большинству военно-идеологических движений современности, джихад Шамиля Басаева пользовался очень ограниченной и, как правило, вынужденной поддержкой меньшинства северокавказского населения[18]. Этот джихад стал возможен лишь в условиях полураспада государственности. Он был принципиально обречен на поражение, поскольку не мог выдвинуть сколь-нибудь реалистичной программы реконструкции современного общества, в то время как, по крайней мере, силовые и финансовые компоненты российской власти стали быстро восстанавливаться в начале 2000-х годов. Еще летом 2008 г. возрождение российской государственности выглядело уверенно восходящим трендом. Капиталистический кризис, буквально как пожар охвативший мир осенью 2008 г., грозит теперь совершенно обратными тенденциями. Хотя возобновление повстанчества видится маловероятным, поскольку басаевская кампания трагически привела к уничтожению его социальных баз и дискредитации ультратеррористической стратегии, куда труднее предсказать, каковы окажутся последствия новой экономической депрессии. Мы вступили в период, когда пали уже последние глобальные идеологические утопии – исламский фундаментализм, с одной стороны, и западнический неолиберализм – с другой. Впрочем, едва ли возможен в условиях глубокого кризиса мировых финансов и сырьевых рынков также и проект более местного размаха – силовое державное возрождение путинского периода. Способна ли нынешняя российская власть идеологически и чисто административно

[18] Kalyvas S. The Logic of Violence in Civil War. N. Y. : Cambridge University Press, 2006.

перейти к решительно кейнсианской, если не просто социалистической оборонительной политике в условиях мирового капиталистического кризиса, остается, по меньшей мере, большим вопросом. Увы, куда проще прогнозировать экономический спад и усобицы среди загнанных в свои углы экономических, центральных и региональных элит.

Более предсказуемы лишь неидеологические стратегии выживания. На микроуровне семей это станет продолжением уже пережитого в начале 1990-х годов. Здесь северокавказские общества имеют некоторое «преимущество отсталости», если несколько расширить применимость классического термина Александра Гершенкрона. Именно в силу гораздо большей, в сравнении с прочими регионами России, сохранности патриархальных социальных структур внутри семей, народы Северного Кавказа обладают большим (но насколько большим?) запасом прочности в плане социальной психологии и микроэкономики домохозяйства. Нагляднейшее тому подтверждение – продолжительность жизни, которая в Ингушетии или Дагестане, статистически беднейших и опаснейших регионах России, тем не менее удивительным образом превышает федеральный уровень. Ислам на этом бытовом уровне, несомненно, сохранит значительный стабилизационный потенциал, а следовательно, идеологическое влияние.

ЧАСТЬ III

РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Глава 12
ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТЬ

Итоги электорального цикла 2007–2008 гг. не только сформировали новую конфигурацию власти, но и отчетливо обозначили новые задачи, поставленные перед Россией внутри- и внешнеполитической ситуацией. Выступая на расширенном заседании Госсовета (февраль 2008 г.), тогдашний Президент РФ В. Путин заявил о необходимости использования накопленного страной опыта и ресурсов для следующего, инновационного этапа в развитии страны до 2020 г., для разработки долгосрочной стратегии. Жизненно необходимым представлялось намерение уйти от инерционного, энергосырьевого сценария развития, который не позволяет ни модернизировать экономику, ни добиться необходимого прогресса в повышении качества жизни российских граждан, ни обеспечить безопасность страны и ее нормальное развитие. Единственной реальной альтернативой внутренним и внешним угрозам России должна стать стратегия инновационного развития, опирающаяся на одно из главных конкурентных преимуществ – на реализацию человеческого потенциала, на наиболее эффективное применение знаний и умений людей. «Темпы такого инновационного развития должны быть кардинально выше тех, что мы имеем сегодня», – подчеркнул В. Путин [1].

В свете такой стратегии все больший научный и практически-политический интерес приобретает социальное и политическое самочувствие российского общества, оценки теми или иными социальными группами реального положения вещей в различных сферах общественной жизни и их готовность к его изменению в лучшую сторону. Немаловажное значение имеют представления массовых слоев населения в отношении будущего, а также прогнозы на этот счет представителей властвующей элиты. При всей упрощенности и несовершенстве этих оценок они представляют собой ту социальную

[1] Путин В.В. Жить по-человечески // Российская газета. 2008. 9 февр.

реальность, которая будет во многом определять ход и исход политического процесса и, как следствие, конфигурацию политических сил и институтов на ближайшую и отдаленную перспективу.

Особый интерес представляет собой анализ регионального среза общественного мнения. Внимание к специфике социально-экономического и политического положения регионов позволяет сопоставлять траектории их развития и дает реальную возможность создать более адекватный и реалистичный портрет страны на нынешнем этапе ее эволюции.

Воронежская область: среднестатистическая инерция

Воронежская область расположена в Центральном федеральном округе, в Центрально-Черноземном регионе. Она является одной из наиболее крупных по территории (52,4 тыс. кв. км), численности населения (2 312,9 тыс. чел.) областью Центрального федерального округа РФ. Область состоит из 32 административных районов и двух территорий административного управления. Городское население составляет 62 %. Областной центр – город Воронеж.

Как и все субъекты Российской Федерации, Воронежская область обладает рядом специфических характеристик (наличие внешней границы, высокая доля сельского хозяйства, результаты выборов и др.), которые пытается использовать в отношениях с федеральным центром. В то же время по ряду показателей область можно отнести к среднестатистическим регионам. Все последние десятилетия она переживает тяготы реформирования с его непоследовательностью и неудачами. Структура общественного производства в советский период была такова, что основной доход в региональный бюджет приносили крупные предприятия оборонной промышленности. Программа конверсии ударила, в первую очередь, по этим предприятиям, превратив регион из перспективного в дотационный.

На начало 2005 г. в Воронеже число промышленных предприятий составило чуть более 1 % среди 34 тысяч учтенных в Статистическом регистре хозяйствующих субъектов предприя-

тий и организаций всех видов деятельности, без индивидуальных предпринимателей. Преимущественной формой собственности является частная собственность – 83,1 %. На предприятиях города производится оборудование для нефтегазовой промышленности, экскаваторы, тяжелые механические прессы, станки, синтетический каучук и автомобильные шины, мостовые и алюминиевые конструкции, сложные радиоэлектронные комплексы. Объем промышленного производства, по сравнению с 1995 г., в Воронеже практически не вырос (на 2,7 %, если быть корректными), в области в целом возрос на 10 %[2].

В последнее время эти предприятия стали объектом пристального внимания различных структур, стремящихся осуществить процедуру банкротства, не считаясь с интересами рабочих. Вследствие этого в области не раз возникали несанкционированные властями протестные действия, связанные с перекрытием городских автомагистралей, пикетированием зданий областной и городской администраций и т. д. Сложности с занятостью и достаточно большой процент скрытой безработицы представляют собой один из серьезных конфликтогенных факторов, оказывающих непосредственное влияние на восприятие жителями области социально-экономических и политических реалий.

Другим дестабилизирующим фактором выступает уровень и качество жизни, серьезно уступающие среднероссийским показателям: среднемесячная заработная плата работающих воронежцев в настоящее время составляет около 10 тыс. рублей[3]. Демографическая ситуация в области в 2005 г. также выглядела угрожающе: наблюдалась естественная убыль населения, которая увеличилась против соответствующего периода 2004 г. на 5 %. В области 31,8 % от общей численности населения составляют пенсионеры.

По уровню доходов бюджета на душу населения в 2005 г. область заняла 16-е место среди областей Центрального федерального округа; по расходам бюджета на душу населения – пред-

[2] См.: Воронеж в цифрах : стат. сб. Воронеж, 2005.

[3] Воронеж в цифрах : стат. сб. Воронеж, 2007.

последнее 17-е место соответственно. Сегодня она не входит в число высокодотационных регионов, где уровень финансовой зависимости превышает 40–50 %, однако степень зависимости от центра остается достаточно высокой. Так, в 2004 г. собственные доходы областного бюджета составляли 64,2 %, финансовая помощь центра – 35,8 %.

Высокая степень зависимости от центра проявляется в недостаточности собственных средств для осуществления серьезных инновационных проектов. Со стороны регионального руководства предпринимаются определенные шаги в этом направлении, однако для шести крупных инвестиционных проектов стоимостью 33,82 млрд руб. все еще не удается найти ни государственного, ни частного финансирования. В целом же областные программы созвучны федеральным или являются их составной частью. Определенную стимулирующую роль в экономическом развитии области может сыграть включение предприятий, ориентированных на ВПК, в федеральные инновационные программы.

Однако несмотря на возникновение в последнее время отдельных точек экономического роста, ситуация далека от благополучной. Например, по данным Главного управления Федеральной регистрационной службы по Воронежской области, число предприятий региона, находящихся в предбанкротном состоянии, превысило тысячный рубеж. По этому показателю область вышла на второе место после Москвы, обогнав Санкт-Петербург. Между тем до 2005 г. Воронеж не входил даже в первую тройку этого списка.

Аккумуляция протестного потенциала

Какие факторы оказывают влияние на социальное самочувствие граждан в регионе и их политические предпочтения? Социальное самочувствие граждан, особенно на региональном уровне, напрямую зависит от их материального положения и соответствующих социальных гарантий. Однако реализуемая сегодня федеральным центром модель социальной политики не является осознанной и системной и не дает ощутимых результатов. Слабый

учет региональной специфики, при централизаторских мономерах, приводит к тому, что каждый регион адаптирует спущенные сверху указания «под себя», пытаясь найти собственный выход из сложившегося положения.

В связи с тем, что социально-экономическая ситуация в предстоящий период вряд ли серьезно изменится в лучшую сторону, социальное самочувствие воронежцев останется прежним. Реализация национальных проектов в регионе дает определенные положительные результаты, но они слишком незначительны, чтобы кардинально изменить социально-психологическую ситуацию в лучшую сторону. Рост тарифов ЖКХ, инфляция могут обострить и без того напряженную ситуацию в этой сфере, тем более что у воронежцев есть солидный опыт борьбы на этом поприще. Митинг против повышения цен на услуги ЖКХ в апреле 2002 г. был первым в России и самым массовым за все время пребывания В. Путина в должности Президента РФ (30 тысяч участников). Последующие протестные акции, направленные против введения в действие ФЗ № 122 (монетизация льгот), также были весьма многочисленными. Поэтому рост протестных настроений и их трансформация в массовые акции протеста, вызванные социально-экономическими причинами, полностью не исключены. К тому же динамика подобных акций развивается по нарастающей: в период с января 2005 г. по 31 марта 2006 г. в Воронежской области состоялось около 70 акций протеста (для сравнения: в 2003 г. – 39, в 2004 г. – 20). В общей сложности в указанный период на улицы Воронежа и других населенных пунктов области с целью протеста выходили около 32 тысяч человек.

Таким образом, можно заключить, что в региональном политическом сообществе аккумулируется протестный потенциал, о чем свидетельствует как количество акций протеста, так и их тематика. Как показывает анализ данных, самыми чувствительными проблемами, способными мобилизовать жителей Воронежской области на открытое проявление недовольства, остаются тарифы на услуги ЖКХ, отмена льгот (ФЗ № 122) и общее содержание проводимых правительством России социально-экономических реформ. Особый эффект и масштабы протест по этим направлениям приоб-

ретает в случае его совмещения с символическими датами (Первое мая, Девятое мая). Как правило, главным организатором этих акций является КПРФ, традиционно располагающая в регионе сильными позициями. Вместе с тем заметно присутствие в акциях протеста региональной тематики: в октябре-ноябре 2004 г. инициативная группа дважды организовывала массовые митинги против банкротства «Водоканала», насчитывавшие более тысячи человек каждый. Довольно успешно презентовали себя предприниматели, оппонировавшие городской власти в вопросе о переносе Центрального рынка на другое, менее удобное для них место. Весьма заметно ведут себя и воронежские профсоюзы, принимающие активное участие во всех протестных действиях, связанных с социально-экономической политикой правительства. Особенно массовыми эти действия оказываются в тех случаях, когда солидарность с профсоюзами выражают левые партии, прежде всего КПРФ, «Трудовая Россия», региональное движение «Солидарность». Достаточно массовыми оказались митинги, организованные Облсовпрофом совместно с КПРФ и посвященные плачевной ситуации в ВПК и в агропромышленном комплексе. Заслуживает внимания проблема реформы образования, активно лоббируемая Министерством образования и науки, но не встречающая однозначной поддержки ни в профессиональной среде, ни в обществе в целом. С учетом того что Воронеж является поистине студенческим городом (концентрация студентов – одна из самых высоких в России), накопление протестного потенциала в молодежной среде способно серьезно дестабилизировать ситуацию в городе и в области.

Одним из новых и весьма эффективных направлений гражданской активности горожан стала борьба за сохранение исторического облика Воронежа. В частности, неформальная организация «Союз горожан» во главе с депутатом городской думы А.В. Сысоевым в июле 2007 г. успешно провела общественную кампанию по защите Кольцовского сквера, располагающегося в историческом центре города. Путем сбора подписей (обращение к мэру подписали более 20 тысяч воронежцев) и мобилизации политической воли в среде депутатов и общественных деятелей удалось добиться от администрации города отказа от сооружения в Кольцовском сквере трехэтаж-

ного торгово-развлекательного центра. Принято решение, в соответствии с которым из областного бюджета предполагается выделить деньги на реконструкцию сквера.

Слабость политических факторов как источников протеста

В сравнении с социально-экономическими политические факторы играют существенно меньшую роль, хотя полностью их воздействие на социальное самочувствие и политические предпочтения населения исключать не следует. Например, осложнение отношений с Белоруссией и Украиной (так называемые «газовые конфликты» 2007 г.) вызвало тревогу и было встречено с неодобрением достаточно большим количеством воронежцев. С другой стороны, активные перемещения по стране тогдашнего президента В. Путина и кандидата в президенты Д. Медведева, их прямое общение с населением, как правило, встречали поддержку, обеспечивая высокие рейтинги популярности политических лидеров страны.

При этом сугубо политические акции оппозиции, преследующие цель дискредитировать нынешний политический курс и осуществляющего его президента, не пользуются широкой поддержкой. В первую очередь это относится к так называемым «маршам несогласных». По данным воронежского Института общественного мнения «Квалитас», большинство горожан (59 %) ничего не знают о проведении «маршей несогласных», проходивших в разных городах России. Каждый третий горожанин сообщил, что что-то слышал об этих маршах «краем уха». Хорошо осведомлены об этих событиях только 9 % горожан. Чаще других демонстрировали свою информированность молодые люди с высшим образованием и хорошим материальным положением [4].

В Воронеже 29 мая 2007 г. также состоялся «марш несогласных», однако до места акции на Адмиралтейской набережной добрались только 50 протестантов. Местные власти предприняли

[4] См.: Институт общественного мнения «Квалитас». Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2007-06 (114). С. 10.

все меры для того, чтобы не допустить массового участия горожан в этом мероприятии. При этом оповещение воронежцев о нем было организовано плохо. Как показали результаты опроса постфактум, о том, что в Воронеже состоялся протестный марш, знают только 6 % горожан (среди воронежских студентов таких оказалось немного больше – 13 %). 27 % жителей г. Воронежа «что-то слышали» об этом марше, чаще всего это были люди с высшим образованием. Ничего не знали о марше 67 % опрошенных (среди людей пенсионного возраста это число возрастает до 72 %) [5].

Вместе с тем слабая осведомленность о формах протеста, практикуемых российской либеральной оппозицией, не означает неприятия протеста как такового. Так, на вопрос о том, оправданны ли запреты «маршей несогласных», предпринимаемые властями всех уровней, смогли дать ответ только 39 % горожан. Каждый десятый воронежец одобряет запрещение «маршей несогласных», но 29 % опрошенных придерживаются противоположной точки зрения. Пожилые люди чаще других выступают за запрет, молодые, напротив, высказываются в защиту. Столь либеральные позиции воронежцев, их высокая лояльность к иной точке зрения и политической оппозиции объясняются, на наш взгляд, заметным удельным весом студенческой молодежи в социальной структуре города, а также традицией протестных акций, сформировавшейся в последнее десятилетие.

Что же касается собственного участия, то воронежцы в подавляющем большинстве (80 %) не желают принимать участие в «маршах несогласных», 68 % категорически отказались участвовать в этой акции при любых условиях. Не отрицают возможности своего участия в «марше несогласных» лишь 10 % горожан, из них 4 % достаточно твердо заявили о своем намерении присоединиться к протестующим. Каждый десятый опрошенный затруднился с ответом на этот вопрос. Таким образом, горожане хоть и не участвуют в большинстве своем в протестных акциях оппози-

[5] Институт общественного мнения «Квалитас». Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2007-06 (114). С. 10.

ции, однако полагают, что их запрещение – это ошибочная и неконституционная мера [6].

Электоральное поведение в эпоху Путина

Наряду с уличными протестными акциями традиционной формой политической активности является электоральное участие.

Парламентские выборы 1999 г.

Парламентские выборы 19 декабря 1999 г. вошли в электоральную историю России в связи с успехом избирательного объединения «Единство» (оно же «Медведь»), созданного в качестве пиар-проекта, претендующего на статус новой «партии власти». Ошеломительный успех «Единства» в Воронежской области – заповедной зоне так называемого «красного пояса» (то есть зоне левых политических ориентаций) раскрывает некоторые явные и скрытые механизмы российского политического процесса, в том числе и на региональном уровне.

К избирательным урнам 19 декабря 1999 г. пришло около 63 % правоспособных граждан Воронежской области. Результаты голосования представлены в таблице 1.

Таблица 1

Результаты голосования на выборах 1999 г.

Избирательные объединения	Результаты голосования по России (в %)	Результаты голосования по Воронежской области (в %)
КПРФ	24,29	29,97
«Единство» («Медведь»)	23,32	32,66
«Отечество – вся Россия»	13,33	менее 5
Союз правых сил (СПС)	8,52	менее 5
Блок Жириновского	5,98	7,35
«Яблоко»	5,93	менее 5

Как следует из таблицы, результаты голосования за право- и левоконсервативные партии («Единство», ЛДПР, КПРФ) в Во-

[6] Институт общественного мнения «Квалитас». Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2007-06 (114). С. 12.

ронежской области оказались выше, чем в среднем по России, тогда как либеральные партии – СПС и «Яблоко» – не снискали здесь достаточной поддержки, для того чтобы преодолеть проходной барьер. С учетом того что коммунисты и жириновцы всегда имели в Воронежской области сильные позиции, возникает вопрос о том, чьими голосами воспользовались те, кто спешно соорудил «Единство», «украсив» его именами и портретами популярного министра (С. Шойгу), юриста (А. Гуров) и спортсмена (А. Карелин).

Сравнение декабрьских данных с результатами предыдущих голосований в Воронежской области (парламентских выборов 1995 г., президентских выборов 1996 г.) позволяет предположить, что к «Единству», вероятнее всего, отошли голоса тех избирателей, кто на прошлых выборах (в первую очередь президентских) голосовал за Б. Ельцина или А. Лебедя (в первом туре), а также частично голоса В. Жириновского. Это те избиратели, предпочтения которых – при всем их разочаровании в политике последних лет – не могли быть отданы левым в силу их стойкой антикоммунистической предубежденности. Кроме того, это люди с так называемым «подданническим» типом политической культуры, которые всегда поступают так, как требует или просит власть.

Сказанное, разумеется, не означает, что не сыграл свою роль личностный фактор – популярность в народе С. Шойгу и А. Карелина. И все же главную роль, на наш взгляд, сыграли ситуативные, привходящие факторы, и избиратель руководствовался чувствами, а не разумом и не трезвым расчетом. Не исключено, что особый демонстрационный эффект имело появление в Воронеже министра МЧС, причем незадолго до выборов.

Особый интерес представляет вопрос о причинах, побудивших избирателей отдать свои голоса за ту или иную политическую партию или объединение. Чаще прочих упоминаются такие мотивы, как доверие или симпатия к лидерам, надежды на способность именно этой партии вывести страну из кризиса, знакомство с программой и лозунгами партии и т. п. Применительно к «Единству» данные фонда «Общественное мнение» подтвердили давно уже отмеченный наблюдателями факт – *острый спрос на*

новых людей. Так, если в среднем по массиву позиция «симпатизирую лидерам этой партии» набрала 36 % голосов, то в электорате «Единства» она составила 55 %. Иными словами, каждый второй избиратель – «симпатизант» этой партии руководствовался мотивом доверия к лидерам. Тем самым лишний раз подтверждается известное политологам свойство российского избирателя: он больше, чем среднестатистический европеец, склонен персонифицировать конкурирующие политические силы и ориентироваться не на программы, а на лидеров. Механизмы же партийной идентификации в российской политической культуре развиты сравнительно слабо, что вполне соответствует слабости партийно-политической инфраструктуры в целом. Тем более что процесс строительства «партии власти» на старте каждой новой избирательной кампании начинался практически заново.

Парламентские выборы 2003 г.

Декабрьские выборы в Государственную думу 2003 г. также имели свои особенности. Явка на этот раз оказалась существенно ниже той, что наблюдалась на выборах 1999 года. Немногим больше половины правоспособных граждан Воронежской области (56 %) пришли к избирательным урнам и сделали свой политический выбор. Голосование «против всех» оказалось на порядок ниже того, что предсказывалось социологами (4,5 %), хотя в отдельных одномандатных округах этот показатель действительно оказался достаточно высоким. Основная же мотивация тех, кто вообще проигнорировал выборы, заключалась в отсутствии доверия к этому институту демократии: голосуй – не голосуй, все равно ничего не изменится к лучшему.

Что же касается непосредственного выбора избирателей, то он во многом прогнозировался, хотя без сенсаций все-таки не обошлось. Главным победителем, как и предсказывалось, стала пропрезидентская «Единая Россия». Мощь задействованного ею административного ресурса была настолько велика, что удивила даже видавших виды наблюдателей от ОБСЕ, вынужденных квалифицировать российские выборы как свободные, но несправедливые.

И с этим трудно не согласиться: «партия власти» безраздельно царила в информационном пространстве, беззастенчиво используя многочисленные возможности входящей в ее состав региональной и столичной бюрократии, вплоть до отключения света на ряде участков во время подсчета голосов. Столь же вольным было ее обращение с символикой и ценностями, возведенными в ранг партийных: мелодия советского гимна в рекламном ролике сбивала с толку даже бывалых аналитиков, как бы возвещая приход новой наследницы КПСС. Помимо прочего, поддержка «Единой России» демонстрирует прочно сохраняющийся в массовом сознании национальный конформизм, установку на лояльность традиционной власти с ее знакомыми и привычными атрибутами. Второй финалист – КПРФ – существенно потеряла в поддержке, в том числе и со стороны своего бывшего электората. Часть его отошла к «Единой России», другая часть – к «свежеиспеченному» блоку «Родина», само создание которого, очевидно, преследовало именно эту цель. Но главной ошибкой лидеров КПРФ было решение о включении в партийные списки представителей крупного капитала, связанных с ЮКОСом и М. Ходорковским. Придание этих списков огласке вызвало в свое время бурю негодования рядовых коммунистов и сочувствующих и серьезно повредило имиджу КПРФ как партии-защитницы трудового народа. Помимо прочего, лидеры компартии вели избирательную кампанию очень невыразительно, «подарив» соперникам такие традиционные и выигрышные для себя темы, как бюджетная консолидация природной ренты, реформа ЖКХ и т. д.

Благодаря теме природной ренты, ставшей заглавной в избирательной кампании 2003 г., стремительно взошла звезда «Родины» – нового политического блока, представленного как зрелыми (В. Геращенко, В. Варенников), так и сравнительно молодыми политиками (С. Глазьев, Д. Рогозин). Лидеры «Родины» смогли презентовать себя как новую политическую силу, не скрывающую своей патриотической, а временами и националистической направленности. Опасения наблюдателей по поводу того, что в России возникло «второе издание Жириновского», имели под собой основания. Фактическое удвоение В. Жириновским своего

электората говорило об ущемленном национальном достоинстве тех «бедных и русских», на кого и рассчитывали политтехнологи ЛДПР.

Что касается провала правых партий, то он также прогнозировался, хотя и в гораздо меньших масштабах. На наш взгляд, вина лежит в значительной степени на них самих, не считавшихся должным образом с реальными настроениями и ожиданиями, существовавшими в обществе.

Несмотря на серьезный успех «Единой России», сумевшей благодаря избирательному законодательству трансформировать полученные ею 37,5 % голосов в более чем 68 % мест в Государственной думе, функцию политической стабилизации парламентские выборы 2003 г. не выполнили. В обществе, особенно в регионах, сохранялись настроения разочарования, недоверия к политическим институтам и персонам, за исключением президента В. Путина, а также к самой электоральной процедуре. Опросы, проводившиеся воронежским Институтом общественного мнения «Квалитас» в 2005–2007 гг., показали, что происходило увеличение количества тех горожан, кто не собирается идти на выборы (2005 г. – 8,8 %, 2006 г. – 10,7 %, 2007 г. – 16,8 %) и затруднившихся ответить (2005 г. – 10,5 %, 2006 г. – 11 %, 2007 г. – 22,5 %)[7]. Можно сделать вывод о том, что избиратели Воронежа все больше разочаровываются в самом институте выборов как в демократической процедуре и склонны проявить абсентеизм, игнорируя те или иные политические кампании.

Парламентские выборы 2007 г.

Накануне парламентских выборов 2007 г. также проявились специфические черты, присущие этому электоральному циклу. На политическую ситуацию в регионе оказывали влияние многие факторы, такие как внутриэлитная борьба в центре, межпартийные объединения и размежевания, раскрутка тех или иных партийных

[7] См.: Институт общественного мнения «Квалитас». Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2007-05 (113). С. 3.

брендов в федеральных и местных СМИ и т. д. Подготовка к думским выборам велась достаточно напряженно, тем более что на этот раз цена вопроса была особенно высока. Повышенную активность проявляли две «партии власти» – «Единая Россия» и «Справедливая Россия», что создавало сумятицу в головах региональной элиты по вопросу о том, на кого делать ставку. Весьма заметно активизировали свою деятельность партийные комитеты КПРФ, поскольку в Воронежской области всегда имелись сильные региональные структуры этой партии. Правда, в ее руководстве тоже обострились разногласия, но электорат коммунистов всегда отличался дисциплинированностью и голосовал в точном соответствии с указаниями центрального партийного руководства. Шансы умеренных националистов также представлялись весьма высокими, поскольку настроения ксенофобии в регионе выражены достаточно отчетливо.

Что касается правых партий – «Яблока», СПС, то у них изначально было очень мало шансов для прохождения в Государственную думу. Отношение населения Воронежа к правым партиям на всем протяжении 2007 г. оставалось резко негативным. Об этом свидетельствуют данные опроса, проведенного городской социологической службой «Квалитас» в мае 2007 года. Так, на вопрос о том, какие из партий хотели бы видеть жители Воронежа в Государственной думе, ответы распределились следующим образом: «Единая Россия» – 44, 5 %, КПРФ – 21, 3 %, «Справедливая Россия» – 14, 3 %. Более всего воронежцы не хотели бы видеть в нижней палате российского парламента «Яблоко» (25,1 %), ЛДПР (23,4 %) и СПС (16,4 %)[8]. «Яблоко» показывало наихудшее соотношение сторонников и противников его присутствия в стенах российского парламента: последние имели пятикратный перевес над сторонниками. Причинами являются как разочарование населения в либеральных ценностях, проводником которых в России являлась партия Г. Явлинского, так и усталость от персоны достаточно вялого в последние годы лидера партии.

[8] Институт общественного мнения «Квалитас». Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2007-05 (113). С. 7.

Применительно к воронежскому региону структуры «Яблока» на протяжении всего последнего времени выглядели резко ослабленными и не пользовались заметной поддержкой населения.

Что касается СПС, то ее структуры в области, и особенно в Воронеже, гораздо более жизнеспособны, имеются яркие лидеры, совмещающие мандат депутатов городской думы с активной ролью в рамках гражданских инициатив (например, «Союза горожан»). С учетом заметного успеха правых на региональных выборах 2006–2007 гг. создавалось ощущение, что и в Воронежской области их шансы на прохождение в федеральный парламент не выглядели совсем уж безнадежными.

Однако реальные результаты декабрьских парламентских выборов 2007 г. не оставили правым никаких шансов. При явке в 66,88 % правоспособных граждан Воронежской области их голоса распределились следующим образом: «Единая Россия» – 57,46 %, КПРФ – 16,7 %, ЛДПР – 10,09 %, «Справедливая Россия» – 9,18 %. Обращает на себя внимание более низкий результат «Единой России» в Воронежской области, чем в среднем по стране (63 %). По городу он оказался еще ниже (45,4 %). Напротив, КПРФ и ЛДПР всегда имели в Воронежской области достаточное количество сторонников, что и сказалось на результатах выборов. Не последнюю роль сыграло недовольство широких слоев населения социально-экономической ситуацией в области, особенно на фоне успешного развития некоторых соседних областей, в первую очередь Липецкой и Белгородской. Успех «Справедливой России» объясняется тем, что часть электората все-таки восприняла ее как вторую «партию власти», социальная программа которой смотрелась более выигрышно, чем у «Единой России». Не исключено также, что избиратели восприняли эти две партии как дублеров, чьи различия носили в большей степени условный характер.

Президентские выборы 2000, 2004 гг.

Президентские выборы 2000 г. знаменовали собой завершение операции «Преемник», то есть передачу президентом Б. Ельциным властных полномочий выбранному им на роль преемника

В. Путину. Последний в должности директора ФСБ, а затем председателя российского правительства зарекомендовал себя надежным гарантом статус-кво для правящей элиты и олицетворением порядка для широких слоев населения. Вместе с тем слабая публичность и принадлежность к крайне непопулярному семейству Ельциных сыграла свою роль в ходе президентских выборов 2000 года. При явке в 69 % В. Путин набрал в среднем по России только 52,52 % голосов избирателей, хотя и далеко обошел своих ближайших преследователей – Г. Зюганова (29 %) и Г. Явлинского (5,85 %). Результат В. Путина по Воронежской области оказался идентичным общероссийскому.

Президентские выборы 2004 г. происходили уже в иной социально-экономической и политической ситуации, поскольку в них принимал участие не малоизвестный, хотя и высокопоставленный чиновник, а действующий президент, имевший определенные заслуги перед населением в плане решения его материальных проблем. Предопределенность результатов этих выборов побудила соперничающие партии выставить в роли участников не партийных лидеров, а их дублеров (Н. Харитонов, КПРФ) и даже охранников (О. Малышкин, ЛДПР). При явке в 64,3 % убедительную победу, в том числе и в Воронежской области, одержал действовавший президент В. Путин (71 %).

Президентские выборы 2008 г.

Ход и результаты парламентских выборов 2 декабря 2007 г., в первую очередь прояснение расстановки политических сил в центре и в регионах, позволили спрогнозировать исход еще более важных, президентских выборов. Стало ясно, что большинство ждет от преемника В. Путина существенного изменения ситуации в лучшую сторону или, как минимум, продолжения умеренно-патерналистского курса.

Как показывали предварительные опросы местных социологических служб, в Воронежской области наибольшие шансы на успех имели два кандидата – вице-премьеры российского правительства С. Иванов и Д. Медведев (18 % и 14 % соответственно), одна-

ко уровень их поддержки был существенно ниже общероссийского. По-видимому, для среднестатистического воронежца ни С. Иванов, ни Д. Медведев на тот момент не являлись безусловными политическими кумирами, однако подходящей альтернативы им не находилось. Ближайший «преследователь» лидеров Г. Зюганов пользовался поддержкой всего 10,5 % опрошенных[9].

Результаты голосования 2 марта 2008 г. внесли некоторые коррективы в эти предварительные опросы. Победитель Д. Медведев получил 70,28 % голосов избирателей (в Воронежской области 66,27 %), Г. Зюганов – 17,72 % (в Воронежской области – 22,58 % голосов). Общероссийский результат В. Жириновского составил 9,35 %, (в Воронежской области – 8,95 %), А. Богданова – 1,3 % (в Воронежской области – 0,95 %). Вместе с тем, несмотря на большую сдержанность воронежцев в проявлении верноподданнических чувств, было очевидно, что в ближайшее время никаких серьезных изменений в расстановке политических сил в Воронежской области не произойдет. Регион остается достаточно консервативным в своих предпочтениях, традиционно лояльным к «партии власти», какого бы цвета она ни была (за исключением крайне непопулярного «Выбора России» после либерализации цен в начале 1990-х гг.).

Региональные власти и выборы

Конфликты между губернатором В.Г. Кулаковым и мэром Воронежа Б.М. Скрынниковым давно уже стали рутинными и никакого серьезного влияния на политической процесс в регионе не оказывали. 2 марта 2008 г. воронежцы выбрали нового мэра, которым стал бывший председатель Воронежской городской думы, представитель действующей в области команды, член партии «Единая Россия» С. Колиух. То обстоятельство, что город возглавил однопартиец губернатора В. Кулакова, давало основание надеяться на прекращение откровенных и неприличных сканда-

[9] Институт общественного мнения «Квалитас». Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2007-05 (113). С. 9.

лов, систематически возникавших между городской и областной властью. Однако характер их разногласий не сводился только к личной неприязни, но затрагивал и более серьезные вопросы, включая распределение финансовых средств и объектов собственности. Отсюда конфликты, вероятнее всего, будут возникать и впредь, но протекать в более скрытых формах.

Среди политических событий регионального масштаба самым серьезным стала отставка в феврале 2009 г. губернатора В.Г. Кулакова и назначение на эту должность бывшего министра сельского хозяйства А.В. Гордеева. Очевидными причинами смены одного из первых «путинских» назначенцев, выходца из ФСБ Кулакова, стало общее недовольство населения результатами его деятельности.

К этому времени как на уровне региональной элиты, так и в массовом сознании, сформировался запрос на новую команду, которая бы действовала более энергично, решительно и эффективно, чем старая. Деятельность областной думы к 2009 г. оценивали положительно только 15 % горожан, отрицательно – 56 %, ничего не знали о ее деятельности 22,7 % опрошенных. Это максимальные значения недоверия с февраля 2001 года. Оценки Воронежской городской думы еще хуже: только 13 % оценивали ее деятельность положительно, а 59 % ставили «неуд». По отношению к прошлому замеру в 2004 г. на 11 % увеличилось число отрицательных оценок горожан. Следовательно, эти оценки выставляются осознанно, а не являются только эмоциональной реакцией на положение дел в областном центре. Рейтинги доверия областной и городской администрации оставались стабильно низкими на всем протяжении наблюдений.

Столь же определенным являлось отношение горожан к деятельности губернатора В. Кулакова. Подводя итоги политического года 2007 в регионе (последнего стабильного докризисного года), социологи выясняли мнение воронежцев относительно того, удалось ли ему за прошедший год изменить ситуацию в области к лучшему. Положительный ответ на этот вопрос дали только 9,2 % респондентов, преимущественно обеспеченные люди, с высшим образованием, в возрасте 25–29 лет. Основная же масса опрошенных

(63,9 %) полагала, что все осталось по-прежнему (чаще всего это молодые люди в возрасте 18–24 лет со средним образованием и плохим материальным положением). При этом каждый пятый воронежец (21,3 %) считал, что ситуация даже ухудшилась [10].

СМИ

Заметную роль в общественно-политическом развитии региона играют СМИ. На территории Воронежской области по состоянию на 1 января 2005 г. было зарегистрировано 359 СМИ (печатные – 267, информагентства – 22, электронные СМИ – 92, из них 40 телепрограмм и 50 радиопрограмм). 265 единиц являлись негосударственными и 6 – с муниципальным участием. Доля государственных СМИ составила примерно четверть от общего количества. Численное превалирование негосударственных СМИ, однако, не отражало реального соотношения основных информационных потоков общественно-политической информации. Подавляющее большинство негосударственных СМИ относились к специализированным изданиям и функционировали на рекламно-информационном рынке. Практически все общественно-политические газеты, выходящие в районах области, действовали с участием различных структур областной администрации. Для воронежской прессы характерна финансовая непрозрачность, но очевидно, что медиахолдингов в области нет из-за отсутствия крупных ФПГ [11].

Наряду с федеральным законодательством деятельность СМИ в регионе регулируется нормативными актами Воронежской области: Уставом Воронежской области, Избирательным Кодексом Воронежской области, Законом «Об информации Воронежской области», Законом «О порядке распространения эротической продукции на территории Воронежской области», тридцатью постановлениями и тремя распоряжениями, касающимися различ-

[10] См.: Институт общественного мнения «Квалитас». Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2007-12 (120). С. 11.

[11] Центрально-Черноземный Центр Защиты Прав Средств Массовой Информации. URL: http://mmdc.narod.ru/analitics/analitic_6.html.

ных аспектов деятельности СМИ [12]. Не все из них тщательно прописаны и соответствуют принципам и нормам федерального законодательства. В частности, со стороны центра защиты прав СМИ имелся ряд претензий к распоряжению Администрации Воронежской области «О внесении изменений в работу управления по связям с общественностью администрации Воронежской области» от 30 октября 2007 года.

В Воронежской области успешно действует Центр защиты прав СМИ (далее – ЦЗП) – единственный из «выживших» восьми организаций, созданных для защиты прав журналистов по проекту Фонда защиты гласности в 1996 году. Его партнерами являются Фонд защиты гласности и другие авторитетные организации, работающие в сфере свободы слова. В 2004 г. при участии юристов ЦЗП воронежскими журналистами был создан свой профессионально-этический орган саморегулирования. Последний, однако, не приобрел веса и влияния в журналистской среде. ЦЗП осуществляет обширную по направлениям и проблематике деятельность (мониторинг свободы слова, защиту прав СМИ в суде; правовой анализ готовящихся к публикации материалов; обучающие лекции и семинары), причем не только в масштабах региона. В качестве ключевых проблем СМИ в Воронежской области ЦЗП выделяет:

- привязку к властным структурам, продиктованную главным образом материальными соображениями (это касается, прежде всего, некоммерческой прессы и СМИ в районах области);
- отсутствие закона о праве граждан на доступ к информации и навыков пользования свободой слова;
- внутреннюю цензуру;
- отсутствие корпоративности и низкую профессионально-этическую культуру прессы;
- гораздо более уязвимые, по сравнению с воронежскими, позиции журналистов, работающих в районах, прежде всего, в отношениях с властными структурами[13].

[12] http://www.ruj.ru/materials/voronezh/z_law_vor.htm.

[13] Лежанина Е. Фонд защиты гласности считает воронежскую прессу «относительно несвободной». URL: http://www.rg.ru/2007/01/12/voronezh.html.

В соответствии с данными исследования, проведенного Службой мониторинга ЦЗП СМИ в 2000 г. в рамках проекта «Общественная экспертиза. Анатомия свободы слова», воронежский медийный рынок характеризовался как достаточно развитый. На 1 000 человек приходилось по 322 экземпляра газет и журналов, что являлось одним из самых высоких показателей по России. При этом средняя подписная цена на местные издания оказалась в 1,18 раза выше среднероссийской величины. Исследование выявило, что соотношение объема государственных дотаций и рекламных денег в медийном бюджете равно 21 к 79. Медийная модель определялась как конфронтационная с достаточно высокой степенью свободы прессы. Индекс свободы доступа к информации составил 52 %, индекс свободы производства информации – 41,3 %, индекс свободы распространения информации – 21,6 %[14]. Однако ни по объективным данным, ни по субъективным оценкам воронежские СМИ «четвертой властью» не являлись. По результатам опроса, проведенного Институтом общественного мнения «Квалитас» в феврале 2005 г., 46 % опрошенных журналистов не были склонны называть себя «четвертой властью». Для трети респондентов такое определение звучало как издевательство[15].

Основная линия политического размежевания проходила между СМИ, связанными с мэрией г. Воронежа, с одной стороны, и связанными с областной администрацией – с другой. При этом именно конфронтационная модель, наряду с иными факторами, позволила сохраниться в Воронеже достаточно профессиональной журналистике и определенному доверию к СМИ со стороны населения. Избрание мэром члена «Единой России» С. Колиуха породило серьезные опасения в журналистской среде по поводу перспектив свободы прессы[16].

Динамика конфликтов с участием прессы на территории Центрально-Черноземного региона показывает наибольшую вов-

[14] http://www.freepress.ru/arh/book_2000/044.shtml.

