

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

№ 3 (9) • 2012

COMPARATIVE POLITICS

СВИДЕТЕЛЬСТВО о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-38335 от 8 декабря 2009 г.

Главный редактор

А.Д. Воскресенский, д. полит.н.,
д. философии (Манчестерский университет),
профессор
Alexei D. Voskressenski

Заместитель главного редактора

О.В. Гаман-Голутвина, д.полит.н., проф.

Ответственный секретарь

Е.В. Колдунова, к.полит.н., доц.

Редакционная коллегия номера

А.Д. Воскресенский

О.В. Гаман-Голутвина

Е.В. Колдунова (выпускающий редактор)

О.Г. Харитоновна (редакция номера)

Редакционный совет

Т.А. Алексеева, д.ф.н., проф.,
заслуженный деятель науки РФ
В.Я. Белокреницкий, д.и.н., проф.
В.В. Гриб, д.ю.н., проф.
В.И. Журавлева, к.и.н., доц.
М.В. Ильин, д.полит.н., проф.
Е.В. Колдунова, к.полит.н., доц.
В.Г. Ледаев, д.ф.н., д. философии
(Манчестерский у-тет), проф.
М.М. Лебедева, д.полит.н., проф.,
заслуженный работник высшей школы РФ
В.В. Михеев, д.э.н., проф.,
член-корреспондент РАН
О.В. Павленко, к.и.н., доц.
Е.В. Попов, к.ю.н., доц.
В.Д. Соловей, д.и.н., проф.
Л.В. Сморгун, д.полит.н., проф.
М.В. Стрельцова, д.полит.н., д. философии
(Манчестерский у-тет), проф.
Д.В. Стрельцов, д.и.н., проф.
Т.А. Шаклеина, д.полит.н., проф.
А. Ю. Шутов, д.и.н., проф.
И.Н. Тимофеев, д.полит.н., доц.

Международный консультационный совет

Ayşe Ditrîhs
(Университет Анкары)
Akihiro Iwashita
(Университет Хоккайдо)
Zhao Huasheng (Фуданьский университет)
Klaus Segbers
(Свободный Университет Берлина)
Anne de Tanguy (Сьянс По)
Werner Văth (Свободный Университет Берлина)
Yu-Shan Wu
(Институт политологии, Academia Sinica)
Alexander Zhebit
(Федеральный университет Рио-де-Жанейро)
Charles E. Ziegler
(Университет Луисвилла)
А. Файзуллаев
(Университет мировой экономики
и дипломатии Узбекистана)

Учредитель:

Издательская группа «Юрист»

Главный редактор

Издательской группы «Юрист»:
Гриб В.В.

Редакция:

Бочарова М.А.,
Лаптева Е.А.

Центр подписки:

(495) 617-18-88 (многоканальный)
Адрес редакции:
115035, г. Москва, Космодамианская
наб., д. 26/55, стр. 7
Тел. (495) 953-91-08
E-mail: avtor@lawinfo.ru;
http: www.lawinfo.ru

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая
группа». Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60х90/8. Печать офсетная.

Физ.печ.л. — 27,0.

Усл. печ. л. — 27,0.

Общий тираж 3000 экз.

Цена свободная.

Номер подписан в печать: 03.12.2012 г.
ISSN — 2221-3279

© Воскресенский А.Д., 2012

© Сравнительная политика, 2012

© Издательская группа «Юрист», 2012

СОДЕРЖАНИЕ

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИНСТИТУТОВ

У. Хоффман-Ланге. Ценностные ориентации и поддержка демократии среди элитных и массовых групп в новых и старых демократиях.....	4
М. Котта. Политические элиты и становление политической системы на примере Европейского Совета	24
M. Cotta. Political Elites and a Polity in the Making: The Case of EU	46

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ГЕОПОЛИТИКА

И.С. Крылов. Сравнительный анализ основных механизмов регулирования глобальных экономических процессов.....	66
А.Г. Большаков. Россия в поиске оптимальной модели постсоветской интеграции: станет ли 2012 год переломным?	85

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

Ю. Руус. Элиты этнических меньшинств в посткоммунистических странах: случай Эстонии	99
Jüri Ruus. Ethnic Minority Elites in Post-Communist Countries: The Case of Estonia	126
Ю. Розенвалдс. Проблема «(де)герметизации» политической элиты Латвии и Эстонии: перспективы русскоязычного меньшинства.....	149
А. Бозоки. Популизм как дискурс венгерских элит	162
Научная жизнь	185
Магистерская программа «Политическая экспертиза»	185
Интервью с деканом факультета политологии МГИМО (У) МИД России А.Д. Воскресенским о магистерской программе «Политическая экспертиза».....	188
10 лет магистерской программе «Политика и экономика регионов мира».....	191
Обзоры и рецензии	194
Продолжение обсуждения книги «Восток и политика» (начало № 1, 2012)	194
На книжной полке	200
Аннотации статей.....	202
Об авторах.....	205
Информация для авторов	206

CONTENTS

COMPARATIVE ANALYSIS OF CONCEPTS AND INSTITUTIONS

Ursula Hoffmann-Lange. Value Orientations and Support for Democracy Among Elites and Mass Publics in Old and New Democracies	4
Maurizio Cotta. Political Elites and a Polity in the Making: The Case of EU	24, 46

COMPARATIVE POLITICS AND GEOPOLITICS

I.S. Krylov. Comparative Analysis of Key Global Economic Governance Mechanisms.....	66
A.G. Bolshakov. Russia in a Search of Optimal Strategy for Post-Soviet Integration: Will the Year 2012 be a Turning Point?	85

COMPARATIVE ANALYSIS OF LOCAL CASES

Juri Ruus. Ethnic Minority Elites in Post-Communist Countires: The Case of Estonia	99, 126
Jūris Rosenvalds. Latvian and Estonian Political Elite's "(De)germentization": The Prospects of Russian-speaking Minority	149
András Bozóki. Populism as a Discourse of Hungarian Elites.....	162
Academe	185
Master's Programme "Political Expertise" (MGIMO-University).....	185
Interview with A.D. Voskressenski, Dean, School of Political Affairs (MGIMO-University): Master's Programme "Political Expertise"	188
10th Anniversary of Master's Programme "Politics and Economy of World Regions" (MGIMO-University)	191
Reviews	194
On the bookshelf	200
Abstracts.....	202
Our Authors	205
Information for Authors.....	206

ЦЕННОСТНЫЕ ОРИЕНТАЦИИ И ПОДДЕРЖКА ДЕМОКРАТИИ СРЕДИ ЭЛИТНЫХ И МАССОВЫХ ГРУПП В НОВЫХ И СТАРЫХ ДЕМОКРАТИЯХ¹

Урсула Хоффман-Ланге

Вступление

В своей книге «Модернизация, культурные изменения и демократия» Инглхарт и Вельцель представили то, что по их утверждению является «всеобщей теорией модернизации, культурных изменений и демократизации»². Они полагают, что модернизация и глобализация дали толчок значительным изменениям в системе ценностей и глобальному росту эмансипированных ценностей. Такое изменение должно предполагать значительную взаимозависимость с изменениями в социально-экономической структуре и демократизации, потому что оно призвано усиливать давление общества на правительство с целью установления демократических прав.

Эта теория, несомненно, является большим шагом вперед по сравнению с классической теорией модернизации, которая предполагает прямые взаимоотношения между социально-экономической структурой и демократией³. Авторы убедительно доказывают, что один только структурный анализ оказывается неспособным принять во внимание мотивационный и поведенческий факторы, которые лежат в основе процессов демократизации. Однако они, в свою очередь, не учитывают роль стратегических политических фигур в условиях смены режима, что может быть продемонстрировано следующей цитатой: «Демократия — это не просто результат разумных договоренностей элит и конституционного строительства. Она зависит от укоренившихся ориентаций непо-

средственно в обществе. Эти ориентации мотивируют общество к желанию потребовать свободу и правительство, которое прислушивается к его интересам, и действовать таким образом, чтобы удостоверить во взаимопонимании с правящими элитами»⁴.

Эта цитата раскрывает несколько упрощенный взгляд на роль политически активных меньшинств, предполагая, что они реагируют только на давление масс, а не понимают свою центральную роль в политических процессах, особенно в сложные политически нестабильные времена. В то время как политические деятели ограничены политическими ориентациями и традициями, присущими данному обществу, они не только играют активную роль в принятии политических решений, но и влияют на формирование общественного мнения. Тогда как классическая теория модернизации совершает *общественную ошибку*, не учитывая факторы на уровне политических личностей, Инглхарт и Вельцель, в свою очередь, совершают *индивидуалистическую ошибку*, делая выводы о развитии на разных уровнях системы, исходя из обобщения разрозненных данных. Они не уточняют наличие связи между выстраиванием системы ценностных ориентаций у населения и демократизацией, таким образом игнорируя влияние мезоуровня, равно как и других уровней системы, которые определяют воздействие факторов индивидуального уровня⁵. Несмотря на всеобщее недовольство, авторитарные режимы могут оставаться

достаточно устойчивыми, т.к. они прибегают к репрессиям для устрашения, подавления политической оппозиции. Подобным же образом изменения в международной обстановке могут ослаблять авторитарные режимы, способствуя, таким образом, процессам демократизации. Именно осознанное решение Горбачева о снижении угрозы вмешательства во внутренние дела стран социалистического лагеря в свое время проложило дорогу демократическим процессам в Центральной и Восточной Европе, где население в течение десятилетий было недовольно коммунистическим режимом, но не предпринимало никаких активных действий.

В мои задачи, безусловно, не входит утверждение того, что политические ориентации общества ничего не значат. Однако одни они являются недостаточными, чтобы объяснить процессы, происходящие на макроуровне, такие как смена режима, что всегда подразумевает сложное сочетание факторов, среди которых политические ориентации населения являются лишь одними из составляющих, и не всегда ведущими. Смены режима, таким образом, могут быть вызваны общественным недовольством, но непосредственно процесс демократизации всегда проводится организованными политическими силами. Непосредственная ситуация определяет, кто же относится к стратегическим политическим силам. Обычно они представлены организованными оппозиционными группами, новыми организациями, возникшими в процессе смены режима, а также элитами предыдущего авторитарного режима. Эти стратегические силы объединяются для создания первоначальной демократической институциональной среды и разработки демократической конституции. Думая о возможностях демократической консолидации, важно понимать, что не все участники процесса должны разделять скрытые демократические ценности.

Особенно представители прошлых элит могут приходить к выводу, что принятие демократии — это единственный способ остаться у власти. Демократизация, таким образом, может быть результатом рациональных расчетов и договоренностей как минимум части политически значимых элит⁶.