[15] Литвинцев Г. Четвертая власть? Да вы издеваетесь! URL: http://www.rg.ru/2005/03/18/pressa-opros.html.

[16] См.: Лиходзиевский В. Хлеба и слухов. URL: http://www.bereg.vrn.ru/article697.html.

леченность в различные конфликты именно воронежских изданий, что в современной России является положительным показателем, свидетельствующим о выполнении СМИ своей социальной роли (см. табл. 2).

Таблица 2

Динамика конфликтов с участием прессы на территории ЦЧР

Регион	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
По всему ЦЧР	116	206	232	161
Из них:				
Воронеж	44 (38 %)	61 (29,6 %)	67 (29 %)	51 (31,7 %)
Курск	13 (11,2 %)	41 (20 %)	34 (14,6 %)	36 (22,4 %)
Липецк	21 (18,1 %)	30 (14,5 %)	33 (14,2 %)	26 (16,1 %)
Белгород	11 (9,5 %)	23 (12,1 %)	40 (17,2 %)	19 (11,8 %)
Тамбов	13 (11,2 %)	12 (5,8 %)	12 (5,2 %)	19 (11,8 %)
Тула	5 (4,3 %)	12 (5,8 %)	21 (9 %)	8 (5 %)
Рязань	9 (7,7 %)	27 (13,1 %)	25 (10,8 %)	2 (1,2 %)

Окончание таблицы 2

Регион	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
По всему ЦЧР	132	126	105	79
Из них:				
Воронеж	72 (54,5 %)	83 (66 %)	60 (57 %)	45 (57 %)
Курск	10 (7,5 %)	6 (4,6 %)	6(5,8 %)	5 (6,3 %)
Липецк	26 (19,7 %)	8 (6,3 %)	11 (10,5 %)	8 (10 %)
Белгород	6 (4,5 %)	3 (2,4 %)	5 (4,7 %)	2 (2,5 %)
Тамбов	2 (1,5 %)	5 (4 %)	3 (3 %)	4 (5 %)
Тула	12 (9 %)	6 (4,7 %)	2 (1,9 %)	3 (4 %)
Рязань	9 (7,7 %)	27 (13,1 %)	25 (10,8 %)	2 (1,2 %)

Статистика, собранная ЦЗП СМИ, позволяет фиксировать обозначившиеся тенденции. Как свидетельствуют сами работники центра, данные мониторинга – только вершина айсберга, отражающего сложившееся положение дел. Чаще всего конфликты с участием СМИ возникают в связи с нарушениями, связанными с поиском и получением информации, с нарушениями лицензионных и регистрационных правил, с нарушениями неимущественных прав физических и юридических лиц.

Взгляд на перспективы демократизации сквозь призму Воронежской области

Одним из наиболее сложных вопросов нынешнего политического развития России остается вопрос о том, сохраняются ли перспективы демократизации страны и ее регионов в долгосрочной перспективе или авторитарный тренд приобретает все более отчетливую и прочную траекторию как на региональном, так и на федеральном уровне. Как представляется, эта проблема заслуживает отдельного самостоятельного исследования. Вместе с тем, как показали результаты экспертного опроса и фокус-групп (май 2006 г.), демократическая перспектива для России в целом и для Воронежской области, в частности, не закрыта, хотя и адресована весьма отдаленному будущему. Большинство региональных экспертов убеждено в том, что на ближайшее десятилетие России обеспечен скорее авторитарный (в мягком или жестком варианте), нежели демократический вариант развития. На него «работали» такие факторы, как концентрация ресурсов в руках правящей элиты, благоприятная конъюнктура на мировом рынке энергоресурсов, характер институтов, конфигурация сил в политической элите, массовые настроения населения и т. д.

Между тем большинству экспертов в качестве **наиболее желательной перспективы** представлялась **развитая демократия** с прочными институтами гражданского общества, зрелой общественной самоорганизацией (включая независимое местное самоуправление), открытыми контактами с соседними странами, включая трансграничную экономическую, культурную и политическую интеграцию. Это видение будущего России подтверждается прогнозом об усилении – в отдаленной перспективе – таких демократических институтов, как выборы, Государственная дума, партийно-политическая система, местное самоуправление, то есть **о возрастании роли институтов гражданского общества** в политической жизни страны. Следовательно, региональные эксперты все-таки не склонны были расставаться с демократическим проектом и не считали его будущее в России полностью безнадежным.

Краткосрочное будущее региона (до 2008 г.) представлялось экспертам безрадостным в силу социально-экономических причин (экономическая стагнация, обнищание населения и т. д.). В политической сфере это означало сохранение слабо конкурентного политического режима с доминирующей партией, контролирующей публичное политическое пространство и номенклатурно-бюрократической системой управления. В более отдаленной перспективе возрастали оптимистические прогнозы, связанные с влиянием центра на региональную ситуацию, либо со сменой власти в регионе, либо с процессом укрупнения регионов, постепенно набирающим силу.

Региональная элита как субъект политического процесса представлялась экспертам слабо консолидированной, раздираемой клановыми и корпоративными противоречиями, неэффективной и недостаточно легитимной, прежде всего в силу высокой роли теневых процессов в регионе, которые, по их мнению, будут не ослабевать, а усиливаться. Специфическими чертами региональной элиты являлись консерватизм, коррумпированность, отсутствие общественной поддержки и, как следствие, неэффективность. Взаимоотношения ее с представителями федерального центра оценивались скорее как клиентелистские либо полностью зависимые; фигур, способных влиять на политику федерального центра, практически не было. Вероятность обновления региональной элиты в ближайшее время в целом выглядела невысокой: низкую вероятность обновления отметили более 50 % экспертов, среднюю – 40 % экспертов. Как незначительную определили эксперты и вероятность появления в регионе фигур, способных повлиять на политику федерального центра. По мнению половины экспертов, в ближайшем будущем они, скорее всего, не появятся [17].

Хотя наиболее желаемым сценарием эксперты считали разграничение полномочий и перераспределение финансовых потоков в пользу регионов, ситуация с Воронежской областью представлялась им недостаточно определенной. В отношении спосо-

[17] См.: Будущее Центрально-Черноземного региона в контексте общероссийских политических процессов / под ред. А. В. Глуховой. Воронеж : Воронеж. обл. тип. – Изд-во им. Е. А. Болховитинова, 2008. С. 38–58.

бов формирования региональных и местных органов власти прогнозировалось сохранение уже существующих институтов и процедур. Потенциал общественных организаций и институтов местного самоуправления в становлении гражданского общества оценивался экспертами невысоко, хотя в будущем его роль прогнозировалась как более весомая.

Выводы

Таким образом, обозначившийся в 2000-е гг. тренд социально-экономического развития укрепляет авторитарно-бюрократические свойства существующего политического режима, иерархический социальный порядок и оставляет мало места для демократизации в политической сфере. Правящая элита интерпретирует эти свойства как достижение стабильности; население, опасаясь ухудшения ситуации, мирится со своим положением.

Однако такая ситуация чревата возникновением разного рода «рукотворных кризисов», способных ударить по уровню и качеству жизни широких слоев населения. Россия живет в значительной мере за счет перераспределения природной ренты, что является одним из ключевых вызовов ее безопасности. Отсюда главной задачей правящих кругов должна стать подлинная модернизация экономики, обеспечение устойчивого социально-экономического развития и гарантирование гражданам России достойного уровня жизни. Однако для реализации этих целей необходимо совершенно иное качество государственного управления. Между тем госаппарат, по словам В. Путина, является в значительной степени забюрократизированной, коррумпированной системой, не мотивированной на позитивные изменения, а тем более на динамичное развитие. Как показывают данные экспертного опроса, проведенного Левада-центром по заказу фонда «Либеральная миссия», на данный момент ситуация неопределенности выгодна правящей элите и может продлиться еще достаточно долго[18]. Нео-

[18] См.: Гудков Л., Дубин Б. Иллюзия модернизации: российская бюрократия в роли «элиты» // Pro et contra. 2007. № 3 (37). Май-июнь. С. 73–97.

пределенность, прежде всего, прав собственности и слабость институтов в целом предотвращает появление оппозиционных групп, претендующих на власть. Однако в дальнейшем из-за неэффективности управления, роста социального расслоения, в том числе и в региональном разрезе, конфликта поколений, прогнозируемого экспертами, экономического кризиса могут повыситься социально-экономические и политические риски. Отсюда действительно поворотными в истории России могут стать выборы 2012–2016 гг., когда возникающие проблемы станут настолько серьезными, что элита будет вынуждена реагировать на них нестандартными политическими решениями, включая возвращение к демократическому вектору общественного развития России[19].

[19] См.: Гельман В. Из огня да в полымя? Динамика постсоветских режимов в сравнительной перспективе // Политические исследования. 2007. № 2. С. 81–108.

Глава 13
ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Общее направление эволюции политической системы региона в период с 2000 по 2010 г. может быть представлено в виде нескольких доминирующих тенденций:

1. Постепенная «федерализация» области публичной политики.

2. Пересмотр роли и значения исполнительной власти как актора политического процесса в регионе.

3. Сокращение поля публичной политики и гражданской активности.

4. Выработка новых элементов гражданского общества как результат политической и экономической реформистской программы партии власти.

5. Постепенное «вползание» региональных политических партий в системный кризис, сокращение их числа и значимости в регионе.

Законодательное собрание Ростовской области как зеркало политической трансформации

Прежде всего стоит отметить, что в региональном масштабе меняется классическое понимание роли ветвей власти в общественной жизни: законодательная ветвь власти, призванная быть главным выразителем общественных интересов, становится частью исполнительной системы, что ярко проявляется в процедуре и итогах выборов в законодательное собрание Ростовской области (далее – ЗСРО).

Исполнительная власть региона к началу 2000-х гг. перестала быть исполняющей и превратилась в полноценного политического игрока, формирующего собственные политические пристра-

стия и собственный политический стиль, методы публичного политического действия. Само понятие «партии власти», появившееся в литературе в середине 90-х гг., постепенно изменило свое значение. Из широкого регионального политического блока, как правило, состоявшего из организаций правого толка, с достаточно кратковременными и аморфными принципами блокирования, оно превратилось в обозначение политической силы, сформированной по достаточно жестким и не всегда прозрачным принципам. Это понятие, тем не менее, не всегда носит исключительно конкретный политический смысл, так как под ним часто понимается любое лоббирование открытыми и неявными сторонниками правящей элиты интересов власти без уточнения своих политических пристрастий. Конкретизация политических интересов большей части политических игроков, игравших скрытую, непубличную роль, постепенно усиливалась с середины 2000-х гг. и плотно привязывалась либо к личности президента, либо к политической партии «Единая Россия». Это привело к доминированию в рамках региона одной политической силы на фоне постепенной утраты остальными своей публичной политической значимости.

Политический лагерь «партии власти» и сама исполнительная власть коренным образом пересмотрела свою избирательную стратегию на очередных (третьих) выборах в региональный парламент в марте 2003 года. Выборы в законодательное собрание области являются традиционно одними из самых важных для региона и вместе с тем могут рассматриваться как некоторый индикатор эффективности политических сил и властных структур. Во-первых, усилия власти были направлены не на широкий, аморфный по составу «провластный» политический лагерь, а на региональное отделение мощной федеральной «партии власти». Ею к 2003 г. стала «Единая Россия». Во-вторых, особенностью избирательной тактики региональных партийных структур явилось открытое согласование округов и списков кандидатов между партиями, принадлежавшими к «провластному» политическому лагерю, и «партией власти». Сама эта практика не нова как для нашего региона, так и для Российской Федерации в целом, и становится одним из механизмов преемственности, заменяющим

принцип открытой конкуренции. О тактике согласования много говорится в контексте блоковой тактики, используемой в политической борьбе. Подобный политический компромисс в марте 2003 г. в Ростовской области был реализован открыто и гласно и подавался как политическое завоевание, признак конструктивности и деловитости политических сил и отдельных лиц. Использование подобной политтехнологии объяснимо стремлением некоторых парторганизаций трансформироваться в форму бизнес-структуры и нарастить собственный уровень эффективности, что очень значимо в условиях постепенно падающего интереса населения к публичной политике как процессу. То есть партия в регионе, по мнению некоторых социологов и политтехнологов, превращается не в структуру гражданского общества, призванную в первую очередь реализовывать интересы определенных социальных групп во власти, а в некую холдинговую посредническую организацию между властью и группами интересов. Сложно характеризовать подобное объединение как профессиональное политическое лобби, так как затруднительно установить какие-либо постоянные источники интересов или ресурсов, кроме властного. Политическим структурам становятся присущи элементы социального арбитража, традиционно приписываемые власти. Социальное значение политической структуры, таким образом, постепенно выхолащивается. Обобщая сказанное, можно констатировать, что при формировании политических партий, к которым применимо экономическое понятие «проекта», теряется смысл и значение представительной формы демократии, если партии выражают интересы различных слоев общества не через соучастие во власти, а выступают лишь посредниками, работающими по законам маркетинга.

Третьи (2003) выборы ЗСРО подтвердили тезис партолога М. Дюверже, согласно которому мажоритарная избирательная система в один тур голосования приводит к формированию двухпартийной системы или коалиции вокруг двух наиболее сильных оппонентов. Данный опыт будет учтен и отчасти повторен на четвертых региональных выборах (2008 г.) в ЗСРО. Даже смешанное голосование не поменяло расклада политических сил, а толь-

ко усилило влияние и значение двух политических сил, «Единой России» и коммунистов, превратив между тем последних в пассивных наблюдателей в рамках самого собрания, оставляя им неблагодарную роль безответственной оппозиции, не позволив даже возглавить ни один комитет в рамках законодательного собрания нового созыва. В начале 2000-х гг. роль политических партий в выборах в ЗСРО была достаточно высока. На выборах в марте 2008 г. произошло вытеснение свободных политических агентов, что усилило тенденции превращения законодательного собрания региона из органа политического в орган административный.

В избирательной кампании 2003 г. участвовали два блока, обладавшие весьма различными ресурсами: коалиция «Правый берег», объединявшая кандидатов от «Яблока», «Единой России» и СПС, и левый блок во главе с КПРФ. Тем не менее полномасштабной политизированной агитационной кампании двух блоков на выборах не было, было декларативное, а не конкурентное выступление. Вызвано это было, прежде всего, тем, что данная дихотомия могла означать укрепление предвыборных шансов оппонентов действующей власти и поддерживаемых ею кандидатов. Поэтому сценарием большинства предвыборных ситуаций в округах стало противостояние деидеологизированного кандидата, поддерживаемого ростовской правящей элитой, и коммуниста.

«Партия власти», как и другие политические организации в области, предпочла не выдвигать кандидатов от собственных партийных структур. О своей принадлежности к политическим партиям заявили лишь 24 коммуниста, 5 «яблочников», 3 кандидата от СДПР, по 2 кандидата от ЛДПР и «Партии Возрождения России», и по одному кандидату от Народной партии РФ, АПР, СПС, «Единой России», общероссийского политического движения «В поддержку армии, военной промышленности и военной науки». И это притом, что, к примеру, «Единая Россия» на выборах поддерживала 42 кандидатов. То есть на основе опыта региональных выборов 90-х гг. был сделан вывод, что привязка кандидата к «провластному» политическому лагерю, а тем более к «партии власти» уменьшает его шансы расширить электоральную базу.

Кандидаты-хозяйственники, как вариант деполитизации политической борьбы на выборах, находились в более благоприятном конкурентном положении, нежели партийцы, в связи с тем что партийный представитель был зачастую ограничен рамками определенной идеологии, тогда как деидеологизированные кандидаты оказывались свободными в выборе своего электорального поля и могли пользоваться более широкими рекламными приемами. Тем более что российское избирательное законодательство не предоставляло политическим партиям исключительного права выдвижения кандидатов на выборах. Вследствие этого многие претенденты на выборные посты пытались отбросить партийную ответственность и выдвигаться самостоятельно, тем самым сокращая публично-политическое поле.

Нужно сказать, что и сами представители областных отделений политических партий не стремились к идеологическому позиционированию, ориентированному на региональную правящую элиту и проводимый ею политический курс. Они, скорее, идентифицировали себя в качестве подразделений общероссийских организаций, целью которых было продвижение в федеральные органы власти, нежели стремление к завоеванию власти на местном уровне. В этой связи донские партийцы практически не проявили себя в разработке альтернативных программ регионального развития, как правило, ограничившись использованием политических платформ общероссийских организаций. Эта тенденция усилилась на выборах 2008 г., все более превращая региональный процесс в малую копию федерального процесса. Это не способствовало возникновению региональной идеологической идентификации донских отделений партий, но вносило свою лепту в общую тенденцию деидеологизации регионального политического процесса. Ситуацию не изменил даже тот факт, что выборы в регионе в ЗСРО 2 марта 2008 г. прошли по пропорциональной системе: половину депутатов избрали по одномандатным округам, половину – по партийным спискам. Учитывая общую тенденцию деидеологизации и солидаризации с федеральными политическими институтами и фигурой президента, можно констатировать, что трансформация избирательной системы двигается по пути выхолащивания

публичной политической составляющей, связанной с открытой конкурентной системой отношений в обществе.

Деидеологизация становится объективным явлением, которое изменило смысл политического процесса в регионе. Представительные органы власти на новом конституционном этапе перестали обладать исключительно значимым ресурсным политическим потенциалом. В них, как правило, политические решения, уже принятые вне плоскости публичной политики, проходили лишь процедуру легитимации. А значит, региональный парламент, как и местные органы самоуправления, постепенно превращались из площадки для проведения политических дискуссий с целью принятия ответственных решений в декоративные органы. Это проявилось в регулярных заявлениях депутатов о недопустимости «политической демагогии». Дискуссии в них по тем или иным законопроектам, как правило, обнажающие суть идеологических разногласий депутатов, сводились к формуле, обозначенной спикером донского парламента второго созыва В. Поповым: «Трибуна Законодательного Собрания не место для выяснения политических пристрастий». Этика прагматизма и политического реализма в условиях выхолащивания публично-политического содержания социальных процессов превращается в инструмент ограничения собственно политического поля. В данном контексте предпринимались определенные действия по деидеологизации и деполитизации ЗСРО. Так, например, была усложнена процедура создания партийных фракций в законодательном собрании второго созыва, в связи с чем, даже имея 20 % депутатских мест, областные коммунисты так и не смогли создать партийную депутатскую группу.

В ЗСРО созыва 2008 г. остались только две реально действующие фракции: «Единой России» и КПРФ. Коммунисты смогли провести в ЗСРО пятерых из 50 депутатов-коммунистов: это братья Бессоновы, В.Г. Булгаков, А.И. Кондратенко, Н.И. Орлов. В ЗСРО создана фракция КПРФ, руководителем ее избран Бессонов Владимир Иванович, заместителем руководителя – Орлов Николай Иванович. Учитывая тот факт, что наиболее известные фигуры, как лидер донских коммунистов Н. Коломейцев, были из-

браны в федеральные представительские органы, то эта оппозиционность носит неочевидный для общественности характер. Получив на выборах 15,75 % голосов избирателей, партия коммунистов воспринимается представителями «Единой России» как свидетельство того, что власть недостаточно эффективно работает и коммунисты, как проявление протестного голосования, все еще существуют. Председателем законодательного собрания нового созыва стал Дерябкин Виктор Ефимович – руководитель фракции «Единая Россия» в ЗСРО, доминирование которой в донском парламенте в настоящий момент является подавляющим.

Реально действующая демократия должна способствовать формированию разнородного по политическому составу парламента. Именно эта множественность, или плюральность общественной жизни, и должна быть двигателем общественного прогресса. И демократические процедуры выборов призваны обеспечивать эту множественность, а не нивелировать ее.

Тем не менее нельзя констатировать, что ЗСРО превращается в институт, лишенный какого-либо политического влияния. ЗСРО за последние 8 лет приобрело статус легитимного и функционально обоснованного органа, с точки зрения политической элиты, но постепенно утратило фактический статус публично-политического органа. С одной стороны, это говорит о сокращении политического поля, с другой – о формировании устойчивой функциональной системы, в рамках которой вполне возможно дальнейшее политическое развитие. В условиях трансформации политического спектра на федеральном уровне вполне вероятно формирование нового расклада сил в донском парламенте на новых выборах в 2013 году.

Президентские выборы

Другим аспектом трансформации политического процесса являются президентские выборы в регионе. Первой тенденцией является выход в период с 2000 по 2008 г. на ведущие позиции в публичной политике в регионе одной политической партии. «Единство» вышло на политическую арену в федеральном масштабе в

сентябре 1999 года. А уже в январе 2000 г. было образовано ростовское региональное политическое общественное движение «Единство», очень быстро приобретшее статус «партии власти» в регионе и осенью того же года официально зарегистрированное как региональное отделение федеральной политической партии «Единство». Усиление позиции достаточно нейтральной с идеологической точки зрения политической силы вполне соотносится с общей тенденцией деидеологизации в регионе. Достаточно новым в сравнении с предшествующими годами было технологическое привязывание президентских выборов с губернаторскими выборами, а также с выборами в ЗСРО. 2 марта 2008 г. были проведены одновременно выборы Президента РФ, в ЗСРО и в местные органы власти. Избиратели получали по три бюллетеня одновременно. В условиях общего невысокого интереса к процессу выборов, при отсутствии политической борьбы и альтернативности, такая комплексная привязка оказалась действенным выходом из ситуации и свидетельством нового трансформационного явления: выборы в 2000–2008 гг. перестают иметь самостоятельное значение, а приобретают статус публичной легитимации существующего политического положения в регионе. Власть становится активным политическим актором, а не объектом воздействия общественно-политических сил.

Другим аспектом трансформации является изменение роли самой избирательной комиссии РО во главе с ее председателем, кандидатом юридических наук С.В. Юсовым. Начиная с середины 90-х гг. из исключительно технического органа избирательная комиссия превращается в аналитический центр, учебный центр по подготовке кадров, то есть она начинает выполнять социализирующую роль в регионе. Политическая инициатива переходит в руки власти, постепенно забирая ее из рук общественных и политических организаций, социализирующая роль в обществе которых на протяжении 2000-х гг. в регионе все более ослабевает.

Избирательный цикл 2000 и 2001 гг. показал эти тенденции вполне отчетливо. И новый Президент РФ, представляющий исполнительную власть, и солидаризирующийся с ним действующий губернатор области шли на выборы как управленцы, а зна-

чит, как прагматики, отстаивающие государственные интересы вне партийной идеологии. По-прежнему и президента, и губернатора в регионе поддерживали «партия власти» в новом «издании» и большинство «провластных» политических партий и общественных движений. К марту 2000 г. ростовское отделение предвыборного штаба В.В. Путина поддержали 25 подобных общественных структур («Единство», НДР, «Женщины России», ОВР, СПС и др.). В качестве оппонентов Путина предвыборную деятельность в области вели региональные избирательные штабы нескольких кандидатов на пост Президента РФ. Многие из них, не имея постоянно действующих региональных партийных структур, свели всю избирательную кампанию к использованию бесплатного эфирного времени. Другие (ЛДПР, «Яблоко», «Духовное наследие») были недостаточно инициативны, наступательны, а иногда и непрофессиональны в проведении предвыборной агитации.

Единственными весомыми оппонентами В.В. Путина на Дону были сторонники Г.А. Зюганова. Ячейка коммунистов на Дону, в отличие, например, от большинства других партий в регионе, является постоянно действующей не только в период выборов, но и между ними, что говорит об их политическом профессионализме и партийной дисциплине. Это сказывается на каждых выборах в 2000-е гг., когда только коммунисты составляют постоянную конкуренцию провластным и деидеологизированным кандидатам.

Итоги политической состязательности на выборах президента: 26 марта 2000 г. В.В. Путин одержал убедительную победу в Ростовской области – 53,33 % при общероссийском результате в 52,94 %. На втором месте – Г.А. Зюганов (32,54 %), на третьем – Г.А. Явлинский (5,18 %). Среди остальных кандидатов самый высокий процент голосов у В.В. Жириновского (2,42 %) и А.М. Тулеева (1,75 %), все остальные претенденты на пост главы государства не набрали и 1 % голосов.

Итогом устойчивых тенденций деидеологизации общественной жизни, падения уровня выраженности ценностных ориентиров в обществе становятся выборы Президента РФ 2 марта 2008 г., когда А. Медведев набирает 77,5 % голосов в донском регионе, что является пока рекордом для РО. Тем не менее

это закономерный итог указанных тенденций в регионе. Кроме коммунистов, ни одна политическая сила не показала активной политической деятельности. Ни СПС, ни «Яблоко», перенасытившие регион наглядной агитацией, ни «Справедливая Россия», ограничившаяся в большей степени конференциями и использованием эфирного времени, не составляли на совмещенных (2 марта 2008 г.) комплексных выборах реальной конкуренции партии «Единая Россия».

Необходимо отметить несколько тенденций выборов 2008 года. В предвыборной кампании преобладали стратегии рекламно-пропагандистского типа. Это самый традиционный способ коммуникации, при полном доминировании власти и политической элиты, в одностороннем порядке формирующей свой политический образ в обществе. Перевес в эфирном времени оказался на стороне кандидатов от «Единой России», которые в этих выборах предпочитали не скрывать политические пристрастия. Второй по популярности стратегией становится общественное информирование. Выборы освещались в СМИ, комментировались центральной избирательной комиссией РО на фоне спокойного и не слишком активного интереса общественности. Двусторонних моделей участия в политике, когда общество обсуждает или активно вмешивается в политический процесс, в 2008 г. почти не наблюдалось. Выборы прошли достаточно профессионально и организованно, тем не менее элемент конкуренции и политической интриги практически отсутствовал. Это говорит о безусловном прогрессе технических средств проведения выборов в регионе, достаточном профессионализме избирательных комиссий. Высокая явка – более 70 % в среднем по региону – говорит о формирующейся привычке населения участвовать в выборах. Это безусловно, позитивные результаты, достигнутые с начала 2000-х гг., тем не менее негативной стороной трансформационного процесса является выхолащивание политического содержания политического процесса, усилившаяся деидеологизация публичного политического пространства, усиленная «всеядностью» властной элиты, активно использующей наиболее сильные стороны программ оппозиционных политических сил.

Кризис партийной системы

Основные политические партии подошли к выборам в регионе в условиях наличия явных кризисных тенденций. Активность региональных отделов политических партий в России традиционно высока на выборах, как у предвыборных штабов, что временно превращает их именно в предвыборный штаб, осуществляющий конкретную краткосрочную задачу. А в долгосрочной перспективе большинство партий фактически пребывают в информационной «спячке». Между тем социальная и политическая роль партии в теории значительно выше и шире, чем роль предвыборного штаба. Таким образом, в России стратегическое планирование управления коммуникациями находится на уровне становления и пока мало зависит от действительных социальных задач, которые и должны решать политические и общественные организации. Это дополняется не самым высоким профессиональным уровнем региональных партийных деятелей. Особенно ярко это проявляется на муниципальных выборах на Дону, когда факты снятия кандидатов по техническим или процедурным основаниям становятся не просто регулярными, а являются фактическим ресурсом воздействия власти на неугодных кандидатов.

Новый ФЗ «О политических партиях» потребовал от партийных структур активизации собственной внутрипартийной жизни. В частности, в связи с необходимостью выполнения такого требования к общероссийским партиям, как наличие более чем в половине субъектов РФ региональных отделений численностью не менее ста человек, в Ростовской области широко развернулось партийное строительство. К 2003 г. было зарегистрировано более 30 региональных отделений общероссийских политических партий. В их числе партии, участвовавшие в предшествующих избирательных кампаниях на Дону, а значит, обладающие определенной электоральной базой и достаточно представительными местными организациями в области: КПРФ (зарегистрировала свое региональное отделение 03.2002), партия «Единство» и «Отечество» – «Единая Россия» (03.2002), ЛДПР (05.2002),

«Яблоко» (06.2002), АПР (09.2002), СПС (11.2002). Успехи этих шести политических партий в предшествующие избирательные кампании в области были достаточно заметны на выборах в федеральные органы власти (Госдума 1993, 1995, 1999 гг.). И, безусловно, меньшую их активность, а соответственно, и успехи можно было наблюдать на муниципальных выборах (1996–1997 гг., 2000–2001 гг., 2005–2006 гг.) и на выборах в ЗСРО (1994, 1998, 2003, 2008 гг.). Определенное значение в регионе в 2005–2007 гг. приобрела партия «Родина» и родственные ей КРО, а также «Справедливая Россия», значительно потеснившая КПРФ на выборах в 2008 году.

К 2009 г. ситуация приобрела несколько иной характер. Фактически свернула свою постоянную деятельность в регионе партия «Яблоко», многие из ее членов плавно перешли в «Единую Россию» или «Справедливую Россию» и баллотировались по их спискам. На выборах «Яблоко» отметилось активной наглядной агитацией, работал предвыборный штаб, но после выборов деятельность была снова прекращена. Начиная с 2004 г., в регионе, раздираемом внутренними конфликтами, СПС, как постоянная политическая организация, уже в 2008 г. функционировала скорее номинально, чем фактически. Ее деятельность сводилась к функциям предвыборного штаба. На выборах 2008 г. правые сделали ставку на наглядную агитацию, получив при этом контрудар в виде распечатанных от имени СПС лозунгов левого социалистического толка, что вызвало дезориентацию и недоумение у тех сторонников правых, что традиционно находились среди жителей крупных городов региона, прежде всего Ростова-на-Дону. Против лидера СПС Н. Белых в этот период развернулась кампания «черного» пиара на стройках и заводах города с самыми нелицеприятными словами и стихами. Полный провал на выборах в регионе стал закономерным итогом проваленной избирательной кампании. К 2009 г. также фактически свернута деятельность региональных представительств партий «Родина» и КРО, что стало неизбежным ввиду привязки их деятельности к федеральным процессам. Большая часть их сторонников принимало участие в деятельности «Справедливой России», пока-

завшей значительную активность в 2007 г. и развернувшей масштабную агитационную кампанию, тем не менее общий федеральный скромный итог в думских выборах и фактический провал в выборах в ЗСРО свели их влияние в регионе почти к нулю. Единственная оппозиционная партия, которая к 2009 г. сохранила значительный запас электорального доверия, – это КПРФ, сумевшая сохранить систему партийных ячеек и продолжавшая издавать периодические издания и вести регулярную агитацию на улицах города. Партия «Единая Россия», превратившаяся в регионального политического гегемона, остается пока почти единственной профессионально организованной политической силой, слабостью которой является только ее привязка к федеральным процессам.

К 2009 г. практически нивелировалась разница между политическими публичными процессами на федеральном и местном уровнях. Тем не менее необходимо отметить значительный рост технического, практико-политического, правового уровня политических процедур в регионе. Власть выступила организатором не только идеологического, но и практико-политического процесса в регионе. Безусловным минусом становится общая деидеологизация политического пространства, ослабление роли политических партий, снижение публичности в принятии политических решений. Общее понятие стабилизации в большей степени связано с укреплением федеральной власти, чем с формированием стабильной региональной политической системы, которая, скорее, становится формой легализации уже сформированных политических и властных институтов. Единственным свидетельством формирования новых элементов гражданского общества в регионе остается формирование товариществ собственников жилья, образованных в одном только Ростове-на-Дону в количестве более тысячи. Тем не менее этот процесс также инициирован властями и ими же поддерживается в рамках общей реформы ЖКХ.

Выводы

Таким образом, можно констатировать, что несмотря на доминирование в региональной политической системе административных методов над публично-политическими, процесс политической трансформации привел к формированию достаточно устойчивой региональной системы, что делает РО политически предсказуемым регионом. В регионе сложилась своя система коммуникационного взаимодействия между обществом и властью в условиях ослабленного влияния политических партий и гражданских структур.

Глава 14
СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ

За прошедшие восемь лет нового тысячелетия социально-экономическая и политическая ситуация на Северном Кавказе претерпела радикальные изменения, которым можно давать лишь предварительные оценки. К началу первого президентского срока В.В. Путина рассматриваемый регион находился на грани полномасштабной гражданской войны, детерминированной как стремительным развитием второй чеченской кампании, так и накопившимся грузом традиционных проблем, связанных с повсеместной стагнацией важнейших хозяйственных механизмов, массовой безработицей, национальными и конфессиональными противоречиями, полным управленческим бессилием коррумпированной этнократической элиты [1]. Второму российскому президенту удалось успешно завершить военную фазу затянувшегося конфликта в Чечне, существенно обновить региональные властные институты, постепенно восстановить жесткий контроль федерального центра над этническими республиками Северного Кавказа, практически утраченный во время известного «парада суверенитетов».

Вместе с тем можно констатировать, что хозяйственные проблемы лишь в незначительной степени утратили прежнюю остроту и без радикальных преобразований непременно напомнят о собственном существовании при неблагоприятных колебаниях экономической конъюнктуры, а религиозный и национальный экстремизм остается значимым фактором общественной жизни. Региональная этнократия не только не утратила огромного влияния на внутреннюю жизнь северокавказских субъектов РФ, но и успешно освоила новые, более изощренные формы коррупционного политического менеджмента. В известном докладе Д. Козака, являвшегося в период подготовки указанного аналитического

[1] См. подробнее: Этноэтатизм и этнократии на Юге России // Южнороссийское обозрение ЦСРИиП ИППК РГУ и ИСПИ РАН. Вып. 37. Ростов н/Д, 2006.

материала полномочным представителем Президента РФ в Южном федеральном округе, отмечалось, что «сформировавшиеся во властных структурах корпоративные сообщества монополизировали политические и экономические ресурсы. Во всех северокавказских республиках руководящие должности в органах власти, наиболее крупных хозяйствующих субъектах занимают лица, состоящие в родственных связях между собой. В результате оказалась разрушенной система сдержек и противовесов, что приводит к распространению коррупции»[2]. Ко времени вступления в должность Президента РФ Д.А. Медведева Северный Кавказ оставался одной из самых проблемных российских территорий, но тяжелое предчувствие приближающейся катастрофы отодвинулось на второй план, уступив передовые позиции настоятельной потребности в беспристрастном анализе реального характера и объективного значения свершившихся перемен.

Чечня

Естественным началом подобного исследования может стать характеристика социально-экономического и политического развития Чеченской Республики, являющейся показательным примером радикальных изменений хозяйственной и общественной жизни. На рубеже XX–XXI столетий Чечня стала своеобразным символом системного кризиса российской государственности, практически разрушенной преобразовательными экспериментами ельцинской эпохи. Мятежная республика, получившая благодаря Хасавюртовским соглашениям 1996 г. реальный путь к легитимной независимости, превратилась во второй половине 90-х гг. в криминальное государство, избравшее в качестве идеологической доктрины радикальный ислам. Характерными чертами чеченской действительности стали хищническое использование нефтяных ресурсов, систематические набеги на сопредельные российские территории, безжалостные шариатские суды и полнейшее бесправие местного населения, получившего вместо скорой неза-

[2] http://www.newsru.com/arch/russia/16jun2005/kozakdlkd.html.

висимости и материального благополучия управленческий хаос и фактическое всевластие полевых командиров [3].

Политические амбиции ичкерийских лидеров, подкрепленные финансовыми и идеологическими «инвестициями» зарубежных исламских фундаменталистов, стали главной причиной авантюрного рейда объединенных боевиков Ш. Басаева и Хаттаба в Ботлихский и Цумадинский районы Дагестана летом 1999 года. Указанные события не только стали отправной точкой стремительного взлета личной популярности В.В. Путина, но и усугубили внутренний раскол чеченского общества, что в значительной степени предопределило окончательный успех федерального центра в вооруженном противостоянии. Новая политическая элита Чечни, представленная преимущественно семейным кланом Кадыровых и поддерживаемая российскими властями, выросла из широкого слоя недавних борцов за ичкерийскую независимость, отколовшихся от А. Масхадова, попавшего на последнем этапе собственного правления под жесткий контроль радикальных полевых командиров. Недавние сторонники бессрочного джихада предпочли полное подчинение федеральному центру, отказавшись от дальнейшего сопротивления в обмен на социальные преференции и властные полномочия.

В настоящее время хорошим тоном для либерального экспертного сообщества стала жесткая критика чеченского политического режима, персонально заостренная против действующего президента Р. Кадырова [4]. Безусловно, социальные отношения и административные практики в Чечне совершенно не соответствуют общепринятым представлениям о гражданском обществе и правовом государстве, важнейшими принципами которых тради-

[3] См.: Современное положение Чечни: социально-политические проблемы // Южнороссийское обозрение ЦСРИиП ИППК РГУ и ИСПИ РАН. Вып. 4. Ростов н/Д, 2001.

[4] См., напр., многочисленные публикации известного историка и политолога С.М. Маркедонова: Маркедонов С. М. Сто дней Рамзана Кадырова. URL: http://www.apn-nn.ru/pub_s/1225.html ; Его же. Чеченский «сталинизм». URL: http://www.apn-nn.ru/pub_s/1195.html ; Его же. Выстрелы на дороге. URL: http://www.apn.ru/publications/article19789.htm ; Его же. Чечню отпустят в свободное плавание. URL: http://www.prognosis.ru/news/nacional/2006/3/1/markedonov.html.

ционно признаются всеобщее равенство перед действующим законом и неизменное уважение суверенных прав отдельной личности. Чеченский режим имеет абсолютно очевидный авторитарный характер, поскольку главным двигателем общественных процессов и основным катализатором управленческих решений является личная воля Р. Кадырова, опирающегося на неизменную поддержку федерального центра. В Чечне отсутствует конструктивная оппозиция, способная продемонстрировать даже минимальную социальную поддержку на местных или общероссийских выборах, а правящая элита формируется на основе личной преданности правящему клану. Местные силовые структуры, непосредственно контролируемые Р. Кадыровым, нередко действуют на основе практической целесообразности, которая не всегда адекватно соотносится с действующим российским законодательством. Чеченская политическая элита умело манипулирует подконтрольными средствами массовой информации, что определяет изначально прогнозируемые результаты федеральных и региональных выборов, на которых неизменно достигается нереально высокая явка зарегистрированных избирателей и фантастически высокий уровень общественной поддержки правящей партии. Указанный перечень можно дополнять другими принципиальными обобщениями и конкретными фактами, но он характеризует только отрицательные итоги прошедших восьми лет, формируя общий негативный образ современной Чечни.

Акцентируя основное внимание на значимых недостатках чеченского режима, сформировавшегося в послевоенный период, многие современные эксперты и публицисты не всегда рассматривают реальные условия, определившие последовательное формирование соответствующей общественной и властной структуры, а также стремятся избежать объективной характеристики видимых достижений местного руководства. Однако, даже не будучи убежденным сторонником действующих властей Чечни, следует признать, что авторитарный стиль реального управления в значительной мере соответствует сложной политической обстановке, важнейшим элементом которой является непрекращающаяся ожесточенная борьба с экстремистским подпольем, культивирующим ис-

ламский фундаментализм и регулярно получающим весомую финансовую поддержку от зарубежных спонсоров [5]. В последние годы в указанном противостоянии наступил очевидный перелом, связанный с последовательным устранением признанных лидеров террористических формирований и существенным сужением социальной среды, разделяющей сепаратистские настроения. Последнее обстоятельство определяется в первую очередь достаточно высокими темпами восстановления местной хозяйственной инфраструктуры, почти полностью разрушенной в процессе предшествующего вооруженного противостояния.

Целевые федеральные трансферты позволили действующим чеченским властям развернуть масштабное жилищное строительство, начать постепенное восстановление промышленных объектов, организовать новые рабочие места и поддержать социально незащищенные слои местного населения. Следует признать, что высокий политический рейтинг Р. Кадырова поддерживается не только известными стараниями заинтересованных социологов или жестким административным давлением на потенциально оппозиционных деятелей, но и благодаря позитивным изменениям в реальной жизни местных жителей, ассоциирующих благоприятные перемены с конкретными действиями собственного лидера, поддерживаемого федеральными властями. В целом необходимо заметить, что в рассматриваемый период Чечня оказалась наиболее динамично развивающимся регионом Северного Кавказа, достигшим серьезных успехов как в последовательной борьбе с этническим сепаратизмом и религиозным экстремизмом, так и в хозяйственном развитии. Главным препятствием для дальнейшего прогрессивного развития данного субъекта РФ является фактическое отсутствие важнейших институтов гражданского общества (независимые средства мас-

[5] См., напр.: Добаев И. П. Блокирование исламского радикализма в условиях Северного Кавказа // Отечественные записки. 2003. № 5 ; Его же. Исламский радикализм: генезис, эволюция, практика. Ростов н/Д, 2003 ; Его же. Исламский радикализм в современных этнополитических процессах на Северном Кавказе // Центральная Азия и Кавказ. 2000. № 6.

совой информации, легализованная конструктивно настроенная оппозиция, действенный контроль консолидированного социума за практической деятельностью властных структур), которые не смогут оформиться без качественной трансформации существующего политического режима, требующего существенной либерализации. Как представляется, подобная задача может быть успешно решена только при радикальном изменении современной позиции федерального центра, полностью поддерживающего авторитарные административные практики чеченской правящей элиты во главе с Р. Кадыровым.

Дагестан и Ингушетия

Непростая ситуация в Чечне может превратиться в идиллическую картинку даже при самом поверхностном анализе социально-экономических и политических процессов, протекающих в сопредельных регионах – Дагестане и Ингушетии. В указанных субъектах РФ начало XXI столетия не стало ожидаемым периодом системных изменений, которые позволили бы преодолеть кризисные явления предшествующей эпохи. Напротив, за прошедшие восемь лет социально-экономическая и политическая жизнь Дагестана и Ингушетии изменилась в негативном направлении, превратившись в беспрерывный конвейер заказных убийств, террористических актов и беспрецедентных скандалов внутри правящей элиты. Новые лидеры, сменившие при поддержке федерального центра харизматичных деятелей ельцинского призыва М. Магомедова и Р. Аушева, не смогли адекватно отреагировать на системные изменения региональной обстановки, усугубленные тяжелым грузом старых проблем. Номенклатурные президенты Дагестана и Ингушетии М. Алиев и М. Зязиков, в отличие от Р. Кадырова, не смогли консолидировать разрозненные территориальные и этнические кланы, что создало благоприятную среду для подпольной деятельности экстремистских организаций, которые пополнились многочисленными боевиками, выдавленными федеральными силами с чеченской территории.

Активное террористическое подполье не является единственной проблемой для Ингушетии и Дагестана, хотя объективное бессилие региональных властных структур в затяжной борьбе с политическим экстремизмом и исламским фундаментализмом может в обозримой перспективе привести к открытому вооруженному противостоянию. В указанных республиках хозяйственная система по-прежнему находится в опасном состоянии системной стагнации, которая беспрепятственно трансформируется во всеобъемлющий кризис при малейшем сокращении федеральных трансфертов и финансовых поступлений от диаспорных сообществ, действующих в крупных центрах других субъектов РФ. В Ингушетии и Дагестане большинство трудоспособного населения не имеет достойной работы, что особенно характерно для сельской местности. Колоссальная скрытая безработица определяет масштабную миграцию социально активных граждан, которая не обеспечивает реальную занятость оставшихся жителей, что определяется непрерывным демографическим подъемом. Сельское хозяйство в рассматриваемых регионах приобрело натуральный характер, не требующий серьезных инвестиций и высокого уровня практической агрикультуры. Большинство промышленных предприятий, созданных в советский период, не выдержали сурового испытания рыночными механизмами и к началу рассматриваемого периода прекратили реальное существование. Малый бизнес не может стать своеобразным локомотивом регионального экономического развития, так как он находится под жестким финансовым давлением со стороны коррумпированных властных структур. Правящие элиты Дагестана и Ингушетии умело «перераспределяют» бюджетные трансферты, что периодически приводит к серьезным кризисам с социальными выплатами и полному отсутствию реальной поддержки местной экономики. В результате хозяйственная стагнация, дополненная стремительной криминализацией общественной жизни, создает принципиальную угрозу гражданского конфликта, сдерживаемого исключительно мощным воздействием федерального центра.

Главное сходство рассматриваемых регионов с чеченскими реалиями заключается в полном отсутствии независимых СМИ,

неизменном наличии политической цензуры и открытом преследовании инакомыслящих граждан и заведомо очевидных результатах любых электоральных процедур. В частности, ингушские власти недавно добились судебного решения о прекращении деятельности оппозиционного интернет-портала «Ингушетия.RU», которое было принято Кунцевским судом г. Москвы 06 июня 2008 года [6]. Административный персонал указанного электронного ресурса в течение нескольких лет подвергался жесткому прессингу со стороны властных структур, которые использовали в развернувшейся борьбе даже сохранившиеся институты традиционного общества [7]. Судебное решение не способствовало прекращению открытого преследования отдельных сотрудников оппозиционного сайта, которым инкриминируются различные правонарушения (например, на главного редактора «Ингушетия.RU» Р. Мальсагову заведено уголовное дело по обвинению в организации экстремистской деятельности) [8].

В Дагестане заказные убийства неудобных журналистов и даже высокопоставленных руководителей региональных телевизионных каналов стали обычным делом, что определяется фактической безнаказанностью реальных вдохновителей подобных преступлений [9]. Политические оппоненты действующих руководителей указанных республик либо давно проживают в Москве, либо вынуждены избегать публичного выражения собственных взглядов. Республиканские же лидеры не ощущают реальной ответственности перед местным населением, опираясь на безоговорочную поддержку федерального центра. Подобное всеобъемлющее доверие со стороны кремлевской администрации объясняется фантастическими результатами, достигаемыми местными избирательными комиссиями в процессе любых электоральных процедур. Недавние парламентские и президентские выборы, на ко-

[6] http://www.polit.ru/news/2008/06/06/ingush.html.

[7] См., напр.: Трифонов В. Оппозиционный сайт закрывается по семейным обстоятельствам // Коммерсантъ. 2007. 01 дек (№ 222 (3798)).

[8] http://www.polit.ru/news/2008/08/06/ubejiwe.popup.html.

[9] http://www.novayagazeta.ru/data/2008/20/08.html.

торых реальная явка зарегистрированных избирателей, равно как и зафиксированная поддержка необходимых партий и кандидатов, превзошла девяностопроцентный рубеж, наглядно иллюстрируют основные заслуги политической элиты Ингушетии и Дагестана.

В контексте рассмотренных обстоятельств недавняя смена ингушского руководителя, инициированная лично Д.А. Медведевым после вызывающего убийства видного оппозиционного деятеля М. Евлоева, застреленного при странных обстоятельствах в милицейской машине, представляется вполне закономерным результатом региональных политических процессов. Новый президент Ингушетии Ю. Евкуров, являющийся, как и Р. Аушев, авторитетным представителем армейского генералитета, пока не добился серьезных успехов в комплексном оздоровлении проблемного региона, но, справедливости ради, необходимо заметить, что он не располагал достаточным временем для соответствующей деятельности.

Другие республики Северного Кавказа

Этнические республики, расположенные в центральной и западной части Северного Кавказа, несколько отличаются основными характеристиками социально-экономического и политического развития от восточных соседей, хотя местную действительность также трудно представить как идиллическую картинку. Северная Осетия постепенно преодолевает тяжелые последствия масштабного хозяйственного кризиса, вызванного в конце 90-х гг. XX столетия стремительным обвалом водочной индустрии, базировавшейся на дешевом контрабандном спирте. В данной отрасли «республиканского значения», сформированной огромным количеством мелких, средних и крупных предприятий, было занято до половины местного населения, а потому производственный кризис привел к тяжелым социальным последствиям, связанным, прежде всего, со стремительным ростом реальной и скрытой безработицы [10]. В последние годы экономическая ситуация пришла к

[10] http://www.expert.ru/printissues/expert/2001/40/40ex-march.

определенной стабилизации, что не в последнюю очередь связано с очередным обновлением республиканских властных структур, которое было предпринято новым президентом Т. Мансуровым. Прежняя администрация, возглавляемая А. Дзасоховым, не смогла существенно изменить экономическое положение в республике, что не в последнюю очередь определялось неэффективным использованием федеральных бюджетных трансфертов и высоким уровнем внутренней коррупции. Новая правящая элита обратила серьезное внимание на комплексное развитие малого бизнеса, связанного преимущественно с постепенным развитием туристической инфраструктуры, опирающейся на рекреационный потенциал рассматриваемого региона.

Действующая администрация Т. Мансурова унаследовала от предшествующих республиканских властей две масштабные проблемы, которые не удалось разрешить в рассматриваемый период начала XXI столетия. В первую очередь следует говорить о неразрешенном осетино-ингушском конфликте вокруг Пригородного района, комплексное урегулирование которого было заморожено прежними руководителями соседних республик при выжидательной позиции федерального центра [11]. Как представляется, сохраняющиеся противоречия между сопредельными этносами можно рассматривать как своеобразную мину замедленного действия, которая в обозримой перспективе при полном отсутствии превентивных мер обязательно приведет к мощному социально-политическому взрыву с непредсказуемыми последствиями.

Другой болевой точкой является Южная Осетия, которая обрела ограниченное международное признание в результате недавней пятидневной войны, но не избавилась от множества социально-экономических проблем. Общее развитие непризнанной республики в течение длительного периода определялось нестабильной трансграничной торговлей с сопредельными регионами и таможенной эксплуатацией Рокского тоннеля, реальная эффектив-

[11] http://www.memo.ru/hr/hotpoints/ingushi/Chapter5.htm ; Тишков В. А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997.

ность которой напрямую зависела от постоянно изменявшихся объемов российско-грузинского коммерческого сотрудничества. В настоящее время новое независимое государство оказалось на полном российском обеспечении, что стало серьезным бременем не только для федерального бюджета, но и для североосетинских властей, вынужденных разрешать дополнительный комплекс финансовых проблем. Вооруженный конфликт привел и к вынужденной массовой миграции, которая осложнила и без того непростую ситуацию с трудовыми ресурсами в Северной Осетии. Как представляется, победная эйфория постепенно уступает законное место прагматическому анализу социально-экономической и политической ситуации, объективные результаты которого свидетельствуют о серьезных трудностях, ожидающих осетинский этнос в процессе дальнейшей интеграции.

Отдельного упоминания заслуживает и Бесланская трагедия, негативные последствия которой продолжают сказываться как в массовом сознании, приобретшем не свойственные осетинскому менталитету ксенофобские черты, так и в текущих политических процессах, где общая беда используется для дальнейшего распространения межэтнической розни и экстремистских настроений.

В начале XXI столетия Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Адыгея развивались в сложном контексте социально-экономических проблем, сформировавшихся в ранний постсоветский период. Коррумпированная этнократия, захватившая политическую власть в процессе либеральных преобразований, сохранила прежний курс, направленный на последовательную «феодализацию» общественных отношений и постепенное превращение значимых государственных должностей в неотъемлемую собственность отдельных кланов. Пассивная позиция федерального центра, не стремившегося ослабить всеобъемлющий произвол лояльных вассалов, привела к быстрому формированию оппозиционных сил, избравших в качестве единой идеологии радикальный ислам. Своеобразным катализатором протестных настроений стал затянувшийся экономический кризис, связанный с переходом от хозяйственной модели советского вре-

мени к новым рыночным отношениям. Местная промышленность находилась в системном коллапсе, а туристическая индустрия и сельское хозяйство не могли обеспечить постоянной работой стремительно растущее население. Массовая скрытая безработица, как и в других северокавказских республиках, существенно облегчила целенаправленную пропаганду радикальных исламских идей, которая в конечном итоге привела к вооруженному противостоянию в Нальчике в октябре 2005 года [12]. Вооруженные группы мусульманских радикалов атаковали административные здания в столице Кабардино-Балкарии и организовали упорную оборону некоторых захваченных объектов, которые были освобождены после многочасового штурма со стороны специальных подразделений МВД, ФСБ и МО РФ. Проведенные следственные действия показали, что радикальные исламисты рассчитывали на масштабную поддержку местных жителей, реальное отсутствие которой предопределило итоговое поражение террористического подполья. Указанные события существенно затормозили системные перемены в социально-экономическом и политическом развитии Кабардино-Балкарии, которые в общественном сознании связывались с новым президентом А. Каноковым. Беспокойная республика оказалась под жестким контролем федерального центра, главной задачей которого стало не системное реформирование коррумпированных властных структур, а последовательное обеспечение лояльности этнократических элит.

Российские власти упорно не желали отказываться от подобной порочной практики, которая и до трагических событий в Нальчике имела весьма негативные последствия, ярким примером которых следует признать громкий скандал в Карачаево-Черкесии осенью 2004 года. Протестные настроения, сформировавшиеся в предшествующий период, проявились в полной мере в связи с жестоким убийством семерых местных предпринимателей, осуществленным в дачном доме президентского зятя А. Ка-

[12] http://www.agentura.ru/press/about/jointprojects/novgaz/nalchik1 ; http://www.agentura.ru/press/about/jointprojects/novgaz/nalchik2.

итова [13]. Возмущенные местные жители, возглавляемые ближайшими родственниками погибших бизнесменов, захватили Дом правительства и потребовали от федеральных властей немедленной отставки действующего президента М. Батдыева. Начавшиеся беспорядки прекратились только после личного вмешательства полномочного представителя российского президента в Южном федеральном округе Д. Козака, который пообещал провести справедливое расследование, окончательные результаты которого были обнародованы в конце 2007 г. и не удовлетворили противоборствующие стороны.

В рассматриваемый период наиболее спокойной была политическая ситуация в Адыгее, где в 2007 г. президентский пост занял А. Тхакушинов, сменивший в качестве первого лица типичного представителя региональной этнократии Х. Совмена. Новый лидер заявил об объективной необходимости поэтапных преобразований, связанных, прежде всего, с последовательным внедрением эффективных антикоррупционных механизмов, целенаправленным развитием малого бизнеса и туристической инфраструктуры, качественным изменением сложившейся системы аграрного производства. В настоящее время трудно говорить о реальных результатах декларируемых преобразований, но совершенно очевидно, что любое промедление может привести к дальнейшему росту протестных настроений, давно вызревающих в широких слоях местного населения.

Для всех рассматриваемых субъектов РФ характерна идентичная ситуация, связанная с федеральными и региональными выборами. Фактическое отсутствие независимых СМИ и умелое использование местными властями административного ресурса превращают практическую деятельность отдельных избирательных комиссий в своеобразную лотерею с заранее известным победителем, представляющим так называемую «партию власти» в индивидуальном или коллективном выражении. Отличительным знаком местных выборов традиционно является невероятно вы-

[13] См., например: Серова Н. Взять президента. URL: http://www.politcom.ru/2004/zloba4848.php ; http://www.kavkaz-uzel.ru/analyticstext/analytics/id/723123.html.

сокая явка зарегистрированных избирателей, превосходящая любые предварительные расчеты социологических служб. Подобный подход неизменно вызывает одобрительную реакцию федерального центра, укрепляя политические позиции республиканских властей, заявляющих о широкой общественной поддержке избранного курса. Следует заметить, что известная отмена выборности руководителей субъектов Федерации не оказала существенного влияния на региональный политический процесс, так как реальные результаты электоральных процедур в сложившихся социально-политических условиях с большой вероятностью имели бы запрограммированный результат, предопределенный объективным согласованием интересов центрального правительства и местных элит.

«Буферные» субъекты Федерации на Северном Кавказе

Особое место среди северокавказских субъектов занимают Ростовская область, а также Краснодарский и Ставропольский края, выполняющие своеобразную буферную роль между национальными республиками и русскоязычными регионами Европейской части России. Характерной особенностью указанных территорий является полиэтническая структура местного населения, сложившаяся как в рамках предшествующего исторического развития, так и в ходе оживленных миграционных процессов, протекавших в постсоветский период. Данное обстоятельство сближает рассматриваемые регионы с национальными республиками, определяя известное сходство социально-экономических и политических процессов. Однако существенное преобладание русской этнической группы выступает в роли стабилизирующего фактора, снижая реальную остроту имеющихся общественных противоречий.

В рассматриваемый период Краснодарский и Ставропольский края, как и Ростовская область, продемонстрировали более высокие темпы хозяйственного развития, чем южные соседи, что определялось, прежде всего, благоприятной рыночной конъюнк-

турой и начавшимся постепенным оздоровлением российской экономики. Начавшийся мировой кризис не изменил наметившуюся тенденцию, хотя в целом он существенно снизил довольно высокие показатели экономического роста рассматриваемых аграрных регионов. Сельское хозяйство преодолело системный кризис, развивавшийся в 90-е гг. XX столетия, крупные промышленные предприятия возобновили регулярный выпуск профильной продукции, которая в предшествующие десятилетия часто замещалась отдельными товарами широкого потребления, малый и средний бизнес приступил к последовательной реализации новых коммерческих проектов, связанных с сервисной индустрией и туристической инфраструктурой. В частности, причерноморские районы Краснодарского края увеличили общее число обслуживаемых курортников, что способствовало стремительному росту пищевой промышленности, значительной активизации капитального строительства и существенному увеличению долговременных инвестиций в социокультурный сервис.

Благоприятная экономическая ситуация оказала серьезное трансформирующее воздействие на региональные политические процессы, общее направление которых определялось общественной консолидацией, связанной с широкой поддержкой основных идей и реальных действий В.В. Путина. Местные руководители и в предшествующий период были полностью лояльны по отношению к федеральному центру, существенное укрепление которого предопределило новый всплеск «верноподданнических» настроений. Изменилась и сложившаяся система партийно-политических предпочтений, которая в 90-е гг. XX столетия часто определялась специфическим термином «красный пояс». В настоящее время серьезное доминирование коммунистических сил сменилось безраздельным приоритетом новой «партии власти», представленной «Единой Россией». Отдельные политические успехи «Справедливой России» (в Ставропольском крае) и ЛДПР (в некоторых районах Ростовской области) не влияют на общую картину подавляющего господства путинской партии, в полной мере использовавшей не только личную популярность собственного лидера, но и значительный административный ресурс. Се-

рьезным негативным фактором следует признать глубокий кризис местных либералов, которые не смогли отстоять ранее завоеванные позиции и практически утратили реальную поддержку активного электората.

Болезненное поражение оппозиционных сил определялось не только общим изменением политических настроений местного населения, но и фактическим отсутствием независимых средств массовой информации, способных донести предвыборные программы до потенциальных избирателей. Безусловно, в Ростовской области, а также в Краснодарском и Ставропольском краях административное воздействие на региональную прессу не носит столь жесткого характера, как в этнических республиках Северного Кавказа. Однако очевидная позиция властных структур, однозначно поддерживающих единственную политическую силу, изначально сокращает реальные возможности потенциальных конкурентов, вынужденных существенно корректировать не только объективное содержание собственной деятельности, но и естественную тональность публичных высказываний.

В целом можно констатировать, что в рассматриваемый период Северный Кавказ вступил в специфическую эпоху политической стабилизации, характерными чертами которой являются устойчивое функционирование многопартийной системы с отчетливо выраженной гегемонией консолидированной «партии власти», практическое отсутствие независимых средств массовой информации и своеобразная предсказуемость электоральных процедур как федерального, так и местного уровня. Подобное положение полностью устраивает и федеральный центр, и местные элиты, сохранившие значительную самостоятельность в обмен на внешнюю лояльность. Наилучшей иллюстрацией является сводная таблица в конце главы, интегрирующая официальные результаты прошлых президентских и парламентских выборов в рассматриваемых субъектах Федерации [14].

[14] Все количественные данные в таблице приводятся в процентах.

Таблица

Официальные результаты президентских и парламентских выборов в субъектах Федерации

Субъект Федерации	Выборы депутатов Государственной думы							Президентские выборы			
	Аграрная партия России	КПРФ	Союз правых сил	ЛДПР	Справедливая Россия	Единая Россия	«Яблоко»	Д.А. Медведев	Г.А. Зюганов	В.В. Жириновский	А.В. Богданов
Чеченская Республика	0,04	0,13	0,08	0,06	0,06	99,36	0,05	88,70	2,19	8,15	0,85
Республика Северная Осетия – Алания	2,36	10,88	0,91	2,81	6,51	71,60	0,46	73,35	19,53	4,61	0,57
Республика Ингушетия	0,08	0,14	0,04	0,28	0,35	98,72	0,14	91,66	1,47	6,69	0,11
Республика Адыгея	1,53	12,22	0,27	5,86	5,23	70,97	0,79	69,77	21,51	6,95	0,86
Карачаево-Черкесская Республика	0,16	3,66	0,04	1,90	0,29	92,60	0,09	90,35	7,92	1,28	0,19
Кабардино-Балкарская Республика	0,12	1,72	0,02	0,41	1,28	96,12	0,06	88,80	8,65	2,27	0,16
Республика Дагестан	0,17	8,69	0,03	0,64	0,72	89,19	0,05	91,92	7,24	0,49	0,15
Краснодарский край	1,99	14,45	0,57	8,03	7,95	61,98	1,11	75,06	16,82	5,97	0,83
Ростовская область	1,62	10,60	0,56	5,37	6,70	71,76	1,25	76,94	15,27	6,14	0,85
Ставропольский край	1,89	11,10	0,76	6,89	13,45	62,20	1,08	64,79	23,16	9,94	1,04

Выводы

Представленный выше текст отражает события в рассматриваемом регионе с 2000 по 2008 г., то есть в период двух президентских сроков В.В. Путина. Однако за последующие два года в российских и региональных социально-экономических и политических процессах произошли существенные изменения, которые требуют дополнительных содержательных комментариев.

Общая ситуация в Чеченской Республике не претерпела качественных изменений, так как сложившийся режим фактически неограниченной личной власти Р. Кадырова только укрепился за счет тотального подавления любых оппозиционных сил, причем не только внутри рассматриваемого региона, но и за пределами подконтрольного географического пространства. После успешного покушения на С. Ямадаева и неудавшейся попытки устранить И. Ямадаева, который, однако, вынужден был публично согласиться с отказом от жестких обвинений в адрес республиканских властей, у нынешнего чеченского лидера не осталось реальных оппонентов. Разрозненные оппозиционеры, не выступающие против российских федеральных властей, а только критикующие кадыровский режим, вынуждены скрываться в Европе, где они все равно становятся беззащитными объектами тотального преследования заинтересованных криминально-политических структур. Ярким примером подобной практики является недавний скандал в Австрии, связанный с дерзким убийством У. Исраилова, реальным заказчиком которого, по мнению местных правоохранительных органов, является Р. Кадыров.

Политическая ситуация в трех несопредельных этнических субъектах – Кабардино-Балкарии, Ингушетии и Дагестане – приобрела тенденцию к существенному ухудшению, что связано как с сохраняющимися глубокими экономическими проблемами, так и с существенным ростом террористической активности, имеющей очевидные социальные корни при доминирующей идеологии радикального ислама. Колоссальная безработица, особенно в молодежной среде, помноженная на значительное сокращение финансовых трансфертов из федерального центра, детерминирует

массовый исход дееспособного населения в незаконные вооруженные формирования, совершающие беспрецедентно дерзкие нападения на военные и милицейские подразделения, циничные убийства идейных оппонентов и различные акции, связанные с устрашением потенциальных оппонентов. Отчетливыми проявлениями подобной тактики стали неудавшееся покушение на Ю. Евкурова, которое на несколько месяцев вывело ингушского президента из активной деятельности, жестокая расправа с крупным ученым-этнологом А. Ципиновым и недавний расстрел ставропольских охотников в Кабардино-Балкарии. Очевидно, что силовые операции и систематическая ротация внутри региональной управленческой элиты не дают никакого эффекта, так как они не могут устранить социально-экономические причины террористической активности. В частности, недавнее назначение президентом Дагестана даргинца Магомедсалама Магомедова, являющегося сыном бывшего председателя Государственного совета и авторитетного политика ельцинского призыва Магомедали Магомедова и сменившего на указанном посту аварца М. Алиева, не только не стабилизировала внутреннюю ситуацию в рассматриваемом регионе, но и детерминировала новый виток межэтнических противоречий. Пытаясь умиротворить влиятельную аварскую общину, новый лидер назначил председателем правительства аварца М. Абдулаева, но вызвал жесткие протесты третьей влиятельной этнической группы – кумыков, за которыми по негласному распределению административных должностей был фактически закреплен указанный пост. Как представляется, политическая ситуация в рассматриваемых субъектах будет ухудшаться, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, а положительные изменения могут быть связаны только с качественным улучшением основных показателей социально-экономического развития.

Системное решение указанных проблем в последнее время связывают с недавним созданием Северокавказского федерального округа, который возглавил в качестве полномочного представителя Президента РФ один из наиболее эффективных специалистов в области государственного управления, успешный губернатор Красноярского края А.Г. Хлопонин, получивший допол-

нительно весомый статус вице-премьера российского правительства. Он выступил с масштабной программой социально-экономических преобразований, связанных с комплексным развитием регионального рекреационного потенциала, последовательным стимулированием промышленного и гражданского строительства, существенным повышением инвестиционной привлекательности хозяйственных проектов. Однако в полном соответствии со скептическими прогнозами информированных экспертов, эффективный менеджер, ориентированный на современные модели практического менеджмента, столкнулся с латентным сопротивлением местных этнических и политических элит, заинтересованных не в прогрессивном развитии рассматриваемого региона, а в коррупционном перераспределении федеральных дотаций. В результате до настоящего времени ни один перспективный проект, предложенный полномочным представителем, не получил адекватной реализации, несмотря на внешнюю лояльность потенциальных исполнителей.

В качестве еще одного детерминирующего фактора для социально-экономического развития рассматриваемого региона изначально рассматривались предстоящие зимние Олимпийские игры 2014 г., местом проведения которых был избран курортный центр Сочи. Действительно, значительный объем строительных работ, связанных с последовательным возведением многочисленных спортивных объектов и финансируемых через колоссальные трансферты федерального бюджета, теоретически должен был аккумулировать значительные трудовые ресурсы северокавказских субъектов, что способствовало бы существенному сокращению колоссальной безработицы и, как следствие, определенному повышению жизненного уровня местных жителей. Однако благоприятные ожидания не были реализованы в реальной практике, так как сочинская стройка не привлекла кавказскую молодежь, предпочитающую легкие криминальные доходы в Москве и других крупных российских городах, а региональные промышленные объекты не получили необходимых инвестиций. Более того, предстоящая олимпиада подхлестнула негативные социально-политические процессы в Адыгее, Карачаево-Черкесии и Кабардино-

Балкарии, связанные с так называемым «черкесским проектом». В течение постсоветского периода российские адыги и зарубежная северокавказская диаспора настойчиво добивались нормативного признания массовой принудительной эмиграции местного населения в ходе Кавказской войны (махаджирство) установленным актом этнической чистки или даже геноцидом, совершенным Россией по отношению к непримиримым горским сообществам. Заинтересованные черкесские организации инициировали даже официально обращение в Европейский суд по правам человека, которое, однако, не имело существенных последствий. Предстоящее олимпийское строительство, реально осуществляемое в знаковом регионе, связанном с последними кровопролитными сражениями российской армии и местных адыгских сообществ, дало новый мощный импульс для пропагандистской деятельности радикальных адыгских организаций, требующих не проводить спортивные соревнования на местах массовых захоронений и признать на мировом уровне акт геноцида по отношению к непокорным горцам. Следует заметить, что федеральные власти решили просто не замечать на официальном уровне разгорающийся конфликт, чем успешно воспользовалась Грузия, испытывающая мощный подъем реваншистских настроений после неудачной «пятидневной войны». Грузинский парламент готовится рассмотреть принципиальный вопрос о безусловном признании «черкесского геноцида», а местные неправительственные организации уже провели несколько профильных конференций, принявших жесткие резолюции, осуждающие историческую и современную политику России на Кавказе [15].

В целом можно констатировать, что основные тенденции социально-экономического и политического развития северокавказского региона, проявившиеся в течение двух президентских

[15] Как представляется, рассматриваемая проблема имеет достаточно простое решение, которое могло бы удовлетворить подавляющее большинство этнических адыгов. Оно связано с целенаправленным внесением в многочисленную символику Олимпийских игр (видеоролики, марки, открытки, рекламные материалы) черкесского контекста, который может быть заимствован из богатой этнической культуры соответствующих сообществ.

сроков В.В. Путина, сохранили реальную значимость и в последующий период, несмотря на некоторые внешние изменения в системе органов государственного управления и местных политических элитах. Более того, некоторые серьезные проблемы (системная эмиграция интеллектуальной и деловой элиты, постоянный рост террористической активности, непрерывный рост скрытой безработицы) в последние годы приобрели еще более острый характер, угрожающий не только индивидуальной и государственной безопасности, но и территориальной целостности РФ.

Глава 15
РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ТРАНСГРАНИЧНЫЕ МИГРАЦИИ В ПРИМОРСКОМ КРАЕ

Состояние и перспективы социально-экономического, демографического и политического развития России в немалой степени зависят от эффективности осуществления региональной политики. Свод институтов, регулирующих региональную политику и деятельность властей, опирается на Конституцию Российской Федерации, федеральные и региональные законы. Если изменения Конституции требуют чрезвычайно сложной процедуры, то в отношении федеральных законов процедура позволяет отменять и принимать новые без особых трудностей. Кроме того, одновременно с федеральными законами действуют президентские указы и акты, которые дополняют их содержание. На уровне субъектов РФ происходит собственное законотворчество в рамках, установленных Конституцией и федеральными законами.

В современной России системная миграционная политика, учитывающая все направления миграционного процесса, включая выбытие, прибытие, адаптацию и обустройство мигрантов, находится в состоянии формирования. Официально принятая федеральная миграционная стратегия, которая увязывала бы воедино все миграционные процессы и интересы государства, его субъектов и муниципальных образований, а также различных групп населения, включая мигрантов, до сих пор находится в процессе создания. Причинами этого, по мнению В.И. Мукомеля, является то, что «миграционные процессы в России 2000-х гг. и в России 1990-х кардинально различаются: прекращение потоков вынужденной миграции, сокращение эмиграции и иммиграции, всплеск внешних трудовых миграций – отличительные черты сегодняшней миграционной ситуации»[1].

[1] Мукомель В. И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М. : Диполь-Т, 2005. С. 5.

Интенсификация миграционных процессов требует выработки миграционной стратегии в РФ и ее субъектах, которая позволит не только контролировать все составляющие миграционного процесса, но и эффективно проводить миграционную политику. Дискуссии о миграционной политике в России сводятся в основном к спору между сторонниками привлечения мигрантов и их противниками. По мнению первой группы, стратегические цели успешного экономического и политического развития России требуют проведения политики широкого привлечения иммигрантов в страну. А их противники утверждают, что возникающие социальные и этноконфессиональные последствия роста миграционных потоков представляют угрозу национальным интересам России.

В данной главе рассматриваются процессы формирования и осуществления миграционной политики на примере Приморского края с точки зрения двух основных позиций относительно необходимости и последствий внешних миграций. Дается анализ изменений, происходивших на протяжении 1990-х и 2000-х гг., на федеральном и краевом уровне.

Институционализация миграционной политики

Институциональное оформление основ миграционной политики на федеральном уровне пришлось на 1990-е годы. В июне 1992 г. была создана Федеральная миграционная служба (ФМС), а в марте 1993 г. появилось Положение о службе. Постепенно ФМС превратилась в компетентный орган с определенными функциями, целями и задачами, с налаженным взаимодействием с другими федеральными органами исполнительной власти и региональными службами.

На протяжении 1990-х гг. миграционная политика в целом носила благожелательный характер к иммигрантам, хотя и не поощряла их прибытие в Россию. В первой половине 1990-х г. были приняты законы, в которых устанавливались правила предоставления статуса вынужденных переселенцев и беженцев. Принятый в августе 1996 г. Закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» регулировал по-

рядок оформления и выдачи документов российских граждан. Во второй половине 1990-х гг. разрабатывались законы о гражданстве и о правовом положении иностранных граждан в России, однако их принятие затянулось на несколько лет.

На протяжении нескольких лет налаживалось взаимодействие ФМС с территориальными службами. В первой половине 1990-х гг. в Приморском крае решением вопросов приема и обустройства беженцев и вынужденных переселенцев занималась краевая администрация. Подразделение миграционной службы существовало при Управлении труда, занятости и демографической политики Приморья. Приказ ФМС РФ о создании территориальных органов миграционной службы появился в ноябре 1995 г., в соответствии с которым и была учреждена Миграционная служба Приморского края. Она состояла из отдела по работе с беженцами и вынужденными переселенцами и отдела иммиграционного контроля и работы с иностранными мигрантами. Отделения миграционной службы были созданы в г. Уссурийске, Артеме, Арсеньеве, Находке, Партизанске, где проживала большая часть мигрантов и располагались центры временного размещения вынужденных переселенцев.

По данным Приморского краевого комитета государственной статистики, в 1995 г. в крае проживало 3 135 человек, имевших статус беженцев и вынужденных переселенцев [2]. Основная масса людей, получивших статус беженца или вынужденного переселенца, в 1995 г. прибыла в Приморье из Таджикистана – 1 288 чел., Узбекистана – 430 чел., Киргизии – 370 чел., Казахстана – 288 человек. В 1999 г. в крае было зафиксировано максимальное число беженцев и вынужденных переселенцев – 4 258 человек. По-прежнему на первом месте находились выходцы из Таджикистана – 1 169 чел., на втором из Казахстана – 974 чел., затем из Узбекистана – 767 чел., Киргизии – 440 чел., из Чеченской Республики – 234 человека [3]. Следует отметить, что получение

[2] Приморский край в 2001 году : стат. сб. Владивосток : Примкрайстат, 2002. С. 25.

[3] Там же. С. 25.

статуса вынужденного переселенца и беженца требовало выполнения довольно сложной процедуры оформления. Большая часть прибывших в Приморье людей не имели достаточных оснований для получения такого статуса. В 1995 г. из Украины прибыло 2 794 чел., из Казахстана – 1 860 чел., Узбекистана – 1 773 чел., Таджикистана – 503 чел., Кыргызстана – 448 человек [4]. Через четыре года поток иммигрантов сократился примерно в два раза. Из Украины прибыло 1 105 чел., из Казахстана – 633 чел., из Узбекистана – 578 чел., из Кыргызстана – 175 чел., из Таджикистана – 117 человек [5]. Основную массу мигрантов составляли русские и корейцы.

Посты иммиграционного контроля располагались на морских вокзалах Владивостока и Находки, в аэропорту Владивостока. Кроме того, через посты иммиграционного контроля на железнодорожных вокзалах пос. Гродеково и пос. Хасан, автомобильных переходах с. Полтавки, пос. Гродеково, г. Лесозаводска проходила основная масса китайских граждан. По словам тогдашнего начальника Миграционной службы края С.Г. Пушкарева, работа проводилась по трем направлениям: вынужденная миграция, пресечение незаконной миграции и контроль над привлечением и использованием иностранной рабочей силы [6].

К концу 1990-х гг. ФМС подготовила проект «Концепции государственной миграционной политики», который был отклонен правительством в связи с изменившимися установками российской политики.

Среди представителей государственной власти и управления и в научных кругах до сих пор отсутствует единство по выбору средств решения миграционной проблемы в России и по политическим мотивам. Существуют расхождения в понимании целей и содержания миграционной политики.

С одной стороны, это политика сдерживания, которая предполагает отказ от стимулирования притока мигрантов. Эта стра-

[4] Приморский край в 2001 году. С. 24.

[5] Там же.

[6] Поленок Е. Крыша для мигранта // Завтра России. 1996. 21–28 июня.

тегия рассматривает иммиграцию, прежде всего нелегальную, как фактор, создающий реальные и потенциальные угрозы национальной безопасности страны. Такая позиция типична для большинства служащих миграционных подразделений и других государственных структур, от которых исходят предложения по ужесточению соответствующих ограничительных и карательных мер.

С другой стороны, это политика стимулирования миграции. Эта стратегия предлагает рассматривать внешнюю миграцию как эффективное средство улучшения демографической ситуации. Этой линии придерживаются в основном эксперты из научной среды, представители неправительственных организаций. Представители этой группы входят в состав научного и общественного советов при ФМС. Они выступают за создание иной системы регулирования миграционных процессов и уменьшение ограничительных барьеров.

Для начала 2000-х гг. характерна трансформация миграционной политики, которая началась с реорганизации ФМС и передачи службы в состав Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политике. В ходе пересмотра концептуальных основ миграционной политики были ликвидированы действовавшие до этого времени институты, в том числе в октябре 2001 г. и Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политике. Одним из аргументов в пользу ужесточения миграционной политики стали события 11 сентября 2001 года. В соответствии с Указом «О совершенствовании государственного контроля в области миграционной политики» в феврале 2002 г. служба была передана в ведение Министерства внутренних дел.

Миграция стала рассматриваться через призму правоохранительной деятельности, а любой иммигрант априори считался потенциальным нарушителем закона. Ужесточение санкций за нарушение правил пребывания, при невозможности следовать законодательным нормам, привело к расширению нелегального сектора предоставления услуг по регистрации, выдаче разрешений на работу, вида на жительство и т. д. Деятельность миграционной службы приобрела закрытый характер в силу ведомствен-

ных правил, что осложнило сотрудничество с представителями общественных организаций и научных кругов. Большинство гражданских служащих, работавших в миграционной службе с начала ее организации и имевших большой опыт, покинули ее по разным причинам.

Для подготовки предложений по совершенствованию миграционного законодательства в декабре 2001 г. была создана Межведомственная рабочая группа. Плодами ее деятельности стали законопроекты о гражданстве и правовом положении иностранных граждан, концепция миграционной политики России. В мае 2002 г. Государственная дума приняла закон «О гражданстве Российской Федерации» и месяц спустя закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Однако некоторые положения этих законов пришлось дорабатывать и принимать поправки. В целом законодательная база регулирования миграционных процессов переориентировалась на борьбу с незаконной миграцией.

В июле 2004 г. очередным указом было одобрено Положение о Федеральной миграционной службе. В 2006 г. был принят закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции», которым предусмотрены соответствующие изменения и дополнения, касающиеся полномочий ФМС России в сфере миграции. В течение 2007 и 2008 гг. еще четыре президентских указа уточняли статус и полномочия ФМС [7].

Очевидно, что низкая эффективность силовых методов решения проблем незаконной миграции, осознание властями демографического кризиса и невозможности полного закрытия страны в условиях глобализации заставляют федеральные власти заниматься поисками новых решений.

---

[7] Положение о Федеральной миграционной службе : утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928 (в ред. Указов Президента РФ от 21.03.2007 № 403, от 20.04.2007 № 516, от 27.07.2007 № 993, от 03.03.2008 № 301. URL: http://www.fms.ru.

В настоящее время органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции на территории края, является Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Приморскому краю. Ее начальник, полковник милиции Б.П. Бугаев в июне 2008 г. сообщил о структурных изменениях, связанных с новым регламентом службы ФМС РФ. В частности, об объединении паспортной и миграционной служб, о создании подразделения миграционного контроля за трудовой деятельностью иностранных граждан и законностью привлечения граждан ближнего и дальнего зарубежья работодателями и об увеличении штата [8].

Пересмотр целей, задач и приоритетов государственной миграционной политики, происходивший в 2000-х гг., в определенной степени отразился на численности миграционных потоков в Приморье из стран ближнего зарубежья. В 2004 г. поток уменьшился до минимума, а в 2007 г. возрос за счет прибывших из Узбекистана, Армении и Азербайджана. Данные по ряду стран приведены в таблице 1.

По национальному составу у иммигрантов сохраняется преобладание русских, корейцев, украинцев, армян. В 2006 г. из 927 человек, прибывших в Приморье из стран СНГ и Балтии, русских было 222 чел., корейцев – 99 чел., украинцев – 58 чел., армян – 53 человека [9]. В 2007 г. из 2 174 человек, прибывших из стран СНГ и Балтии, русских было 294 чел., корейцев – 335 чел., армян – 173 чел., украинцев – 117 человек [10].

Численность вынужденных переселенцев снизилась с 3 724 чел. в 2000 г. до 347 чел. в 2006 году. При этом в 2000 г. 982 человека были выходцами из Казахстана, 844 – из Таджикистана, 709 – из Узбекистана, 345 – из Кыргызстана. В 2006 г. 137 че-

[8] Чуркин М. В русле миграционных потоков // Владивосток. 2008. 17 июня.

[9] Миграция населения Приморского края в 2006 году : стат. бюллетень. Владивосток, 2007. С. 34.

[10] Миграция населения Приморского края в 2007 году : стат. бюллетень. Владивосток, 2008. С. 29.

ловек было из Казахстана, 88 – из Узбекистана, 53 – из Кыргызстана, 50 – из Таджикистана [11]. Эти показатели свидетельствуют о том, что одна из задач УФМС по Приморскому краю по работе с беженцами и вынужденными переселенцами практически выполнена.