В то время как политическая культура является лишь одним из факторов демократизации, она оказывается ведущей в процессе консолидации демократических сил. Однако понятие политической культуры, под которым подразумевается определенное сочетание политических ценностей, взглядов и намерений, является в некотором роде недостаточным, потому что оно выпускает из виду изменяющиеся степени сложности политической ситуации, а также различные идеологические предпочтения. Можно предположить, что политические ориентации элит и политически активной части населения оказываются гораздо важнее для консолидации демократических сил, чем политические настроения менее активного населения. Анализируя работу «Гражданская культура», Лейпхарт считает, что даже Алмонд и Верба, несмотря на то, что они открыто признали значимость элит, не предприняли попытки «определить политическую культуру и поведение элит с помощью систематического исследования или путем градации и классификации пяти государственных правительственных элит»⁷. Это подразумевает, что изучение политической культуры в новых демократиях не должно опираться исключительно на опросы общественного мнения, что может привести к пессимистичным выводам в отношении будущих возможностей для демократической консолидации. Такие исследования, безусловно, должны быть дополнены изучением элит, что предоставит информацию о степени консенсуса среди представителей элит по вопросам демократического политического порядка.

Теоретические положения

Изучение, проведенное МакКлоски и его последователями⁸, показало, что поддержка демократических ценностей и норм среди населения даже таких устоявшихся демократий, как США, далека от совершенства. Другие исследования подтвердили, что это утверждение является справедливым в отношении консолидированных и даже в еще большей степени молодых демократий, где демократические традиции и ценности еще не являются устоявшимися и единственно приемлемыми⁹.

Так как авторитарные системы стремятся к подавлению открытого политического диалога и независимой активности среди населения, граждане таких стран зачастую не очень хорошо ориентируются в сложностях политической жизни своего государства. В таких условиях политическая культура характеризуется более низкой степенью поддержки демократических ценностей и традиций, чем в консолидированных демократиях. Инглхарт и Вельцель справедливо утверждают, что модернизация и в особенности появление Интернета способствовали распространению эмансипированных ценностей даже в сугубо авторитарных условиях. Это подразумевает, что за последние десятилетия условия для развития демократической политической культуры значительно улучшились. Однако остается неясным, насколько граждане стран, которые не имеют возможности изучения демократического опыта, по крайней мере, в соседних государствах, окажутся способными противостоять попыткам давления со стороны антидемократических сил. Поэтому во время переходного периода и непосредственно после его завершения сохранение демократии зависит преимущественно от поддержки, оказываемой относительно малой группой демократически ориентированных лидеров, журналистов и общественных деятелей.

Такие соображения подразумевают, что демократии могут выживать даже при отсутствии консенсуса относительно демократических ценностей, если только стратегически заметные меньшинства, такие как экстремистские партии или военные силы, не противостоят открыто демократическому режиму. Всеобщее согласие относительно того, что демократия — это лучший тип государственного устройства для обеспечения политической эффективности и законности, становится важным условием политической консолидации, потому что иначе стратегические политические фигуры могут прибегнуть к неконституционным способам отстаивания своих интересов. Такое согласие, безусловно, никогда не будет достигнуто в полной мере, потому что экстремистские политические организации появляются даже в консолидированных демократиях. Демократиям приходится мириться с существованием таких организаций, если только они не вовлечены в незаконную деятельность. Однако если антидемократическим силам удастся мобилизовать политических недовольных или апатичных граждан, которые не имеют четкого представления о демократических ценностях, процессы консолидации могут оказаться под прямой угрозой. В условиях политической культуры, при которой демократические институты и базовые демократические ценности обладают высоким законным статусом, граждане оказываются менее восприимчивыми к попыткам экстремистских групп мобилизовать поддержку с помощью антидемократических лозунгов.

Развитие демократической политической культуры подразумевает, что демократические институты должны доказать их необходимость обществу еще до того, как демократические ценности и нормы будут широко приняты. Западная Германия после 1945 г. является хорошим примером такого постепенного развития гражданской культуры. За годы нациз-

ма политические лидеры, которые стали свидетелями развала Веймарской республики, осознали, что демократия не может функционировать без готовности элит к компромиссам в интересах партии. Они установили с помощью западных оккупационных сил либеральную демократию, несмотря на тот факт, что большинство граждан Западной Германии были либо безразличны, либо скептически настроены в отношении новой либеральной демократии. Данные опросов общественного мнения, проведенных в 1950-х гг., показывают, что лишь некоторое большинство в менее чем 60% респондентов предпочли демократию другим формам государственного устройства, тогда как треть населения отдала свое предпочтение монархии, а большинство полагало, что наличие одной партии является совершенно достаточным¹⁰. В 1959 г., во время проведения Алмондом и Вербой известного исследования гражданской культуры, поддержка демократии была распространена в обществе, но вовлеченность граждан в политическую жизнь все еще оставалась достаточно низкой. Это привело авторов к выводу о том, то политическая культура в Западной Германии нуждалась в существенном развитии¹¹. «Хотя в обществе превалирует удовлетворение результатами политической активности, они все равно могли бы испытывать на себе большее влияние системы. Немцы в основном бывают довольны тем, как функционирует их правительство, но им не хватает более активной вовлеченности в политическую систему»¹². К концу 1970-х гг., однако, опросы общественного мнения показали существенный рост показателей поддержки демократических процессов, что позволило Дэвиду Конрадту говорить о «вновь выработанной политической культуре»¹³.

Пример Западной Германии доказывает, что демократическая политическая культура может развиваться с течением времени. К такому же заключению при-

шел Липсет в своем известном эссе о взаимоотношениях эффективности существующего режима и законодательства¹⁴. С другой стороны, становится очевидно, что демократический контроль за поведением элит не может быть передан лишь институтам горизонтальной ветви¹⁵. Активное гражданское общество так же важно для процессов демократизации, как и средства массовой информации, освещающие действия власти. Более того, гражданское общество с высоким уровнем поддержки демократических ценностей менее подвержено политическому влиянию антидемократических сил, что уменьшает вероятность провала демократии во времена политического кризиса. Распространение эмансипированных ценностей, что Инглхарт и Вельцель отмечают как условие демократизации, оказывается важным для консолидации демократических сил в силу того, что помогает стабилизации зарождающейся демократии и значительно сокращает время, необходимое для процессов консолидации.

Исходя из выказанного, мы можем сделать два предположения:

Предположение 1. Так как политики являются ключевыми политическими фигурами, то ожидается, что они имеют гораздо лучшее представление и понимание преимуществ демократии для сохранения их собственной власти и, таким образом, должны оказывать большую поддержку демократическим институтам, чем население страны в целом.

Предположение 2. В обеих группах такая поддержка должна быть скорее заметна в старых, чем в новых демократиях.

Как уже было упомянуто раньше, Липсет¹⁶ предположил, что новым демократиям не хватает законодательной базы. У граждан таких государств недостаточно собственного опыта взаимодействия с демократическими институтами и практиками, и таковые институты еще не успели доказать свою эффектив-

ность. Это предполагает, что новые демократии являются уязвимыми. Однако Липсет полагал, что как только демократия получила бы шанс доказать свою эффективность, она обрела бы и законодательную базу, которая послужила бы гарантом во времена политического или экономического кризиса. Его выводы основываются на анализе исторического опыта периода после Первой мировой войны, когда произошел распад некоторых зародившихся демократий (Италия, Германия, Австрия и т.д.), тогда как устоявшиеся демократии (США, Великобритания и небольшие демократические государства Западной Европы) справились с ситуацией, несмотря на значительный экономический спад во время Великой депрессии. Липсет предположил, что как политическая, так и экономическая эффективность необходима для закрепления демократической законодательной базы, но утверждал, что в современных демократических государствах подобная эффективность обычно увязывается с экономической эффективностью¹⁷.

Тогда как экономическая эффективность является неоспоримо важной для развития законодательной базы, Алмонд и Верба¹⁸ утверждают, что эффективные демократические институты оказываются существенной частью гражданской культуры. Проведенное ими исследование выявило значительные расхождения между пятью странами. Если американские и британские респонденты испытывали гордость за демократические достижения их стран, то поддержка демократии жителями Западной Германии была связана в первую очередь с экономическими достижениями. Авторы задаются вопросом, достаточно ли будет этих основ для сохранения демократической политической системы во времена тяжелого экономического кризиса. Опубликованные результаты исследования вызвали живые дебаты о превалирующей среди западных немцев *ориентации выхода* и о скрытой в этом опасности, которая

может нарушить стабильность во времена экономического кризиса. Последующие исследования, однако, показали, что поддержание конституционного порядка в демократической Западной Германии значительно укрепилось¹⁹. Это дает основание полагать, что оказывается возможным различать внешнюю и внутреннюю формы поддержки демократии, основанные на ее различном понимании²⁰.

В исследовании, посвященном роли правительственных и парламентских чиновников в Восточном и Западном Берлине, проведенном в начале и середине 1990-х гг., Роршнайдер²¹ обнаружил, что поддержка идеи сильного социально ориентированного государства, а также права прямого парламентского участия была гораздо сильнее в Восточном Берлине. Изучение элит в Потсдаме в 1995 г. раскрыло существование похожего Восточно-Западного разрыва в немецких элитах²². В основном эта ситуация может объясняться тем фактом, что достаточно большой процент представителей элиты Восточной Германии принадлежал к левой партии СДПГ, тогда как политические предпочтения принадлежавших к другим партиям не уводили их далеко от предпочтений, высказываемых коллегами из Западной Германии.

Изучение опросов общественно-го мнения регулярно демонстрирует существование разрыва во взаимном восприятии жителей Восточной и Западной Германии. Восточные немцы настроены более скептически в отношении функционирования рыночной экономики и выдвигают более серьезные требования к услугам, предоставляемым правительством²³. Германия, таким образом, демонстрирует разрыв как Восток — Запад, так и элиты — массы в их отношении к понятию «демократия». Исследование, проведенное Миллером²⁴, показало, что подобное явление свойственно и другим посткоммунистическим странам. Это позволяет нам сформулировать третье предположение.

Предположение 3. Внутреннее понимание демократии гораздо шире распространено среди представителей элит, чем населения в целом, а также в старых, а не новых демократиях.

Можно также прийти к выводу о том, что функционирование политической системы по обеспечению либеральных демократических прав укрепляет правовую основу демократии, и это становится наиболее понятным представителям элит и гражданам, разделяющим внутреннее понимание демократии, тогда как элиты и граждане, оперирующие внешним определением демократии, связывают ее легитимность в основном с удовлетворительными результатами экономического развития.

Предположение 4. Легитимность демократии зависит от ее репутации в сфере защиты либеральных демократических прав и надлежащего функционирования политических институтов. Эта взаимосвязь должна быть более понятной респондентам, разделяющим внутренне понятие демократии.