Таблица 1

Иммиграция из стран ближнего зарубежья в Приморский край (человек) [12]

Показатель	2000 г.	2002 г.	2004 г.	2006 г.	2007 г.
Всего прибыло	3 308	863	430	893	2 174
Всего выбыло	1 258	597	362	327	378
Из Казахстана	627	174	120	105	143
В Казахстан	97	62	50	42	58
Из Кыргызстана	215	85	43	111	167
В Кыргызстан	50	11	15	3	5
Из Узбекистана	695	147	118	200	656
В Узбекистан	72	28	3	10	14
Из Украины	956	274	202	239	409
В Украину	738	322	181	181	160

В 2000-х гг. возросли потоки внешней трудовой миграции, которая оказывает многостороннее влияние на политическое, социально-экономическое и культурное развитие России. В Приморье продолжается сокращение численности социально активных граждан трудоспособного возраста, что ухудшает социальную структуру населения, разрушает трудовой потенциал, адаптированный к местным природным условиям.

На этом фоне происходит стабильный рост числа иностранных граждан, зарегистрированных и получивших разрешение на работу в Приморском крае. В 2000 г. их было 11 712 чел., в 2004 г. – 17 781 чел., в 2005 г. – 23 268 человек. При этом численность ино-

[11] Приморский край : стат. ежегодник. Владивосток : Примкрайстат, 2006. С. 54.

[12] Источник: Приморский край : стат. ежегодник. Владивосток, 2006. С. 53 ; Миграция населения Приморского края в 2006 году : стат. бюллетень. Владивосток, 2007. С. 34–35 ; Миграция населения Приморского края в 2007 году : стат. бюллетень. Владивосток, 2008. С. 13.

странцев из стран СНГ возросла с 1 169 чел. в 2000 г. до 2 426 чел. в 2005 году [13].

В 2007 г. их число возросло до 30 923 чел., из которых граждан КНР было 18 358 чел., граждан КНДР – 6 537 чел., граждан СРВ – 930 человек. Трудовых мигрантов из стран ближнего зарубежья было 4 975 чел., среди которых граждан Узбекистана – 3 023 чел., граждан Армении – 585 чел., граждан Кыргызстана – 439 человек [14]. Такой значительный рост численности иностранных рабочих является не только следствием растущего спроса на их услуги в Приморье, но упрощением процедуры оформления документов.

По данным статистики за 2007 г., в Приморье доля иностранных работников в строительной отрасли составляла 41,6 %, в оптовой и розничной торговле, ремонте автотранспортных средств, бытовых изделий и предметов личного пользования – 19,1 %, в сельском и лесном хозяйстве – 15,4 %, в обрабатывающем производстве – 12,6 % [15].

Межведомственная комиссия контролирует выдачу разрешений для работы иностранной рабочей силы в Приморье. В июле 2008 г. вице-губернатор края Андрей Норин на заседании этой комиссии сообщил, что на 2009 г. от работодателей поступило 535 заявок на привлечение более 50 000 иностранных работников. Около 35 000 приходится на граждан из стран дальнего зарубежья и 15 000 – из ближнего [16]. Было заявлено, что, в первую очередь, иностранцы будут трудиться на сельскохозяйственных, строительных и предприятиях бытового обслуживания Приморского края.

Однако часть прибывающих в Россию иностранных работников, преимущественно из стран ближнего зарубежья, не имеет профессии и квалификации или имеет их на низком уровне. Таким мигрантам достаются, как правило, вакантные рабочие места с низким уровнем оплаты и неблагоприятными условиями труда, не

[13] Приморский край в 2001 году. С. 46 ; Приморский край. С. 73.

[14] Миграция населения Приморского края в 2007 году. С. 49.

[15] Там же. С. 51.

[16] Пресс-релиз администрации Приморского края. 2008. 08 июля. URL: http://www.primorsky.ru.

пользующиеся спросом у российских граждан. Именно эта категория мигрантов составляет основу для незаконной миграции.

Среди трех составляющих незаконной миграции – незаконный въезд, незаконное пребывание и нелегальная трудовая деятельность, последняя является самой распространенной. Осуществление трудовой деятельности с нарушением действующего законодательства предопределяется и заинтересованностью работодателей в использовании дешевой и бесправной иностранной рабочей силы, а также наличием теневого сектора российской экономики. Существование нелегальной миграции во многом объясняется сложным механизмом получения иностранными гражданами и лицами без гражданства разрешительных документов о регистрации по месту пребывания или месту жительства, подтверждающих право на осуществление трудовой деятельности.

В 2007 г. в результате вступления в силу Закона РФ «О миграционном учете» и поправок в Закон РФ «О правовом положении иностранных граждан» оформление иностранного работника упростилось. Однако в результате активного сопротивления противников увеличения миграции в январе 2007 г. в закон об иностранцах были внесены «поправки к поправкам», восстановившие рабочие квоты. Масштабы внешней трудовой миграции в России можно определить по количеству квот на 2007 г. – 308 842 приглашений, из которых Дальневосточному федеральному округу было выделено 56 501 штук [17]. Приморскому краю досталось 6 701 приглашений, что абсолютно не соответствует действительности в 30 923 человека, работавших в 2007 году.

Процесс внесения изменений и дополнений в миграционное законодательство носит противоречивый характер. В ноябре 2006 г. после поручения президента В. Путина «защитить коренное население страны» правительство приняло Постановление «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации». Доля используемых иностранных работ-

[17] Золотой Рог. 2007. 05 июня.

ников в розничной торговле в палатках, на рынках и вне магазинов с начала 2007 г. не должна была превышать 40 %, а к 1 апреля должна быть сведена к нулю. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. нулевые доли были сохранены и на 2008 год.

Выполнение этого постановления происходило без учета региональных особенностей. Политика выдавливания иностранных граждан с рынков неразумна и вредна не только для иностранных работников, но для местного населения. Приморье практически полностью зависит от привозных продуктов, и сокращение иностранных торговцев на рынках привело к повышению цен, что негативно отразилось на покупательной способности местных жителей.

Число китайских и вьетнамских торговцев на приморских рынках уменьшилось, и возросло число предпринимателей из Киргизии и Узбекистана, их основных конкурентов. По данным статистики, количество китайских граждан, работавших в Приморском крае, снизилось с 24 410 чел. в 2006 г. до 18 358 чел. в 2007 г., а вьетнамских граждан – с 2 206 чел. до 930 человек [18].

Очевидно, что вместо изгнания иностранных работников следует навести порядок на рынках и следить за тем, чтобы там не было монополиста. Правоохранительные органы должны защищать не хозяина рынка, а порядок и право покупателя на выбор.

На пути нормализации труда иностранных граждан в России встает множество препон, одна из которых – активное сопротивление привыкших к использованию рабского труда работодателей. В 2007 г., когда квота практически не ограничивала прием мигрантов на работу, работодатели не стремились уведомлять, как того требует закон, органы ФМС об официальном трудоустройстве каждого принятого работника. Таких уведомлений оказалось примерно в два раза меньше, чем было выдано разрешений на работу. Получается, что для работодателя по-прежнему более выгоден нелегальный работник, перед которым он не несет никакой ответственности и который, напротив, полностью от него зависит.

[18] Миграция населения Приморского края в 2007 году. С. 49.

Следует признать, что новое правовое положение в области трудовой деятельности иностранных граждан в РФ открывает возможности, при строгом его соблюдении, вывести уже сложившуюся систему использования труда мигрантов из тени. Хотя меры по упорядочению трудовой миграции не всегда достигают поставленных задач и порой еще больше усложняют ситуацию. Излишняя централизация миграционного законодательства и сложная система получения разрешительных документов на трудоустройство иностранных граждан, в частности из стран ближнего зарубежья, снижает привлекательность страны для получения работы квалифицированных специалистов. А для иностранных граждан, готовых любой ценой улучшить свое материальное положение, существующие законодательные правила легче не выполнять.

В Приморском крае иностранцы, не имеющие регистрации, живут на рабочих местах, например на строительных объектах, торговых базах и рынках. С.Г. Пушкарев предполагает, что в Приморье в 2006 г. более 70 тысяч иностранцев занимались незаконной трудовой деятельностью [19]. В начале 2008 г. в Приморье возникла ситуация, когда Межведомственная комиссия в заявке на иностранную рабочую силу не включила мигрантов из стран СНГ. Эта категория граждан имеет право самостоятельно искать работу и получать разрешение в местном управлении ФМС, которое действительно в течение года. Очевидно, что это связано с позицией Управления занятости населения по Приморскому краю, которое выступает за снижение количества иностранных рабочих в крае в связи с необходимостью обеспечения работой местных жителей [20].

В Приморье действуют организации «Русский клуб», «Наследие предков» и «Союз славян», которые демонстрируют негативное отношение к мигрантам. В газете «Золотой Рог» от-

[19] Пушкарев С. Г. Причинно-следственные аспекты роста незаконной миграции и пути ее пресечения // Россия и АТР. Проблемы безопасности, миграции и преступности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2007. С. 147.

[20] Воронцова Н. Привлечение иностранной рабочей силы стоит не только денег, но и нервов // Золотой Рог. 2008. 25 марта.

мечалось, что их деятельность поддерживается Движением против нелегальной иммиграции (ДПНИ)[21]. А также сообщалось, что в качестве спонсоров выступают и некоторые приморские бизнесмены.

Во Владивостоке было проведено две акции. Первая прошла 4 ноября 2007 г., когда свыше 250 молодых людей прошли с лозунгами «Не интеграция, а депортация», «России – русскую власть»[22]. Вторая – 30 апреля 2008 г., когда несколько активистов «Союза славян» устроили пикет у здания УФМС по Приморскому краю с лозунгами «Гастарбайтер, уезжай!», «Выше зарплату. Долой иммиграцию!»[23]. По мнению Александра Смирнова, заместителя главы департамента социального развития и СМИ администрации Приморского края, в Приморье действуют разобщенные группировки. «Численность настолько незначительная, что рассматривать их как национальную проблему я бы не стал», – заявил А. Смирнов[24].

Одним из популярных методов ведения борьбы с нелегальными мигрантами являются рейды по проверке соблюдения правил пребывания иностранцев и осуществления ими трудовой деятельности. За 2006 г. УФМС по Приморскому краю выявило почти 19 000 нарушений, а за 10 месяцев 2007 г – более 11 000[25]. Однако наказания за выявленные нарушения ограничиваются штрафами и очень редко доходят до привлечения к административной ответственности. Василий Скорик, старший прокурор отдела по надзору за соблюдением федерального и краевого законодательства, прав и свобод граждан прокуратуры Приморского края, считает, что приморская миграционная служба не всегда принимает полные и адекватные меры в отношении иностранцев и работодателей, которые нарушают законы[26].

---

[21] Итаров Е. «Черные рубашки» в Приморье // Золотой Рог. 2007. 04 дек.

[22] Акулова О. У каждого приморца свой взгляд на единство // Там же. 06 нояб.

[23] Жунусов О. Гастарбайтер, не уезжай! // Там же. 2008. 06 мая.

[24] Вересокина Н. По версии властей у нас все спокойно // Там же. 2007. 04 дек.

[25] Акулова О. Иностранная рабочая сила – лакомый кусок для коррупционера // Там же. 18 дек.

[26] Там же.

Нелегалов до момента выдворения необходимо поместить в специальное учреждение, которого во Владивостоке нет. В результате нарушители платят штраф и перебираются на другое место жительства. По словам начальника отдела иммиграционного контроля УФМС Приморского края А. Казанина, в последнее время много проблем прибавилось с гражданами ближнего зарубежья, которые имеют право въезда в Россию без визы. Он считает, что для их решения требуется принятие дополнительных законодательных мер [27].

Целью миграционной политики России в сфере трудовой миграции должно стать обеспечение баланса трудовых ресурсов. Необходимо стимулировать временную трудовую миграцию в Россию на основе обоснованных потребностей в рабочей силе и при соблюдении приоритета в получении работы местным населением, а также создании благоприятных условий для оформления разрешительных документов и увеличения доли легальных временных трудовых мигрантов.

Инструменты реализации миграционной политики

Основными инструментами реализации миграционной политики являются целевые программы. Федеральная миграционная программа, утвержденная в августе 1994 г., стала основой для последующих программ. В условиях отсутствия концепции миграционной политики ее цели и задачи формулировались в программах. К концу 1990-х гг. были достигнуты определенные результаты, в частности в Приморском крае были решены проблемы устройства российских корейцев. Однако проект федеральной миграционной программы на 2002–2005 гг. не был принят российским правительством, а финансирование мероприятий миграционной политики было определено в рамках федерального бюджета.

В процессе поиска эффективных моделей управления миграционными отношениями основное место заняла Государственная

[27] Попова А. Выдворение из России нелегалов не пугает // Владивосток. 2008. 17 июня.

программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая была утверждена в июне 2006 года [28].

Планировалось, что реализация программы позволит перенаправить миграционные потоки в те регионы страны, которые имеют важное стратегическое значение, решить демографическую проблему и проблему нехватки трудовых ресурсов для развития новых экономических проектов. Предполагалось также, что программа может минимизировать угрозы, связанные с миграционными процессами, в том числе и нелегальными.

Однако принятие Программы содействия добровольному переселению соотечественников стало, скорее, следствием системного кризиса в управлении демографическими и миграционными процессами в стране. Программа в основном направлена на реализацию целей, которые являются не причиной, а следствием сложившейся ситуации.

Методологические основы разработки государственной политики в любой сфере жизнедеятельности общества, в том числе и в миграционной сфере, предполагают, что субъект управления (государство), выявив проблемную ситуацию, должен точно установить ее причины, а затем разработать комплекс мер, направленных на их устранение. В практике современного государственного управления миграционной сферой допускается системная ошибка, которая состоит в том, что государство влияет не на причины складывающейся проблемной ситуации, а просто сглаживает, нивелирует ее последствия. На сегодняшний день Программа содействия добровольному переселению является механизмом искусственного перемещения групп населения, под условным названием «соотечественники», на территорию РФ, без учета их качественных параметров.

Для реализации Программы содействия переселению соотечественников на федеральном уровне создана совокупность норм

[28] О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637, г. Москва // Российская газета. 2006. 18 июня.

законодательных актов и нормативно-правовых документов подзаконного уровня, регулирующих деятельность органов государственной власти и управления, государственных учреждений, служб, должностных лиц по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников. Сформирован механизм управления процессами добровольного переселения в виде трехуровневой согласованной системы.

На федеральном уровне государственное управление процессами добровольного переселения осуществляется Межведомственной комиссией в соответствии с законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. и указом Президента РФ от 22 июня 2006 года. С июня 2008 г. комиссию возглавляет министр регионального развития Дмитрий Козак.

На региональном уровне управление процессами добровольного переселения и нормативное правовое регулирование осуществляются в соответствии с решениями, принятыми на федеральном и региональном уровнях. Также происходит непосредственная организация процесса добровольного переселения на территорию субъекта РФ.

На уровне местного самоуправления осуществляется разработка мероприятий по приему и обустройству соотечественников в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством.

Приморье стало одним из 12 пилотных регионов в стране по осуществлению этой Программы. За последние 15 лет численность населения Приморского края сократилась примерно на 295 тыс. чел., что равно исчезновению городов Уссурийска и Находки. В последние годы сокращение населения происходит примерно на 70 % за счет естественной убыли и на 30 % за счет миграционной убыли населения. Увеличение миграционного притока в рамках краевой программы переселения в перспективе позволит снизить, но не компенсировать естественные потери населения.

Для стабилизации численности населения в Приморье необходимо использовать комплексный подход. В частности, помимо

увеличения миграционного притока населения в рамках программы переселения, необходимо предусмотреть мероприятия по уменьшению миграционного оттока, создавать благоприятные условия для проживания местного населения, например путем введения системы экономических, социальных, кредитных, налоговых льгот.

В Приморье численность экономически активного населения края снизилась с 1 408,6 тыс. чел. в 2000 г. до 1 103,5 тыс. чел. в 2008 году [29]. В перспективе тенденция сокращения экономически активного населения приведет к тому, что труд станет одним из самых дефицитных ресурсов на территории края. Особенно тревожно тенденции сокращения численности населения в крае выглядят с учетом тех проектов, которые должны быть реализованы в Приморском крае в ближайшие годы.

Сложившаяся ситуация обусловлена невысокой степенью управляемости миграционными процессами на краевом уровне. Во-первых, учитывая роль и значимость органов исполнительной власти в процессе регулирования миграционных отношений, в Приморском крае нет специального органа власти, который бы осуществлял общее управляющее воздействие на миграционные процессы. Отдел межведомственной координации и контроля миграционных процессов входит в состав Управления по координации правоохранительной деятельности. Управление осуществляет в пределах своих полномочий государственное управление в области миграции; в сфере обеспечения общественной безопасности и правопорядка; организационное и материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей на территории Приморского края. Во-вторых, отсутствует официально одобренная миграционная стратегия, которая бы увязывала воедино все виды миграции и интересы Приморского края в области социально-экономического развития. В настоящее время краевая миграционная политика сводится в основном к регулированию внешней трудовой миграции. Вне сферы государственного управления оказыва-

[29] Приморский край в 2001 году. С. 27 ; Социально-экономическое положение Приморского края // Утро России. 2008. 05 авг.

ется значительная часть миграций в пределах Дальневосточного региона и края. Участие Приморского края в Федеральной программе содействия переселению бывших соотечественников стало поводом для публикаций в СМИ, в которых предлагалось заняться, прежде всего, созданием благоприятных условий для постоянных жителей. В частности, в газете «Народное вече» было опубликовано письмо С. Матвеева, председателя профсоюзной организации «Бор», в котором говорилось о том, что политика нынешнего владельца предприятия направлена на сокращение квалифицированных кадров [30]. В редакционных комментариях подчеркивалось: «Коренное население г. Дальнегорска сегодня не обеспечено нормальными условиями жизни и необходимым прожиточным уровнем. А вновь прибывшие граждане – заведомо обречены на нищету»[31].

Правительство предоставило Приморскому краю возможность создать механизм гибкого регулирования миграционными процессами, который в перспективе позволит оказать влияние на динамику изменения численности населения. Администрацией был разработан регламент приема и обустройства участников программы, приоритетное право в которой предоставляется переселенцам в трудоспособном возрасте, владеющим русским языком и имеющим профессиональную подготовку и квалификацию. Для выполнения программы сотрудники УФМС России по Приморскому краю поддерживают связь с представительствами ФМС, консульскими загранучреждениями за рубежом и работниками временных групп по уточнению сведений в анкетах заявителей.

Законом Приморского края от 28 июня 2007 г. была утверждена краевая целевая программа «Об оказании содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» на 2007–2012 годы. Основными элементами структуры управления реализацией Программы являются губернатор, Межведомственная комиссия по реализации Про-

[30] Матвеев С. Открытое письмо. Из «Бора» под забор? // Народное вече. 2007. 05 апр.

[31] Там же. С. 8.

граммы, Управление государственной службы занятости населения и Общественный совет по реализации Программы.

Представителем координатора Государственной программы является Управление федеральной миграционной службы Российской Федерации по Приморскому краю. Уполномоченным органом исполнительной власти Приморского края является Управление государственной службы занятости населения Приморского края. Регламент приема и обустройства участников краевой целевой программы «Об оказании содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» на 2007–2012 годы» и членов их семей определяет порядок проведения мероприятий по приему переселенцев, их временному размещению, предоставлению правового статуса и обустройству на территории вселения.

До 2012 г. предусматривается принять 26 048 чел., из них 6 512 чел. – специалистов требуемых профессий. На первом этапе Программы переселенцев принимают в городах Артеме, Дальнегорске и в Красноармейском районе. В Дальнегорске рабочие места предоставляются на ЗАО «Горнохимическая компания «Бор», в пос. Восток Красноармейского района в ОАО «Горнорудная компания “АИР”», в Артеме в сельскохозяйственном торговом научно-производственном центре «Подгородненский».

В дальнейшем реализация Программы переселения планируется в Уссурийске, где нужны квалифицированные кадры для ЗАО «Торгово-экономический комплекс». В Находке, где в ходе строительства нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан в пос. Козьмино строится нефтеперерабатывающий комплекс. В Пограничном районе планируется использовать кадры для работы приграничного торгово-экономического комплекса «Пограничный – Суйфэньхэ». Кроме того, около 5 000 рабочих рук потребуются для развития инфраструктуры Владивостока в рамках подготовки к проведению саммита Азиатско-Тихоокеанского экономического содружества (АТЭС) в 2012 г. и превращения города в центр международного сотрудничества и туризма.

Управление Государственной службы занятости населения Приморского края получило 185 анкет соотечественников, про-

живающих за рубежом и желающих переселиться в Приморский край. Было принято решение о том, что 40 человек могут переехать в Приморский край. В 2008 г. в Приморье приехали 8 участников Программы по переселению соотечественников, ранее проживавших в Кыргызстане, Узбекистане, Украине. Прибывшие люди получили соответствующие документы, подтверждающие законность их пребывания на территории Российской Федерации, и отправились по местам [32].

К сожалению, пока работодатели предоставляют переселенцам временное жилье. Людей же всегда привлекает возможность получения и приобретения квартиры или дома в личную собственность. В рамках Программы следовало бы оговорить условия льготного кредитования, предоставления ссуд и жилищных сертификатов для этой категории граждан. Для усиления привлекательности краевой программы необходимо увеличить единовременное пособие, а также предоставить определенные льготы и работодателям. Требуется внести изменения и дополнения в законодательной базе, где обязательства государства перед участником закреплены, а обязательства участника никак не оговорены.

Разработчикам Программы Приморского края по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников не удалось избежать тех ошибок, которые были допущены при разработке федеральной программы [33]. Комплекс целей и задач региональной программы в целом направлен на решение демографических проблем края. Однако в рамках Программы Приморского края цели и задачи не ранжированы по уровням достижения, что на практике может привести к так называемому «конфликту целей». Например, заявленные задачи «сокращение дефицита трудовых ресурсов» и «увеличение числа высококвалифицированных специалистов» направлены на удовлетворение спроса на рабочую

[32] Информация о ходе реализации краевой целевой программы «Об оказании содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» на 2007–2012 годы. URL: http://www.primorsky.ru.

[33] http://www.primorsky.ru.

силу на рынке труда Приморья. Но вторая задача, являясь целью более низкого уровня по отношению к первой, исключает ее. Возникает вопрос: может ли рассматриваться привлечение низкоквалифицированных трудовых ресурсов в качестве цели краевой программы? Исходя из логики построения системы целей региональной программы, на него можно ответить утвердительно. При таком определении целей программы не установлен объект программного управления и качественные параметры этого объекта, такие как компетенция и профессионализм, мотивация и цели переселения, принадлежность к социально-культурной среде и т. п.

Обозначенные проблемы уже сегодня приводят к тому, что Программа переселения находится под угрозой срыва. Требуется совершенствование механизма добровольного переселения соотечественников. В качестве главной цели программы можно установить «решение демографических проблем развития страны». Главная цель должна быть конкретизирована в рамках региональной программы переселения. Помимо определения главной цели, необходимо ранжировать цели по важности и актуальности в зависимости от потребностей экономического и социального развития Приморского края, политической целесообразности, наличия необходимых ресурсов.

Очевидно, что необходимо уточнить понятие «соотечественник» применительно к Федеральной программе переселения, например, относятся ли российские корейцы к этой категории населения? Следует внести коррективы в Программу в определении минимальных требований, которым должен удовлетворять потенциальный иммигрант, чтобы быть допущенным к участию в ней. Либо мы привлекаем просто «соотечественников», для того чтобы «компенсировать естественную (миграционную) убыль населения», либо мы, устанавливая определенные критерии, привлекаем определенные категории мигрантов – высококвалифицированных специалистов трудоспособного возраста. Эти критерии должны формироваться в соответствии с целями, которые планируется достичь в ходе реализации Программы. Кроме корректировки Федеральной программы, необходимо закрепление принципа системности в практике управления демографическими про-

цессами. Государственный подход к решению проблем демографического развития должен быть комплексным, включающим все направления демографического развития.

Формирование этнорегиональной политики

Одновременно с формированием миграционной политики прилагались усилия по сохранению этнического компонента региональной политики. В 1992 г. был образован Государственный комитет по национальной политике. Расширение сферы его деятельности отразилось в переименовании его в марте 1993 г. в Государственный комитет по делам федерации и национальностей. В 1994 г. было образовано Министерство по делам национальностей и региональной политики, которое в марте 1996 г. было переименовано в Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям. На протяжении последующих пяти лет до своего упразднения в октябре 2001 г. этот орган назывался Министерством региональной и национальной политики, Министерством национальной политики, Министерством по делам федерации и национальностей, Министерством по делам федерации, национальной и миграционной политике. Эти переименования отражали борьбу, происходившую между представителями либерального и консервативного подхода к формированию этнонациональной политики.

В последнее время российские власти фактически отказались от практик, связанных с «национальной политикой», а сохранение дискурса связано с деятельностью различных групп, которые пытаются сохранить свой статус и влияние. До тех пор пока российские граждане верят в то, что в системе социального взаимодействия существует область «межнациональных» отношений, политики могут рассчитывать на их поддержку. При этом подавляющая часть населения полагает, что необходимо прилагать специальные усилия для достижения «межнационального согласия» и «дружбы народов».

В результате принятия в 1996 г. Концепции государственной национальной политики РФ и закона «О национально-культурной

автономии» началась институционализация этнических групп, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Министерство региональной политики несет ответственность за проведение национальной политики, защиту прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации. В разработке новой Концепции национальной политики, начавшейся в 2003 г., участвует межведомственная рабочая группа, состоящая из представителей 11 министерств и экспертного сообщества.

На протяжении ряда лет в Закон о национально-культурных автономиях вносились поправки и дополнения, которые отражали складывающуюся практику. Осенью 2003 г. были внесены изменения, уточняющие понятие термина НКА, ее правового регулирования, порядка образования, государственной регистрации, реорганизации и (или) ликвидации. В июне 2004 г. было сделано несколько поправок относительно формирования реестров НКА и роли Правительства РФ в вопросах создания национально-культурных автономий, а также порядка формирования межведомственных координационных и совещательных органов, образуемых федеральными органами исполнительной власти и консультативного совета по делам НКА. В ноябре 2005 г. появилась еще одна поправка, которая отнесла к ведению Правительства РФ право определять тот федеральный орган исполнительной власти, при котором создается консультативный совет по делам НКА, действующий на общественных началах. С учетом того, что значительная часть межэтнических конфликтов происходит на местном уровне, были внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С декабря 2006 г. органы местного самоуправления наделены правами по созданию условий для реализации прав местных национально-культурных автономий, по содействию национально-культурному развитию народов и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального образования.

В 2008 г. в Государственной думе обсуждался законопроект «О внесении изменений в ст. 16 Федерального закона “О на-

ционально-культурной автономии”». Предложения касались расширения круга источников финансирования не только за счет самих НКА, частных лиц и бюджетов субъектов РФ, но за счет федерального бюджета федеральных НКА. При Министерстве регионального развития по распоряжению Правительства действует Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, куда входят лидеры всех федеральных автономий (ФНКА). В России на сегодняшний день действуют 17 федеральных, 175 региональных и 371 местная национально-культурная автономия.

За последние годы институт НКА претерпел определенную трансформацию, которая отражает усиление роли федерального правительства в области этнорегиональной политики. Сторонники оптимизации федерального устройства с учетом этнического фактора требуют принятия новых законодательных решений, в частности речь идет о законе «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений».

В апреле 2007 г. в Совете Федерации прошли парламентские слушания «О совершенствовании правового регулирования в сфере государственной национальной политики». На семинаре «О взаимодействии федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации государственной национальной политики», организованном в 2007 г. в Совете Федерации, говорилось о необходимости создания специальных структур на региональном уровне. В российском обществе пока нет общего представления о национальной политике, а идет обсуждение двух идей. Одна сводится к тому, чтобы не выпячивать роль одного народа, а вторая предлагает строить новое национально-культурное сообщество вокруг русских.

В ноябре 2007 г. руководители 21 федеральной национально-культурной автономии подписали соглашение о сотрудничестве и взаимодействии с партией «Единая Россия». В соответствии с этим документом стороны договорились сотрудничать в доработке Концепции государственной национальной политики.

В рамках деятельности Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиоз-

ных объединений в декабре 2007 г. состоялось совещание «Россия многонациональная» с участием руководителей национально-культурных автономий и национальных объединений, руководителей законодательных и исполнительных органов государственной власти, лидеров основных конфессий России из 85 субъектов РФ. В результате совещания был создан Координационный совет национально-культурных общественных объединений России. На протяжении последних лет федеральный центр стал уделять больше внимания национальной политике в регионах.

Для сохранения социально-политической стабильности в Приморском крае проводится политика балансирования между общественным мнением, настроенным против некоторых этнических групп, и защитой их прав.

Приморье относится к территориям с относительно однородным этническим составом. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., доля русских составляла 89,9 %, украинцев – 8,2 %, корейцев – 0,9 %, татар – 0,7 %, белорусов – 0,6 %, армян – 0,3 %[34]. По сравнению с переписью 1989 г., удельный вес русских в общей численности населения возрос на 3 %, а численность украинцев и белорусов уменьшилась примерно наполовину. За годы, прошедшие между двумя переписями, численность китайцев выросла в 24,1 раза, даргинцев – в 3,9 раза, армян – в 2,4 раза, корейцев – в 2,2 раза. Эти показатели могли бы вызвать тревогу, если бы не тот факт, что удельный вес китайцев в общей численности населения в 2002 г. составлял 0,2 %, армян – 0,3 %, корейцев – 0,9 %[35].

В Приморском крае в ходе процесса взаимодействия различных этнических групп сформировалось достаточно широкое поле культурного сходства и политических пристрастий. Вместе с тем сохраняются и этнокультурные различия. Для представителей этнических групп установка на возрождение своей националь-

[34] Национальный состав населения, владения языками и гражданство в Дальневосточном федеральном округе // Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года : стат. сб. Владивосток : Приморскстат, 2006. С. 38.

[35] Там же. С. 38–39.

ной культуры, традиций, обычаев, языка значительно выше, чем у русских. Степень влияния этнических различий на политические настроения и проявления ксенофобии в Приморье не выходит за рамки обычной этнической напряженности, возникающей у местных жителей по отношению к мигрантам.

Особую роль играют российские корейцы, миграция которых в Приморье имеет исторические корни и политические причины [36]. Массовый приток корейцев в Приморский край пришелся на первую половину 1990-х годов. По данным переписи 1989 г., в Приморье проживало 8 454 корейцев, а по данным переписи 2002 г. – 17 899 человек [37]. Директор Приморского регионального общественного Фонда содействия миру в Северо-Восточной Азии Николай Кан полагает, что в Приморье сейчас проживает свыше 30 000 корейцев [38].

Положения Закона РФ «О реабилитации репрессированных народов» и Постановления Верховного Совета РФ «О реабилитации российских корейцев» создали юридическую основу для восстановления прав и предоставления льгот реабилитированным корейцам.

В августе 1993 г. краевая администрация утвердила план мероприятий по выполнению постановления, где оговаривались задачи национально-культурного возрождения и обустройства с выделением льготных кредитов, земельных участков для строительства жилья и производственных целей. Позднее были приняты постановления «О предложениях в комплексную программу национально-культурного возрождения российских корейцев», «О территориальном размещении прибывающих в Приморский край семей российских корейцев». Районные власти информировали о возможностях по предоставлению земельных участков и жилья. Однако в ус-

[36] См.: Бугай Н. Ф., Сим Хон Ёнг. Общественные объединения корейцев России. Конститутивность, эволюция, признание. М. ; Сеул : Новый хронограф, 2004 ; Кузин А. Дальневосточные корейцы: жизнь и трагедия судьбы : док.-ист. очерк. Южно-Сахалинск : Дальневост. кн. изд-во, 1993.

[37] Национальный состав населения, владение языками и гражданство в Дальневосточном федеральном округе. С. 38.

[38] Кан Н. Села Приморья спасут мигранты // Владивосток. 2008. 07 февр.

ловиях социально-экономического кризиса решения федеральных и краевых органов власти по предоставлению жилья и работы всем вернувшимся корейцам не были выполнены.

Если осуществление задач по национально-культурному возрождению российских корейцев не вызывало особых трудностей, то проведение мероприятий по их обустройству с предоставлением кредитов, участков земли для строительства жилья и производственных комплексов растянулось надолго.

На протяжении нескольких лет обсуждалась возможность создания компактных поселений для российских корейцев в Приморье. В 1996 г. было получено согласие командования Дальневосточного военного округа на передачу освободившихся военных городков в муниципальную собственность, а районные власти и краевая администрация не возражали против заселения их приезжающими российскими корейцами. В сентябре 1997 г. была принята краевая программа «О передаче высвобождаемых военных городков, расположенных на территории Приморского края, в безвозмездное пользование краевого фонда приморских корейцев “Возрождение”». Осуществление программы предполагало и создание компактных поселений на территории бывших военных городков, расположенных в нескольких приграничных районах Приморского края.

На пути воплощения этих планов встало огромное количество разных препон. Например, процедура получения гражданства требует регистрации по месту жительства, а жилой фонд в бывших гарнизонах не был признан пригодным для проживания. Для восстановления полуразрушенных зданий и создания сельскохозяйственных предприятий было получено около 200 тысяч долларов от южнокорейских общественных организаций и частных лиц, но затраты превзошли эту сумму. В настоящее время в восстановленных зданиях бывших военных городков проживает всего около 250 корейских семей [39].

Южнокорейская «Ассоциация малых строительных организаций» и ряд других организаций из Республики Корея финансиро-

[39] Пак О. Судьба корейской Дружбы // Золотой Рог. 2006. 19 июня.

вали строительство поселка для корейских переселенцев в Михайловском районе с символическим названием «Дружба». По проекту, реализация которого началась в 2000 г., планировалось построить 460 домов с приусадебными участками, школу, детские сады, культурный центр и цех по переработке овощей. Официально деревня «Дружба» получила статус административной единицы только в начале 2004 года. Для ее регистрации организаторам пришлось собрать более 2 тысяч подписей чиновников различного уровня. Построенные для российских корейцев дома находятся в муниципальной собственности. Жители были вынуждены пойти на такой шаг в связи с высокими налогами на недвижимость. К 2007 г. удалось построить и заселить лишь 31 дом. Идея компактного проживания корейцев не получила одобрения местных властей, и в 8 домах поселились местные жители, которые не имели жилья и работали в государственных учреждениях Михайловского района.

В августе 2000 г. в газете «Коммунар», выходящей в Уссурийске, было опубликовано коллективное письмо по поводу строительства «корейской деревни». «Если корейцы не хотят жить на общих основаниях с нами, если они имеют желание проживать своей обособленной этнической группой, нужно помочь им вернуться на исконную родину. Тем более, эта родина – рядом»[40]. Такая позиция отражает прямую зависимость межэтнических отношений и социально-экономической политики. Создание благоприятных условий для мигрантов вызывает различные фобии у местного населения. В условиях деградации приморского сельского хозяйства у местных властей возникает выбор между созданием благоприятных условий для российских корейцев, которые в массе своей русскоязычные, предки которых проживали в Приморье с конца XIX в., и приглашением китайских граждан на сезонные работы. И пока выбор делается в пользу иностранной рабочей силы.

Фонд содействия миру в Северо-Восточной Азии оказывает финансовую помощь российским корейцам, которые приезжают в

[40] Анохин А. и еще 70 подписей. Нахлынули переселенцы. Письмо первое // Коммунар. 2000. 10 авг.

Приморье из Узбекистана и Кыргызстана. На средства Фонда приобретаются пустующие дома в Михайловском и Спасском районах, выдаются беспроцентные ссуды на обустройство хозяйства. На таких условиях в течение 2004–2008 гг. в сельских районах Приморья поселились 43 семьи – 150 человек российских корейцев. Однако проект Фонда не получил поддержку ни краевых, ни федеральных властей в рамках Программы оказания содействия переселению в Россию соотечественников. До сих пор около 8 000 российских корейцев, прибывших в край, не имеют жилья и гражданства [41].

Потенциал, который содержит в себе применение исторического опыта участия корейцев в освоении Приморья, развитие коммерческих, инвестиционных и других форм экономического сотрудничества пока еще не используется в полную силу. В процессе обсуждения миграционной политики у части политиков и экспертов возникают опасения по поводу того, что российские корейцы могут стать частью китайской миграции и потеснить другие этнические группы в Приморье. Очевидно, что федеральные и краевые власти пока предпочитают занять пассивную позицию по обустройству российских корейцев в Приморье.

Согласно закону «О национально-культурной автономии» общественные объединения получили право свободного общения со своими зарубежными соотечественниками, право устанавливать и поддерживать гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств. Вместе с тем в законе подчеркивалось, что право на создание НКА не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Российские корейцы активно использовали эти права. В 1998 г. была создана Федеральная национально-культурная автономия российских корейцев. В Приморье действуют краевой фонд приморских корейцев «Возрождение». Организации в Артеме, Находке, Партизанске, Уссурийске входят в Ассоциацию корейских организаций Приморья. В Центре национальной ко-

[41] Кан Н. Села Приморья спасут мигранты.

рейской культуры, расположенном в г. Артеме, регулярно проводятся различные мероприятия. НКА корейцев г. Уссурийска является учредительницей газеты «Коре синмун», которая издается с 2004 г. на русском языке.

Следует отметить, что финансовую поддержку организациям российских корейцев на протяжении многих лет оказывают южнокорейские миссионерские организации. Миссионеры входят в Ассоциацию южнокорейских пасторов Приморского края, которая имеет межконфессиональный характер. Они регулярно собираются для обсуждений вопросов, связанных с организацией новых церквей, оказания благотворительной помощи и т. д. С прихожанами ведутся занятия по изучению корейского языка, что позволяет наиболее успешным ученикам продолжить обучение за границей.

Среди других неформальных структур взаимодействия действуют связи, образованные по семейным, земляческим и клановым принципам. Большая часть этих связей носит неформальный характер и не поддается внешнему контролю.

В то же время цели НКА по поддержанию и развитию национальных культур, обычаев и языков постепенно дополняются другими задачами. Особенно это проявляется на примере деятельности организаций российских корейцев. Департамент социального развития и СМИ администрации Приморского края отвечает за проведение национальной политики, которая сводится к фольклорно-культурной деятельности с участием более 40 приморских национально-культурных обществ.

Деятельность НКА в последние годы стала больше концентрироваться в сфере взаимодействия с властями, различного рода посредничества, оказания своим членам разнообразных услуг. Мигранты на стадии общественной адаптации тяготеют к более тесному общению с соотечественниками, что проявляется в формировании этно-конфессиональных групп. В Приморском крае общество польской культуры «Гмина», общественное учреждение «Корейское общество просвещения и культуры», НКА «Армения» и другие организации поддерживают постоянные связи с религиозными организациями. Объединяющей иде-

ей приморских азербайджанцев и узбеков стало строительство мечетей в Приморье. Пока здание мечети построено только в Находке. Весной 2006 г. в собственность еврейской общины было передано здание бывшей синагоги. Еврейская община насчитывает около 7 000 активных членов во Владивостоке и примерно столько же в Приморье. Весной 2007 г. открылся храм армянской апостольской церкви, который был воссоздан на средства армянской диаспоры Приморья на месте дореволюционной постройки.

Усиление влияния религиозного фактора на все стороны жизни российского общества происходило в первой половине 1990-х гг., когда действовал Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий». С принятием в 1997 г. нового закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» рост числа религиозных структур пошел на спад, что было связано с ограничениями, которые установило законодательство. Однако роль религиозного фактора в жизни российского общества по-прежнему велика.

В начале 1990-х гг. в крае осуществляли деятельность 8 религиозных организаций, относящихся к 6 конфессиям. В 2001 г. в Приморском крае было зарегистрировано 265 религиозных организаций, из которых православных – 71, христиан веры евангельской-пятидесятников – 37, пресвитерианских – 32, евангельских христиан – 26, адвентистов седьмого дня – 19, Свидетелей Иеговы – тринадцать [42]. На начало 2008 г. в Приморье зарегистрировано 297 религиозных организаций [43].

Положительным результатом усиления влияния религиозного фактора стало включение религиозных структур в социальную, реабилитационную, благотворительную работу, что компенсировало недостаточность государственной политики в отношении малоимущих слоев российского населения. Нега-

[42] Дмитриенко А. В. Религиозная ситуация и особенности государственно-конфессиональных отношений в Приморье в начале XXI века // Межконфессиональные отношения на Дальнем Востоке России на рубеже тысячелетий. Владивосток, 2002. С. 13.

[43] Конюхова В. Религия без «отмывки» // Владивосток. 2008. 14 февр.

тивными моментами стали проявления религиозного экстремизма и появление конфликтов на религиозной и этнорелигиозной почве.

Особенности развития Приморского края

Одной из институциональных предпосылок изменчивой природы региональной политики является общий характер рамок отношений «центр – регионы», установленный в Конституции РФ. Очевидно, что отсутствие подробных формулировок формирования и функционирования региональной власти и органов муниципальной власти в Конституции позволяет менять систему этих отношений в зависимости от требований времени.

В процессе формирования и осуществления региональной политики в Приморском крае на протяжении последних пятнадцати лет можно выделить два этапа. Для первого этапа, который пришелся на 1990-е гг., характерно усиление политических амбиций местных групп в условиях демократизации политической системы в целом и рост локализма. Этот период связан с деятельностью губернатора Е.И. Наздратенко, который был назначен в мае 1993 г. на пост главы краевой администрации при поддержке депутатов Приморского краевого совета. В условиях доминирования региональной власти над местными властями прошедшие в июне 1993 г. выборы главы администрации Владивостока были своеобразным исключением. Уже в марте 1994 г. избранный мэр В.И. Черепков был лишен своего поста из-за противостояния городской и краевой администрации, а также отсутствия законодательной власти в Приморье.

Выборы в краевую думу в октябре 1994 г. прошли под контролем администрации, и около половины депутатов в силу своих профессиональных обязанностей находились в зависимости от нее. Избрание губернатором Приморья Е.И. Наздратенко в декабре 1995 г. позволило ему укрепить свои позиции в отношениях с федеральным правительством. По мнению исследователя из Бирмингемского университета П. Киркова, в Приморье «отсутствовал институциональный механизм сдерживания административного ап-

парата, созданного Наздратенко»[44]. В декабре 1999 г. Наздратенко был переизбран на свою должность. К этому времени модель выборного губернатора была закреплена принятием в октябре 1999 г. Закона об общих принципах организации региональной власти в РФ. Но в начале 2001 г. губернатор был вынужден уйти в отставку.

Политические лозунги ЛДПР на протяжении 1990-х гг. пользовались популярностью у приморских избирателей. Приграничное положение края и стремительный рост китайской миграции вызывали опасения местных жителей. На выборах депутатов в Государственную думу в декабре 1993 г. за ЛДПР проголосовало 23,3 % избирателей. На следующих выборах в декабре 1995 г. ЛДПР получила 20,1 % голосов, на выборах 1999 г. – 10,0 %[45].

Приморская политическая жизнь в этот период была полна событий, связанных с укреплением самостоятельного курса краевой элиты. Законотворческая деятельность депутатов краевой думы отражала негативное отношение местных жителей к иностранцам. В ноябре 1995 г. депутаты одобрили Правила пребывания иностранных граждан в Приморском крае[46]. В феврале 1996 г. был принят Закон о миссионерской деятельности на территории Приморского края, который не только упорядочивал, но и ограничивал деятельность иностранных религиозных организаций в крае. А в марте 1999 г. был принят закон «О правовом положении иностранных граждан в Приморском крае». Его принятие обосновывалось данными о том, что в Приморье растет количество иностранных граждан, и особую тревогу вызывали китайские граждане, составляющие основу нелегальной миграции.

Претензии на проведение собственной внешней политики выражались в принятии думой Приморского края в феврале 1995 г. постановления «О недопустимости нарушения территориальной целостности Российской Федерации в Приморском крае в ходе

[44] Kirkov P. Regional warlordism in Russia. The case of Primorskii Krai // Europe-Asia Studies. 1995. Vol. 47, N 6. P. 941.

[45] Блинов А., Вобликов В. Выборы в Приморье. Владивосток : Тип. «Дюма», 2000. С. 60.

[46] Ведомости Думы Приморского края. 1994. № 12. С. 14.

демаркации российско-китайской границы»[47]. В марте 1996 г. приморские депутаты решили «...считать неконституционным решение Верховного Совета РСФСР от 13.02.92 в ратификации Соглашения между СССР и КНР о советско-китайской границе на ее Восточной части от 16.05.91»[48].

Для 1990-х гг. были характерны высокие темпы сокращения численности населения и увеличение отрицательного значения интенсивности миграции на фоне ухудшения социальной ситуации. Местное население разочаровалось в политике федерального правительства, которое отказалось от поддержки особого статуса дальневосточных территорий. Губернатор Е.И. Наздратенко пытался получить преференции от федерального центра, используя в качестве козыря геополитическую значимость региона. Он предлагал вернуть Владивостоку статус «порто-франко», который город имел до революции, и ввести «единый тариф» на электроэнергию. Но такие предложения натыкались на отсутствие ресурсов у правительства.

Одним из выходов для экономики Приморского края стало развитие внешнеэкономических связей. Однако экспорт носил сырьевой характер, а основу импорта составляли товары народного потребления. Приморье занимало первое место среди дальневосточных регионов по числу зарегистрированных предприятий с иностранными инвестициями. Большая часть из них были российско-китайскими. В 1997 г. в Приморском крае было зарегистрировано 340 совместных предприятий, в Хабаровском крае – 140, в Сахалинской области – 89, в Амурской области – 63, в Камчатской области – 41, в Магаданской области – 22[49]. В целом результаты деятельности предприятий с участием иностранного капитала в регионе не оправдали возлагавшихся на них надежд. Частые изменения законодательства не способствовали созданию благоприятного инвестиционного климата не только в стране, но и в регионах.

---

[47] Ведомости Думы Приморского края. 1995. № 2. С. 66–67.

[48] Там же. 1996. № 18. С. 18.

[49] Деятельность предприятий с иностранными инвестициями в Приморском крае : краткий стат. сб. Владивосток, 1998. С. 24.

В 1996 г. под давлением дальневосточных элит российское правительство приняло государственную программу развития Дальнего Востока на 1996–2005 годы. Основой Программы стал тезис о развитии региона как особой социально-экономической и экономико-географической зоны. В социальной сфере планировалось финансирование мер по созданию благоприятных условий жизнедеятельности в южных районах Дальнего Востока. Для привлечения мигрантов и закрепления населения предполагалось повышение государственного инвестирования строительства жилья, предоставление семьям, переселившимся в сельскую местность, долгосрочных беспроцентных ссуд для строительства и организации хозяйственной деятельности, льготное или бесплатное образование и медицинское обслуживание. Все эти положения не были новыми и носили общий характер. В Программе не были определены конкретные источники финансирования, не предусматривалось институциональное обеспечение провозглашенных намерений. Реализация программы, как универсального инструмента регионального возрождения, затянулась на долгие годы.

Перипетии политической борьбы в Приморье отражали общую тенденцию укрепления властного ресурса региональных руководителей. Общие конституционные положения о полномочиях в рамках «центр – регионы» дополнялись президентскими указами и постановлениями, которые изменяли баланс политико-административной власти.

В 1990-е гг. губернаторские выборы проходили в условиях отсутствия влиятельных политических институтов. Избранный губернатор лишь формально нес ответственность перед избравшим его населением. Но на практике эта ответственность не реализовывалась, так как в промежутке между выборами население было лишено средств воздействия на власть. Такими средствами могли бы служить законодательная власть региона и политические партии. Но региональная законодательная власть не имела достаточных полномочий, а партии остались преимущественно явлением федеральной политики.

Второй этап в отношениях регионов с федеральным правительством начался с 2000 г. с приходом нового президента, который начал с мероприятий по укреплению контроля над регионами и создания «вертикали власти».

В мае 2000 г. было объявлено о создании новых политико-административных институтов – семи федеральных округов во главе с полпредами, а на уровне субъектов Федерации – главных федеральных инспекторов. Существование этих институтов не предусмотрено в Конституции, и они действуют на основании президентского указа. Они не являются самостоятельным органом власти, и их функции ограничиваются контролем, координацией и согласованием. Хотя полпреды не принимают властных решений, но могут влиять на их принятие.

В Дальневосточном федеральном округе за прошедшие годы сменилось два полпреда. На место генерала Константина Пуликовского, возглавившего Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, в 2005 г. пришел бывший мэр Казани Камиль Исхаков. В октябре 2007 г. он стал пятым заместителем министра регионального развития, отвечавшим за дальневосточные проблемы, спустя несколько месяцев К. Исхаков был назначен постоянным представителем РФ при организации «Исламская конференция». А заместителем министра регионального развития, ответственным за дальневосточный регион, стал Николай Ашлапов. Он является директором ФГУ «Дальневосточная дирекция Росстроя», которая координирует и контролирует подготовку Владивостока к саммиту АТЭС. С октября 2007 г. пост полномочного представителя президента в ДФО занимает Олег Сафонов, бывший заместитель министра внутренних дел, которому было поручено заняться «декриминализацией региона».

Трудно оценить эффективность деятельности дальневосточных полпредов, но ситуация в Дальневосточном федеральном округе остается сложной. В марте 2002 г. была утверждена новая версия программы развития Дальнего Востока. По мнению академика П.А. Минакира, «...новая версия программы имеет ярко выраженную инвестиционно-производственную направленность. В частности, социальное развитие, которое продекларировано в

целевой части программы, никак не отражено в структуре и масштабах затрат»[50].

В июле 2000 г. были введены нормы федерального вмешательства, согласно которым президент получил право отстранять от должности губернаторов и инициировать роспуск законодательных собраний. В результате усилился централизованный контроль над институтом выборных губернаторов. В августе 2004 г. были приняты законы «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате были созданы достаточные организационные и правовые механизмы, необходимые для введения новой системы управления в стране и исполнения государственных функций на основе четкого законодательного разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Осенью 2004 г. были приняты поправки о «наделении полномочиями законодательных собраний по представлению президента РФ», что на практике отменило порядок прямых выборов губернаторов. Отмена губернаторских выборов полностью ликвидировала политическую ответственность глав регионов перед подвластным им населением. В феврале 2005 г. первым «подал на доверие» губернатор Сергей Дарькин – одна из наиболее неоднозначных фигур в губернаторском корпусе.

В марте 2008 г. был подписан Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», позволяющий губернаторам исполнять полномочия федеральных служащих. По оценке экспертов, это открывает перед федеральным центром широкие возможности как в области региональной политики, так и по части управлениями кадрами.

Формально губернаторы стали намного более зависимы от центра, но на практике одни механизмы самосохранения на сво-

[50] Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток. М. : Экономика, 2006. С. 559.

ем посту сменились другими. Сейчас сложился вариант, в определенной степени ограниченный федеральными законами, такого же отношения губернаторов к территории как зоне освоения близкими к нему бизнес-группами, как и в 1990-е годы. При этом губернаторы фактически утратили потребность в ориентации на интересы собственно населения территории.

С июня 2001 г. Приморье возглавляет губернатор С. Дарькин. Его полномочия истекают в феврале 2009 года. Приморский губернатор демонстрирует неизменную лояльность президенту, и никаких претензий со стороны федеральных властей С. Дарькину до сих пор не предъявлялось. Однако многочисленные уголовные дела в отношении чиновников краевой администрации и мэрии Владивостока порождают слухи, что он может лишиться своего поста. В мае 2008 г. С. Дарькин был вызван на допрос в краевую прокуратуру в связи с расследованием уголовного дела о незаконной приватизации госимущества. Около месяца ему пришлось провести в Москве для того, чтобы договориться об условиях сохранения поста [51].

Очевидно, что «устойчивость» приморского губернатора основывается на его богатом предпринимательском опыте. Если Е. Наздратенко пришел во власть из бригадиров горнорудной компании, то С. Дарькин – с поста главы рыбодобывающей компании «Ролиз». Он также возглавлял несколько коммерческих предприятий, в том числе являлся президентом АКБ «Приморье». Можно утверждать, что в Приморье за последние годы сложился монополистический режим, который легко встраивается в «вертикаль власти». В крае отсутствует сколько-нибудь заметная оппозиция, большая часть депутатов Законодательного собрания зависят от губернатора. Глава Приморского отделения «Единой России» Петр Савчук возглавлял компанию «Ролиз». Превосходство политических ресурсов администрации края в ходе выборных кампаний было значительным и неоспоримым. Влияние независимых СМИ носит ограниченный характер.

[51] Двойнова Т. Дарькин вернулся в строй // Независимая газета. 2008. 17 июня.

В 2006 г. губернатор С. Дарькин объявил о планах создания на базе Владивостока и окрестных городов крупнейшего мегаполиса, население которого через двадцать лет должно составить 7 миллионов человек. Приморские власти рассчитывают на привлечение дополнительных трудовых ресурсов не только из России, но и из других стран. Для этого губернатор намерен создать в Приморье «специальные привлекательные условия». Речь идет о проекте подготовки Владивостока к проведению саммита АТЭС в 2012 г., и правительство приняло решение о его финансировании. В интервью, опубликованном в «Российской газете», Н. Ашлапов сообщил, что «скорректированная подпрограмма оценивается в 283 миллиарда рублей, в том числе 207 миллиардов – инвестиции из федерального бюджета, что вдвое больше первоначальных оценок»[52].

К началу XXI в. отставание Приморского края по уровню реальных доходов от средних по стране показателей было критическим. В Приморье продолжается снижение численности населения. С середины 1990-х гг. число жителей стало уменьшаться не только из-за миграционного оттока, но и за счет естественной убыли. В 1989 г. в крае проживало 2 256,1 чел., в 1995 г. – 2 270,8, в 1998 г. – 2 213,0, в 2000 г. – 2 172,1, в 2002 г. – 2 071,2, в 2004 г. – 2 035,8, в 2006 г. – 2 019,5, в 2008 г. – 1 995,8 человек [53].

Исторически сложилось так, что формирование трудовых ресурсов Приморья регулировалось государством при помощи миграционных программ по привлечению и закреплению населения. Прекращение государственной поддержки подобных программ в условиях экономического кризиса стало одной из причин роста миграционной убыли населения. Определенную роль сыграл и политический фактор развала Советского Союза. На Украину и в Белоруссию стали возвращаться выходцы из этих мест, а из Казахстана, Узбекистана и Киргизии в Приморье потянулись корейцы и русские. Миграционная убыль населения, достигнув макси-

[52] Дробышева И. Сверим часы на Русском. Когда остров начнет готовиться к саммиту АТЭС // Российская газета. 2008. 05 авг.

[53] Приморский край в 2001 году. С. 18 ; Приморский край. С. 26.

мума в 1998 г. в 12,0 тыс. чел., стала постепенно снижаться. В 2000 г. этот показатель составлял 9,4 тыс. чел., в 2002 г. – 8,4 тыс. чел., в 2004 г. – 5,2 тыс. чел., в 2006 г. – 4 495 чел., в 2007 г. – 3 424 человека [54].

Ни экономический рост, который наблюдается в последние годы, ни программные заявления правительства относительно приоритетности развития российского Дальнего Востока не оказывают существенного влияния на улучшение демографической ситуации в Приморье. Миграционная политика должна не только обеспечивать эффективную поддержку реализации государственных интересов в Приморском крае, но и способствовать обеспечению стабильности проживания населения.

Для Приморья преодоление депопуляции возможно и за счет внутрирегиональной миграции, которая ориентирована из северных районов Дальнего Востока России в южные. Создание в Приморском крае благоприятных условий для северян-дальневосточников, по сравнению с европейскими районами России, помогло бы остановить процесс уменьшения численности населения. Не менее важным условием является создание благоприятных условий в Приморье для проживания и работы мигрантов из стран СНГ.

В Приморье осуществляется несколько федеральных целевых программ социальной направленности, в том числе «Жилище» на 2002–2010 гг.; «Дети России» на 2007–2010 гг.; «Социальная поддержка инвалидов» на 2006–2010 гг.; «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года». А также краевые целевые программы: «Квартира молодой семье» на 2002–2010 гг.; «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда в Приморском крае» на 2004–2010 гг.; «Содействие занятости населения Приморского края» на 2004–2006 годы.

[54] Приморский край. С. 5 ; Миграция населения Приморского края в 2006 году. С. 10 ; Миграция населения Приморского края в 2007 году. С. 5.

Китайские граждане в Приморье

Пограничное положение Приморского края оказывает большое влияние на миграционную политику на разных уровнях взаимодействия.

В первой половине 1990-х гг. федеральное правительство самоустранилось от решения проблем начавшейся миграции китайцев в Россию. Краевые власти в условиях социально-экономического кризиса были вынуждены смириться с наплывом китайских челноков и рабочих. Присутствие большого числа китайцев стало изменять сложившийся культурный образ региона и усиливало ощущение нестабильности и разрыва традиционных связей с федеральным центром в условиях кризиса.

Начиная с 1992 г., на стройках и в сельском хозяйстве стали трудиться китайские граждане, которые в основном приезжали из соседних провинций Хэйлунцзян и Цзилинь. Часть китайцев приезжали в Приморье на основе межправительственного соглашения о безвизовом туризме, подписанного в декабре 1992 года.

Следует отметить, что данные по численности китайских граждан различаются в зависимости от ведомственной принадлежности органа, который контролирует их деятельность в стране. В данном случае приводятся данные ОВИР Приморского края, полученные американским исследователем М. Алексеевым в рамках его проекта по изучению китайской миграции в Приморском крае. В 1995 г. в край въехало всего 35 000 китайцев, из которых 18 500 чел. – по безвизовому соглашению, 11 200 чел. – не вернулось в срок, 12 300 чел. – подверглись административным наказаниям, 6 600 чел. – получили документы о депортации, 4 500 чел. – были депортированы [55].

Среди китайцев, имевших визы, больше половины составляли рабочие и предприниматели, остальные – студенты, преподаватели и другие социальные категории. Основные массы китайских предпринимателей располагались в Уссурийске и Находке, где

[55] Alexseev M. Socioeconomic and Security Implications of Chinese Migration in the Russian Far East // Post-Soviet Geography and Economics. 2001. Vol. 42, N 2. P. 124.

они работали на рынках, гостиницах и предприятиях общественного питания.

Жители северо-восточных провинций КНР отправлялись на заработки в Приморье в силу тяжелого социального положения и высокой безработицы у себя на родине. При этом подавляющая часть китайцев предпочитала обходиться самым дешевым способом оформления поездки в Россию – в составе туристических групп. Имея статус туристов, они занимались торговлей или иной трудовой деятельностью, тем самым нарушая российское законодательство.

В свою очередь, руководители приморских предприятий и даже муниципальных образований нанимали китайцев для работы в силу нескольких причин. Китайские рабочие не требовали предоставления постоянного и комфортного жилья, в отдельных случаях довольствовались оплатой продуктами или товарами, отличались большим трудолюбием по сравнению с местными жителями. Предприятия экономили на том, что не платили налоги и страховые взносы за нелегальных рабочих в краевой бюджет.

Все эти факторы способствовали значительному увеличению численности китайских граждан в Приморье в первой половине 1990-х годов. На фоне экономического кризиса и безработицы это явление вызывало негативное отношение местных жителей к китайцам как к конкурентам на трудовом рынке, так и к носителям другой культурной традиции. На протяжении последующих нескольких лет краевые власти предприняли шаги по законодательному оформлению миграционного потока в Приморье.

В апреле 1994 г. глава администрации Приморского края Е.И. Наздратенко подписал постановление «О мерах по урегулированию пребывания граждан КНР на территории края», в котором определялись правила оформления туристических групп, содержались предписания о проведении рейдов по выявлению и выдворению нелегальных мигрантов. В августе 1994 г. было принято Соглашение по приграничному туризму между Приморским краем и провинцией Хэйлунцзян, которое также предполагало усиле-

ние контроля над выполнением законов туристическими компаниями. В октябре 1994 г. было принято Постановление «О дальнейшем упорядочении пребывания на территории края иностранных граждан, в том числе государств бывшего СССР, лиц без гражданства, лиц, не имеющих постоянного места жительства (прописки), временно пребывающих в Приморском крае»[56]. В ноябре 1995 г. на заседании думы Приморского края был принят документ «О правилах пребывания иностранных граждан в Приморском крае».

Несмотря на то что на протяжении 1990-х гг. количество китайских граждан в Приморье не превышало 1 % населения края, лозунги о «китайском нашествии» пользовались популярностью в политической борьбе. Популистские лозунги позволяли политикам без особого труда добиваться поддержки избирателей. Основными «врагами» жителей Приморья были объявлены китайцы и чиновники федерального правительства.

Волна «антикитайских настроений» захлестнула Приморье в середине 1990-х годов. Сотрудники УВД вместе с представителями миграционной службы регулярно проводили операции «Иностранец». Результаты рейдов сопровождались информацией в СМИ о десятках тысяч депортированных китайцев за нарушение сроков пребывания в России, подделку документов, браконьерство.

Таким образом, на региональном уровне миграционная политика в отношении китайцев носила запретительный характер в силу сложившейся политической конъюнктуры. Только в 1997 г. краевые власти совместно с миграционной службой приняли решение о прекращении подобной практики. В октябре 1997 г. появился указ губернатора «О мерах контроля за привлечением и использованием иностранной рабочей силы в сфере обслуживания и торговли». Численность граждан КНР в Приморье постепенно росла, но количество нарушений уменьшалось. По данным ОВИР Приморского края, в 1998 г. из 73 000 китайцев, посетивших Приморье, туристов было 61 000 чел., 292 – не верну-

[56] Постановление № 535 // Владивосток. 1994. 30 нояб.

лись в срок, 8 250 – были наказаны в административном порядке, 3 200 – получили предписания о депортации, а 1 190 – подверглись депортации [57].

В ноябре 2000 г. было подписано соглашение «О временной трудовой деятельности граждан РФ и КНР и организации оплаты их труда, их права и обязанности на территории пребывания». Этот документ позволил решить многие проблемы в области китайской миграции.

По мнению В.Л. Ларина, «...развернутая в то же время пропаганда «желтой опасности» была по меньшей мере выгодной достаточно мощной группировке "западников" в правительстве и представительных органах власти, ориентирующей политику России исключительно на связи с Западной Европой и США и пытавшейся убедить и политическую элиту страны, и население, что Китай в ближайшие 5–10 лет может представить самую опасную внешнюю угрозу для России»[58].

Очевидно, что такая интерпретация политики имеет право на существование в силу того, что несмотря на рост численности китайских граждан, работающих в Приморье, степень антикитайской риторики не превышает уровня 1990-х годов.

В 2000 г. из 11 712 иностранных граждан, работавших в крае, граждан КНР было 7 708 чел., в 2003 г. из 15 496 чел. китайцев было 11 209 чел., в 2005 г. из 23 328 чел. китайцев было 14 669 человек [59]. В 2006 г. из 37 900 чел. китайцев было 24 410 чел., в 2007 г. из 30 923 чел. китайцев было 18 358 человек [60].

После десятилетий существования за железным занавесом и сформировавшегося в этих условиях сложного и неоднозначного отношения к внешнему миру и иностранцам чувства настороженности и даже страха перед тем, что часто формулируется в категориях «китайского нашествия», по-пре-

[57] Alexseev M. Socioeconomic and Security Implications of Chinese Migration in the Russian Far East.

[58] Ларин В. Л. Российско-китайские отношения в региональных измерениях. (80-е годы XX – начало XXI в.). М. : Восток-Запад, 2005. С. 278.

[59] Приморский край в 2001 году. С. 46 ; Приморский край. С. 73.

[60] Миграция населения Приморского края в 2007 году. С. 49.

жнему сохраняются в обществе. Эти страхи неизбежно воздействуют на государство, его отдельные структуры и представителей. Пока мифы и стереотипы, а не позитивное научное знание, оказывают преимущественное воздействие на отношение общества и властей к процессу миграции и к мигрантам. Процесс выработки и реализации миграционной политики является отражением этих настроений.

Тем не менее два прошедших десятилетия принесли огромные перемены в этой области. В Приморском крае происходит процесс постепенного привыкания к присутствию китайцев, которые становятся привычной и даже необходимой частью повседневной жизни. Поездки в Китай стали для большинства местных жителей рутиной. Они едут в Китай за покупками, развлечениями, отдыхом и лечением. Более того, в газетах появились сообщения о том, что некоторые из них приобретают жилье в соседних китайских городах в связи с более низкими ценами. Спрос на изучение китайского языка у молодежи, как возможности для успешной карьеры, не снижается.

Выводы

Таким образом, сравнительный анализ миграционной политики позволяет предположить, что на протяжении 1990-х гг. миграционная политика администрации Приморского края не всегда следовала в фарватере политики федерального центра. Однако на протяжении последних нескольких лет федеральные власти сумели создать вертикаль, дающую возможность пресекать попытки проявления самостоятельности.

В условиях увеличения потока мигрантов с другими параметрами культурных основ конфликтный характер отношений практически неизбежен. Важной задачей принимающего общества и государства является выработка стратегии управления миграционными процессами, целью которой было бы достижение такой ситуации, когда разнообразие не угрожало бы основным ценностям всех участников процесса и не воспринималось бы как угроза.

Необходимо продолжать процесс выработки стратегии миграционной политики, которая позволила бы придать регулируемый характер стихийному миграционному процессу не только за счет административных мер, а путем создания на уровне федеральных и региональных властей развитой инфраструктуры найма, перемещения и адаптации мигрантов. Запретительные меры властей в отношении миграции могут стать препятствием на пути успешного экономического развития России.

Глава 16
ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ РЕГИОНОВ

В конце 1990-х период завышенных ожиданий сотрудничества России с Западом уступил место времени разочарований. Низшей точкой отношений были косовский кризис и последовавшие бомбардировки НАТО Сербии в марте 1999 года. «Политический идеализм» внешней политики М.С. Горбачева и начального периода президентства Б.Н. Ельцина потерпел болезненную неудачу. 2001–2008-е гг. можно назвать периодом эволюции внешнеполитических концепций на основе, близкой к «политическому реализму».

На протяжении всего президентства Владимира Путина Россия находилась в поисках своего места в мире. «Прозападные» настроения российской политической элиты сменялись принципом «многовекторности», а то и заметным «восточным» креном. Существует точка зрения, что самое подходящее определение для внешней политики времен Владимира Путина – неопределенность. В самой середине десятилетия известный российский эксперт Владислав Иноземцев высказывал мнение, что «у России пока нет понимания, чего она хочет добиться своей внешнеполитической деятельностью»[1]. Именно поэтому российское руководство провозглашало «многовекторность» во внешней политике, пытаясь играть на нескольких аренах одновременно и проводя громкие акции вроде приглашения в Москву организации «Хамас». Россия, по мнению ученого, имела «очень странную парадигму вовлеченности в мир (с некими элементами имперского мышления и очень серьезными амбициями)»[2].

---

[1] Иноземцев В. Л. Выступление на круглом столе «Направления внешней политики России: что стоит за идеей многовекторности», г. Томск, 27 мая. URL: http://www.inozemtsev.net/index.php?m=vert&menu=sub2&pr=104&id=651.

[2] Иноземцев В. Россия и мировые центры силы. URL: http://www.polit.ru/lectures/2005/05/25/power.html.

В то же время регионы России, несмотря на усиление вертикали власти и сворачивание федерализма, часто определяли свою собственную внешнеполитическую повестку дня, порой шедшую вразрез с федеральной. И, как правило, международная деятельность регионов осуществлялась довольно успешно.

Нам представляется возможным реконструировать логику этих поисков внешней политики государства в 2000-е гг., определить основные концептуальные, материальные и психологические факторы, влиявшие на осмысление целей и методов внешнеполитической деятельности России, а также российских регионов в контексте итогов «восьмилетки Путина».

Какой была Россия в 2000 году? С экономической точки зрения крайне слабой. Неустойчивость, нестабильность – вот, пожалуй, те определения, которые можно дать внутриполитической ситуации в то время. Однако со времени передачи власти от Ельцина Путину в России не было острых внутриполитических кризисов, что, несомненно, давало власти время сосредоточиться на выстраивании своих международных действий.

Внешнеполитическую, как и внешнеэкономическую, конъюнктуру в период правления Путина можно считать благоприятной. Москва смогла на волне высоких цен на энергоносители освободиться от роли заложника западной кредитной политики. В 2000-е гг. Кремль получил небывалую (для постсоветского этапа истории России) меру свободы в проведении как внутренней, так и внешней политики [3].

Придя к власти, В.В. Путин прежде всего попытался вернуть отношения с Западом на путь интеграции; в одном из первых интервью (Би-би-си в марте 2000 г.) он прозрачно намекнул на готовность России вступить в НАТО, буде такое предложение последует: «Почему нет? Почему нет? Я не исключаю такой возможности... Россия – это часть европейской культуры, и я не представляю себе своей собственной страны в отрыве от Европы и от так назы-

[3] Итоги с Владимиром Путиным: внешняя политика Кремля и распад российской империи. Проект института национальной стратегии. URL: http://www.apn.ru/library/article19903.html.

ваемого, как мы часто говорим, цивилизованного мира. Поэтому с трудом представляю себе и НАТО в качестве врага»[4].

Однако по разным причинам альянс с Западом не получился; Россия могла присоединиться к нему лишь в роли младшего партнера, отдав право решения глобальных проблем европейским и американским структурам безопасности.

В дальнейшем внешняя политика России характеризовалась поиском новых факторов, которые могли бы дать России рычаги влияния в международных делах (энергетика, региональные организации на Востоке, экспансия российского большого бизнеса и др.).

Официальная «Концепция внешней политики России», принятая в 2000 г., была слишком абстрактна, чтобы определить конкретные дипломатические задачи. Путин сформулировал свое внешнеполитическое кредо в 2000 г. в Послании Федеральному собранию. Речь в этом документе шла о том, что внешняя политика России самостоятельна, и что основу ее составляют прагматизм и экономическая эффективность[5].

Очевидно было, что экономически Россия ориентирована на Запад, да и личные отношения у президента Путина складывались лучше с западными лидерами (Буш, Шредер, Блэр, Ширак), нежели с азиатскими. С точки зрения экономики это легко объяснимо. Более двух третей населения и экономического потенциала России сосредоточено в регионах, прилегающих к Ев-

[4] Интервью в эфире программы «Завтрак с Фростом» на телеканале «Би-би-си», 5 марта 2000 г. URL: http://www.kremlin.ru/text/appears/2000/03/125251.shtml. После того как это предложение не было воспринято альянсом, Путин на протяжении долгого времени повторял мысль, что «раз нас никто там не ждет», то Россия не допустит продвижения НАТО к нашим границам. Мысль повторялась настолько часто, что возник вопрос: была ли это обида российского руководства на то, что его предложение отвергли, либо же само предложение было озвучено, чтобы предоставить России повод для возвращения к антинатовской риторике? Во всяком случае оказалось, что для НАТО более важно сохранение России в качестве Другого, чем даже теоретический разговор о ее возможном присоединении.

[5] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. 2000. URL: http://www.2002.kremlin.ru/events/42.html.

ропе. Отсюда понятно, почему «сегодня главным партнером России продолжает оставаться ЕС, на долю которого, после его расширения, приходится 52,1 % товарооборота страны. На Китай, Индию, Японию и Республику Корея, которые суммарно производят около 30 % мирового ВВП, приходится лишь 16 % внешнеторгового оборота Российской Федерации, на географически отдаленные страны Северной и Латинской Америки, а также Юго-Восточной Азии – 7 %»[6].

В то же самое время политически Россия двигалась при Путине в «восточном направлении». Политическая система, которая последовательно выстраивалась во время нахождения Владимира Путина у власти, сближала страну скорее с Китаем, чем с ЕС[7].

Постепенно, по мере ужесточения «вертикали власти», Запад стал относиться к России и ее руководству все более и более настороженно. Ни в начале 2000-х гг., ни тем более в середине десятилетия Европа не считала Россию «своей». Соответственно Путин так и не был принят в неформальный «клуб европейских лидеров».

Угрозы и приоритеты

В течение 2000-х гг. различные измерения внешней политики России претерпевали кардинальные перемены.

Во-первых, менялись оценки угроз, как географические, так и содержательные.

---

[6] Обзор внешней политики Российской Федерации. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/690A2BAF968B1FA4C32572B100304A6E.

[7] Причиной такого расхождения в декларируемом экономическом прагматизме и реальных действиях могут быть не только экономические интересы или рационально просчитанные вызовы безопасности, но и личные переживания Владимира Путина. Московский аналитик Станислав Белковский говорил, что российский президент искренне желал, чтобы в нем видели лидера-западника, но ощущал отчуждение со стороны руководителей Европы и США. «Он хочет, чтобы его уважали и ценили, а не называли “каким-то полковником КГБ”, – поясняет Белковский. – Путин чувствует себя обиженным. У Путина опускаются руки, так как его не ценят». См.: http://www.forum.radioforex.ru/viewtopic.php?p=5952&sid=674d11ac43fe7e5c3e37ec3ff1389777.

С 1999 г. на первый план в угрозах вышел терроризм, после 2001 г. переосмысленный как международный терроризм.

Особо стоит остановиться на ситуации, сложившейся после террористических атак в США 11 сентября 2001 года. Как известно, президент В. Путин первым позвонил президенту Дж. Бушу, чтобы выразить соболезнования и готовность поддержать Соединенные Штаты. В течение последовавших месяцев оформилась антитеррористическая коалиция, в которую вошла и Россия. Россия предоставила Соединенным Штатам разведданные по Афганистану, а также благосклонно отнеслась к открытию американских военных баз в Киргизии и Узбекистане. Больше того, выход США из договора по ПРО в декабре 2001 г. не вызвал шквала протестов со стороны российского руководства, которое на протяжении предшествовавшего периода рисовало этот договор стержнем международной системы безопасности. По всей видимости, в Москве небезосновательно надеялись на ответное понимание Вашингтоном российской контртеррористической операции в Чечне. С нашей точки зрения именно наличие общего дела, объединенной повестки дня сделало возможным беспрецедентное для новейшей истории сближение двух стран осенью 2001 – весной 2002 года.

Однако это сближение не продлилось долго, и намечавшийся альянс окончательно прекратил существование весной 2003 г., после начала наземной операции США в Ираке. Очевидным выводом, сделанным в Кремле, стало то, что мнение России не учитывается Западом при принятии стратегических решений, и страна не только «не имеет права вето», но и не может настоять на включении в повестку дня своих озабоченностей.

События 2004 г. на Украине обозначили новую угрозу – «оранжевую опасность», осмысленную в Москве как вмешательство Запада в ситуацию, близкую к равенству сил в критический момент выборов. Именно финансовая и методическая поддержка «прозападных» кандидатов, с точки зрения российских властей, привела к массовым выступлениям и пересмотру итогов выборов в выгодном этим кандидатам направлении. Поддержку западными коллегами этого события президент воспринял как личное предательство. Будучи лидером, твердо верящим в силу технологий и материальных

ресурсов, как главных преобразующих факторов политики/истории, Путин так и не смог понять основных движущих сил «оранжевой революции». Уверенность в «коммерческом характере» революции и причастности Вашингтона к ее организации побудила президента перейти к агрессивной антизападной риторике, апофеозом которой стала знаменитая «мюнхенская речь» (февраль 2007 г.).

Наконец, лето 2008 г. стало моментом, когда основные угрозы стали определяться как новые националистические режимы у границ, прежде всего представленные Грузией. Вступление Грузии и Украины в НАТО воспринималось не только как военная угроза, но и как вызов идентичности всего постсоветского пространства, окончательного «ухода» этих стран из сферы воздействия российской «мягкой силы».

Во-вторых, в связи с оценкой угроз менялись и территориально-географические, и тематические приоритеты внешней политики.

Первоначально российское руководство предпочитало общаться напрямую с Западом, прежде всего в лице Соединенных Штатов. С середины 1990-х страны Западной Европы занимают все более важное место в приоритетах российской внешней политики.

Путин еще в начале своего первого президентства провозгласил «европейский выбор России». Он рассчитывал на то, что возрастающая мощь государства позволит разговаривать России с Европой на равных. Кроме того, он делал ставку на свои личные взаимоотношения с некоторыми европейскими руководителями (тут в его пользу играл и тот факт, что Путин был первым со времен Ленина лидером России, свободно говорившим на иностранном языке – немецком, вспомним его выступление в бундестаге). После военной операции США и их союзников в Ираке отношения с рядом европейских государств укрепились. Сложилась даже так называемая «новая Антанта» – ось «Москва – Париж – Берлин» для сдерживания Америки [8].

Отношения надломились после «дела ЮКОСа», а «оранжевая революция» стала поворотной в отношениях России и

[8] См., напр.: Тренин Д. Внешняя политика // Коммерсантъ-Власть. 2008. 28 янв. № 3 (756). URL: http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=845861.

ЕС. Сильно осложнило ситуацию и расширение ЕС. Российский посол в ЕС Владимир Чижов признал спустя некоторое время в интервью «Financial Times», что после расширения ЕС отношения России с Союзом сильно осложнились [9]. С того времени обострение напряженности нарастало. К тому же сменились европейские лидеры, на отношения с которыми опирался В. Путин. Большую негативную роль для отношений РФ – ЕС сыграл политический и медийный скандал, вызванный двумя смертями: А. Политковской и А. Литвиненко. В Европе укоренилось мнение, что за обоими этими убийствами стоит Кремль, что, соответственно, оттолкнуло западное общественное мнение от России.

Таким образом, достижения в европейской политике нынешнего премьер-министра неоднозначны. Некоторые эксперты уверены, что на протяжении всего президентства Владимира Путина отношения РФ – ЕС деградировали [10]. Другие, например Ф. Лукьянов, полагают, что при общей «анти-западности» российской внешней политики последних лет путинского президентства (скандалы с Британским Советом, вообще отношения с Великобританией), Путину, несмотря ни на что, удалось сблизить Россию и Евросоюз. Отношения с Европой Лукьянов называл и в числе приоритетных направлений внешней политики для нового президента, поскольку они ключевые, так как это отношения производителя и потребителя энергетических ресурсов [11].

Три вопроса, которые были основными в диалоге с американцами во второй период правления Путина, – это вопрос вступления России в ВТО, проблема размещения системы ПРО в Восточной Европе и расширения НАТО на Восток, а также признание независимости Косово. По всем этим трем направлениям Россия так и не добилась ощутимых успехов.

---

[9] Итоги с Владимиром Путиным: внешняя политика. Ч. 2. Россия и Европа. URL: http://www.apn.ru/library/article19833.htm.

[10] Там же.

[11] Итоги внешней политики Путина. Международная повестка для Дмитрия Медведева. URL: http://www.eurasianhome.org/xml/t/expert.xml?lang=ru&nic=expert&pid=1512.

Только разочарование в Западе и нарастание проблем в отношениях с соседями привели к усилению внимания к странам СНГ и соседям на Востоке. Создание и расширение ОДКБ, Шанхайской организации сотрудничества, эпизодическое появление российских лидеров на встречах азиатских и исламских государств обозначали этот вектор отношений.

На состоявшейся 9 апреля 2008 г. в агентстве «РоссБалт» дискуссии «Итоги внешней политики Путина. Международная повестка для Дмитрия Медведева» одной из заслуг предыдущего президента заместитель председателя Комитета Госдумы РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками Татьяна Москалькова назвала то, что «удалось сохранить СНГ как площадку для взаимовыгодных отношений, политических, культурных и экономических связей, которые не разорвались окончательно»[12]. Действительно ли можно назвать отношения с СНГ удачей внешней политики 2000–2008 годов? В мае 2004 г. в Послании Федеральному собранию РФ Путин назвал интеграцию постсоветского пространства приоритетным направлением российской внешней политики[13]. Это заявление обнадежило многих сторонников регионального лидерства России и во многом отвечало существовавшим на тот момент тенденциям. Расчет делался на то, что российская экономика, как наиболее мощная, сможет выступить в роли магнита по отношению к экономикам других стран СНГ. Кроме того, ставка делалась и на крупные российские компании, экспансия которых могла стать реальным интегратором постсоветского пространства. Политический вес России, который должен был возрастать, мог позволить оказывать поддержку дружественным режимам и обеспечивать региональную безопасность. Однако на практике всего этого не случилось. Модель развития России оказалась непривлекательной для ее соседей. К тому же рядом существуют куда более привлекательные магниты (Китай, ЕС). Экспансия ресурсных монополий не только не усилила ин-

[12] Итоги внешней политики Путина. Международная повестка для Дмитрия Медведева.