Анализ результатов опросов общественного мнения в отношении политического доверия и правовой базы демократии неоднократно подчеркивал, что доверие государственным институтам и удовлетворение от демократического режима не являются независимыми от результатов непосредственного демократического правления, как это предполагает демократическая теория²⁵. Это должно быть более ощутимым в условиях молодых демократий, где политики и представители оппозиционных партий должны относиться с большим подозрением к деятельности правительства. Таким образом, последнее предположение имеет отношение к внешнему влиянию на законность демократии.

Предположение 5. Легитимность демократии зависит от предпочтений респондентов политической партии — в правительстве или в оппозиции. Эта взаимосвязь должна больше ощущаться в старых, а не новых демократиях.

База данных

Представленный анализ будет основан на изучении данных, полученных в исследовании элит и населения в целом в двух старых (Германия и Швеция) и в пяти новых (Чили, Польша, Южная Африка, Южная Корея и Турция) демократиях. Информация об элитах была собрана в 2007 г. в рамках Инициативы по изучению процессов трансформации (TRI) международной группой исследователей, анализировавших воздействие политической культуры на демократическую консолидацию²⁶. Невзирая на небольшое число задействованных стран, проектная группа сделала попытку дать более широкий охват регионов и культур, чтобы иметь более полное представление о результатах.

Исследование элиты включает две группы — парламентариев и журналистов, чьи ценностные ориентации и оценка политической ситуации особенно важны для процессов демократической консолидации в силу влияния этих групп на общественное мнение. Анкета включала ряд вопросов, которые также были заданы на 5 этапе «Всемирного обзора ценностей» (WVS), проведенном в 2005–2006 гг. Это позволило сравнить данные о ценностных ориентациях элит и населения в целом.

В таблице 1²⁷ представлено количество респондентов в каждой стране и в каждой группе. На протяжении всего анализа были использованы показатели количества для корректировки примерных границ информации, а также для установления видов градации ответов. Такой показатель для парламентской выборки оценивает политический состав партий национальных парламентов в семи странах²⁸. Данные международного опроса WVS тоже используют количественные корректуры для вопросов, касающихся оценки социально-демографической ситуации, а также представления этнических меньшинств в Южной Африке и выходцев из Восточной Германии.

Table 1: The Elite and General Population Samples of the Seven Countries

	General Population	Parliamentarians	Journalists
Chile	1,000	99	25
Germany ¹	2,064	101	109
Poland	1,000	99	50
South Africa	2,988	100	51
South Korea	1,200	100	51
Sweden	1,003	101	67
Turkey	1,346	148	226
Total	10,601	748	579

Source: Tri Elite Survey 2007 and World Values Survey 2005/06

- 1 The World Value Survey included 988 respondents living in former West Germany and 1076 living in the former GDR; the elite survey included 79 Bundestag deputies elected from West German and 22 from East German constituencies.

Данные по Германии требуют особого подхода, т.к. Германия является единственной в исследовании страной, которая совмещает старую демократию (старая Федеративная Республика) и новую демократию (бывшая Германская Демократическая Республика). Говоря о населении в целом, можно предположить, что политические взгляды респондентов должны в той или иной мере отразить преобладающие политические настроения в двух регионах. Даже спустя почти 20 лет после объединения немецкие опросы общественного мнения регулярно фиксируют наличие значительного разрыва в демократических ценностных ориентациях, оценках достижений немецкой демократии и в особенности во взглядах на равенство предоставляемых возможностей²⁹. Восточные немцы более скептичны в отношении должным образом функционирующего свободного рынка, предпочитают социально-экономическое равенство и

готовы делегировать правительству больше полномочий в предоставлении социальных услуг населению. В то же время они высказывают большее неудовлетворение работой политической системы, чем жители западной части Германии³⁰.

Однако это не будет справедливым в отношении немецких элит в целом. Хотя региональный фактор более важен для парламентариев, чем для других представителей элитной группы, и в большинстве своем они выросли и прожили значимую часть своей жизни в той земле, которую они представляют в Бундестаге, их партийная принадлежность гораздо важнее для формирования их политических взглядов, нежели связь с регионом. Для других элит рынок труда оказывается более или менее унифицированным, потому что высшие управленческие должности предполагают региональную мобильность и готовность работать в тех местах, где открываются вакансии. В представленных таблицах данные по

Германии будут сравниваться с данными по другим странам, однако результаты по Восточной и Западной Германии будут сопровождаться переменными в тех случаях, когда между двумя частями страны будет обнаруживаться значительная разница.

Для того чтобы усовершенствовать интерпретацию результатов, все величины представлены в значениях от 0 до 1, вне зависимости от первоначальных показателей и количества категорий, открытых для респондентов (от 4 до 10). Таким образом, средние показатели могут быть приблизительно интерпретированы как процентное выражение группы населения, выбирающей наивысший результат.

Поддержка демократии

Обе части проведенного исследования включали вопрос о том, какой из государственных режимов кажется им наиболее предпочтительным:

- автократия: наличие сильного лидера, который не нуждается в парламенте и проведении выборов;
- экспертное правление: наличие группы экспертов, которые вместо правительства принимают решения в отношении того, что является предпочтительным для страны;
- военный режим: военное правление;
- демократия: демократическая политическая система.

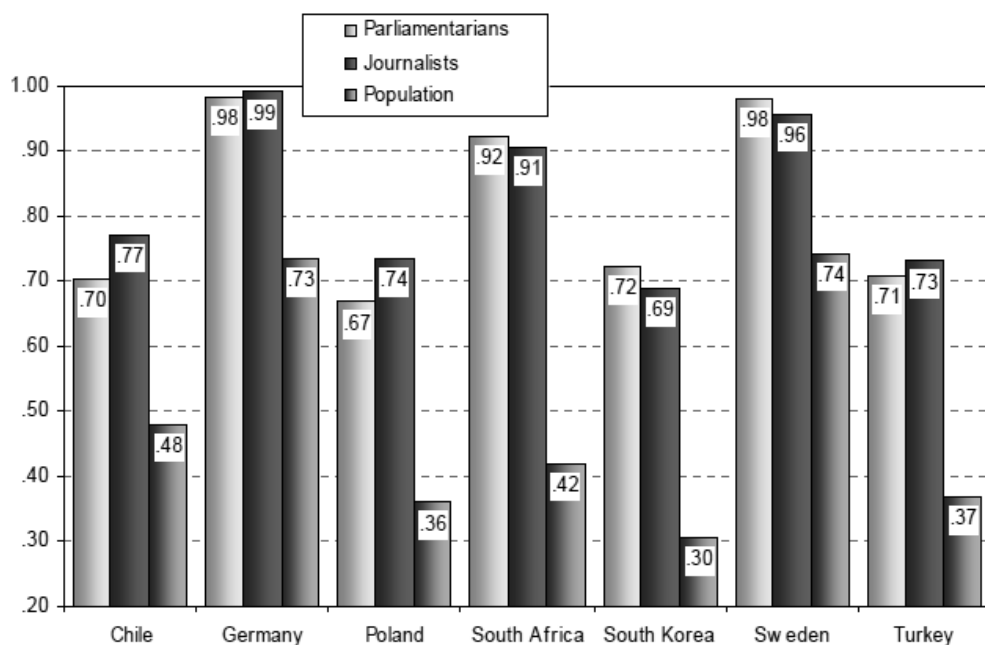
Вопрос об управлении группы экспертов был исключен из последующего анализа, потому что такая форма не является типом государственного режима. Более того, само озвучивание этого пункта было несколько двусмысленным, хотя он получил достаточно высокую оценку респондентов всех стран. Средняя оценка демократии среди парламентариев и журналистов всех семи стран составила около .90, среди населения этих стран она получила чуть ниже, чем .83. Из-за большого количества

положительных оценок в Международном опросе о жизненных ценностях Даймонд³¹ сделал попытку проанализировать валидность этого пункта в качестве показателя поддержки демократии. Он утверждал, что такая оценка просто показывает, что термин «демократия» лишь пробуждает позитивные ассоциации даже среди респондентов, кто не понимает его институционального применения. Для того чтобы избежать таких недостатков, был предложен более точный показатель, который предполагал вычитание среднего значения для автократии и военного режима из показателей для демократии. Применение этого показателя демонстрирует, что поддержка демократии существенно снижается, указывая, что два недемократических типа режима тоже могут получать поддержку даже со стороны элит, как это видно в группе элит четырех из пяти исследуемых новых демократий, за заметным исключением Южной Африки (График 1).

Сочувствие недемократическим режимам оказывается даже ощутимее среди населения семи стран. Безоговорочная поддержка демократии наиболее сильно ощущима в Швеции и Германии, причем между респондентами Восточной и Западной Германии не было отмечено большой разницы. Средний показатель для Чили составляет .48, для Южной Африки — .42, тогда как показатели в Польше, Южной Корее и Турции самые низкие и варьируются от .30 до .37.

Эти результаты подтверждают выводы, к которым пришел Герберт Мак-Клоски со своей группой. Утверждая, что большинство американцев высказываются в поддержку демократии, граждане менее расположены к тому, чтобы предоставить базовые права, такие как свобода слова или право на справедливый и своевременный суд, членам социальных или политических меньшинств³². Авторы заключают, что представители элит лучше понимают теоретическое значение и практическое применение демократии и,

Graph1: Support for Democracy Minus Support for Non-Democratic Regime Types (Means)



Source: TRI Elite Survey 2007 and World Values Survey 2005/6
Means for positive Evaluation of Democracy minus positive Evaluation of Autocracy oder Military Regime

таким образом, могут считаться главными «носителями демократического начала». Последующие исследования в других развитых демократических обществах подтвердили полученные результаты³³.