[13] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. 2004.

теграцию, но даже в какой-то мере способствовала развязыванию ряда «энергетических войн». Да и политический вес, способность и готовность Москвы оказывать какую бы то ни было поддержку постсоветским режимам (даже дружественным) тоже оказались сомнительными. Проект интеграции, который должен был стать модельным для постсоветского пространства – Союзное государство России и Белоруссии, все больше и больше заходит в тупик (существует даже мнение, что реализация его вообще будет свернута, поскольку равноправной интеграции быть не может, а на неравноправную – по сути, поглощение Белоруссии, не пойдет она сама [14]).

Таким образом, несмотря на провозглашение «работы по углублению интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств»[15] приоритетом внешней политики Владимира Путина, результаты этой работы не впечатляют. По мнению авторов доклада, подготовленного Институтом национальной стратегии (авторы, кстати, сплошь околокремлевские), «в 2008 году Российская Федерация значительно более далека от роли лидера и центра притяжения постсоветского пространства, чем в начале 2000-х гг. и чем в 1990-е гг.»[16].

Отношения между РФ и КНР сегодня принято характеризовать как «стратегическое партнерство», то есть как некие специальные, эксклюзивные отношения двух великих держав. Однако на деле оказывается, что содержательного наполнения, определенных целей и задач политика России в отношении великого восточного соседа не имеет.

Путин взял курс на стратегическое партнерство с Китаем вследствие неудавшихся попыток разыграть «евроатлантическую карту» во внешней политике России. Однако сегодня имеются только заявления официального характера, некие PR-акции вроде

---

[14] Итоги внешней политики Путина. Международная повестка для Дмитрия Медведева.

[15] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. 2004.

[16] Итоги с Владимиром Путиным: внешняя политика. Ч. 1. Россия на постсоветском пространстве. URL: http://www.apn.ru/library/article19832.htm.

проведения Года России в Китае и Года Китая в России. Подавляющее большинство экспертов признает, что ни для России, ни для Китая двусторонние отношения не имеют самостоятельной ценности [17]. Все сотрудничество сводится к двусторонней торговле, причем с явным преобладанием экспорта ресурсов в Китай и товаров народного потребления из Китая.

В отличие от России с концептуальной неопределенностью ее внешней политики, Китай имеет очень четкое видение своих национальных интересов, им подчинена вся внутренняя и внешняя политика Китая (Генеральный секретарь КНР Ху Цзиньтао обозначил ее, в том числе, выступая на XVII съезде Коммунистической партии Китая в октябре 2007 г.) [18].

Шанхайская организация сотрудничества превратилась в важный региональный форум. Но использует ее активно пока все тот же Китай. Существует мнение, что Китай вообще превратит скоро ШОС в проводник своих торгово-экономических интересов в Центральной Азии [19].

Индия по-прежнему находится «в глубоком резерве»[20] российской внешней политики, остальные страны Восточной Азии в лучшем случае лишь упомянуты во внешнеполитической стратегии Москвы.

Таким образом, несмотря на «восточный крен», который наметился, по мнению многих экспертов, во внешней политике России, ее стратегия на азиатском направлении определена еще меньше, чем на европейском или на пространстве СНГ. Можно согласиться с известным международником Федором Лукьяновым, который утверждает, что попытка «поворота в сторону Азии» – демонстрация, на деле у России нет четкой азиатской политики. Он же говорит о том, что позиционирование России в

---

[17] Итоги с Владимиром Путиным: внешняя политика. Ч. 4. Россия и Китай. URL: http://www.apn.ru/library/article19835.htm.

[18] См., напр.: Ломанов А. Гармония превыше всего // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5, № 6 (нояб.-дек.). С. 132–145.

[19] См., напр.: Дракон смотрит на запад: Китай и Шанхайская Организация Сотрудничества. URL: http://www.analitika.org/article.php?story=20060929221726486.

[20] Тренин Д. Внешняя политика.

рамках виртуальной организации БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай) – ошибка, поскольку целью Бразилии, Индии и Китая, помимо прочих, является открытие границ государств как для проникновения капитала, так и для свободной миграции рабочей силы. Такой подход не только не отвечает интересам нашей страны, но и попросту опасен для России, которая как раз в азиатской своей части наиболее уязвима для демографического проникновения.

Наконец, в-третьих, менялись представления о принципах функционирования международной политики в целом. В самом общем виде эту эволюцию можно обозначить как дрейф от «идеализма» к «реализму». В ходе этого дрейфа российское руководство все меньше надеялось на действенность международных договоренностей и беспристрастность международного права и все более опиралось на поиск и выстраивание силовых и экономических составляющих внешней политики. К этим факторам мы и перейдем.

Ресурсы современной внешней политики России

Внешняя политика в современном мире опирается на несколько основных «ресурсных» факторов. Прежде всего, это традиционная сила и решимость ее применить, а также экономический вес страны, ее позиция в международной архитектуре безопасности (в значительной степени зависящая от прошлых «заслуг» и ее относительного веса в периоды формирования структур), а также так называемые факторы «мягкой силы».

Первый из перечисленных факторов всегда демонстрировался Соединенными Штатами, можно вспомнить также Фолклендский конфликт и решительность Маргарет Тэтчер в 1982 году. Россия впервые в постсоветский период «перешла Рубикон» в ходе августовского конфликта 2008 г. на Кавказе. Представляется, что, независимо от оценок относительной вины, лежащей на участниках конфликта, российская внешняя политика на протяжении последних лет искала подобного повода – именно для усиления своих международных позиций. В каком-то смысле можно считать,

что эту задачу она выполнила – первый фактор занял подобающее ему место в оценке партнерами российских внешнеполитических ресурсов.

Экономический «вес» страны играет роль важного, хотя и не основного ресурса. Так, США на протяжении первой половины XX в. представляли собой самую экономически мощную страну мира, которая, тем не менее, оставалась на вторых ролях в международной системе. Экономический вес сегодняшнего Китая представляется более высоким, чем его реальное участие в урегулировании международных проблем, еще более показательно положение богатых, но маловлиятельных нефтяных государств Персидского залива. Россия в начале 2000-х гг. получила серьезное преимущество в виде высоких цен на нефть и попробовала повернуть их на службу своей внешней политике. Это оказалось более сложной задачей, чем, видимо, представлялось: попытка экономического давления (а тем более использование «энергооружия») приводила к немедленной мобилизации потребителей, выступавших единым фронтом, несмотря на попытки российской дипломатии «расколоть» этот фронт на «конечных потребителей» и «транзитные страны».

Наиболее выигрышным для России было ее положение в структурах международной безопасности, во многом доставшееся ей «по наследству» от Советской сверхдержавы. Прежде всего, это место в Совете Безопасности ООН, а также положение основного «подписанта» ряда международных договоров, таких как ПРО, ДНЯО и заключительный Акт Хельсинкского совещания. Именно здесь России приходилось бороться за «статус-кво», сохранение существующих структур и ролей, поскольку любая реформа, исходящая из современных реалий, означала бы относительное снижение роли России в этих организациях и режимах. Именно это лежало в основе борьбы против отмены ПРО, а также защиты статуса ООН и ее Совета Безопасности. Стремление России в «группу семи», а также периодически возобновляющееся заигрывание с идеей членства в НАТО являлись очевидными попытками усиления позиций страны в современных ключевых структурах международных отношений.

Тем не менее в современном мире очевидно относительное снижение влияния тех организаций, роль в которых России велика.

Наконец, существует еще одна группа факторов. Характерная для школы «политического реализма» опора во внешней политике на военно-политическую и экономическую мощь к концу первого десятилетия нового века снова подверглась сомнению. Однако вызовы на этот раз направлены не со стороны «политического идеализма» или «нового мышления», а тех достаточно размытых факторов, которые получили название «мягкой силы» (soft power, термин, который ввел в 1990 г. Дж. Най). Она еще не готова заменить собой традиционные измерения силы, однако ее проявления все более значимы и, что немаловажно, все более эффективны в тех областях, где пасует (или невозможно) использование военной мощи. К факторам «мягкой силы» относятся привлекательность модели социально-политического устройства, образа и уровня жизни, заставляющей те или иные государства копировать наиболее привлекательные образцы, учиться у лидеров, а население – стремиться к эмиграции в эти страны, что дает возможность последним направить в свою пользу «утечку мозгов». С этой точки зрения США и страны Европы являются безусловными лидерами. Вместе с тем Россия, как стало очевидным в последние десятилетия, также остается достаточно привлекательной в этом плане. Прежде всего, она является моделью для стран Центральной Азии, а также пунктом миграционной притягательности для большинства стран бывшего Советского Союза. Это объясняется как сходной культурой и до сих пор более распространенным на постсоветском пространстве русским языком, так и относительным достатком и высоким уровнем заработка в Москве и крупных городах.

На протяжении 2000-х российская внешняя политика пыталась использовать ресурсы «мягкой силы», устанавливая контакты с русской диаспорой, создавая сеть «Русских домов», телевещание на иностранных языках и печатая рекламные вкладки в ведущих газетах мира. Конечно же, в сегодняшнем мире наша страна не предлагает идеологии, составлявшей «полюс притяжения» для левых движений и людей с социалистическими убежде-

ниями во времена «холодной войны»[21]. Однако определенная привлекательность российской культуры, науки, образования и даже политической системы сохраняется, и ее осознание и осторожное использование могло бы усилить внешнеполитические позиции страны.

К факторам «мягкой силы» примыкает социокультурное измерение международных отношений. Большое значение для успешности внешней политики государства имеет восприятие страны и ее намерений другими странами, особенно демократиями, где общественное мнение учитывается и используется политиками. Восприятие же, в свою очередь, определяется не только (и не столько) знанием о другой стране, сколько наличием общей повестки дня[22].

Именно совместные усилия в мировом масштабе, совместное дело способны выдвинуть Россию на передовые рубежи современной мировой политики. Определение конкретных областей такого сотрудничества является серьезнейшей задачей для дипломатов. Вероятно, такими совместными усилиями могла бы стать борьба с голодом в Африке или борьба против изменения климата. Очевидно только, что общие задачи должны лежать за рамками собственно двусторонней повестки дня (разоружение или взаимные проверки), иметь глобальный или, по меньшей мере, надрегиональный характер.

Подведем итоги. Очевидно, что за 10 прошедших лет международные позиции России усилились. Однако это, скорее, не заслуга двух президентов, а результат влияния объективного фактора – высоких цен на энергоносители, который позволил подняться

[21] Надо отметить, что рекламная кампания телеканала «Russia Today» в начале 2010 г., использовавшая «перетекающие» один в другой образы президентов Ирана и США, демонстранта и полицейского, автомата и телекамеры, опиралась именно на представление о России (представленной телеканалом) как о стране, способной предложить незападную, но и не конфронтационную альтернативу. См.: Russia Today webpage. URL: http://www.rt.com/Top_News/2010-03-03/rt-controversial-advertising-award.html?fullstory.

[22] См. книгу Цветана Тодорова: Todorov T. The Conquest of America: The Question of the Other. N. Y., 1982. P. 185–186.

экономике нашей страны, подняв вместе с этим национальное самосознание и имперские амбиции россиян.

Безусловно, изменилось восприятие России в мире. От образа зависимой страны на грани банкротства Российской Федерации удалось перейти к имиджу страны, с чьим мнением необходимо считаться. Однако войти в «клуб развитых демократических государств» у России не получилось. В видении руководства 2000-х эти задачи оказались взаимоисключающими.

Региональный ракурс

Помимо проанализированных выше, существуют еще факторы, на которые федеральная власть могла бы опереться, однако, по нашему мнению, в 2000-е гг. совершенно не учитывала при формировании внешнеполитической стратегии. Речь идет о разнообразии интересов и, соответственно, международного позиционирования российских регионов. Представляется, что центр, ограничивший активность республик, краев и областей на международной арене (расцветшую было в 1990-е), в 2000-е гг. не был склонен учитывать региональное разнообразие внешнеполитических интересов, опираясь, скорее, на сформулированные требования отраслевых или холдинговых лоббистов. Однако большее внимание к различию траекторий, по которым в мир интегрируются западные, восточные, южные и центральные территории России, могло бы обогатить спектр внешнеполитических концепций, на которые опирается отечественная внешняя политика. Больше того, интеграция регионов в международные системы уже является частью внешней политики страны, независимо от осознания этого факта [23].

Очевидно, например, что регионы северо-запада России тяготеют к Европе, имеют с ней разнообразные контакты, от личных поездок до разного рода «партнерств» и еврорегионов (предельный случай квазиинтеграции в Европу демонстрирует Кали-

[23] См. подробнее: Международная интеграция российских регионов / отв. ред. И. И. Курилла. М. : Логос, 2007.

нинградская область). Дальний Восток предсказуемо и в разных формах интегрируется с Японией, Кореей и Китаем.

Юг страны постепенно превращается из «мягкого подбрюшья» России в узел сложной сети потенциально взрывоопасных отложенных угроз, от уже «рванувшего» статуса бывших грузинских автономий до Нагорного Карабаха. Эта территория стараниями многих местных и внешних элит становится ареной новой «большой игры».

Сложнее ситуация у регионов Западной Сибири и Поволжья. Их внешняя граница (самое уязвимое место России) – Казахстан, за которым располагается Центральная Азия. Оттуда стоит ждать не программ партнерства, а вызовов в форме наркотрафика, неконтролируемой миграции и проникновения исламского радикализма. Соответственно, в этих регионах развиваются не интеграционные процессы, а символическая политика идентичности, противопоставления своей «цивилизации» соседней.

Как концептуализировать различные региональные интересы?

В соответствии с обладанием теми или иными ресурсами, а также региональной политической ситуацией края, области и республики Российской Федерации по-разному формулируют свои приоритеты при встраивании в международные подсистемы. Особенно важными представляются несколько групп факторов, которые могут влиять на направление и скорость интеграции каждого конкретного региона.

Первую группу составляют исторические конфигурации в регионе и их роль в современной политике. В некоторых регионах историческое наследие играет важную роль в определении сегодняшней политики и современного места региона в международной подсистеме. Так, несуществующая Восточная Пруссия играет важную роль в современной интеграции Калининградской области в Европу: от сознательного отторжения довоенного опыта до особых отношений региона с Германией и попыток заимствования моделей развития туризма и хозяйства. Дальневосточная республика с начала 1920-х также предлагает определенные модели отношений с Японией и США, выстраивания собственной внешней политики. Историческая роль Юга России, как форпоста

российской экспансии на Кавказ и в Среднюю Азию, подвергается переоценке в современных дебатах, так же как идея «Сибирского фронтира».

С этим кругом вопросов связана проблема идентичности: как себя позиционирует регион и его жители: как ворота («окно») или «форпост»? Каков характер дебатов на эту тему в региональной прессе и местной политике? Если на Юге России терминология «форпоста» доминирует на протяжении всего постсоветского периода [24], то в западных регионах страны гораздо более выраженным было противоборство двух представлений, причем не всегда общенациональные дебаты совпадали с региональными (расширение НАТО в 1990-е гг. вызвало больше протестов в Москве, чем в приграничных регионах).

Следующим важнейшим фактором является миграция: различаются ее направление, характер, количественные показатели и качественные характеристики. Если Дальний Восток принимает трудовых мигрантов и является средоточием деятельности челночных торговцев, то Калининград в большей степени является промежуточным пунктом для стремящихся в Европу. В приграничных регионах миграция зачастую носит транзитный характер: иммигранты задерживаются здесь перед переселением вглубь страны, а будущие эмигранты – перед тем, как ее покинуть.

Ресурсы региона – природные, трудовые, территориальные, промышленные, сельскохозяйственные – составляют еще одну группу факторов, влияющих на его международную интеграцию. Очевидно, что богатые нефтегазовыми месторождениями регионы Западной Сибири, не граничащие непосредственно ни с одной страной, оказываются в большей степени интегрированными в глобальную экономику, чем приграничные, но бедные на нефть и

[24] Так, еще в марте 2001 г. митрополит Волгоградский и Камышинский Герман называл Волгоградскую область «прифронтовой территорией» и требовал увеличить количество православных храмов в регионе как символов, «которые обозначат, кому принадлежит эта земля. Не Казахстану, не чеченцам, а нам, русским». Альтернативную модель идентичности предлагает проект «Перекресток цивилизаций», поддерживаемый областными комитетами по культуре и по межнациональным отношениям.

газ края и области юга Сибири. Больше того, заинтересованность в энергоносителях всех крупнейших экономических игроков современной международной системы ведет к росту связей Западной Сибири как с европейскими, так и дальневосточными потребителями, делая направление ее интеграции географически «размытым». Другой пример представляют сельскохозяйственные регионы Центральной России. Их основной продукт – продовольственные товары – рискует проиграть конкуренцию более дешевым поставкам из стран Запада, именно поэтому элиты этих регионов выступают против вступления России в ВТО.

Другой вариант международной интеграции выбирают регионы, расположенные на транспортных артериях. Транспортные коридоры становятся еще одной важной группой факторов, влияющих на рассматриваемый процесс. Транссибирская магистраль, коридор «Север – Юг», газо- и нефтепроводы становятся важнейшими факторами выбора регионом, через который проходят эти коридоры, той или иной интеграционной стратегии и партнеров. В некоторых случаях конкуренция за направление проектируемых и строящихся транспортных потоков приводит к межрегиональным конфликтам, как в случае альтернативных проектов каспийских портов в калмыцкой Лагани и астраханской Оле.

Для пограничных регионов особое значение имеют приграничная торговля и режим государственной границы. Интенсивность и характер международной торговли через соответствующую границу разнятся в различных регионах страны. В случаях «новых» границ их барьерная функция оказывается значительно выше интегрирующей, и можно говорить о продолжающихся дезинтеграционных процессах, начатых с распадом СССР. С другой стороны, прекращение противостояния с Китаем привело к интенсификации трансграничной торговли на Дальнем Востоке.

Вопросы об оборудовании границы и таможенных постов, о величине неучтенной торговли, контрабанды и наркотрафика через границу являются важной составляющей программы исследования интеграции российских регионов в международную подсистему.

В некоторых случаях важную роль в интеграции играют экологические трансграничные проблемы, такие как загрязнение рек, промышленное и в результате катастроф (известны примеры с загрязнением быстрорастущей промышленностью Китая рек Амура и Сунгари); совместное использование пограничных рек и других природных ресурсов требует внимания с региональной точки зрения.

В условиях гомогенизации российской внутренней политики и экономики в 2000-е гг. усилилась роль внешней среды. Она оставалась единственной реальной основой для самостоятельности российских акторов. Это, в свою очередь, вызывало опасения Кремля, который рассматривал опору на внешнюю среду как «оранжевую угрозу». Тем не менее задача сохранения устойчивости системы в целом требует предоставления регионам большей степени самостоятельности в определении собственных повесток дня, в том числе и в сфере международных взаимодействий.

Рассмотрим подробнее региональное измерение внешних связей России в 2000-е гг. на примере Томской области.

После распада Советского Союза многие регионы страны превратились в приграничные, что способствовало интенсификации внешней деятельности и развитию связей как с республиками бывшего СССР, так и с иностранными государствами. Томская область по-своему уникальна. В результате коллапса она не приобрела в качестве соседей иностранные государства, оставшись «внутри» Сибирского федерального округа и имея границы только с субъектами Федерации. Тем не менее Томская область является активным участником международных связей.

Реформа федеративных отношений, проходящая в России с начала президентства Путина, уменьшила ресурсные возможности региональных элит, включив их в «вертикаль власти». В этой ситуации неподконтрольные федеральному центру зарубежные ресурсы приобретают большее значение, чем когда бы то ни было [25].

Кроме того, та активная международная деятельность регионов, которая имела место в 1990-е гг., была-таки взята под

[25] См.: Международная интеграция российских регионов.

контроль федеральными органами власти. Однако процессы интеграции регионов в различные подсистемы международных отношений продолжают оставаться актуальными. Не всегда «внешнеполитическая» активность совпадает с политикой российского МИДа, многие процессы не контролируются Москвой (вернее, контролируются, но «постфактум» – регион раз в квартал пишет отчет о своих международных событиях для соответствующего подразделения МИД РФ).

Регионы оказываются порой в центре процессов новых международных отношений и не могут оставаться в стороне. Например, российские Сибирь и Дальний Восток оказываются в орбите интересов бурно развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона. И, несмотря на неопределенность федеральной политики по отношению к тому же Китаю, регионы активно пытаются выстроить для себя наиболее выгодные отношения с соответствующими провинциями «восточного соседа». Кстати, неопределенность отношения к Китаю на федеральном уровне во многом проецирует таковое и на региональном. Часто встречается ситуация, когда декларативно заявляется не то, что «с Китаем нам сотрудничать нужно», а, скорее, что «мы **вынуждены** делать это в связи с близостью региона, активностью китайцев, угрозами, исходящими от них». А ведь будь у центра хоть сколько-нибудь связная политика в азиатском направлении, возможно, и регионы более осознанно шли на такое сотрудничество. Ведь помимо бесспорных вызовов со стороны Китая (миграция, наплыв некачественных товаров, стремление экспортировать сырье, не перерабатывая его на месте), там есть и ряд факторов, которые российские регионы могут использовать себе во благо, скажем, тот факт, что в китайской экономике сейчас достаточное количество свободных денег, а все российские регионы так или иначе испытывают дефицит инвестиционных ресурсов для реализации крупных проектов (в российской экономике тоже денег хватает, но получить финансирование из центра достаточно сложно, плюс не все инвестиционные проекты региона интересуют федеральный центр). При всей неопределенности, граничащей с негативным восприятием, отношения Томской области с китайскими про-

винциями развиваются. Есть и конкретный результат: на межправительственном уровне было принято решение о создании в Томской области лесопромышленного кластера. Губернатор Томской области В. Кресс в присутствии Президента РФ Д. Медведева подписал соглашение с Яньтайской северо-западной лесопромышленной компанией (КНР). Ожидаемые инвестиции с китайской стороны – 1,62 млрд долл. США. Но до сих пор существует во властных кругах области скепсис по отношению к проекту, хотя инициатором его реализации стала китайская сторона, и ведут они себя сейчас достаточно активно, что позволяет надеяться на успешную реализацию Соглашения.

Нужно сказать о том, что существует два уровня международной активности региона (как, впрочем, и государства). С одной стороны, это внешнеэкономические показатели, перечень государств, с которыми больше всего сотрудничают предприятия региона, список стран, которые занимают ведущие места по количеству привлеченных инвестиций. Это – экономический уровень сотрудничества.

С другой стороны, политический уровень. То есть те страны, с которыми осуществляется сотрудничество в гуманитарной, культурной сферах, ведется интенсивная работа (визиты, меморандумы), которая, несомненно, направлена в перспективе на получение той же самой экономической отдачи. Но на данном этапе это своего рода политические проекты, направленные на формирование и поддержание положительного имиджа региона. Дивиденды от таких проектов часто возвращаются через достаточно длительный промежуток времени и не ограничиваются лишь экономической составляющей.

В большинстве регионов преобладает совпадение двух этих уровней сотрудничества, другими словами, политически регион строит отношения с теми субъектами, с которыми ему это выгодно делать и экономически. Это подтверждается прагматическим подходом в выстраивании международной деятельности региона. Наверное, это оправданно. Совокупные ресурсы международных подсистем намного значительнее, чем доступные внутри России, даже на пике нефтяных цен. Поэтому

регионы и стараются получить часть этих ресурсов для собственного развития.

Существуют и определенные исключения из правил. Скажем, в той же Томской области большое значение придается политическому сотрудничеству с Германией, в то время как в экономическом плане Германия является далеко не основным партнером региона. Здесь на первый план выходит фактор этнической принадлежности губернатора области, наряду со страновыми предпочтениями региональной элиты, имеющей влияние на формирование стратегии международной деятельности области.

Вообще на региональном уровне фактор личностных предпочтений, связей играет даже большую роль, нежели на федеральном. Полагаем, что одной из причин активной позиции Томского региона в области международных связей является, в том числе, и то, что руководит Департаментом международных и региональных связей администрации Томской области член политической партии «Союз правых сил». Несомненно, либерально мыслящий руководитель способен проводить политику большей открытости области, не оглядываясь поминутно на федеральный центр. В Департаменте международных и региональных связей существует понимание того, что посредством изучения международного опыта, общения с иностранцами, укрепления личных и деловых связей на Западе и Востоке можно способствовать развитию экономики региона, обогащению его культурного, образовательного и научного потенциала.

Каково влияние федеральных органов власти на формирование региональной внешнеполитической «повестки дня»? На наш взгляд, оно минимально. Представительства МИД России в регионах играют в основном консультативную роль, направляют различные рекомендации по организации контактов с зарубежными партнерами (скажем, была распространена информация о том, что Россия считает Тайвань неотъемлемой частью Китайской Народной Республики, следовательно, регионам была дана настоятельная рекомендация не устанавливать политических связей с Тайванем, а свести все к научно-техническим и образовательным контактам на уровне, максимум, соответствующих замести-

телей губернаторов, что, кстати говоря, не мешает Томской области достаточно активно развивать научно-техническое сотрудничество с островом, пожалуй, намного активнее большинства российских регионов), а также постоянно запрашивают отчеты о международной деятельности региона (то есть собирают информацию постфактум). Кроме того, регион обязан согласовать в МИДе текст Соглашений, которые подписываются с зарубежными коллегами (в отличие от соглашений, меморандумов или протоколов о намерении). Федеральные «инициативы» вроде проведения национальных Годов различных государств воспринимаются регионами настолько, насколько это выгодно и интересно самим регионам.

Нужно здесь еще принимать во внимание тот фактор, что сами регионы России, даже соседствующие и имеющие Соглашения о сотрудничестве, по сути являются в первую очередь соперниками, конкурентами за те самые иностранные ресурсы, важнейшие транспортные маршруты и т. д. Поэтому и на внешний рынок выходят не объединения регионов (не Сибирь, не Дальний Восток, не Юг России), а каждый регион в отдельности.

Таким образом:

- Процессы международной интеграции регионов России в 2000-е гг. набрали обороты, открытие границ, процессы глобализации – все это втягивает регионы в международные отношения независимо от воли федеральной власти. В то же самое время МИД РФ хотя и вяло, но все же контролирует международную деятельность регионов. Другое дело, что реальной роли при определении внешнеполитических ориентиров региона не играет ни «большая» внешняя политика, ни направления, предложенные МИДом. Здесь можно опять говорить о неопределенности самой внешней политики России. Например, 2008 год объявлен Годом России в Болгарии, следующий – Годом Болгарии в России. Понятно, что если регион (как Томская область) мало заинтересован в сотрудничестве с данным государством, то подобная инициатива МИДа никак не отразится на международной активности региона. Не очень понятно только, почему именно Болгария...

- Региональный бизнес находит инвестиции и партнеров за рубежом. Ряд региональных инвестиционных проектов реализуется при участии иностранного капитала. Таким образом, реализуются те проекты, на которые власти не интересно выделять бюджетное финансирование, либо получение денег из бюджета затруднено.
- Единое пространство (экономическое и политическое), которое было расколото после распада СССР, не собирается пока в единое целое даже на уровне регионов России. Межрегиональные связи развиты крайне слабо (в Томской области, например, работа по межрегиональному сотрудничеству активно началась сравнительно недавно, при том, что есть целый список регионов, с которыми у области заключены соглашения или меморандумы о сотрудничестве, реально работающих среди них – единицы). Не способствует развитию подобных связей и очень плохая транспортная инфраструктура. Из большинства регионов страны быстро добраться к соседям можно только через Москву – самолеты больше не связывают региональные столицы.

Выводы

Институциональная основа внешней политики за 2000–2010-е гг. не окрепла, а напротив, усилился личностный фактор.

Благоприятная внешнеэкономическая и внешнеполитическая конъюнктура была использована для укрепления позиции России на мировой арене, не способствовав, однако, выработке четкой и понятной внешнеполитической стратегии нашего государства. Иными словами, как уже было сказано в начале главы, Россия искала свое место в мире, но так и не нашла.

Исходным и основным принципом внешней политики Владимира Путина была заявленная в начале его президентства «самостоятельность России», несмотря на отсутствие четких целей, в большинстве действий нашего государства прослеживался четкий прагматизм. И для достижения своих целей экс-президент использовал все имеющиеся в его руках инструменты (в основ-

ном, конечно, энергетические – и сами ресурсы, и пути их транспортировки). Основным итогом такого «прагматического» подхода стал фактический демонтаж постсоветского пространства под лозунгом «экономической эффективности». Россия перестала быть региональным лидером.

Инерционность внешней политики Путина и отсутствие четких стратегических установок привели к стремлению Москвы сохранять статус-кво на международной арене.

Ситуация, сложившаяся в мире после войны на Кавказе в августе 2008 г., начала мирового экономического кризиса и смены администрации в России (май 2008 г.) и США (январь 2009 г.), по всей видимости, означает переход к новому состоянию международных отношений и начало нового поиска внешнеполитических приоритетов России.

После окончания «холодной войны» и выхода России на мировую арену как самостоятельного актора страна была вынуждена бороться за сохранение атрибутов «холодной войны», дававших ей дополнительные ресурсы в международных отношениях, будь то ядерное оружие или членство в СБ ООН. Именно поэтому она оказалась в роли защитника «легитимизма» и статус-кво. Однако очевидно, что перемены уже идут, и рано или поздно остатки старых структур будут демонтированы.

Для успеха внешней политики России необходимо предложить альтернативное направление перемен. Здесь очевиден и дефицит новых идей. Недостаточно позиционировать себя как лидера антиамериканского лагеря, как это попытался сделать В. Путин своей «Мюнхенской речью» (на отрицании невозможно выстроить собственную позитивную повестку дня). Гораздо более интересной представлялась попытка выстраивания «левой» внешней политики, объединение стран периферии. На первый план в этом случае выйдут не только страны Латинской Америки, но, возможно, и Африка.

Однако современный мир представляется более сложным, чем его рисовала дихотомичная политика времен «холодной войны». Больше того, с конструктивистской точки зрения речь идет, прежде всего, о российской идентичности. Проблема в том, что

внешняя политика в современном мире является проекцией внутренней идентичности. Нужна ли для успеха внешнеполитического «левого» проекта «левая» идентичность собственной элиты? Сегодняшнее российское руководство скорее правое и либеральное по своим подходам (несмотря на декларируемый антилиберализм путинских идеологов). Кроме того, укрепление отношений со странами «периферии», безусловно, может дать в руки Москве дополнительный рычаг в мировых делах, но этот рычаг не станет архимедовым, способным перевернуть Землю.

Партнеров на международной сцене конструируют как значимых «Других», помогающих выстроить собственную Я-концепцию. В значительной мере выстраивание такой концепции является выбором обществом системы ценностей. Можно ли считать, что период неопределенности в этом смысле завершен, и общество, элиты и лидеры имеют представление об идентичности России?

Вопросов пока больше, чем ответов, однако это говорит не только о проблемах, но и о возможностях. Незавершенность дебатов о концептуальных основах внешней политики России – хороший знак. Прежде всего, это знак для экспертного сообщества – наиболее знающей части гражданского общества, что государство открыто для взаимодействия.

Глава 17
КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – ЕС

Во внешней политике России в 2000–2010 гг. можно выделить несколько этапов.

Первый этап характеризовался попытками восстановить отношения с Западом, испортившиеся после нападения НАТО на Югославию в марте 1999 года. В апреле 2000 г. был ратифицирован договор с США о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-2) с США, подписанный еще в январе 1993 года. После терактов 11 сентября 2001 г. Президент России В.В. Путин первым из иностранных лидеров позвонил Президенту США Дж. Бушу и выразил соболезнование американскому народу и солидарность с ним. Россия поддержала операцию США в Афганистане (в том числе через расширение военно-технического сотрудничества с Северным альянсом и предоставление разведывательной информации о террористических группах) и согласилась на развертывание американских военных баз в Средней Азии. Были закрыты российские военные базы в Лурдесе (Куба) и Камрани (Вьетнам), что было воспринято как шаг, направленный на улучшение российско-американских отношений.

28 мая 2002 г. был учрежден Совет Россия – НАТО, задуманный как инструмент координации политики в области безопасности.

Активизировались отношения России и Евросоюза. 3 июня 2000 г. Президентом РФ В.В. Путиным была утверждена впервые представленная в 1999 г. «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы)», в которой была поставлена зада-

ча придания партнерству стратегического характера. 29 мая 2000 г. в Москве состоялся первый саммит Россия – ЕС, и с тех пор они проводятся дважды в год. На Парижском саммите Россия – ЕС в октябре 2000 г. было принято решение начать регулярный энергодиалог. В соответствии с решениями саммитов Россия – ЕС в мае – октябре 2001 г. началась разработка концепции общего европейского экономического пространства. На саммите в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. ЕС и Россия договорились об укреплении сотрудничества путем создания в перспективе четырех «общих пространств» (общего экономического пространства, общего пространства свободы, безопасности и правосудия, общего пространства внешней безопасности и общего пространства исследований, образования и культуры).

В ответ на свои действия в направлении улучшения отношений с Западом Россия рассчитывала на ответные шаги, прежде всего на то, что Россия будет признана равным (а не младшим) партнером, с которым будут консультироваться и чьи интересы будут учитываться при принятии решений, влияющих на мировой порядок. Россия также ожидала, что Запад не станет превращать пространство бывшего СССР, которое она рассматривала в качестве сферы «жизненных интересов» и приоритетного направления своей внешней политики, в зону соперничества и борьбы за «сферы влияния».

Однако эти надежды не оправдались. В США в отношениях с Россией, как и в 1990-е гг., исходили из того, что Россия проиграла «холодную войну» и должна себя вести как побежденный по отношению к победителю, идти в фарватере политики Америки, следовать ее советам и рекомендациям. Исходя из этого США предприняли ряд шагов, ухудшивших российско-американские отношения. Так, в декабре 2001 г. США в одностороннем порядке вышли из Договора по ПРО 1972 года. В ноябре 2002 г. на саммите НАТО в Праге были сделаны предложения трем прибалтийским республикам о вступлении в этот блок. Россия, в свою очередь, отрицательно отнеслась к американскому вторжению в Ирак в 2003 году. Таким образом, стратегическое партнерство с США не состоялось, и российское политическое руководство на-

чало возвращаться к традиционной настороженности в отношении мотивов Запада.

Отношения с ЕС осложнились в связи с подготовкой к его расширению весной 2004 года. Так, в начале 2004 г. Евросоюз жестко отверг все российские 14 пунктов «минимизации последствий расширения», в которых Россия, в частности, настаивала на распространении действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) на государства – новые члены Евросоюза. Разногласия удалось преодолеть только 27 апреля 2004 г., когда министры иностранных дел России и стран ЕС подписали Протокол о распространении на новых членов ЕС действия СПС, а также Политическую декларацию об учете пакета российских озабоченностей. Но фон отношений России и Евросоюза был уже испорчен.

Настоящим же водоразделом в отношениях России, США и ЕС стала «оранжевая революция» на Украине в ноябре-декабре 2004 года. В Москве не поверили, что поддержка прозападного кандидата Виктора Ющенко была оказана из альтруистических соображений, во имя торжества демократии. Вмешательство Запада было однозначно воспринято как попытка оторвать Украину от России и расширить свою сферу влияния на постсоветском пространстве.

С политикой «авансов» было покончено. Начался переход России к новому этапу внешней политики, который российский политолог Игорь Бунин обозначил как «политику конфликта»[1]. Россия перешла к публичному оппонированию США и Западу в целом и к односторонним действиям по обеспечению своих национальных интересов в тех случаях, когда она считала это необходимым[2]. Кульминацией этого этапа российской внешней политики стало выступление Президента РФ В.В. Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля

[1] Бунин И. Внешняя политика России: этапы и противоречия // ПОЛИТКОМ.RU : информ. сайт полит. комментариев. 2008. 13 апр. URL: http://www.politcom.ru/article.php?id=6013.

[2] Тренин Д. Россия и Запад: от сложноподчиненного к сложносочиненному // Ежедневный Журнал. 2008. 14 янв. URL: http://www.ej.ru/?a=note&id=7722.

2007 года. На этом этапе внешней политики Российская Федерация, по оценке известного российского политолога Дмитрия Тренина, «вышла из орбиты Запада»[3] и стала превращаться «в самостоятельного, не связанного никакими "сложноподчиненными" отношениями с Западом игрока на международной арене»[4]. Как считает Д. Тренин (и мы с ним согласны), новая российская политика – это смена тактики, но не стратегии, «...попытка принуждения к партнерству на условиях Кремля. В сжатом виде эти условия сводятся к следующему. Принимайте нас такими, какие мы есть, и не вмешивайтесь в наши внутренние дела; ведите с нами дела как с равными; там, где наши интересы пересекаются, решение может быть только компромиссным. Мы уступим, только если уступите вы»[5].

На этом этапе продолжали ухудшаться политические отношения России и ЕС. Главная причина этого, по-видимому, заключалась в том, что стороны так и не могли четко определить, каковы стратегические цели их отношений, к чему они должны привести в конечном итоге. Внутри ЕС нет единства по поводу отношений к России: «вроде бы есть желание говорить «на одном языке», но различаются представления о том, на каком именно»[6]. Определенный негативный вклад в ухудшение отношений России и ЕС внесли некоторые новые члены Евросоюза (Польша и страны Прибалтики), которые вместо того, чтобы налаживать конструктивные отношения с новой Россией, стремились выместить на ней свои исторические претензии (надуманные и ненадуманные) к уже несуществующему Советскому Союзу. Тем не менее 4 июля 2008 г. в Брюсселе стартовал первый раунд переговоров о новом базовом соглашении между Россией и ЕС, который придет

[3] Парфитт Т. Россия вышла из орбиты Запада («The Guardian», Великобритания) // inoСМИ.Ru. 2006. 28 апр. URL: http://www.inosmi.ru/translation/227122.html.

[4] Тренин Д. Россия и Запад: от сложноподчиненного к сложносочиненному.

[5] Там же.

[6] Айварс Озолиньш. Прохладное сотрудничество России и Евросоюза («Diena», Латвия) // inoСМИ.Ru. 2008. 09 мая. URL: http://www.inosmi.ru/translation/241264.html.

на смену СПС. Это позволяло надеяться на то, что имеющиеся противоречия в итоге будут преодолены. Тем более что, по словам Президента России Д.А. Медведева, «Европейский союз в целом вполне комфортный партнер», а сама Россия «осознает и определяет себя как часть Европы»[7]. Проведение второго раунда переговоров было запланировано на 16 сентября 2008 года. Однако 1 сентября 2008 г. лидеры ЕС приняли решение приостановить переговоры с Россией в связи с событиями в Южной Осетии (август 2008 г.). 14 ноября 2008 г. на саммите Россия – ЕС в Ницце сторонам удалось договориться о возобновлении переговоров. Ожидается, что переговоры по базовому соглашению о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Евросоюзом могут завершиться в конце 2011 – начале 2012 года [8].

С провозглашением в 2009 г. Президентом РФ Д.А. Медведевым курса на модернизацию страны начался переход к прагматичной модернизационной внешней политике и отход от «политики конфликта», отказ от великодержавных амбиций. Это соответствует базовому принципу внешней политики России, сформулированному в принятой 12 июля 2008 г. новой «Концепции внешней политики России»: «Россия проводит открытую, предсказуемую и прагматичную внешнюю политику, продиктованную ее национальными интересами. Свое международное сотрудничество Россия строит на основах равноправия, взаимного уважения интересов и взаимной выгоды»[9]. При этом, как заявил президент в послании Федеральному собранию 30 ноября 2010 г., «внешняя политика России должна выражаться в конкретных, понятных нашим гражданам достижениях – создании на терри-

[7] Интервью информационному агентству «Рейтер». 2008. 25 июня [Запись интервью состоялась 23 июня] // Президент России : офиц. сайт. URL: http://www.kremlin.ru/appears/2008/06/25/1257_type63379_203010.shtml.

[8] Переговоры по базовому соглашению Россия – ЕС продлятся до конца 2011 года // GZT.RU. 2010. 23 дек. URL: http://www.gzt.ru/topnews/politics/-peregovory-po-bazovomu-soglasheniyu-rossiya-es-/340903.html?from=linksfromsingle.