Понимание демократии

Оба проведенных исследования включали просьбу к респондентам оценить ряд пунктов и указать, являются ли они, с их точки зрения, основными характеристиками демократии. Анкета включала 16 вопросов для представителей элит и дополнительную группу из 6 вопросов, выбранных из Международного опроса о жизненных ценностях. Анализ главных компонент из 16 вопросов для парламентариев показал, что три вопроса имеют слабую связь с другими и сосредотачиваются либо на некото-

рых отдельных факторах, либо на комбинации нескольких из них. Эти пункты имели отношение к референдумам, возможностям сотрудничества с выборными представителями власти и готовности политических партий к компромиссам. Проведение компонентного анализа без учета этих трех пунктов дает представление о более четкой структуре, в которой 58,3% различий объясняются присутствием двух факторов. Матрица факторных нагрузок показала высокую значимость первого фактора при анализе пунктов, значимых с точки зрения либеральной демократической политики, — свободные выборы, политическое равенство, права меньшинств и т.д. Второй фактор имел отношение к ответственности властей за социальное благополучие граждан, а именно развитие базовой ин-

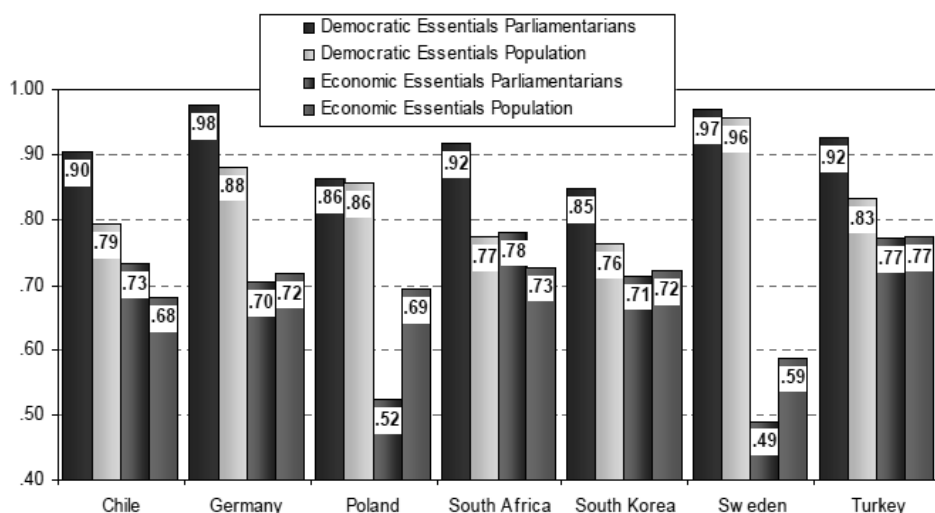
фраструктуры (жилой фонд, обеспечение водой и т.д.), прогрессивное налогообложение, социальная политика. Пункт, содержащий вопрос об образовательных возможностях, имел отношение к обоим факторам (.44 в первом случае и .62 во втором), таким образом, свидетельствуя о том, что даже респонденты, которые положительно относились к ограничению государственной ответственности за экономическое благосостояние государства, считали равный доступ к возможностям основной характеристикой демократического государства.

Факторный анализ шести других пунктов, включенных во «Всемирный обзор ценностей», также обнаружил двухмерную структуру и подтвердил, что эти два аспекта являются важными и отличительными особенностями демократии. Ради сравнения результатов опроса двух групп — элит и населения в целом — были использованы идентичные итоговые показатели (средние значения). Они были вычислены на основе шести пунктов анкеты Международного опроса. Показатель «Основные качества ли-

беральной демократии» сочетает в себе оценку свободных выборов, гражданских прав и равных прав для женщин. Показатель «Активная экономическая роль правительства» основан на оценке системы прогрессивного налогообложения, пособий по безработице, а также перспектив развития экономики³⁴.

График 2 указывает на существование достаточно высокого уровня поддержки мысли о том, что демократические права являются важнейшим компонентом демократии. Средние значения для парламентариев варьировались от .85 в Южной Корее до .98 в Германии. Средние значения для населения в целом оказались несколько ниже, но все-таки достаточно высокими, от .76 в Южной Корее до .96 в Швеции. Разница в средних значениях в отношении второго показателя, напротив, значительна. Среди парламентариев широкая поддержка экономически активного правительства была отмечена в пяти из семи изучаемых стран. Только в Польше и Швеции парламентарии отдали этим факторам наименьшее количество голо-

Graph 2: Different Conceptions of Democracy: Liberal Democratic and Economic Essentials (Means)



Source: TRI Elite Survey 2007 and World Values Survey 2005/6

German population by region: West Germany: .87 and .71; East Germany: .92 and .74

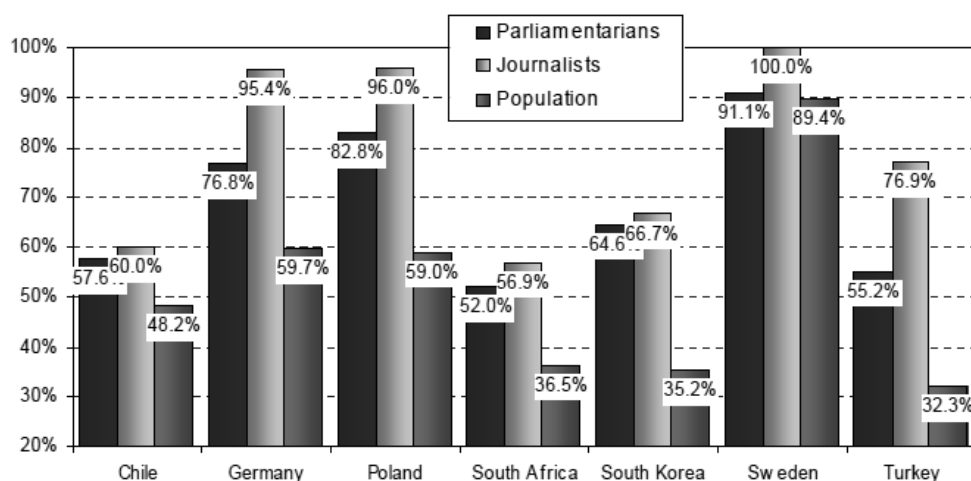
сов. Так как Швеция обеспечивает своим гражданам высокий уровень социальной защиты, шведские элиты, кажется, придают меньшую важность социальным гарантиям, чем либеральным аспектам демократии. Результаты в отношении Польши, с другой стороны, соответствуют другим исследованиям элитных групп в посткоммунистических странах, которые хорошо показывают, что после более чем 40 лет социалистического режима элитные группы в этих государствах предпочитают законы свободного рынка, чем вмешательство государства в экономику³⁵. Вместе с этим результаты также подтверждают, что большинство граждан в этих семи странах ожидают, что демократические правительства принимают на себя ответственность за экономическое благополучие государства. Средние показатели при опросе шведских и польских респондентов оказываются почти такими же высокими, как и показатели в опросах граждан других пяти государств.

Эти же два показателя могут быть использованы для определения, отда-

ют ли респонденты предпочтение либеральным демократическим или экономическим аспектам демократии. Браттон и Маттс³⁶ недавно приняли различие между внутренними и инструментальными способами поддержки демократии, сформулированное Алмондом и Вербой³⁷. Они считают, что там, где поддержка в основном исходит из инструментальных соображений (определяется успешностью функционирования), демократия остается под угрозой. Третий показатель был, следовательно, выведен путем вычитания результата «Активная экономическая роль правительства» из результата «Основы либеральной демократии». Этот показатель демонстрирует, что большее значение респонденты придают либеральным демократическим правам или доступности экономических привилегий. Этот показатель был разбит на три подкатегории — «скрытые», «сбалансированные» и «инструментальные»³⁸.

График 3 представляет выраженные в процентах группы респонден-

Graph 3: Intrinsic Conception of Democracy: Emphasis on Liberal Democratic Essentials Minus Economic Essentials



Source: TRI Elite Survey 2007 and World Values Survey 2005/6
German population by region: West Germany: 78.5%, East Germany: 70.0%

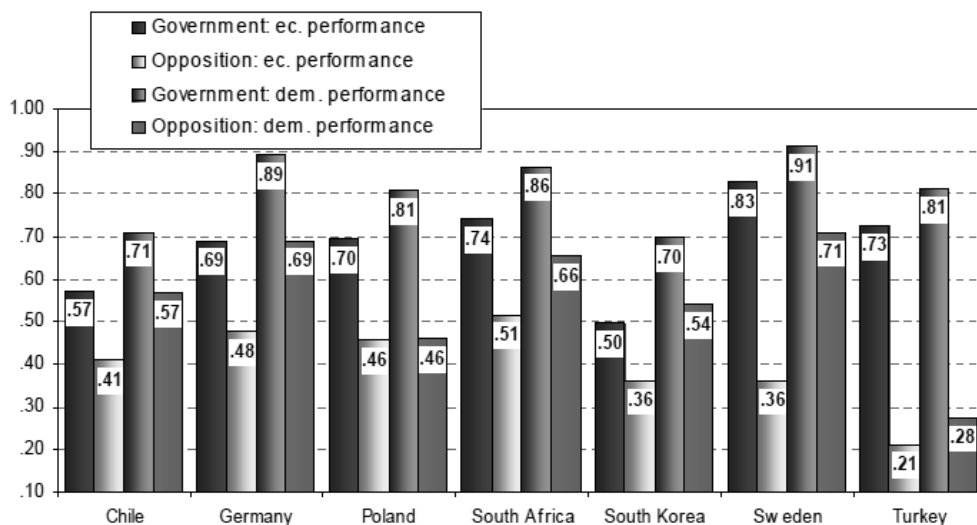
тов, разделяющих основное внутреннее понимание демократии. Он показывает, что гораздо большее количество респондентов — представителей элит, выраженное в процентном соотношении, высоко оценивают демократию за ее непреходящие ценности. Немецкие, польские и шведские элиты получают высокую оценку, южноафриканские и турецкие парламентарии — самую наименьшую. Среди граждан шведские респонденты получают такие же результаты, как и элитная группа, тогда как подавляющее большинство турецких, южнокорейских и южноафриканских респондентов-граждан оценивают либеральные демократические права и экономическое благосостояние как одинаково важные. Только лишь относительно небольшая по численности группа респондентов в каждой стране отдает большее предпочтение экономическим показателям и разделяет более инструментальное понятие демократии³⁹.

Оценка деятельности правительства парламентариями

Анкета, предложенная представителям элит, включала дополнительный вопрос о том, как успешно, на их взгляд, текущее правительство их страны действовало с точки зрения двух аспектов демократии. Ответ на этот вопрос позволяет оценить степень поляризации между правительством и оппозиционными партиями⁴⁰. График 4 предлагает комплексное изображение, которое может быть описано следующим образом.

Во всех семи странах удовлетворение от деятельности правительства в отношении гражданских прав и свобод выше, чем от деятельности по экономическим вопросам. Немецкое, шведское и южноафриканское правительства получили наивысшую оценку за демократическую деятельность (.84 и .81), тогда как правительства в четырех других государствах были оценены между .62 и .64. Среднее удовлетворение экономической деятель-

Graph 4: Evaluation of Government Performance: Economic vs. Democratic Performance - Parliamentarians Only (Means)



Source: TRI Elite Survey 2007

ностью текущего правительства гораздо ниже и варьируется от .43 в Южной Корее до .69 в Южной Африке.

Различия между правительством и оппозиционными партиями оказываются немного меньше в отношении демократической деятельности, чем экономической, за исключением Турции. Парламентарии — представители правящей политической партии и оппозиционных партий — разошлись существенно в их оценке правительственной деятельности, касающейся либеральных демократических прав, со средними показателями в .81 и .28 и разницей в 53%. Поляризация является достаточно заметной и в Польше, с разницей в .35. Наибольшая поляризация в отношении показателей экономического развития наблюдается в Турции (.52), близка по показателям Швеция (.47), тогда как средняя разница в других странах варьируется от .14 в Южной Корее до .24 в Польше.

В целом Турция выглядит страной, в которой политическая поляризация наиболее заметна в отношении как демократической, так и экономической деятельности, тогда как поляризация в Польше ограничена сферой демократических прав. Это может свидетельствовать о затянувшемся конфликте в области отношения к демократическим правам в обоих государствах. В Польше члены оппозиционных партий относятся с большим недоверием к правому правительству братьев Качиньских, которые находились у власти на момент проведения исследования. Этот конфликт немного сгладился с течением времени, с тех пор как новое либерально-консервативное правительство Туска пришло к власти в ноябре 2007 г., вскоре после того, как был проведен опрос представителей элитных групп (май — август 2007 г.).

Оценка качества демократии

Обе части исследования включали просьбу к респондентам оценить каче-

ство демократии в их стране: «Насколько демократическим является сегодня управление Вашей страной?». Этот вопрос может служить индикатором закондательной обоснованности демократической политической системы. Так как подавляющее большинство элит и населения выражали поддержку демократии и лишь небольшое число граждан демонстрировало сочувствие недемократическим типам государственного режима, можно ожидать, что законность демократии в этих странах не подвергается сомнению, но может испытать некоторое негативное воздействие в результате размышлений о том, что демократическая система не работает так, как она могла бы работать.

Во всех семи странах качество демократии получило высокую оценку респондентов-парламентариев, где средние показатели превышали .80 в двух старых демократиях и Южной Африке. Чили, Польша и Южная Корея следовали со средними показателями между .70 и .75. Средний показатель в Турции оказался единственным, который не превысил .70. Оценка, данная журналистами, близка к той, которую дали парламентарии с двумя заметными исключениями: Южная Африка и Турция. В этих двух странах журналисты гораздо более критично настроены в оценке качества демократического управления, чем парламентарии. Это может объясняться тем фактом, что в данный момент обе страны управляются доминирующей партией, которой принадлежит большинство мест в парламенте. В обеих странах не только журналисты, но и парламентарии, представляющие более слабые оппозиционные партии, оценивают состояние демократии менее позитивно, чем члены партии большинства. В Южной Африке средний показатель для парламентариев, представляющих Африканский Национальный Конгресс, средний показатель составляет .91, тогда как средний показатель для депутатов оппозици-

онных партий составляет всего лишь .61. В Турции разница между парламентариями, представляющими партию большинства, и оппозиционерами составляет .20 (.69 и .49). Таким образом, в этих двух странах журналистам принадлежит важнейшая функция контроля за действиями правительства.

Оценки граждан, участвовавших в опросе, показывают достаточно низкий уровень политической удовлетворенности. Даже данные для шведских граждан не превышают в среднем .72. За этим показателем вплотную следует Южная Африка. Средние цифры в других странах располагаются между .52 для Польши и .66 для Чили. Кроме того, Восточная Германия менее удовлетворена положением дел, чем Западная (.54 к .68). Однако поддержка правительства, а не оппозиционных партий не влияет на оценку гражданами ситуации в той же мере, в какой она затрагивает оценку, даваемую представителями элит.

Для того чтобы определить факторы, влияющие на эту оценку, были произведены три множественных линейных регрессионных анализа. Таблица 2 показывает влияние личных характеристик (уровень образования, правые или левые политические предпочтения, симпатии к правительственным и оппозиционным партиям и т.д.), демократических ценностей (поддержка демократии, внутреннее понятие демократии)⁴¹ и оценку политической активности (оценивается отношение правительства к вопросам защиты прав человека, доверие к основным политическим институтам) при оценке качества демократии. В анализ была также включена фиктивная переменная для новых и старых демократий, что помогло понять, отличаются ли новые демократии более низким уровнем законодательного обеспечения.

Кроме того, был использован баланс для того, чтобы уравновесить различные группы данных, отобранные для анализа в Международном опросе о жизненных

ценностях. Респонденты из Восточной и Западной Германии воспринимались как представители двух стран. Граждане Восточной Германии относились к представителям новой демократии, тогда как западные немцы относились к старой демократии⁴².

В первой регрессионной модели данные по парламентариям и гражданам были объединены для того, чтобы попытаться уловить системные различия между этими двумя группами. Было определено, что в анализе задействована выборка в размере 100 парламентариев на одну страну. Применяя одновременно оба баланса, количество участвующих в опросе респондентов стало равняться 8 000 в Международном опросе и 700 парламентариев. Это обозначает, что парламентарии составили приблизительно 8% от общего числа респондентов. В силу их гораздо меньшего числа ответы парламентариев выражаются в гораздо меньшем общем результате. Это потребовало, в свою очередь, проведения отдельного анализа для того, чтобы определить, насколько систематическим является отличие этой группы от других при изучении воздействия независимых переменных. Третья регрессионная модель в конечном итоге включила два показателя оценки парламентариями деятельности правительства как независимых переменных.

Согласно первой регрессионной модели, выделяются четыре переменные, которые имеют очень большое значение для оценки качества демократии: воспринимаемое уважение по отношению к правам человека; политическое доверие; фиктивная переменная для старых и новых демократий; поддержка демократии. Доверие к правительственным институтам (правительство, парламент, политические партии) может считаться косвенным показателем деятельности системы. Анализ подтверждает, что функционирование системы существенно влияет на оценку качества демократии. Поддержка демократии чрезвычайно важна. Одна-

Table 2: The Impact of Political Satisfaction on the Evaluation of the Quality of Democracy
(Multiple regression analysis, standardized regression coefficients)

	Chile	Germany	Poland	South Africa	South Korea	Sweden	Turkey
Parliamentarians							
Intercept	(.33)	(.17)	(n.s.)	(.44)	(.48)	(.27)	(n.s.)
Education ¹	n.s.	n.s.	n.s.	-.18	n.s.	n.s.	n.s.
Satisfaction with economic performance of government ²	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Satisfaction with democratic performance of government ³	n.s.	.47	.33	.30	.38	.32	n.s.
Respect for human rights ⁴	.40	.29	.28	n.s.	n.s.	.27	.30
Trust in institutions ⁵	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	.21	.29
Left-Right Scale	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	.18
Member of government vs. opposition parties	.30	n.s.	.35	.46	.23	n.s.	n.s.
Explained variance (r^2)	.36	.48	.66	.49	.27	.34	.31
Population							
Intercept	(.46)	(.29)	(.17)	(.28)	(.37)	(.38)	(.20)
Education ¹	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	.07	n.s.	n.s.
Trust in institutions ⁵	.09	.16	.14	.22	.08	.33	.25
Respect for human rights ⁴	.26	.39	.34	.32	.33	.23	.36
Left-Right Scale	n.s.	n.s.	.19	.08	n.s.	n.s.	.07
Support for government vs. opposition parties	.18	.12	n.s.	.18	. ⁶	n.s.	n.s.
Explained variance (r^2)	.12	.24	.21	.29	.29	.24	.27

Source: TRI Elite Survey 2007 and World Values Survey 2005/06

1 lower secondary, higher secondary, tertiary

2 Satisfaction with government performance regarding provision of basic social and economic services, i.e. progressive taxation, unemployment benefits, prospering economy (both surveys) plus provision of jobs, shelter, food and water for everyone (only elite survey)

3 Satisfaction with government performance regarding basic participation and liberty rights, i.e. free elections, civil rights, equal rights for women (both surveys) plus freedom to criticize the government, equality of the vote, minority rights (only elite survey)

4 "Extent of respect for individual human rights nowadays here in this country"

5 Confidence in governmental institutions (executive, legislature, courts, police, public administration) and political parties

6 Question on vote intention not asked in South Korea

ко она имеет несколько односторонний эффект, указывая на то, что респонденты, которые однозначно выбирают демократический режим, демонстрируют большую степень удовлетворения работой демократической системы. Как можно предположить, удовлетворение качеством демократии выше в старых, чем в новых демократиях. Однако график 5 показывает, что это оказывается несправедливым в отношении Южной Африки⁴³.

Второй регрессионный анализ был ограничен только группой парламентариев. Общие значения для этой регрессионной модели значительно выше, чем для первой (от .361 до .274), что подтверждает предположение о том, что взгляды и восприятие элитной группы гораздо более структурированы, чем общества в целом⁴⁴. Так же как и в первой модели, воспринимаемое отношение к правам человека и доверие к политическим институтам оказываются значительными. Респонденты в новых демократиях опять оказались менее удовлетворены тем, как функционируют основные демократические институты в их странах. Противостояние между членами государственных структур и оппозицией также было достаточно ощутимым. Это подтверждает тот факт, что эволюция качества демократии не является независимой от партийных политических предпочтений респондентов, как можно было бы предположить исходя из демократических теорий. Партийная конкуренция явно не способствует существованию более структурированной системы взглядов среди представителей элиты, но она влияет на восприятие ими политической системы в целом. Среднее различие между парламентариями в правительстве и оппозиционных партиях составило .18, тогда как этот показатель равнялся лишь .12 среди электората этих же партий. Самая заметная разница наблюдалась среди избирателей в Южной Африке — .18. В то же самое время расхождения были значительными между

парламентариями Польши (.37), Южной Африки (.29) и Турции (.20). Этот факт свидетельствует о том, что существующие конфликты по отношению к базовым конституционным правам не могут быть разрешены в период демократизации. Наши данные показывают, что консенсус среди элит все еще не достигнут в этих трех странах даже спустя три десятилетия после начала процессов демократизации. Однако кажется, что перемены, произошедшие в правительстве в 2007 г., и в еще большей степени крушение самолета, в котором погиб президент Лех Качиньский и ряд высокопоставленных политиков Польши в 2010 г., значительно способствовали национальному единению Польши⁴⁵.

Третья регрессионная модель вводит две дополнительные переменные, которые отсутствовали в двух предыдущих. Это оценка деятельности властей по защите базовых либеральных демократических прав и экономическое благосостояние. К сожалению, вопрос об эффективности властей не был включен в Международный опрос, поэтому такой анализ был проведен только в рамках опроса парламентариев. Он выявил дополнительные причины, объясняющие более чем 40% вариативность, и в то же время показал наличие только одного существенного индикатора, который помогал проанализировать отношение к действиям власти по защите базовых прав. Показательные возможности других переменных оказались достаточно ограниченными. Переменная, связанная с деятельностью новых и старых демократических систем, оказалась эффективной для анализа на уровне 5%, но ее значимость оказалась низкой. Регрессионная модель, таким образом, подтвердила, что восприятие деятельности властей в отношении защиты либеральных демократических прав является чрезвычайно важной для понимания правовой базы демократических политических систем, причем это в полной

мере относится и к старым демократиям. Правительства несут на себе огромную ответственность за поддержание функционирования демократических институтов даже в условиях консолидированных демократий.