[9] Концепция внешней политики Российской Федерации. 2008. 12 июля. Пр-1440 // Президент России : офиц. сайт. URL: http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml.

тории России совместных предприятий, появлении качественных и недорогих товаров, увеличении числа рабочих мест и упрощении визового режима»[10].

Таким образом, главной задачей внешней политики России становится обеспечение условий для инновационного и технологического развития страны, привлечение внешних ресурсов для модернизации, формирование «модернизационных альянсов», прежде всего с ведущими европейскими государствами и ЕС в целом[11]. Удастся ли в полной мере реализовать эти намерения – покажет время. Но уже сейчас можно констатировать, что отношения России с США, ЕС и НАТО улучшились, несмотря на то что пока ни США, ни Евросоюз явно не готовы к серьезным инвестициям в модернизацию России и тем более к продаже ей высоких технологий.

Особенности российской внешней политики в целом и отношений Россия – ЕС в частности в рассматриваемый период достаточно ярко, по нашему мнению, проявились через ситуацию, складывающуюся вокруг Калининградской области РФ.

После распада СССР этот прежде достаточно рядовой российский регион превратился в эксклав суверенной Российской Федерации, отделенный от нее уже не только независимыми государствами Прибалтики, но и независимой Белоруссией.

Эта ситуация изменила место Калининградской области во внешней политике России. В советские времена область если и упоминалась во внешнеполитическом плане, то исключительно в контексте нерушимости границ, установившихся в Европе после Второй мировой войны. В радикально изменившихся геополитических условиях, когда необходимо было решать проблему выживания, а затем и развития эксклавного российского региона, отделенного от основной части страны территориями иностранных

[10] Медведев: внешняя политика РФ должна выражаться в понятных достижениях // РИА НОВОСТИ. 2010. 30 нояб. URL: http://www.rian.ru/politics/20101130/302653432.html.

[11] Лавров: России нужны модернизационные альянсы со странами ЕС // Информ. агентство РОСБАЛТ. 2010. 01 сент. URL: http://www.rosbalt.ru/2010/09/01/767491.html.

государств, он объективно становится объектом и в какой-то мере субъектом российской внешней политики.

Для более полного понимания того, что происходило в 2000–2010 гг., по нашему мнению, необходимо хотя бы кратко рассмотреть ситуацию, складывающуюся вокруг Калининградской области и в самой области в 1990-е годы.

Калининградская область в 1990-е годы

Строго говоря, существовало две основные возможные траектории развития Калининградской области: 1) оставаться закрытым российским военным форпостом на Западе (это, однако, не отвечало изменившейся военно-политической обстановке в Европе и мире и не позволяло решить большинство стоящих перед областью проблем); 2) открыться внешнему миру и попытаться использовать в интересах как России в целом, так и самой области выгоды ее положения в динамично развивающемся и интегрирующемся Балтийском регионе – близость к развитым государствам зарубежной Европы. Этот баланс между открытостью внешнему миру и закрытостью внешним влияниям, впрочем, предстояло искать и всей стране.

Выбор между этими двумя вариантами по отношению к области происходил не без дискуссий, и его конечный исход был отнюдь не очевиден. Опасения противников политики открытости по отношению к Калининградской области публично выразил в 1994 г. влиятельный в ту пору российский политик, вице-премьер Правительства РФ С.М. Шахрай, посвятивший этому вопросу две статьи[12]. Он исходил из того, что существует проблема, какая модель – экономическая или военная – будет главной, а какая – подчиненной в перспективе развития региона. Он считал, что если приоритет отдать экономическим интересам, то развитие пойдет по сценарию Европарламента, в резолюции которого по Калинин-

[12] Шахрай С. Калининград-Кенигсберг-Кролевец... // Независимая газета. 1994. 26 июля ; Его же. Калининградский ракурс российской политики // Там же. 26 окт.

граду, принятой в феврале 1994 г., под «вкусной» экономической оберткой находилось предложение разработать особый международный статус для этой территории и в перспективе создать фактически четвертое независимое прибалтийское государство. Поэтому, констатировал С.М. Шахрай,«признаваемый любым государством примат национальной безопасности требует, чтобы приоритет был отдан военно-стратегическим интересам России». Социально-экономические проблемы области при этом тоже необходимо решать, но, «во-первых, в контексте безусловного соблюдения интересов государства, а во-вторых, в контексте более общих проблем военно-политического и социально-экономического развития всего Северо-Запада России». С.М. Шахрай подверг критике идею свободной экономической зоны (СЭЗ), считая, что она, с одной стороны, экономически неэффективна, а с другой – способствует «подспудной германизации» области и росту сепаратистских настроений. С его точки зрения формула баланса интересов центра и региона «оказывается, по сути, инструментом отделения Калининграда от Москвы при полном одобрении европейских “наблюдателей”». Выход С.М. Шахрай видел в придании области статуса федеральной территории, развитие которой осуществлялось бы в координатах всего Северо-Западного экономического района. Показательно, что развитие отношений с внешним миром (кроме, пожалуй, заключения специальных военно-политических соглашений с правительствами Белоруссии и Литвы) осталось за рамками указанных статей.

Таким образом, С.М. Шахрай сформулировал те проблемы и опасения по отношению к Калининградской области, которые в той или иной степени присутствуют в российской внешней политике по сей день. Для России важнейшим политическим императивом является сохранение Калининградской области в составе РФ, предотвращение сепаратизма. С другой стороны, выживание и развитие области требуют налаживания приграничного сотрудничества с регионами соседних стран и ее вовлечения в тех или иных формах в социально-экономические процессы в Балтийском регионе, что потенциально может ослабить связи территории с основной частью России. Итак, налицо необходимость найти оп-

тимальный баланс между сохранением области в составе России и ее вовлечением в Балтийский регион. И второй баланс, который необходимо найти, – это оптимальное сочетание с точки зрения общероссийских интересов соотношения невоенных и военных функций в региональном развитии. При этом исключается пресловутая «демилитаризация» Калининградской области, полный вывод из нее российского воинского контингента, к чему до сих пор призывают некоторые зарубежные политики и эксперты [13].

В 1990-е гг. федеральная политика по отношению к Калининградской области на общегосударственном уровне не была четко сформулирована, если не считать деклараций о том, что она является неотъемлемой частью Российской Федерации. Произносились и достаточно общие фразы об области как о «мосте между Востоком и Западом», о «воротах России в Европу» без серьезного концептуального осмысления этой проблемы. Действия федеральных и региональных властей по отношению к области носили во многом «реактивный» характер, то есть определялись не продуманной стратегией, а были реакцией на различные внешние и внутренние события. Тем не менее, судя по реальной практике, выбор был все-таки сделан в пользу варианта открытости, а не форпоста.

Так, проблемы экономической специализации Калининградской области в новых условиях решались, прежде всего, через придание ей статуса сначала Свободной, а затем Особой экономической зоны – СЭЗ/ОЭЗ (СЭЗ «Янтарь» на территории области была создана в сентябре 1991 г.). СЭЗ/ОЭЗ в Калининградской области позволила региону выжить в тяжелых условиях

[13] См., напр.: Литва хочет поскорее демилитаризовать Калининградскую область // Kaliningrad.ru. 2005. 7 окт. URL: http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k64714.html ; Furmanavičius Darius. The Liberation of the Königsberg/Kaliningrad Region and the Northern Territories/Southern Kuril Islands in Comparative Perspective // Lithuanian Quarterly Journal of Art and Sciences. 2006. Vol. 52, N 4 (Winter). URL: http://www.lituanus.org/2006/06_4_01_Furmanavičius.html ; Chillaud Matthieu, Tetart Frank. The Demilitarization of Kaliningrad: A 'Sisyphean Task'? // Baltic Security & Defence Review. 2007. Vol. 9. URL: http://www.bdcol.ee/fileadmin/docs/bdrev13/8._Matthieu_Chillaud_and_Frank_Tetard-Demilitarisation_of_Kaliningrad.pdf; и др.

1990-х гг. за счет беспошлинного импорта ввозимых в область для внутреннего потребления товаров. А Федеральный закон об ОЭЗ 1996 г. за счет беспошлинного ввоза в область сырья, материалов и комплектующих и беспошлинного вывоза произведенной продукции на основную территорию России способствовал возникновению в Калининградской области новых импортозамещающих производств, ориентированных на общероссийский рынок. К 2000 г. в области было зарегистрировано около 1 500 совместных и иностранных предприятий.

Происходило открытие области внешнему миру. В 1991–1996 гг. наибольшее место во внешних связях региона занимали Польша и Германия. 22 мая 1992 г. было заключено «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и северо-восточных воеводств Республики Польша». С ноября 1991 г. по июнь 1992 г. администрация Калининградской области последовательно заключила пять двусторонних соглашений о сотрудничестве с Ольштынским, Щецинским, Эльблонгским, Сувалкским и Гданьским воеводствами. С другим непосредственным соседом – Литвой – таких межгосударственных региональных контактов установить в то время не удалось, хотя администрация Калининградской области заключила соглашения о сотрудничестве с четырьмя литовскими округами (Клайпедским, Паневежеским, Каунасским и Мариямапольским). Постоянные жители Калининградской области получили возможность ездить в Польшу и Литву без виз, причем для посещения Литвы было достаточно даже не заграничного паспорта, а паспорта СССР с пропиской в Калининградской области и вкладышем, удостоверяющим, что его владелец является гражданином РФ. В Калининграде были открыты генеральные консульства Польши и Литвы. Были установлены партнерские отношения Калининградской области с двумя землями ФРГ (Шлезвиг-Гольштейн и Бранденбург), а также с южной шведской провинцией Блекинге, активные связи возникли с датским островом Борнхольм. В 1994 финансовом году Калининградская область была утверждена в качестве приоритетного региона для реализа-

ции программ TACIS. Были налажены первые контакты с Европейским банком реконструкции и развития. В 1995 г. началось выполнение первой фазы программы UNIDO «Калининград-2000».

В 1996–1999 гг. произошел спад в контактах с Польшей, в то же время активизируются связи с Литвой и Белоруссией. 29 июня 1999 г. в Москве было подписано «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и регионов Литовской Республики», 14 октября 1999 г. в Калининграде – «Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Беларусь о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации с областями, министерствами, органами государственного управления Республики Беларусь». Развивалось сотрудничество, особенно в экономической сфере, с Германией. Северные страны (прежде всего Швеция и Дания) активно взаимодействовали с областью как на двусторонней основе, так и через международные проекты [14], в том числе финансируемые ЕС. В 1996–1998 гг. в области реализованы шесть крупных проектов программы TACIS первоначальной стоимостью более 8 млн ЭКЮ, согласованных ранее. В феврале 1998 г. Калининградская область наряду с рядом регионов Польши, Швеции, Литвы, Латвии и Дании вошла в состав еврорегиона «Балтика», первого с российским участием.

Военная группировка в Калининградской области сократилась с 200 тыс. чел. (по некоторым, скорее всего завышенным, оценкам) в 1991 г. до примерно 25 тыс. чел. к началу XXI века [15]. Еще в конце 1980-х гг. ликвидированы ядерные ракеты средней дальности, размещавшиеся в области с 1959 года [16]. В конце 1991 г.

[14] В частности, в рамках так называемой инициативы «Северное измерение для политик ЕС», выдвинутой в 1997 г. Финляндией.

[15] The EU and Kaliningrad. 2001. P. 12. URL: http://www.ec.europa.eu/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026en01.pdf ; Дерябин Ю. Калининград: будущее российского анклава в ЕС и НАТО. URL: http://www.nasledie.ru/oboz/N09_01/9_02.HTM.

[16] Первов В. Ракетное оружие РВСН. М. : ВИОЛАНТА, 1999. С. 49, 51, 76–77, 273.

из Калининградской области было вывезено и все тактическое ядерное оружие[17].

Факторы ЕС и НАТО

Неспешное существование в режиме, сложившемся к концу 1990-х гг., могло бы, вероятно, продолжаться еще долго, если бы не фактор, который возник еще в середине 1990-х годов. Речь идет о расширении ЕС. В 1994–1996 гг. заявки на вступление в Евросоюз подали 10 стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), в том числе граничащие с российской Калининградской областью Польша (5 мая 1994 г.) и Литва (8 декабря 1995 г.). Перспектива оказаться российским островом внутри расширившегося ЕС стала для области вполне реальной.

Удивительно, но в то время эта перспектива не только не вызвала беспокойства, но и не привлекла особого внимания ни в самой области, ни в Москве.

Тогдашняя администрация области, возглавляемая Ю.С. Маточкиным, была занята борьбой за законодательное закрепление за областью льготного статуса свободной зоны, который то отменялся, то возобновлялся федеральным центром. В итоге этих усилий был принят Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (подписан Президентом РФ Б.Н. Ельциным 22 января 1996 г.). После этого областные власти, наконец, обратили внимание и на проблему расширения ЕС. Тогдашний губернатор Калининградской области Ю.С. Маточкин в сентябре 1996 г. на международной конференции по приграничному сотрудничеству региональных и местных властей в Калининграде публично заявил о необходимости подготовки области к расширению Евросоюза. Но через месяц он проиграл выборы Л.П. Горбенко, администрация которого взяла курс «опоры на собственные силы» и явно снизила международную активность.

Федеральный же центр видел главную проблему для России в расширении не ЕС, а НАТО. Поэтому основные внешнепо-

[17] Литовкин В. Блюдо для повторного разогрева // Общая газета. 2001. 18–24 янв.

литические усилия на европейском направлении были направлены на предотвращение вступления в Организацию Североатлантического договора стран ЦВЕ (прежде всего Польши и стран Балтии).

Расширение же ЕС воспринималось, в общем, достаточно благожелательно. О том, что это может иметь вполне реальные (в отличие от куда более виртуальных НАТОвских угроз) и далеко не всегда положительные экономические последствия для России, в Москве первоначально не особенно задумывались.

Что касается Калининградской области, то тогдашнее российское руководство, по-видимому, полагало, что проблемы с Калининградом, если они возникнут, смогут быть решены в рамках «Соглашения о сотрудничестве и партнерстве между ЕС и Россией» (СПС) (подписано 24 июня 1994 г., вступило в силу 1 декабря 1997 г.). Тем более что сотрудничество России и Евросоюза в Калининградской области действительно развивалось, как уже указывалось выше, весьма активно.

Кроме того, судя по всему, многие лица, принимающие решения, долгое время просто не верили, что богатый ЕС в обозримом будущем примет в свои ряды намного более бедных восточноевропейских соседей. Похоже, что заявления стран ЦВЕ о вступлении в Евросоюз были восприняты политической элитой России примерно так: «Хотеть то они хотят, да кто им даст?».

В конце 1990-х гг., однако, расширение ЕС стало вполне реальным, и после начала в 1998–2000 гг. переговоров со странами-кандидатами вопрос о расширении Евросоюза, а следовательно, о превращении Калининградской области в российский анклав внутри Евросоюза, перешел из плоскости «может быть?» в плоскость «когда?».

Российская политика по отношению к Калининградской области в начале XXI века

Российская область оказалась перед лицом второго после распада СССР в 1991 г. масштабного геополитического сдвига. Впервые российский регион оказался перед перспективой стать

«островом» внутри наиболее развитого интеграционного объединения мира с его более развитой экономикой и более высоким уровнем жизни. И перспективы такого «островного» существования были весьма неопределенны. Для того чтобы обеспечить существование и развитие Калининградской области в новой ситуации, Российской Федерации требовалось найти с ЕС взаимоприемлемое решение ряда проблем, прежде всего связанных с транзитом людей и грузов между Калининградской областью и основной частью России.

В этой ситуации стороны должны были обозначить свои позиции по отношению к Калининградской области, которые бы послужили исходной базой для дальнейших переговоров.

Официальная российская позиция о будущем Калининградской области была изложена в документе «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на 2000–2010 годы», переданном председателем Правительства РФ В.В. Путиным представителям ЕС на конференции по «Северному измерению» в Хельсинки 22 октября 1999 года. В дальнейшем на его основе была принята «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы)», утвержденная Президентом РФ В.В. Путиным 3 июня 2000 года.

О Калининградской области в ней говорится следующее: «Учитывая особое географическое и хозяйственное положение Калининградской области, обеспечить необходимые внешние условия ее жизнедеятельности и развития ее как неотъемлемой части Российской Федерации и активного участника трансграничного и регионального сотрудничества. Определить на перспективу оптимальную экономическую, энергетическую и транспортную специализацию области, позволяющую эффективно функционировать в новых условиях. Надежно обустроить ее транспортные связи с остальной территорией Российской Федерации. Вести дело к заключению при необходимости с Европейским Союзом специального соглашения, обеспечивающего защиту интересов Калининградской области как субъекта Российской Федерации в процессе расширения Евро-

пейского Союза, а также по возможности превращения ее в «пилотный регион» в деле сотрудничества России и Европейского Союза в XXI веке»[18].

В дальнейшем эти позиции были уточнены и конкретизированы в «Концепции Федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области»[19] (подготовлена к заседанию Правительства РФ, состоявшегося 22 марта 2001 г., на котором рассматривались проблемы области). В Концепции, в частности, указывалось:

1. Калининградская область занимает важное геополитическое положение и играет особую роль в обеспечении национальных интересов России в Балтийском регионе и в Европе. Калининградская область – это единственный субъект Российской Федерации, полностью отделенный от остальной территории страны сухопутными границами иностранных государств и международными морскими водами, что обусловливает угрозу хозяйственной и военно-политической изоляции области.

2. Область имеет экономически выгодное географическое положение, реализация преимуществ которого, в соответствии с принятой Российской Федерацией стратегией по развитию отношений с Европейским союзом до 2010 г., выгодна всей России. Калининградская область должна стать российским регионом сотрудничества с ЕС в XXI веке.

3. Главной целью обеспечения национальных интересов и безопасности Российской Федерации в Калининградской области является создание и поддержание такого экономического, политического, международного и военно-стратегического положения области, которое бы создавало условия, исключающие опасность ослабления роли и значения области как неотъемлемой части Российской Федерации.

---

[18] См.: Иванов И. С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2002. С. 293–294.

[19] См.: Кузнецова О. В., Мау В. А. Калининградская область: от «непотопляемого авианосца» к «непотопляемому сборочному цеху». М. : Россия в объединенной Европе, 2002. С. 67–83.

4. Калининградская область должна стать реальным соединительным звеном в интеграционном сближении России и объединяющейся Европы в продвижении российской продукции в страны ЕС, а современных производств и рыночных институтов – в новую Россию.

5. Целями федеральной политики в отношении Калининградской области должны стать:

- создание в регионе условий для устойчивого социально-экономического развития, в том числе компенсация издержек эксклавного положения Калининградской области в Балтийском регионе и ее анклавного положения в общеевропейском хозяйственном пространстве;
- устранение препятствий для сотрудничества области со странами ЕС.

6. Важнейшими задачами обеспечения национальных интересов и безопасности в Калининградской области являются:

- подъем экономики области до уровня, обеспечивающего проведение социально ориентированного экономического курса;
- налаживание равноправного партнерства с сопредельными государствами, государствами Балтийского региона и Европейского союза;
- укрепление безопасности области в оборонной и информационной сферах.

7. С целью предотвращения возможных негативных последствий расширения ЕС с точки зрения ограничения свободы передвижения в/из Калининградской области необходимо заключить специальное соглашение по Калининградской области в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, которое обеспечило бы защиту интересов Калининградской области как субъекта Российской Федерации:

- требуется договориться о сохранении, в исключение из шенгенских правил ЕС, безвизового въезда для граждан Калининградской области в Польшу и Литву как в сопредельные с регионом страны;
- поездки российских граждан в область и обратно с территории России должны осуществляться через Литву и Польшу

в безвизовом режиме в рамках действующих в настоящее время договоренностей;

- предусмотреть упрощенный визовый режим для въезда граждан Литвы и Польши, а после вступления этих государств в ЕС – и всех граждан стран, входящих в эту организацию, в Калининградскую область.

Для реализации государственной федеральной политики по отношению к Калининградской области 7 декабря 2001 г. была принята Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». В Программе еще раз было отмечено, что федеральная политика в отношении Калининградской области ориентирована на обеспечение статуса Калининградской области как неотъемлемой части Российской Федерации, на развитие интеграционных связей с другими регионами России, на использование преимуществ анклавного положения в общеевропейском хозяйственном пространстве, на трансформацию экономической структуры региона в направлении развития экспортного потенциала.

Российскую Федерацию, судя по этим документам, беспокоило то, как сможет существовать российский регион, ставший анклавом внутри политического, правового, экономического пространства с другими «правилами игры». Возникли закономерные опасения, что это приведет к ослаблению связей области с основной частью России и ее более или менее быстрому «дрейфу на Запад». Именно поэтому в принятых федеральных документах по Калининградской области основной акцент делался на обеспечение необходимых внешних условий жизнедеятельности Калининградской области и развития ее как неотъемлемой части Российской Федерации. Средством для создания этих условий могло стать превращение области в активного участника трансграничного и регионального сотрудничества, в российский регион сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке.

Позиции ЕС по Калининградской области в начале 2000-х годов

Позиции Евросоюза по Калининграду в наиболее полном виде сформулированы в докладах Европейской комиссии «ЕС и Калининград» (17 января 2001 г.), «Сотрудничество между ЕС и Россией по Калининграду: 2002 г. и далее» (23 мая 2002 г.) и «Партнерство России и ЕС по Калининградской области» (12 июля 2002 г.)[20].

Согласно этим документам Евросоюз рассматривал Калининградскую область в качестве особого региона России, уникальность которого заключается в том, что он географически отделен от остальной территории страны. Кроме того, после расширения Европейского союза область должна была неизбежно оказаться в окружении стран-членов ЕС.

В документах было указано, что ЕС безоговорочно признает Калининград неотъемлемой частью Российской Федерации и данный вопрос обсуждению не подлежит. Особо было отмечено, что присоединение Калининградской области к ЕС отдельно от всей России невозможно, поскольку Европейский союз не ведет переговоры с отдельными частями государств.

В отличие от России, которая акцентировала свое внимание на тех проблемах, которые возникнут у области в связи с расширением ЕС, Евросоюз полагал, что расширение, напротив, сыграет положительную роль для его соседей, включая Россию и российскую Калининградскую область, которая сможет наиболее полно воспользоваться новыми возможностями благодаря своему выгодному географическому положению.

Евросоюз подчеркнул, что ответственность за развитие Калининградской области лежит на России и самом регионе. Одна-

[20] ЕС и Калининград // Представительство Европейской Комиссии в России. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/673/kalkomm_rus.doc ; Сотрудничество между ЕС и Россией по Калининграду: 2002 г. и далее // Там же. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/673/2002%20and%20beyond_rus.doc ; Партнерство России и ЕС по Калининградской области // Там же. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/673/Kaliningrad%20briefing_rus.doc.

ко ЕС выразил готовность оказать содействие экономическому и социальному развитию области в рамках укрепления отношений с Россией и для того, чтобы максимально использовать преимущества, создаваемые расширением ЕС для России и Калининградской области. При этом сотрудничество по Калининграду рассматривалось как один из элементов более широкого партнерства между Россией и ЕС.

ЕС, как указывалось в докладах Еврокомиссии, выразил готовность обсуждать и решать любые вопросы, связанные с Калининградом, в рамках организационно-правовых механизмов, предусмотренных Соглашением по партнерству и сотрудничеству. Таким образом, фактически была отвергнута идея заключения отдельного соглашения (соглашений) по Калининградской области.

Оценивая предложения об установлении для Калининграда особого режима в торговле с ЕС, Евросоюз указывал, что поскольку Калининград является неотъемлемой частью России, то предоставление ему какого-либо особого статуса (например, зоны свободной торговли или таможенного союза) будет сопряжено с определенными трудностями и может породить целый ряд политических и юридических проблем. К тому же Россия, по мнению Еврокомиссии, вряд ли предоставила бы Калининграду необходимую степень автономии. Поэтому у ЕС не было уверенности в том, что Калининграду потребуется какой-либо особый режим (то есть эта идея фактически была отвергнута, хотя и в достаточно мягкой форме).

ЕС признал, что его расширение будет иметь особые последствия для Калининграда главным образом с точки зрения движения товаров, людей и поставок энергии. То есть идея безвизового транзита, за которую выступала Россия, была отвергнута изначально. Было заявлено, что со вступлением в ЕС Польши и Литвы безвизовый транзит станет невозможным. Выход ЕС видел, прежде всего, в облегчении процесса выдачи виз (в том числе и за счет расширения числа консульств стран-членов ЕС в Калининграде) и снижения их стоимости. Что касается движения товаров, то, по мнению ЕС, после вступления в Евросоюз Литвы и

Латвии в СПС должен был быть предусмотрен их свободный транзит через эти страны без взимания таможенных или каких-либо иных транзитных пошлин (за исключением транспортных и административных сборов).

В связи с намерением Литвы подключиться к центральноевропейской энергосистеме ЕС полагал, что в этих условиях существовало три варианта решения проблемы энергообеспечения: сохранение связи с энергосистемой России; подключение к центральноевропейской сети, связанной с основной энергосистемой ЕС; наращивание мощностей по производству электроэнергии в области. Хотя говорилось, что эти варианты требуют детального совместного исследования, но по некоторым деталям можно понять, что последний вариант (рост местного производства) ЕС нравился не очень. По крайней мере указывалось, что мощность строившейся ТЭЦ-2 в 900 МВт вдвое превышает рекомендацию, сделанную в рамках исследования TACIS. По мнению Еврокомиссии, не было особой необходимости и в строительстве нового газопровода в Калининградскую область. Все это противоречило позиции России, которая полагала, что решение проблем энергетической безопасности области требует уменьшения ее зависимости от транзита электроэнергии через соседние страны.

ЕС выразил готовность способствовать экономическому развитию Калининграда прежде всего через поддержку малого и среднего предпринимательства. В связи с этим не исключалась возможность создания специального Фонда Калининграда, основная цель которого состояла бы в стимулировании экономической деятельности, в частности развитии бизнеса и связанной с ним малой инфраструктуры в регионе.

Важное место в документах ЕС по Калининграду отводилось таким проблемам, как охрана окружающей среды, здравоохранение (прежде всего борьба со СПИДом и туберкулезом), борьба с незаконными видами деятельности (незаконная миграция, нелегальная перевозка людей, наркотиков, контрабанда и кража автомобилей и др.). ЕС выразил готовность помочь по всем указанным вопросам Калининградской области, приведены конкретные направления помощи и выделяемые суммы.

В поисках выхода из сложного положения: проблемы транзита и виз

Таким образом, акценты в подходах России и ЕС к калининградской проблематике отличались изначально. Россию, как уже указывалось выше, беспокоило, прежде всего, сохранение региона в качестве неотъемлемой части РФ, обеспечение его жизнедеятельности и беспрепятственных связей с основной территорией России в новых геополитических условиях. ЕС же, прежде всего, хотел избежать того, чтобы Калининградская область стала своеобразной «черной дырой» внутри расширившегося Евросоюза, постоянным источником «мягких рисков» (таких как трансграничная преступность, нелегальная иммиграция, наркомания, инфекционные заболевания и т. д.)[21]. Интересы безопасности ЕС, так как он их понимал и формулировал, требовали усиления контроля над транзитом в Калининградскую область и обратно и объективно вступали в противоречие с интересами РФ, которая, наоборот, была за то, чтобы режим транзита между регионом и основной территорией страны был облегчен в максимально возможной степени.

В конечном итоге в 2002–2003 гг. вопрос о визах и транзите стал наиболее болезненной проблемой в отношениях России и ЕС по Калининграду.

В общем виде позиции Российской Федерации по транзитно-визовым проблемам были сформулированы к весне 2001 года [22].

---

[21] Хотя в официальных документах ЕС об этих проблемах говорилось достаточно корректно, западноевропейская пресса делала упор именно на то, что Европейский союз рассматривает Калининградский анклав «как рассадник наркотиков, отмывания денег и организованной преступности», и что «члены ЕС не готовы разрешить безвизовый коридор через их будущую территорию в район, где процветают преступность, болезни и наркоторговля». Создавалось впечатление, что реально существовавшие проблемы сознательно раздувались до предела, чтобы подготовить европейское общественное мнение к возможной изоляции Калининградской области.

[22] Администрация Калининградской области. Позиция российской стороны на консультациях с Комиссией Европейского союза по проблемам жизнеобеспечения Калининградской области в контексте расширения ЕС.

Россия, в частности, заявила о том, что будет стремиться к достижению договоренностей об обеспечении беспрепятственной перевозки грузов и пассажиров между областью и остальной территорией России по воде, воздуху и по суше в обоих направлениях при свободе транзита по территориям сопредельных ей стран ЕС, в том числе и военного назначения. Поездки российских граждан в область и обратно с территории России должны осуществляться через Литву в безвизовом режиме в рамках действующих в настоящее время договоренностей. Кроме того, речь шла и о сохранении в целях поддержания приграничного хозяйственного сотрудничества и торговли, в исключение из шенгенских правил, безвизового въезда постоянных жителей Калининградской области в Польшу и Литву. В дальнейшем, когда стало ясно, что сохранение безвизового въезда калининградцев в Польшу и Литву отстоять вряд ли удастся, Россия сосредоточила свои усилия на сохранении безвизового транзита между Калининградской областью и основной частью РФ.

В апреле 2002 г. Еврокомиссии был вручен «Меморандум российской стороны по вопросам жизнеобеспечения Калининградской области в части режима перемещения людей»[23]. Россия предложила осуществлять транзитные поездки граждан России личным автотранспортом в Калининградскую область и из области через территорию Литвы и Польши в Россию в безвизовом режиме по согласованным маршрутам с установлением строго лимитированного времени пребывания на территории этих государств.

Железнодорожные перевозки граждан России между Калининградской областью и основной территорией России было предложено осуществлять на безвизовой основе пассажирским поездом Калининград – Москва в режиме «закрытых дверей» без посадки и высадки пассажиров на литовской территории. Аналогичный порядок можно было бы установить для перевозок российских граждан железнодорожным транспортом через территорию Польши.

Кроме того, Россия поставила вопрос о сохранении в интересах поддержания приграничного сотрудничества Калинин-

[23] Калининградская вечерка. 2002. 26 апр.

градской области с сопредельными странами практики упрощенного порядка выдачи проживающим в Калининградской области гражданам России национальных виз Польши и Литвы и после вступления последних в Евросоюз и присоединения к шенгенской системе.

Однако ЕС отверг российские предложения без какого-либо серьезного обсуждения. К тому же их суть иногда искажалась. Так, в ряде зарубежных публикаций по Калининграду утверждалось, что Россия требует специальных «коридоров» для транзита в Калининград [24], хотя ни о чем подобном в российском Меморандуме не говорилось.

Европейский союз дал понять, что он рассматривает визовый режим в отношении Калининградской области (как и России в целом) как проблему собственной безопасности и опасается возможного потока нелегальных мигрантов из России вообще и из Калининградской области в частности, который может хлынуть в другие страны Евросоюза после вступления в него Литвы и Польши. Поэтому при пересечении территории ЕС будут применяться правила, принятые в ЕС.

В конечном итоге после переговоров 11 ноября 2002 г. на саммите Россия – ЕС в Брюсселе было подписано Совместное заявление Российской Федерации и Европейского Союза о транзите между Калининградской областью и остальной территорией России.

ЕС, признав уникальность положения Калининградской области как части РФ, предложил нестандартное решение, не предусмотренное Шенгенскими соглашениями. Вместо виз, на которых он жестко настаивал первоначально, в сентябре Брюссель предложил «упрощенный транзитный документ» (УТД), а в нояб-

[24] См., напр.: Lithuania rejects Russia-Kaliningrad corridor // BBC News. 2002. 3 May (Friday). URL: http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1966961.stm ; Beware of ‘Transit Corridors’ // The Wall Street Journal. 2002. 3 June ; Новаковски Е. М. Коридор в худшую Европу («Wprost», Польша) // inoСМИ.Ru. 2002. 28 июня. URL: http://www.inosmi.ru/full/151124.html ; Каминский Антони З. Поворот коридора («Rzeczpospolita», Польша) // inoСМИ.Ru. 2002. 28 июля. URL: http://www.inosmi.ru/full/151501.html.

ре – «упрощенный документ железнодорожного проезда» (УПД-ЖД). ЕС пошел навстречу в том, чтобы российские граждане могли до 2005 г. использовать для получения транзитных документов внутренние, а не заграничные паспорта. В заявлении была предусмотрена перспектива транзита при помощи скорых безостановочных поездов, но эта идея так и осталась на бумаге.

Россия, в свою очередь, согласилась с тем, что Литва, будучи суверенным государством, имеет право заранее знать, кто персонально через нее проезжает, и должна располагать возможностью запретить проезд нежелательному лицу.

Найденное решение носило компромиссный характер, но все-таки, как представляется, уступки со стороны России были более значительными. ЕС уступил лишь по форме, а вот РФ фактически не удалось добиться безвизового транзита в Калининградскую область и обратно. Ведь УТД и УПД-ЖД – это в сущности те же визы, пусть и называющиеся по-другому. Главное не в названии, а в том, что для поездки в Калининград и обратно (за исключением авиаперелетов и поездок паромом) отныне требовалось разрешение иностранных государств. А с 1 января 2005 г., после того как поездки по суше в Калининградскую область гражданами России[25] стали осуществляться только по заграничным паспортам, Калининград де-факто стал для остальной России «заграницей». В связи с этим в феврале 2005 г. в межведомственную рабочую группу по вопросам развития Калининградской области было внесено предложение о придании Калининградской области статуса «Заграничной территории»[26]. Но оно, впрочем, немедленно было дезавуировано МИД РФ. В комментарии МИД было отмечено, что изменения последних лет на политической карте Европы и, в частности, расширение Европейского союза, в результате кото-

[25] По оценкам федеральных властей России, в 2001 г. общее число пересечений границы между Калининградом и остальной частью России составило: 960 000 на поезде и 620 000 автомобильным транспортом (см.: Калининград и Европейский Союз – цифры и факты : [Информация выпущена в Брюсселе, 18 сент. 2002 г.]. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/673/Kaliningrad_memo_rus.doc).

[26] Россия прирастет заграничными территориями // Газета.ru. 2005. 11 февр. URL: http://www.gazeta.ru/2005/02/11/kz_m148020.shtml.

рых Калининградская область оказалась отделенной от остальной части России таможенной территорией ЕС, не являются достаточными основаниями для пересмотра конституционного статуса этого субъекта Российской Федерации [27].

21 декабря 2007 г. Польша и Литва вступили в шенгенскую зону, однако режим транзита российских граждан через Литву по упрощенным транзитным документам сохранился.

Поездки калининградцев в Литву и Польшу с 12 июля и с 1 октября 2003 г. соответственно осуществлялись только по визам, которые, впрочем (в том числе многократные), можно было получить бесплатно и без приглашений. В дальнейшем, однако, условия выдачи литовских и польских виз все время ужесточались, а с 1 июня 2007 г. бесплатные визы для жителей Калининградской области были вообще отменены после вступления в силу Соглашения о взаимном упрощении выдачи виз гражданам РФ и Евросоюза. Это, прежде всего, негативно сказалось на объеме туристических поездок. По некоторым данным, за год из-за введения виз почти на 1 млн чел. сократился туризм выходного дня, когда калининградцы группами выезжали на выходных и в праздники в Польшу или в Литву [28]. Пострадали также и так называемые «челноки» – жители области, занимающиеся приграничной торговлей.

Чтобы снизить остроту калининградской визовой проблемы, новый губернатор Калининградской области Н.Н. Цуканов предложил сделать регион своеобразной экспериментальной площадкой для отработки механизмов безвизового режима между Россией и ЕС. При этом на первом этапе речь идет о предоставлении всем жителям Калининградской области многократных виз на срок как минимум 3 года (оптимальный вариант – на весь срок действия загранпаспорта) и без приглашений. В свою оче-

[27] МИД России: Изменения статуса Калининградской области не будет // Информ. агентство REGNUM. 2005. 14 февр. URL: http://www.regnum.ru/news/407023.html.

[28] Турбизнес в Калининградской области сократился втрое из-за шенгенских виз в Польшу и Литву // REGNUM Балтика. 2008. 01 июля. URL: http://www.newspb.ru/allnews/1021914.

редь, жители стран ЕС могли бы посещать область без виз[29]. В то же время начальник Управления ФСБ по Калининградской области генерал-майор Александр Козлов полагает, что введение безвизового режима с Евросоюзом только для жителей Калининградской области «не приведет ни к чему, кроме недоумения и недовольства населения остальной России, то есть, объективно – к созданию некоей напряженности»[30]. А глава представительства ЕС в России Фернандо Валенсуэла считает, что сегодня еще рано говорить о безвизовом режиме для жителей Калининградской области, хотя и не исключает «подгонки» визовых правил под этот регион[31].

Так, рассматривается возможность введения для жителей Калининградской области, Литвы и Польши специального приграничного режима, который позволит жителям населенных пунктов, расположенных в 30-километровой (в исключительных случаях – 50-километровой) зоне от российско-польской и российско-литовской границ, ездить друг к другу по спецпропускам (в соответствии с регламентом 1931/2006 Евросоюза). Польша, однако, готова пойти дальше и настаивает на отмене виз для всех жителей Калининградской области. Предложение Польши получило одобрение Москвы. Министры иностранных дел России и Польши подписали совместное обращение к Европейской комиссии с призывом распространить правила ЕС о малом приграничном движении на всю территорию Калининградской области и сопредельные районы Польши. Оно было передано 6 апреля 2010 г. постоянными представителями России и Польши при ЕС руководству Еврокомиссии. Однако

[29] Николай Цуканов предложил сделать Калининградскую область площадкой для отработки безвизового режима между Россией и ЕС // Правительство Калининградской области. 2010. 06 дек. URL: http://www.gov39.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13503:2010-12-06-14-04-38&catid=36:news&Itemid=58.

[30] Безвизовый режим калининградцам создаст напряженность остальной России: глава УФСБ // Информационное агентство REGNUM. 2010. 20 дек. URL: http://www.newspb.ru/allnews/1358694.

[31] Калининградский губернатор предложил ЕС отменить приглашения калининградцам при выдаче виз // Там же. 2010. 22 окт. URL: http://www.regnum.ru/news/polit/1339153.html.

Евросоюз отнесся к этой идее с недоверием, опасаясь увеличения потока контрабанды и численности нелегальных мигрантов, а также проникновения преступников из России в страны ЕС через восточную границу сообщества [32].

В то же время Литва, в отличие от Польши, не готова облегчить визовый режим для жителей Калининградской области, проживающих за пределами 50-километровой зоны от границы. В августе 2010 г. МИД этой страны выступил против обращения Польши и России к Евросоюзу, в котором предлагалось распространить правила упрощенного пересечения границы на всех жителей Калининградской области, мотивируя это тем, что ослабление визового режима для Калининграда противоречит положениям Шенгенской конвенции [33].

Для решения проблемы грузового транзита в Калининградскую область и обратно Минэкономразвития России предложило использовать схему упрощенного транзита грузов через территорию Литвы после ее вступления в ЕС. Калининградский грузовой транзит предлагалось рассматривать как перемещение в рамках российского таможенного пространства товаров, которые лишь на ограниченное время попадают в таможенное пространство ЕС. Они не превращаются в товары внешней торговли и поэтому не должны подпадать под процедуру международного транзита. Однако это предложение было отвергнуто Евросоюзом, по мнению которого в связи с тем, что транзитные товары покидают (пусть и временно) таможенное пространство России, транзит в Калининград и обратно должен регулироваться нормами ЕС.

В итоге сторонам удалось договориться о применении упрощенных и необременительных таможенных процедур в отно-

---

[32] Литва уклонилась от призыва к ЕС создать безвизовую зону на всей Калининградской области // Информационное агентство REGNUM. 2010. 14 мая. URL: http://www.regnum.ru/news/1283861.html ; Польша призывает ввести безвизовый режим для жителей Калининграда // NEWSru.com. 2010. 28 дек. URL: http://www.newsru.com/world/28dec2010/poland.html.

[33] Литовский МИД выступил против отмены виз в ЕС для Калининградской области // Взгляд : деловая газ. 2010. 11 авг. URL: http://www.vz.ru/news/2010/8/11/424821.html.