Наконец, восприятие экономической деятельности властей, кажется, обладает меньшей значимостью, по крайней мере, с точки зрения парламентариев. Так как подобный индикатор не был включен в Мировой опрос, оказывается затруднительным определить, насколько важным он будет являться для населения стран в целом.

Выводы

Эмпирические результаты подтвердили, что элиты оказывают больше поддержки демократическим процессам, чем население. Это в полной мере относится к пяти молодым демократиям, включенным в данный анализ, где поддержка со стороны элит оказалась немного ниже, чем в двух устоявшихся демократических государствах. Значительное большинство населения также поддерживает демократические процессы, но их отрицание недемократических сил не так очевидно.

Как элиты, так и население в целом считают демократию ведущим возможным типом государственного устройства, который гарантирует и защищает основные гражданские свободы и политические права. Вместе с тем ответственность за благосостояние населения в стране также считается значимым моментом как представителями элитных групп, так и населением в целом. Однако лишь немногие из обеих групп ассоциируют демократию с экономическим процветанием и разделяют исключительно инструментальный подход к демократии.

Парламентарии из правящих и оппозиционных партий значительно различаются в своих оценках эффективности государственного функционирования. Так как конфликт в отношении экономиче-

ских и социальных стратегий оказывается самым сложным для разрешения между ведущими политическими партиями демократической системы⁴⁶, совершенно не удивляет восприятие экономической деятельности властей. Однако разногласия в отношении к деятельности властей по защите основных либеральных демократических прав свидетельствуют о гораздо более глубоком политическом конфликте. Такие конфликты, возможно, неизбежны в условиях новых демократий, которые все еще идут по пути достижения консенсуса о том, как эти права должны быть реализованы на практике. Согласно нашим данным, подобные конфликты были хорошо знакомы Польше вплоть до недавнего времени. Они носят более глубокий характер в Турции, где конституционный спор о политической роли ислама является наиболее сложным.

Тот факт, что качество демократии получило гораздо более низкую оценку парламентариями из оппозиционных партий и среди простых граждан, свидетельствует о существовании значительного недовольства части оппозиционных партий и населения. Однако это может также говорить о несовпадении демократических ожиданий и демократической реальности.

Каждая из семи демократий в нашем исследовании имеет свой собственный портрет. Результаты подтверждают, что консолидация демократии зависит от специфических для каждой страны факторов, включая процессы, в силу которых демократия изначально устанавливается. Тогда как демократия как таковая уже является неоспоримой в пяти новых демократических государствах нашего исследования, глубокие противоречия среди элиты в отношении ее основных черт и в особенности конфликты между властью и оппозицией относительно аспектов функционирования продолжают происходить в Турции, что может нанести урон процессам консолидации демократических сил в этой стране. В то же

время наши данные подтверждают, что противоречия и конфликты, связанные с экономическим развитием, которые бы-

ли основной причиной неудач демократии в межвоенный период в 20 в., потеряли свою прежнюю значимость⁴⁷.

- ¹ Предыдущая версия этой статьи была представлена на Конференции IPSA-ECPR «Что же произошло с Северо-Югом?». Сан-Паулу, 16–19 февраля 2011 г.
- ² Inglehart R., Welzel Ch. *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge : Cambridge University Press, 2005. P. 2.
- ³ Lipset S.M. *Political Man*. London: Heinemann, 1960 ; Vanhanen T. *Democratization. A Comparative Analysis of 170 countries*. London: Routledge, 2003.
- ⁴ Inglehart R., Welzel Ch. *Op. cit.* P. 2.
- ⁵ Scheuch E.K. *Social Context and Individual Behavior* / ed. by M. Dogan, S. Rokkan: *Quantitative Ecological Analysis in the Social Sciences*. Cambridge (MA) : MIT Press, 1969. P. 133–155.
- ⁶ Rustow D.A. *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model* // *Comparative Politics*. 1970. Vol. 2. P. 337–64 ; Przeworski A. *Democracy and the Market. Political and Economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press, 1991.
- ⁷ Lijphart A. *The Structure of Inference* / ed. by G.A. Almond, S.Verba. *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park : Sage Publications, 1980. P. 50.
- ⁸ McClosky H. *Consensus and Ideology in American Politics* // *American Political Science Review*. 1964. Vol. 58. P. 361–82 ; McClosky H., Brill A. *Dimensions of Tolerance*. New York : Russell Sage Foundation, 1983.
- ⁹ Hanp., Almond G.A., Verba S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton : Princeton University Press, 1963 ; Miller A.H., Hesli V., Reisinger W. *Conceptions of Democracy Among Mass and Elite in Post-Soviet Societies* // *British Journal of Political Science*. Vol. 27. P. 157–90; van Beek U. *Democracy under Scrutiny: Elites, citizens, cultures* / ed. by U. van Beek. *Op-laden* : Barbara Budrich Publishers, 2010.
- ¹⁰ Baker K.L., Dalton R., Hildebrandt K. *Germany Transformed. Political Culture and the New Politics*. Cambridge (MA) : Harvard University Press, 1981. P. 24.
- ¹¹ Almond G.A., Verba S. *Op. cit.* P. 312.
- ¹² *Ibid.* P. 313.
- ¹³ Conradt D.P. *Changing German Political Culture* / ed. by G.A. Almond, S.Verba. *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park : Sage Publications, 1980. P. 212–72.
- ¹⁴ Lipset S.M. *Op.cit.*
- ¹⁵ См. Diamond L. *The Spirit of Democracy*. New York: Holt Paperbacks, 2008. P. 303–13.
- ¹⁶ Lipset S.M. *Op. cit.*
- ¹⁷ *Ibid.* P. 82.
- ¹⁸ Almond G.A., Verba S. *Op. cit.*
- ¹⁹ Conradt D.P. *Op. cit.* P. 212–72 ; Baker K.L., Dalton R., Hildebrandt K. *Op. cit.* ; Mohler P.Ph., Götze H. *Worauf sind die Deutschen stolz? / P.Ph. Mohler, W. Bandilla (Hrsg.). Blickpunkt Gesellschaft 2. Einstellungen und Verhalten der Bundesbürger in Ost und West*. *Op-laden* : Westdeutscher Verlag, 1992. S. 45–63.
- ²⁰ Bratton M., Mattes R. *Support for Democracy in Africa: Intrinsic or Instrumental?* // *British Journal of Political Science*. 2001. Vol. 31. № 3. P. 447–74.
- ²¹ Rohrschneider R. *Learning Democracy. Democratic and Economic Values in Unified Germany*. Oxford : Oxford University Press, 1999.
- ²² Bürklin W.P., Rebenstorf H. *Eliten in Deutschland: Rekrutierung und Integration*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1997.
- ²³ Arzheimer K. *Gesellschaftliche Wertorientierungen, Staatszielvorstellungen und Ideologien* // *Wächst zusammen, was zusammengehört?* / O.W. Gabriel, J.W. Falter, H. Rattinge (Hrsg.). Baden-Baden : Nomos, 2005. S. 285–313.
- ²⁴ Miller A.H., Hesli V., Reisinger W. *Conceptions of Democracy Among Mass and Elite in Post-Soviet Societies* // *British Journal of Political Science*. 1997. Vol. 27. P. 157–90.
- ²⁵ Fuchs D., Guidorossi G., Svensson P. *Support for the Democratic System* // *Citizens and the State* / ed. by H.-D. Klingemann, D. Fuchs. Oxford : Oxford University Press, 1995. P. 345.

- ²⁶ Democracy under Construction: Patterns from four Continents / ed. by U. van Beek. Opladen : Barbara Budrich Publishers, 2005 ; Democracy under Scrutiny: Elites, citizens, cultures / ed. by U. van Beek. Opladen : Barbara Budrich Publishers, 2010.
- ²⁷ Таблицы и графики приведены в соответствии с оригинальным текстом автора.
- ²⁸ Отсутствие хорошо определенного пространства для медиаэлит подразумевало, что принцип выбора ведущих журналистов отличался в каждой стране, это предполагало использование дополнительных переменных для этой группы респондентов. Вместе с тем результаты изучения этой группы дают дополнительное представление о том, что существуют систематические отличия между политическими и медиаэлитами, и это отражено в графиках.
- ²⁹ Abold R., Wenzel E. Die Größe des Kuchens und seine Verteilung // Wächst zusammen, was zusammengehört? / O.W. Gabriel, J.W. Falter, H. Rattinger (Hrsg.). Baden-Baden : Nomos, 2005. S. 221–246.
- ³⁰ См.: Gabriel O.W. Wächst zusammen, was zusammen gehört? / O.W. Gabriel, J.W. Falter, H. Rattinger (Hrsg.). Baden-Baden : Nomos, 2005. С. 385–423.
- ³¹ Diamond L. The Spirit of Democracy. New York : Holt Paperbacks, 2008. P. 31–34.
- ³² McClosky H. Consensus and Ideology in American Politics // American Political Science Review. 1964. Vol. 58. P. 361–82 ; McClosky H., Brill A. Dimensions of Tolerance. New York : Russell Sage Foundation, 1983.
- ³³ Hoffmann-Lange U. Studying Elite vs. Mass Opinion / The Sage Handbook of Public Opinion Research / ed. by W. Donsbach, M.W. Traugott. L. : Sage Publications, 2008. P. 53–63.
- ³⁴ Коэффициент значимости для двух показателей есть альфа = .82 для демократических единиц, альфа = .55 для экономически активной роли правительства среди парламентариев, альфа = .73 и альфа = .53 среди населения. Так как значения этих коэффициентов менее чем удовлетворительные, нужно учитывать, что коэффициент надежности только трех переменных обычно ниже, чем коэффициенты большего числа переменных. Также нужно отметить, что два измерения демократии не являются статистически независимыми. Коэффициент корреляции $r = .23$ среди парламентариев и $r = .45$ для общего населения.
- ³⁵ Miller A.H., Hesli V., Reisinger W. Conceptions of Democracy Among Mass and Elite in Post-Soviet Societies // British Journal of Political Science. 1997. Vol. 27. P. 157–90 ; Jacek W. Elite Circulation and Consolidation of Democracy in Poland // Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe / ed. by John Higley, Jan Pakulski, Włodzimierz Wesołowski. Houndmills : Macmillan Press, 1998. P. 163–87.
- ³⁶ Bratton M., Mattes R. Support for Democracy in Africa: Intrinsic or Instrumental? // British Journal of Political Science. 2001. Vol. 31. № 3. P. 473.
- ³⁷ Almond G.A., Verba S. Op. cit.
- ³⁸ Максимальная разница между двумя показателями была или —1, или +1. Респонденты со значением от +0.1 и —0.1 были кодированы как «сбалансированные», большие отклонения в отрицательную сторону обозначались как «инструментальные», большие позитивные отклонения — как «внутренние».
- ³⁹ Процент респондентов с преимущественно инструментальным подходом к демократии был выше в Южной Корее (19.4%), Южной Африке (18.6%) и Турции (13.1%).
- ⁴⁰ Анализ этого вопроса ограничен изучением группы парламентариев, потому что вопрос о принадлежности к партии не был включен в шведскую и южнокорейскую анкеты. Более того, большинство журналистов, опрошенных в Турции, отказались отвечать на этот вопрос, так же как и в Польше, где число отказов достаточно велико. Принимая во внимание большое количество недостающей информации, журналисты должны были быть исключены из анализа в этом пункте.
- ⁴¹ Необходимо отметить, что сложно делать какие-либо предположения априори о воздействии этих двух индикаторов. Тогда как более высокий уровень поддержки демократии может укрепить правовую основу демократической системы, нельзя сбрасывать то, что и более настоятельные требования демократии могут расшатывать ее. То же самое оказывается справедливым в отношении понимания демократии как таковой.
- ⁴² Все немецкие парламентарии были отнесены к группе старой демократии. Это было сделано исходя из двух соображений. Во-первых, потому что только 21 восточно-немецкий парламентарий принял участие в опросе. Во-вторых, как уже было упомянуто выше, потому что различия между двумя группами немецких парламентариев незначительны, т.к. принадлежность к партиям и парламентская среда имеют сглаживающий эффект.
- ⁴³ Так как регрессионный анализ включал и респондентов, кто не демонстрировал безоговорочную поддержку демократии по сравнению с недемократическими типами режимов, можно предположить, что оценка качества демократии не является хорошим показателем правовой обособленности для этих респондентов. С целью контроля такого возможного эффекта был проведен

дополнительный регрессионный анализ, в который были включены лишь респонденты, однозначно предпочитающие демократические формы правления. Этот анализ представил почти сходные результаты, и поэтому они здесь не приводятся.

⁴⁴ Converse Ph.E. The Nature of Belief Systems in Mass Publics // Ideology and Discontent / ed. by David E. Apter. New York : The Free Press, 1964. P. 206–61.

⁴⁵ Мы должны учитывать, что проводимые исследования ценны как инструмент изучения политической культуры, но они не могут предвидеть неожиданных изменений, связанных с влиянием непредвиденных факторов.

⁴⁶ Hoffmann-Lange U. The Saliency of the Socio-Economic Cleavage in Old and New Democracies // Democracy under Scrutiny: Elites, citizens, cultures / ed. by U. van Beek. Opladen : Barbara Budrich Publishers, 2010. P. 173–200.

⁴⁷ Huntington S.P. The Third Wave. Norman : The University of Oklahoma Press. 1991 ; Berg-Schlosser D. The Impact of the Great Depression on Democracy // Democracy under Stress / ed. by U. van Beek. Leverkusen Opladen : Barbara Budrich, 2012. P. 47–57.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ И СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА¹

Маурицио Котта

Теория элит: ключевые достижения и открытые вопросы

За последние годы теория элит, в частности исследования отношений между структурой элит и особенностями режима, снова стала весьма актуальной в мире политической науки. Несомненно, работы Джона Хигли с соавторами², демонстрирующие, что тип режима и его стабильность могут быть связаны с единством и разобщенностью элит, а единство элит может основываться на договоре или идеологической общности, внесла значительный вклад в пробуждение интереса к этой теории. Эти исследования также дали нам новые знания о способах преодоления разобщенности элит.

Хотя было бы интересно рассмотреть некоторые вопросы, связанные с различными аспектами, затронутыми в упомянутых совместных исследованиях, в этой статье будут сформулированы некоторые новые вопросы развития полноценной политической теории элит, актуальность которых связана с важностью теоретических и эмпирических исследований, упомянутых выше. Конечно, эти вопросы не являются полностью новыми, т.к. они уже формулировались такими классиками теории элит, как Моска и Парето.

Затронутые ниже вопросы связаны преимущественно с властью и происхождением элит. Многие исследования рассматривают существование элит (в особенности политических), их способность к функционированию и воздействию на ситуацию на уровне существующего государственного образования (национального государства) как нечто данное. Тем не менее эти положения

не могут быть приняты безоговорочно. Верно, что в большинстве случаев элиты представляются сложившимися, обладающими значительными ресурсами и контролирующими ситуацию. Тем не менее это не всегда так. История знает множество примеров слабых элит, не способных контролировать ситуацию: такие элиты только после значительных потрясений сменяются сильными и эффективными элитами.

Здесь возникают два вопроса: почему и при каких условиях политические элиты теряют контроль над ситуацией и становятся уязвимыми? Как формируются новые элиты и каким образом они приобретают влияние? К этим вопросам можно добавить еще один: что происходит в ситуации «междувластия», когда ни одна элита не обладает контролем над ситуацией и царит неопределенность? Эти вопросы приобретают особую значимость в периоды кризиса режима, в особенности смены режима. Кризисы режима тесно связаны с кризисами элит, находившихся до того у власти, а переход к новому режиму часто сопровождается периодом неопределенности новых восходящих элит. Важно заметить и то, что смена режима не только связана со сменой структуры элит (от разобщенности к единению, от идеологического единства к договоренности и т.д.), но и, как правило, влечет за собой частичную или полную смену элит.

Еще одна ситуация, представляющая особый интерес, та, в которой сами элиты претерпевают значительные изменения. К этой ситуации мы обратимся позже. Для начала необходимо рас-

смотреть зависимость между элитами и государственным образованием. Во избежание недоразумений отметим, что термин «государственное образование» будет употребляться для обозначения политического сообщества, легко распознаваемого, отличимого от других политических пространств и относительно независимого от них, — того, что Вебер назвал бы *politischer Verband*. Сегодня типичным государственным образованием является национальное государство³. Политические элиты обычно связаны с определенным государственным образованием. Другие рассматриваемые в этой работе элиты — религиозные, экономические, культурные — в гораздо меньшей степени зависят от государственного образования, поскольку принадлежат к разным сферам влияния (некоторые из них могут носить глобальный характер). В целом политические элиты являются «локальными» в том смысле, что они тесно связаны с территорией суверенного государства. Это не значит, что они полностью лишены влияния на других территориях, которое может быть особенно важным в определенные периоды, но обычно сфера их действия скорее «национальна», чем «наднациональна». Масштаб национального горизонта зависит от многих обстоятельств. Он может быть весьма значительным, как в случае Бразилии или США, или довольно ограниченным, как в случае Люксембурга или Сингапура. «Национальный» характер элит подразумевает, что связанные с ними процессы формирования, изменения и трансформации обычно протекают в рамках существующего государственного образования и не свободны от проблем данного образования. Жизнедеятельность политической элиты тесно связана с институтами государственного образования, и эти институты играют значительную роль в процессах рекрутирования, обновления и приобретения законного статуса самими элитами. Эта связь особенно сильна в либерально-

демократических государственных образованиях, где все ключевые моменты жизнедеятельности элит в высокой степени институционализированы и находятся под строгим контролем. В этом отношении проблема разобщенности и единства политических элит является проблемой государственного образования.

В этом контексте не следует забывать, что элиты не являются данностью, более того, они не являются чем-то вечным. Они возникают, меняются и даже исчезают. Что становится с политическими элитами при изменении государственного образования? Если в определенный момент горизонт государственного образования изменится в большую или меньшую сторону, изменятся ли и элиты? Какова роль элит в этих преобразованиях, и как последние влияют на элиты?

Приведем несколько примеров. Распад Советского Союза и образование ряда независимых государств (переход от общего государственного образования к ряду отдельных государственных образований) связаны с кризисом советской элиты и ее неспособностью сохранить целостность СССР, а также становлением новых (региональных) элит в государствах-преемниках. Схожая ситуация сложилась и в случае Югославии и ее государств-преемников. Другими примерами одновременной смены элит и режимов являются бывшие государства-сателлиты Центральной Европы, в особенности если мы проследим дальнейшее развитие их политических режимов в контексте Советского блока. В этих государствах распад СССР сделал возможным восстановление суверенитета, который сопровождался сменой режима и трансформацией элит. Случай Бельгии, а точнее процесс бельгийской федерализации, также говорит о наличии тесной связи между политическим сообществом, институциональной структурой и структурой элит. ГДР и ее последующее слияние с ФРГ — это еще одна, более

сложная вариация сочетания этих факторов: определенная автономия, полученная в результате кризиса советского доминирования, привела к кризису режима и элиты, за которым последовало присоединение восточных провинций к более крупному политическому сообществу, что, в свою очередь, означало интеграцию региональных элит в институциональные структуры более крупной структуры элит Федеральной республики.

Очевидно, что такие события, как победы и поражения на выборах, кабинетные перестановки и подобные политические явления, происходят не так часто. Тем не менее они имеют место, и т.к. их последствия весьма значительны, их нельзя исключить ни из теоретического, ни из практического рассмотрения. Слишком смелым было бы и заявление, что политология полностью игнорирует такие явления. Они кратко рассматриваются в работах, посвященных становлению современных национальных государств⁴ и анализу развития государства на территориях колоний⁵. Тем не менее систематическое исследование закономерностей в отношении между изменением государственного образования и трансформацией элит до сих пор не было осуществлено.

Поскольку в данной статье представляется невозможным провести полноценный анализ отношения между государственными образованиями и элитами, мы лишь предложим ниже ряд упрощенных утверждений, а затем подробно рассмотрим смежные проблемы элит в контексте особого случая трансформации государственного образования — процесса европейской интеграции.

Создание нового государственного образования является крупномасштабной политической трансформацией, влекущей за собой высвобождение значительных ресурсов для преодоления инерции. Таким образом, преданная своему делу элита «строителей государ-

ственного образования» является важнейшей предпосылкой для успешного завершения данного процесса. Аристократические и бюрократические элиты монархий были в большинстве стран Европы ключевыми акторами становления национальных государств⁶. Коммунистическая элита, сплотившаяся вокруг Ленина и позднее Сталина, сформировала Советский Союз и Советскую империю после распада Российской империи на заре Первой мировой войны и революции 1917 г.

Структура элит, принимающих участие в создании нового государственного образования, в большинстве случаев оказывает влияние на свойства политического сообщества и его институтов. Сплоченная элита, скорее всего, сформирует централизованное государственное образование, а неоднородная элита — децентрализованное. Эту тенденцию легко проследить на примерах современной Франции и США.