шении товаров, следующих транзитом в\из Калининградской области автомобильным и железнодорожным транспортом через территорию ЕС, что и было только зафиксировано в Совместном заявлении о расширении ЕС и отношениях Россия – ЕС от 27 апреля 2004 года. Однако, хотя в Заявлении было обещано, что с 1 мая 2004 г. в результате упрощения административных процедур административные расходы, связанные с таможенным транзитом, будут ниже, чем до расширения ЕС, на практике грузовой транзит заметно подорожал. Соглашение о транзите грузов в Калининградскую область и обратно между Россией и ЕС не заключено и по сей день. Более того, возникают новые проблемы. Например, с 1 января 2011 г. российские (в том числе калининградские) компании, осуществляющие ввоз товаров на территорию стран-членов Европейского союза, обязаны представлять в таможенные органы ЕС предварительную информацию о ввозимых товарах, что усложняет процедуру грузового транзита.

Таким образом, при решении проблем калининградского транзита России не удалось убедить ЕС согласиться на предложения о безвизовом пассажирском транзите и о грузовом транзите, не попадающем под процедуру международного транзита. Но, хотя транспортная связанность Калининградской области и основной части РФ объективно снизилась, транзитные механизмы работают достаточно успешно, а поток людей и грузов между регионом и другими регионами России не уменьшился. Однако произошло перераспределение поездок между видами транспорта. Сейчас калининградцы для поездок в основную часть России больше пользуются самолетами, чем поездами дальнего следования (хотя самолет стоит дороже, чем поезд). А для того чтобы застраховать себя от возможных проблем с сухопутным транзитом (прежде всего военным) через Литву, Россия была вынуждена активизировать реализацию проекта создания железнодорожной паромной линии Усть-Луга – Балтийск (первый паром прибыл в Балтийск 9 сентября 2006 г.).

Сотрудничество Россия – ЕС по Калининграду и российская политика по отношению к Калининградской области на современном этапе

Достаточно жесткое противостояние по проблемам транзита в 2002–2003 гг. и отсутствие четко сформулированной общей повестки дня Россия – ЕС по Калининграду, как нам представляется, свидетельствуют о недостатке взаимопонимания и доверия между сторонами и определенном кризисе в отношениях России и Евросоюза, подробное рассмотрение которых выходит за рамки нашей работы. Однако отметим, что эти отношения смещаются (по сценариям, предложенным Ю.А. Борко) [34] от «холодного мира» (прагматического партнерства) к конфронтации, по крайней мере по отдельным проблемам, таким как, например, энергетический диалог. По образному выражению Хиски Хауккала, научного сотрудника Финского института международных отношений, «когда двое живут в одном доме и постоянно спорят, нарушают свои обещания, осыпают друг друга оскорблениями и упреками, это называется “неудачный брак” и “обреченный союз”. Ту же ситуацию в отношениях между Европейским союзом и Россией принято называть “стратегическим партнерством”»[35]. Главная причина проблем кризиса в отношениях России и ЕС, по-видимому, заключается в том, что, как мы уже указывали выше, стороны так до конца и не определили стратегические цели своих отношений и практические шаги по их достижению. Остается надеяться, что ответы на эти вопросы будут даны в новом соглашении о стратегическом партнерстве между Россией и ЕС, переговоры по которому начались в июне 2008 года.

В то же время, несмотря на противоречия, сотрудничество ЕС и России в Калининградской области продолжается. Так, для

[34] Борко Ю. ЕЭС – Россия: как выйти из графы «разное»? // Гражданинъ : ежемес. полит. газ. 2002. № 15. URL: http://www.grazhdanin.com/grazhdanin.phtml?var=Arkhiv/2002/15/journal&number=№15 2002 г.

[35] Хауккала Х. Завтра уже наступило // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5, № 5 (сент.-окт.). С. 147.

дальнейшего развития приграничного сотрудничества между Калининградской областью и территориями административного уровня соседних государств была разработана и осуществлялась совместная Программа соседства (Neighbourhood Programme) Литвы, Польши и Калининградской области Российской Федерации на 2004–2006 годы. Она софинансировалась из средств Европейского Фонда регионального развития (программа INTERREG IIIA) (36,5 млн евро) и TACIS (около 8 млн евро). В Калининградской области было реализовано 46 проектов Программы соседства с общим бюджетом более 8 млн евро[36].

В настоящее время реализуется новая Программа приграничного сотрудничества «Литва – Польша – Россия» Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП) на 2007–2013 годы. Финансовый взнос РФ на цели реализации данной программы осуществляется за счет средств федерального бюджета и составляет 43 млн 999 тыс. евро. Финансовый взнос ЕС – 132 млн 130 тыс. евро[37]. Первый конкурс подачи заявок по Программе закрыт 15 сентября 2010 года.

Расширилось число дипломатических представительств стран-членов ЕС в Калининградской области. В Калининграде были после 2000 г. открыты Генеральные консульства Германии и Швеции[38] и канцелярия консульского отдела Посольства Латвии в РФ, в г. Советске – консульство Литвы.

Консульство Германии на начало 2011 г. оформляет шенгенские визы по приглашениям из Германии и Франции. Консульство Швеции до своего закрытия оформляло шенгенские визы по приглашениям из Швеции, Дании, Норвегии, Финляндии и Нидер-

[36] Песоцкая С. Тройной прыжок // Запад России : рос. газ. 2008. 17 сент. (№ 4752). URL: http://www.rg.ru/2008/09/17/reg-zapad/region.html.

[37] Д. Медведев подписал закон о ратификации соглашения с ЕС о программе приграничного сотрудничества «Литва – Польша – РФ» // РБК. 2010. 31 июля. URL: http://www.spb.rbc.ru/freenews/20100731145059.shtml.

[38] Закрыто Швецией 31 октября 2009 г. в рамках программы экономии бюджетных средств. Вместо него 26 октября 2010 г. открыто отделение Генерального консульства Швеции в Санкт-Петербурге, которое, однако, не занимается визовыми вопросами.

ландов. В настоящее время краткосрочные шенгенские визы в Швецию и Нидерланды оформляет Генеральное консульство Польши (наряду со всеми видами виз для посещения Польши). Генеральное консульство Литовской Республики в Калининграде и Консульство Литовской Республики в Советске оформляют все виды виз для посещения Литвы, транзитные визы для проезда через территорию Литвы, а также краткосрочные шенгенские визы по приглашениям для посещения Эстонии, Дании и Норвегии. Канцелярия консульского отдела Посольства Латвийской Республики в Российской Федерации оформляет все виды виз для посещения Латвии при наличии официальных приглашений, транзитные визы для проезда через территорию Латвии, а также краткосрочные шенгенские визы в Венгрию и Словению.

Калининградская область продолжала развивать приграничное сотрудничество с Польшей и Литвой. В 2001–2002 гг. были заключены договоры о сотрудничестве области с двумя новыми польскими воеводствами (Варминьско-Мазурским и Поморским), образовавшимися в результате реформы административно-территориального деления Польши 1998 года. Муниципальные образования области после 1999 г. вошли в состав еще четырех еврорегионов – «Сауле» (1999 г.), «Неман» (2002 г.), «Лына – Лава» и «Шешупе» (2003 г.).

Однако на Калининградской области не могли не отразиться сложности, возникшие в отношениях между Российской Федерацией, Литвой и Польшей. Так, в октябре 2005 г. после аварии в Литве заблудившегося российского истребителя Су-27 глава МИД Литвы Антанас Валионис заявил, что этот инцидент показал необходимость вернуться к вопросу демилитаризации Калининградской области[39]. 13 октября 2005 г. Сейм Литвы принял резолюцию по инциденту с российским истребителем, где также содержалось требование о демилитаризации Калининградской области. Главы Польши и Литвы не были приглашены на празднование 750-летнего юбилея Калининграда в июле 2005 года. В 2006 г.

[39] Литва предложила разоружить Калининград // Газета.ru. 2005. 22 сент. URL: http://www.gazeta.ru/2005/09/22/oa_171614.shtml.

после прекращения из-за аварии поставок нефти по нефтепроводу «Дружба-1» на литовский НПЗ Mazeikiunafta, министр иностранных дел Литвы Пятрас Вайтекунас не исключил, что в ответ Литва может приступить к ремонту железнодорожного полотна, соединяющего Россию и Калининградскую область [40]. И, к сожалению, это далеко не полный перечень возникавших проблемных и конфликтных ситуаций, хотя, как уже указывалось выше, приграничное сотрудничество Калининградской области с Литвой и Польшей в целом развивается достаточно успешно.

В 2004–2005 гг. на поверхность после долгого перерыва вновь выплыли темы «регерманизации» Калининградской области и «калининградского сепаратизма». В сентябре 2004 г. 71 депутат блока ХДСС/ХСС в Бундестаге направил в адрес министра иностранных дел Германии Йошки Фишера запрос об «Экономическом будущем Кенигсбергской области после расширения Евросоюза», включающий 50 вопросов. В этом запросе немецкие парламентарии, дважды упомянув «область Калининград», десятки раз обозначали российский регион как «Кенигсбергскую область», причем без всяких кавычек. Особую озабоченность и недоумение у России вызвали пункт 14 запроса: «Как относится федеральное правительство к соображениям о создании литовско-российско-польского еврорегиона, который географически соответствовал бы исторической области Восточной Пруссии?» и пункт 15, в котором депутаты интересовались: «Как относится федеральное правительство к предложению называть этот регион Пруссией?»[41]. Министерство иностранных дел России в своем комментарии охарактеризовала документ немецких парламентариев как одиозный, выполненный в лучших традициях «холодной войны» и вызывающий недоумение и неприятие. Было указано, что его «трудно расценить иначе, как идущий вразрез с проводимой руководством

[40] Литва не исключает блокады Калининграда // Логистика : отраслевой портал. 2006. 13 сент. URL: http://www.logistics.ru/9/25/i77_30926p0.htm.

[41] Петровская Ю., Григорьев Е. Немецкий Рейхстаг готов вернуть «Кенигсбергскую область» // Независимая газета. 2004. 15 окт. ; Херольд Франк. «Пруссия» и «бред» в бундестаге («Berliner Zeitung», Германия) // ИноСМИ.Ru. 2004. 22 окт. URL: http://www.inosmi.ru/translation/214006.html.

обеих стран линией на углубление взаимопонимания и доверия, стратегического партнерства между Россией и Германией. Своей сутью он резко диссонирует и с усилиями по сближению и укреплению взаимодействия России и Европейского союза». Была выражена надежда, что «Правительство ФРГ в духе сложившихся между нашими странами отношений добрососедства и партнерства даст четкий ответ на потуги авторов запроса игнорировать исторические международно-правовые реалии и итоги послевоенного урегулирования в Европе»[42]. Ответ федерального правительства Германии, был следующим: «Правительству ФРГ данного рода идеи[43] не знакомы»[44]. Следует отметить, что официальный Берлин по отношению к Калининградской области проявляет крайнюю осторожность. По мнению известного немецкого журналиста доктора Хеннинга фон Левис оф Менара, «ФРГ боится своего прошлого, боится Кенигсберга, боится обвинений в попытках регерманизации области»[45].

Отголоском «оранжевой революции» на Украине 2004 г. стали появившиеся в российской прессе статьи о якобы возможной «янтарной революции» в Калининградской области[46]. По мне-

[42] Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с вопросом «ИТАР-ТАСС» относительно запроса фракции ХДС/ХСС в германском бундестаге к Правительству ФРГ по Калининградской области // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 2004. 15 окт. URL: http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/sps/FE0EAA2C65857D16C3256F2E0047AD01.

[43] Создание литовско-российско-польского еврорегиона и наименование его Пруссией.

[44] Правительству ФРГ не знакомы идеи создания еврорегиона «Пруссия» с участием Калининграда // Информ. агентство REGNUM. 2004. 28 окт. URL: http://www.regnum.ru/news/350181.html.

[45] ФРГ боится Кенигсберга : интервью журналиста Хеннинга фон Левиса Информ. агентство REGNUM. 2006. 20 мая. URL: http://www.regnum.ru/news/klngrad/643356.html.

[46] См.: Серова Н. Янтарная революция в городе Канта // Русский журнал. 2005. 12 янв. URL: http://www.russ.ru/culture/20050112_ser.html ; Смирнов В. Призрак «янтарной революции» // Время новостей. 2005. 22 марта (№ 47). URL: http://www.vremya.ru/2005/47/13/120950.html ; «Янтарная революция»: сценарий уже написан // Комсомольская правда в Калининграде. 2005. 19 мая. URL: http://www.kaliningrad.kp.ru/2005/05/19/doc65858/.

нию Натальи Серовой, чья статья в «Русском журнале» дала начало дискуссии на эту тему, «...в Калининградской области, которая фактически варится в собственном соку и все более настойчиво оглядывается на своих западных соседей, формируется единый идеологический пул из сепаратизма и либерально-демократических ценностей, создаются карликовые независимые профсоюзы и вызревает недовольство Федеральным центром, который не сумел защитить область от блокады». В конечном итоге, как она считает, в области мог реализоваться следующий сценарий: «...выборы в законодательное собрание области, плавно перетекающие в "янтарную революцию", следом референдум о создании Балтийской республики и присоединении ее к европейским структурам»[47].

Ничего подобного, конечно, не произошло и не могло произойти, поскольку, как показывают работы калининградских исследователей [48], представления о широком распространении в области сепаратистских настроений явно преувеличены. Это подтверждает и начальник Управления ФСБ по Калининградской области генерал-майор Александр Козлов. В интервью газете «Калининградская правда» он отметил, что «подавляющее большинство населения области однозначно ассоциирует себя с Россией, и серьезной опасности сепаратизма я, как руководитель органов безопасности, здесь не вижу. Хотя отдельные проявления и высказывания и "имеют место быть", характеризовать настроения населения в целом они, по моему глубокому убеждению, не могут»[49]. Но нет сомнения в том, что федеральный центр обеспокоен возможностью развития сепаратистских настроений в Калининградской области и ставит задачу их предотвращения в качестве одного из приоритетов своей политики по отношению к эксклавному региону России.

---

[47] Серова Н. Янтарная революция в городе Канта.

[48] Регион сотрудничества. Вып. 3 (46). Проблема сепаратизма в условиях анклавных территорий / под ред. А. Ю. Мельвиля, А. П. Клемешева. Калининград : Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005.

[49] Безвизовый режим калининградцам создаст напряженность остальной России: глава УФСБ.

В одном русле с предотвращением сепаратизма лежит и более широкая задача поддержания в регионе общественно-политической стабильности. То, что в этой сфере далеко не все благополучно, показал многотысячный митинг в Калининграде 30 января 2010 г. – крупнейший во всей России за многие годы (по разным оценкам, от 6 до 12 тысяч участников). В резолюции митинга были выдвинуты как экономические (снижение транспортного налога, отмена «заградительных» таможенных пошлин на приобретение и ввоз гражданами бывших в употреблении иностранных автомашин, введение анклавного коэффициента по примеру северных и дальневосточных надбавок, принятие мер по обеспечению упрощенного, льготного порядка получения жителями Калининградской области многократных шенгенских виз, остановка роста налогов и тарифов на ЖКХ до преодоления экономического кризиса и др.), так и политические (отставка губернатора Калининградской области Г.В. Бооса и правительства области, возвращение гражданам права выбирать главу региона) требования. В этих условиях федеральный центр посчитал необходимым не переназначать на второй срок губернатора области москвича Г.В. Бооса, срок полномочий которого истекал в сентябре 2010 г., с формулировкой «из-за недостаточной поддержки населением». Для назначения на пост губернатора были предложены три местных политика, из которых Президент Д.А. Медведев в конечном счете выбрал Н.Н. Цуканова – самого успешного среди глав муниципалитетов области.

Кроме того, были приняты меры для решения ряда острых проблем, волнующих жителей региона. В частности, было отменено повышение транспортного налога, минимизирован рост тарифов на услуги ЖКХ, резко увеличено финансирование здравоохранения. По обращениям жителей Калининграда сформирован и утвержден перечень капитального ремонта и ремонта городских автомобильных дорог общего пользования. Правительство РФ утвердило программу льготных пассажирских авиаперевозок из Калининградской области в Москву и Санкт-Петербург и обратно, которая начала действовать с 1 января 2011 года[50]. МИД РФ

[50] Купить билет по льготному тарифу могут пассажиры моложе 23 лет и старше 60 лет.

совместно с МИД Польши активизировал работу по распространению правил ЕС о малом приграничном движении на всю территорию Калининградской области и сопредельные районы Польши.

Ситуация, складывающаяся вокруг Калининградской области и внутри ее, в последние годы позволяет сделать вывод, что в федеральной политике по отношению к региону произошли определенные изменения акцентов.

По-прежнему решающее значение уделяется вопросам жизнеобеспечения Калининградской области, которые особо упомянуты в новой «Концепции внешней политики Российской Федерации», принятой 12 июля 2008 года [51]. Но, похоже, происходит переход от идеи превращения Калининградской области в пилотный регион (регион сотрудничества), в котором отрабатывались бы модели взаимодействия России и ЕС, к тому, что сотрудничество по Калининграду будет развиваться в общих рамках отношений сторон без формального закрепления в каких-либо обязывающих соглашениях. Сейчас совершенно ясно, что специального соглашения Россия – ЕС по Калининградской области не будет. Более того, известный и хорошо информированный немецкий политолог Александр Рар во время своего визита в Калининград в мае 2008 г. заявил, что и в планируемом Соглашении между Россией и ЕС политики по Калининграду не будет. Внимание Калининградской области, возможно, будет уделено, но это будут чисто технические, а не политические вопросы, в частности о трансграничных коридорах[52]. В декабре 2008 г. это подтвердил заместитель министра иностранных дел РФ Александр Грушко, который заявил: «Не думаю, что какие-то регионы будут специально выделены в соглашении. Это невозможно. Но проблематика Калининградской области обсуждается на всех политических встречах и будет учитываться в наших переговорах с ЕС». Далее он отметил, что «Рос-

[51] Концепция внешней политики Российской Федерации // Президент России : офиц. сайт. URL: http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml.

[52] «Москва не хочет рисковать Калининградом в сближении с ЕС»: немецкий политолог // Информ. агентство REGNUM. 2008. 21 мая. URL: http://www.regnum.ru/news/fd-nw/klngrad/1003732.html.

сии и Евросоюзу очевидно, что Калининградская область – та площадка, на которой в силу географии, политики, социально-экономического развития, уклада жизни мы можем отрабатывать схемы взаимодействия, а потом переносить их на весь спектр отношений России и ЕС», и подчеркнул, что Россия хотела бы в полной мере использовать эти возможности [53].

Скорее всего, не будет и каких-либо эксклюзивных привилегий для области (за исключением режима ОЭЗ), хотя, если удастся договориться с ЕС, возможно, будет вновь облегчен визовый режим. Сам режим ОЭЗ, согласно новому Федеральному закону 2006 г., ориентирован уже не на таможенные (которые сохраняются на переходный период до 1 апреля 2016 г.), а налоговые льготы, причем для крупных инвесторов (установлены до 2031 г.) [54]. И хотя в Законе нет различий между российскими и иностранными инвесторами, по словам консула по экономике Генконсульства Республики Польша в Калининграде Анджея Перлика, он тормозит польские инвестиции в региональную экономику. По его словам, «...в обновленной редакции закона об ОЭЗ налоговые льготы предусмотрены лишь для компаний с инвестиционными проектами стоимостью не менее 150 млн рублей, что не по карману малым и средним предприятиям, которыми представлен здесь польский бизнес». То же, очевидно, можно сказать и о литовских инвестициях в Калининградскую область [55]. В то же время прочные позиции в регионе занял московский капитал, что усиливает экономические связи области с финансово-экономическим пространством России в целом.

---

[53] Россия рассчитывает заключить соглашение с ЕС в течение двух-трех лет // РИА Новости. 2008. 18 дек. URL: http://www.rian.ru/politics/20081218/157580768.html.

[54] По налогу на прибыль устанавливается нулевая ставка в течение первых шести лет осуществления инвестиционных проектов и 50%-я ставка налога в следующие шесть лет; по налогу на имущество – нулевая ставка налога в течение первых шести лет осуществления инвестиционных проектов. Для получения льгот необходимо, чтобы объем капитальных вложений, сделанный резидентом ОЭЗ в свой инвестиционный проект, составил не менее 150 млн руб. за три года.

[55] Закон об ОЭЗ «тормозит» польские инвестиции в Калининград // Информ. агентство РОСБАЛТ. 2007. 18 дек. URL: http://www.rosbalt.biz/2007/12/18/441480.html.

Новый закон об ОЭЗ, однако, создал для Калининградской области «проблему 2016 г.» – года, в котором будут отменены зональные таможенные льготы. По оценке, экономика области при этом может потерять порядка 15 % валового регионального продукта, лишиться более пятисот субъектов экономической деятельности и более 50 тыс. рабочих мест[56]. В связи с этим губернатор Н.Н. Цуканов поставил перед Министерством экономики РФ вопрос о возможности продления таможенных льгот еще на 5 лет, до 2021 года. Однако ему было сказано, что продление переходного периода после 2016 г., предусмотренного Федеральным законом «Об Особой экономической зоне», крайне маловероятно[57]. Выходом в этой ситуации может быть только создание новой региональной экономики, работающей по новым экономическим «правилам игры». ОЭЗ будет постепенно разворачиваться от импортозамещения в сторону экспортной ориентации. В более широком плане стратегия развития области предполагает вовлечение Калининградской области в социально-экономические процессы в Балтийском регионе при безусловном сохранении над ней российского суверенитета.

В связи с продолжающимся расширением НАТО на восток и с размещением в Польше и, возможно, в Литве элементов противоракетной обороны (ПРО) поднимался вопрос о возможности усиления и модернизации военной группировки в Калининградской области[58]. 5 ноября 2008 г. в Послании Федеральному

[56] Цуканов без купюр: послание губернатора Калининградской области // Калининград.RU. 2010. 29 дек. URL: http://kaliningrad.ru/news/item/8822.

[57] Губернатор обсудит вопрос продления таможенных льгот для региональных предприятий в Минэкономразвития РФ // Rugrad.eu. 2010. 12 нояб. URL: http://rugrad.eu/news/404689/ ; Николай Цуканов: продление действия закона «Об Особой экономической зоне» после 2016 года маловероятно // Эксклав. RU. 2010. 15 дек. URL: http://exclav.ru/sobyitiya/kaliningrad/nikolay-tsukanov-prodlenie-deystviya-zakona-ob-osoboy-ekonomicheskoy-zone-posle-2016-goda-malovero.html.

[58] См.: Лантратов К. Калининградская военная перегруппировка // Коммерсантъ. 2008. 31 янв. № 14 (3831). URL: http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=847624 ; НАТО «провоцирует» модернизацию Калининградской группировки войск // Известия. 2008. 25 июня ; Смирнов В. Мир, добро и сухой порох // Время новостей. 2008. 22 июля (№ 130). URL: http://www.vremya.ru/2008/130/4/208748.html.

собранию Российской Федерации Президент России Д.А. Медведев заявил, что «для нейтрализации при необходимости системы ПРО в Калининградской области будет развернут ракетный комплекс “Искандер”. Естественно, что мы предусматриваем использование в этих целях и ресурса Военно-Морского Флота России. И, наконец, с территории того же самого западного региона, то есть Калининградской области, будет осуществляться радиоэлектронное подавление новых объектов системы ПРО Соединенных Штатов Америки»[59]. Однако после отказа США от планов развертывания элементов системы противоракетной обороны (ПРО) на территории Польши и Чехии Президент России Д.А. Медведев в сентябре 2009 г. заявил, что принял решение о неразмещении ракетных комплексов «Искандер» в Калининградской области [60].

В изменившихся условиях новое превращение области снова в закрытый военный форпост представляется маловероятным. Более того, по словам начальника Генерального штаба Вооруженных сил РФ, генерала армии Николая Макарова, Россия оставила в Калининградской области только ту группировку, которая необходима для поддержки боеспособности сил Балтийского флота. По его данным, в 2008–2009-х гг. РФ вывела из региона более 600 танков, 500 единиц БМП и БТР и около 600 единиц различных орудий и минометов [61].

Выводы

Таким образом, в политике России по отношению к проблемам Калининградской области в 2000–2010 гг. достаточно четко

[59] Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года // Президент России : офиц. сайт. URL: http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtml.

[60] Медведев: «Искандеров» в Калининградской области не будет // NEWSru.com. 2009. 26 сент. URL: http://www.newsru.com/russia/26sep2009/isk.html.

[61] Российский Генштаб беспокоят ПРО США в условиях демилитаризации Калининграда // Новый Калининград.Ru. 2010. 17 февр. URL: http://www.newkaliningrad.ru/news/politics/k1028314.html.

проявились многие черты, свойственные внешней политике страны в этот период в целом.

Россия стремилась более последовательно, чем в 1990-е гг., отстаивать свои национальные интересы, главные из которых по отношению к Калининградской области – сохранение этого региона в качестве неотъемлемой части Российской Федерации и его жизнеобеспечение (в первую очередь, в максимально возможной степени беспрепятственный транзит людей и грузов между областью и основной частью России)[62]. При решении этих проблем, однако, тактика преобладала над стратегией, вопросы нередко решались «по мере поступления», а не в комплексе. Россия не боялась идти на обострение конфликтов для достижения своих целей, при этом устанавливалась максимально высокая планка того, чего она хотела добиться. Но в конечном счете проявлялся прагматизм – если заявленных целей (как, например, в случае с транзитом людей) достичь не удавалось, Россия шла на разумные компромиссы и не раздувала конфликты ради конфликтов. При всех сложностях в отношениях России с ЕС и с Польшей и Литвой в последние годы это не оказало значительного негативного воздействия на социально-экономическое развитие Калининградской области, что говорит о способностях нашей страны договариваться и находить взаимоприемлемые решения. Об этом свидетельствует и то, что острота «калининградского вопроса» явно снизилась. Калининградская область постепенно превращается из «особого региона» России в обычный российский регион, находящийся в необычных географических и геополитических условиях. Роль внешней политики в этой ситуации – обеспечить максимально благоприятные внешние условия для развития и жизнеобеспечения области. Само же развитие региона будет проходить в соответствии с общей стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также с развитием меж-

[62] О том, что вопросы жизнеобеспечения Калининградской области имеют особое значение для России, указано в новой Концепции внешней политики Российской Федерации. Это единственный субъект Российской Федерации, о котором говорится в этом документе.

дународной обстановки и положением в мировой финансово-экономической сфере. Это касается также характера и степени участия Калининградской области, как части России, в интеграционных процессах в Балтийском регионе. Модернизационная направленность внешней политики России открывает для Калининградской области перспективу стать одной из российских «модернизационных площадок», на которой ускоренными темпами идут процессы модернизации и процессы международной интеграции страны с ее внешним окружением. Но тут возникают два вопроса. Во-первых, готов ли на это федеральный центр (ибо модернизация, как и любые перемены, снизит, по крайней мере на первом этапе, уровень стабильности, а интеграция может ослабить связи региона с основной частью России)? И, во-вторых, готов ли сам регион предложить центру конкретный план действий по модернизации, отвечающий не только интересам самого региона, но и страны в целом, и снимающий эти опасения?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выйдя из «нулевых», Россия вновь стоит перед выборным циклом, который, как показано в нашей монографии, представляет собой наиболее очевидную «точку бифуркации», открывающую период рисков и возможностей. Нам представляется, что взгляд на итоги завершившегося десятилетия, представленный авторами, способен пролить дополнительный свет на устройство российского государства и общества, на проблемы и достижения прошедшего периода, и тем самым внести вклад в обсуждение ее будущего.

Россия в 2000-е гг. не стояла на месте и не совершала отката в советское прошлое. Напротив, ее политическая система развивалась, создавая новые реалии, формируя режим, характеризующийся «гибридностью», сочетанием элементов демократии и авторитаризма. Направление этого развития, однако, заметно отличалось от того, по которому страна двигалась на предыдущем этапе.

Эволюция российской политической системы в период с 2000 по 2010 г. может быть более плодотворно понята как эволюция специфического гибридного режима власти, чем как функционирование (или движение к) демократии или автократии. В России сформировался избирательный патрональный режим, в котором самые важные акторы выстроены в единую пирамиду власти, доминирующую на избирательной арене. Эта политическая машина не была построена Путиным на пустом месте, ее компоненты Ельцин передал Путину вместе с президентской властью.

В наибольшей степени перемены в изученное десятилетие коснулись политической системы России. В некоторых областях государственного управления были начаты глубокие изменения; наиболее ярким примером является военная реформа. В указанный период руководство страны смогло удержать Вооруженные силы РФ от дальнейшего падения и начать их реформирование. Однако, несмотря на достигнутые отдельные успехи, коренного перелома в развитии ВС РФ за последнее десятилетие так и не

произошло. Основная причина этого состоит в том, что российское руководство не смогло установить оптимальную численность ВС, обусловленную имеющимися экономическими возможностями и наблюдающимися внешними угрозами, а также стало постепенно отказываться от общемировой тенденции их полного перевода на контрактный принцип комплектования.

В области экономической политики страна смогла справиться с некоторыми «болезнями» 1990-х, но сохранила преемственность в той ее части, которую наш автор считает крупнейшим просчетом последних двух десятилетий: продолжилось снижение государственных расходов в процентах к ВВП, отчасти из-за снижения налогов, компенсирующего эффект от увеличения налоговых поступлений от дорожавших энергоносителей и растущей экономики, отчасти – из-за сознательной политики правительства по ограничению госрасходов, поддержанию профицита бюджета и выкупу госдолга. Это снижение логично в краткосрочной бюджетной перспективе, но ведет, в частности, к снижению качества жизни, инвестиций и серьезным проблемам в долгосрочной экономической перспективе. Проблемы страны, в том числе и примитивизация экономики, порождены не столько провалами рынка (market failure), сколько провалами государства (government failure) – неспособностью правительства на всех уровнях предоставить общественные блага (public goods), которые всегда и везде предоставляются государством.

Внешняя политика прошла через ряд серьезных кризисов, но начинает обретать собственное лицо. После окончания «холодной войны» и выхода России на мировую арену как самостоятельного актора страна была вынуждена бороться за сохранение атрибутов «холодной войны», дававших ей дополнительные ресурсы в международных отношениях, будь то ядерное оружие или членство в СБ ООН. Именно поэтому она оказалась в роли защитника «легитимизма» и статус-кво. Однако очевидно, что перемены уже идут, и рано или поздно остатки старых структур будут демонтированы.

В формулировании внешнеполитических задач России в течение десятилетия можно выделить несколько попеременно до-

минировавших подходов, которые можно условно обозначить как либеральный, великодержавный, националистический, реалистический и самоутверждающийся. Каждый из них опирался на свое понимание национальных интересов, формулировал собственное отношение к Западу, у каждого были свои сторонники в российском руководстве, каждый в определенное время определял внешнеполитические подходы России. Некоторые подходы приводили внешнюю политику страны в тупик и сменялись другими, для того чтобы вновь вернуться в стратегические документы на новом этапе.

Для успеха внешней политики России необходимо предложить альтернативное направление перемен. Здесь и очевиден дефицит новых идей. Недостаточно позиционировать себя как лидера антиамериканского лагеря, как это попытался сделать В. Путин своей «Мюнхенской речью» (на отрицании невозможно выстроить собственную позитивную повестку дня). Гораздо более интересной представлялась попытка выстраивания «левой» внешней политики, объединение стран периферии. На первый план в этом случае вышли бы не только страны Латинской Америки, но, возможно, и Африка. Однако современный мир представляется более сложным, чем его рисовала дихотомичная политика времен «холодной войны».

В наибольшей степени негативно давление государства сказалось на гражданском обществе. Государство предприняло наступление на отвоеванные обществом в предыдущее десятилетие свободы, и хотя целый ряд достижений удалось сохранить, НКО, занимающиеся правозащитной деятельностью, а также независимые от государства организации испытывали серьезные трудности в своей деятельности.

Власть, опирающаяся на рейтинг популярности президента, с необходимостью мигрировала «влево» в своей политике, отказавшись от непопулярных реформ и самых ярких атрибутов «правой» повестки дня. Вместе с тем государство не передало обществу контроль над собственной деятельностью, оставив в нереформированном виде главный источник проблем российской государственности. Вместо «правого» реформаторского или «лево-

го» подконтрольного гражданскому обществу в современной России существует популистское, но не контролируемое обществом государство.

Несмотря на то что Путин предпринял огромные усилия для централизации контроля и власти в России, потенциал для уличных волнений продолжает раздражать даже столь сильный режим. Кроме того, значительный экономический рост 2000-х создал возможность для возникновения гражданской организации «снизу», которая начинает включать не только непримиримых оппозиционеров, но также и рабочих, автомобилистов и другие группы большинства общества. Наследие Путина поэтому является многозначным, и отношения между государством и обществом теперь стали более динамичными, чем когда-либо с того момента, как гласность преобразовала советскую власть.

Ограничительные институты, препятствующие политическому участию, ставят пределы гибкости системы, создавая непроницаемый барьер против учета новых интересов и меняющихся запросов общества. Опасность такой системы состоит в том, что изменение запросов может пройти незамеченным, происходя ниже того уровня, на котором формируется политика, в результате нехватки форм для самовыражения, вплоть до следующих выборов, когда опасность потерять власть провоцирует партию-государство опереться на еще большие ограничения и подтасовки. Как с другими поствыборными протестами, эта ситуация может быстро перерасти во внесистемный конфликт и политическое насилие.

В идеологическом плане нишу, не занятую президентом и «партией власти», на данный момент занимают только коммунисты, остальные выигрышные позиции по большинству проблем представляет президент (а с 2008 г. также премьер-министр). Какие проблемы в этих условиях могут стать «лицом» новых или старых партий? Можно предположить, что это должны быть принципиально новые идеи, хотя вопрос о возможности такого предложения на политическом рынке остается открытым.

Говорить об устойчивых коммуникациях и, в частности, о реализации политического процесса в публичной сфере сегодня

не приходится. Во многом публичная сфера в России остается явлением чрезвычайно фрагментированным, где почти любая значимая проблема становится предметом острых дискуссий, а коммуникации между социальными группами слабо структурированы. Необходимо отметить, что и тотальный контроль за публичной сферой сегодня невозможен из-за ее возрастающей сложности и многомерности.

Набравшие силу в последние годы десятилетия общественные сети, опирающиеся на возможности Интернета, прежде всего блоги и Твиттер, создали новые возможности для общественной самоорганизации, что наглядно продемонстрировали общественная помощь пострадавшим от пожаров летом 2010 г., кампании против коррупции, злоупотреблений чиновников и милиции. Очевидно, однако, что в сети пока нарабатываются лишь механизмы, наполнение которых может оказаться ситуативно очень разным.

Религия приобрела большее значение в жизни общества, но, вопреки распространенному убеждению, не стала основным фактором, определяющим его жизнь, ни в православных, ни в мусульманских или буддистских регионах. Религиозное возрождение в России, как бы к нему ни относиться, насчитывает чуть более пятнадцати лет – слишком короткий срок для того, чтобы можно было делать однозначные выводы о его отдаленных результатах. Значительное число верующих и священнослужителей обратились к религии сравнительно недавно, и они привносят в общую картину все те черты, которые свойственны религиозным неофитам: недостаточный уровень образования, слишком ревностное отношение ко вновь обретенным ценностям, агрессивное восприятие потенциальных и актуальных противников на ниве борьбы за души людей.

Процесс поиска религиозной идентичности сопровождается самыми различными проявлениями, которые варьируются в рамках широкого спектра общественных настроений, от толерантности до экстремизма. Сегодня трудно сказать, какая из тенденций возобладает, но совершенно ясно, что это будет зависеть не в последнюю очередь от политики государства в сфере свободы совес-

ти и отношений с религиозными организациями, а также от поведения и дискурса религиозных лидеров (особенно важно, какой внутренней и внешней линии будет придерживаться вновь избранный Патриарх Московский и всея Руси Кирилл). Россия сегодня стоит перед дилеммой совмещения заботы о возрождении различных религиозных и этнических идентичностей с укреплением толерантного, мультикультурного и единого государства.

В силу гораздо большей, в сравнении с прочими регионами России, сохранности патриархальных социальных структур внутри семей народы Северного Кавказа обладают большим запасом прочности в плане социальной психологии и микроэкономики домохозяйства. Нагляднейшее тому подтверждение – продолжительность жизни, которая в Ингушетии или Дагестане, статистически беднейших и опаснейших регионах России, тем не менее удивительным образом превышает федеральный уровень. Ислам на этом бытовом уровне несомненно сохранит значительный стабилизационный потенциал, а следовательно, идеологическое влияние.

В условиях увеличения потока мигрантов с другими параметрами культурных основ конфликтный характер отношений практически неизбежен. Важной задачей принимающего общества и государства является выработка стратегии управления миграционными процессами, целью которой было бы достижение такой ситуации, когда разнообразие не угрожало бы основным ценностям всех участников процесса и не воспринималось бы как угроза.

Необходимо продолжать процесс выработки стратегии миграционной политики, которая позволила бы придать регулируемый характер стихийному миграционному процессу не только за счет административных мер, а путем создания на уровне федеральных и региональных властей развитой инфраструктуры найма, перемещения и адаптации мигрантов. Запретительные меры властей в отношении миграции могут стать препятствием на пути успешного экономического развития России.

В результате нашего исследования мы увидели Россию, развитие которой в 2000-е гг. нельзя назвать «плохим» или «хоро-

шим», оно не определялось лишь усилением авторитарных элементов, но и не сводилось к «восстановлению стабильности», которая при близком рассмотрении не выглядит особо прочной. За это время государство не было подорвано, но и не было полностью восстановлено, а его характеристика как соперничество конституционных норм и административного режима неудовлетворительна. Скорее в России сформировался особый вид политического режима, с его собственными закономерностями, силой и слабостью, ошибками и успехами в экономике, общественных отношениях, внешней политике, культуре. Россия, конечно же, не одна в таком положении. Она уникальна по многим параметрам, но мы можем обнаружить сходные черты и в других странах, хотя, вероятно, нигде больше они не сочетаются в одном месте. Мы надеемся, что эта книга поможет лучшему эмпирическому и концептуальному пониманию России и других стран, стоящих перед подобными задачами, и это поможет России избрать лучший путь вперед.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Абдразакова Эльвира – аспирант Томского государственного университета.

Глухова Александра – заведующая кафедрой социологии и политологии Воронежского государственного университета.

Дерлугьян Георгий – профессор социологии Северозападного университета (Эванстон, США).

Евсеев Владимир – директор Центра общественно-политических исследований (Москва).

Зверев Юрий – директор Института Балтийского региона, доцент кафедры социально-экономической географии и геоэкологии, ученый секретарь Российского государственного университета им. И. Канта (Калининград).

Кондрашина Мария – аспирант кафедры политологии Томского государственного университета.

Курилла Иван – заведующий кафедрой международных отношений, регионоведения и политологии Волгоградского государственного университета.

Попов Владимир – советник Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, зав. отделом Высшей школы международного бизнеса Академии народного хозяйства при Правительстве РФ (Москва).

Попова Евгения – доцент кафедры политологии Томского государственного университета.

Робертсон Грэм Б. – профессор политологии Университета Северной Каролины (США).

Сиденко Ольга – преподаватель кафедры социологии и политологии Воронежского государственного университета.

Смит Реджина – профессор политологии Университета Индианы (США).

Сведения об авторах

Спеклер Дина – профессор политологии Университета Индианы (США).

Степанова Елена – главный научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук (Екатеринбург).

Трапш Николай – декан исторического факультета Южного федерального университета (Ростов-на-Дону).

Троякова Тамара – заведующая кафедрой международных отношений Владивостокского института международных отношений Дальневосточного государственного университета.

Хейл Генри – директор Института российских, европейских и евразийских исследований факультета международных отношений Университета Джорджа Вашингтона (Вашингтон, США).

Шандулин Евгений – доцент кафедры специальных исторических дисциплин и документоведения Южного федерального университета (Ростов-на-Дону).

Научное издание

РОССИЯ «ДВУХТЫСЯЧНЫХ»: СТЕРЕОСКОПИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД

Коллективная монография
Под общей редакцией Генри Хейла и Ивана Кириллы

Ответственный за выпуск: Пашкович А.П.
Техническая редактура и верстка: Быстрова Ж.В.

Подписано в печать 18.08.2011. Формат 60x84/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс. Физ.п.л. 32
Тираж 100 экз. Заказ