Элиты, ответственные за формирование государственного образования, с высокой степенью вероятности будут и управлять им, но становление нового государственного образования, вполне возможно, повлечет за собой некоторую адаптацию к новым условиям. Может произойти расширение исходного элитарного круга (посредством кооптации, например) с целью обеспечения более широкой поддержки нового образования. Институты нового сообщества будут играть важную роль в воспроизводстве политических элит, приобретении ими законного статуса и их обеспечения политическими инструментами.

С течением времени и под влиянием внутренних и внешних проблем развитие нового государственного образования может спровоцировать более фундаментальное изменение правящих элит. Элиты-основатели могут оказаться не в состоянии справиться с новой ситуацией и будут вынуждены уступить место свежим лицам. Кроме того, необходимо

также принять во внимание то, что новое государственное образование может оказаться несостоятельным, тем самым обрекая политические элиты на провал.

Случай Евросоюза и недавние события процесса европейской интеграции дают возможность проанализировать некоторые из упомянутых аспектов. Созданный как Европейское Экономическое Сообщество, Евросоюз изначально обладал чертами настоящего политического сообщества. Эти свойства получили значительное развитие с течением времени, оставляя мало сомнений в том, что сегодня ЕС должен рассматриваться как государственное образование: он является сложившейся системой институтов и широкого спектра политических обязательств. Европейское гражданство, официально признаваемое уже несколько лет⁷, скорее уподобляет ЕС известным государственным образованиям (в особенности федеральным), чем международным организациям. Таким образом, кажется целесообразным исследовать отношение элит и европейской интеграции.

Европейская интеграция:

Европа элит или государственное образование без элиты?

Роль элит зачастую недооценивается в исследованиях по процессу европейской интеграции. В своей недавней работе Халлер определил ЕС как «элитарный процесс»⁸. Другие исследователи указывают, что процесс европейской интеграции существует с «коллективного позволения» масс, которое дает элитам возможность управлять им, не придавая особого внимания мнению населения⁹.

Подобные взгляды довольно популярны, многие придерживаются мнения, что процесс создания нового европейского государственного образования контролируется элитами. Но кто такие эти элиты? Ответ довольно прост: национальные элиты государств, принявших решение о запуске процесса интеграции,

за которыми следуют элиты присоединившихся позже стран. Не стоит отрицать и роли экономических элит, интеллектуалов и технократов в разработке идей и механизмов реализации процесса. Тем не менее ключевые решения принимаются национальными правительствами и их политическими лидерами¹⁰. Другими словами, национальные элиты, получившие законный статус в рамках национальных институтов, несут основную ответственность за создание и развитие нового государственного образования, а также его функционирование. Существуют причины считать, что эти национальные элиты поддерживали процесс создания нового европейского государственного образования, т.к. осознавали выгоды, которые принесет решение неразрешимых на национальном уровне проблем¹¹.

Кроме того, центральные институты Европейского Союза — Еврокомиссия и такие органы, как Европейский суд и Европарламент, — также внесли свой вклад в данный процесс. Подготавливая почву, предлагая решения, увеличивая масштаб евроинтеграции, они связали воедино ключевые решения, принимаемые правительствами стран-участниц, тем самым способствуя консолидации институциональной базы ЕС¹². Справедливо ли будет сказать, что национальным элитам в создании нового государственного образования содействовали исключительно европейские элиты? Возникла ли на почве институтов ЕС некая европейская элита, отличная от элит национальных? Ответ неоднозначен. С одной стороны, институциональная база ЕС (в особенности Совет министров и Европейский совет) внимательно следит за сохранением функций национальных элит. С другой стороны, в рамках ЕКС были созданы институты, основанные скорее на союзном, нежели национальном принципе. Тем не менее их способность к порождению интегрированной элиты, крепко укорененной на европейском уровне

не, сегодня все еще весьма ограничена. Очевидно, что базирующимся в Брюсселе политикам Еврокомиссии и Европарламента недостает стабильности, последовательности, согласованности и организационной структуры, присущих национальным элитам. Это объясняется во многом тем, что механизмы рекрутирования этих институтов контролируются в основном национальной политикой. Члены Еврокомиссии все еще отбираются национальными правительствами (с тем единственным ограничением, что их назначение не может считаться недопустимым другими членами правительства страны или Европарламента). Схожим образом члены Европарламента являются продуктом национального рекрутирования, национальных кампаний и выборов¹³. Даже будучи организованными европейскими партиями и Европарламентом¹⁴, они отчитываются в своих действиях на преимущественно национальном уровне.

Можно сказать, что сильнейшие элиты ЕС все еще децентрализованы, в то время как центр представляет собой лишь зарождающуюся элиту. Европейское государственное образование поддерживается стремлением «местных», т.е. национальных, элит к сотрудничеству (при содействии все еще слабой центральной элиты). По этой причине представляется более корректным говорить о «многосоставной европейской системе элит», чем о собственно европейской элите. Эта система состоит из национальных элит, которые по отдельности действуют на национальном уровне, но могут и объединиться для осуществления деятельности на европейском уровне. Их дополняет зародыш собственно европейской элиты. Эта система полицентрична, но, как будет показано ниже, она также является продуктом консенсуса — ее целостность базируется на положительной оценке интеграционных процессов.

На основе этих общих соображений мы можем провести исследовательский

анализ перспектив изменений и определить их возможное направление. Вначале мы обратимся к институциональным изменениям, произошедшим в ЕС с принятием Лиссабонского договора, а затем проанализируем отношение национальных элит к ЕС, используя данные недавнего исследовательского проекта¹⁵, в заключение мы обсудим влияние глобального экономического кризиса на европейское государственное образование.

Лиссабонский договор и европейская система управления

За годы существования Евросоюза в его рамках сформировалась сложная и оригинальная в плане институциональной формы и политических обязательств система управления, которая на сегодняшний день все еще развивается. Лиссабонский договор, которым завершился непростой процесс принятия конституции Евросоюза, после того как некоторые страны-участницы отвергли так называемую Конституцию ЕС, является одним из наиболее важных этапов этой эволюции. Посредством анализа изменений, внесенных данным договором, мы постараемся выделить элементы преемственности и нововведения, имеющие отношение к теме данной работы.

Нововведения в сфере институциональных систем управления, представленные в Лиссабонском договоре, придали новые черты европейской форме управления (ЕФУ). Эти нововведения — посты «постоянного» председателя Совета, верховного представителя по внешней политике и политике безопасности, а также новые стандарты законодательного процесса, осуществляемого Советом, и новое определение роли Европарламента в нем — интересны не только сами по себе, но и как показатели природы европейской инициативы и динамики ее развития. Даже не рассматривая новую форму ЕФУ и значение недавних изменений в подробностях, мы можем выделить основные черты этих преобразований и

понять, какое влияние они оказывают на структуру европейской системы элит.

В первую очередь необходимо рассмотреть поступательность развития существующих институтов. Эта черта особенно заметна в случае Европарламента, который шаг за шагом увеличивает свое влияние. Во-вторых, необходимо уделить внимание тенденции к решению функциональных проблем существующих структур путем создания новых институтов. Сегодняшнее более длительное председательство в Совете вписывается в эту тенденцию. Вместо старой системы переходящего полугодового председательства в Совет вводится новая фигура. Новый председатель, не принимающий участия, в отличие от других членов Совета, в национальных процессах, которые определяют продолжительность их нахождения на посту, является не только важным компонентом Совета, но и «внешним человеком». «Дополняющий» характер нового поста подчеркивается тем, что традиционное переходящее председательство не было отменено, а лишь потеряло в статусе. Учреждение дополнительных институтов приводит к их пролиферации. Результаты этого процесса весьма впечатляющие: если в расчет принять и председателя Еврокомиссии, число «председателей» Евросоюза увеличивается до трех!

Введение поста верховного представителя по внешней политике и политике безопасности говорит о другом типе изменений, который можно назвать оптимизацией существующих институтов: уже существующий институт — верховный представитель по общей внешней политике и политике безопасности — был объединен с постом комиссара ЕС по международным отношениям. Это упрощение уравнивается институциональным усложнением: пост генерального секретаря Европейского совета и позиция верховного представителя по общей внешней политике и политике безопасности, до того объединенные, снова были раз-

делены. Более того, верховный представитель находится где-то между Советом и Комиссией, представляя собой гибридную институциональную фигуру. Эти черты постлиссабонских преобразований многое говорят нам о процессе европейской интеграции. Точнее, они подразумевают совместное существование различных движущих сил, как-то:

— самообразующийся фактор роста. Развитие европейского государственного образования как в плане территориального расширения, так и расширения полномочий требует постоянной адаптации и усиления его институтов таким образом, чтобы они соответствовали потребностям процесса принятия решений и были (демократически) легитимными;

— институциональный фактор инерции. Существующие институты ЕС на сегодняшний день глубоко укоренены и достигли взаимного равновесия, следствием чего является высокая сопротивляемость изменениям. Этот фактор способствует росту через создание дополнительных институтов, а не замену или радикальную реструктуризацию существующих;

— дробление акторов и потребностей. В отсутствие доминирующего актора/коалиции, способной определить долговременную совокупность требований и потребностей и представить легитимное руководство, процесс изменений сталкивается с центробежной силой, влияющей на широкий спектр акторов различной ориентации (малые/крупные страны-участницы, еврореформаторы/евроконсерваторы, национальные/европейские институты и т.д.);

— ограничения, налагаемые требованием консенсуса. Существующие стандарты требуют широкого одобрения всех конституционных изменений. Таким образом, на протяжении всей истории ЕС многие игроки использовали право вето для реализации собственных интересов;

— многосоставная природа. Доминирующая роль национальных государств

и их «суверенитетов» требует того, чтобы институциональная организация ЕС и его политические полномочия принимали во внимание существование национальных правительств. Таким образом, существует необходимость появления инновационного и поощряющего сотрудничество способа организации;

— фактор легитимности. До сих пор считается, что главный источник демократической легитимации находится на национальном уровне, в то время как общеевропейские демократические механизмы обычно упрекают в слабости в случае Европарламента и называют непрямыми в случае Еврокомиссии. Все это направляет изменения в сторону модели консенсуса, принимающей во внимание национальные демократические механизмы.

Национальные и общеевропейские принципы в европейской форме управления

Во всех национальных системах политическая жизнь имеет двоякую — местную и национальную — природу, что еще ярче выражено в случае ЕС, где политика формулируется на «местном уровне» (в данном случае эквивалентном «национальному» уровню стран-участниц) и на «национальном» — уровне Союза. Во избежание недоразумений будем называть первый уровень «национальным», а второй — «общеевропейским». Из-за четко выраженной идентичности и автономии национального уровня по сравнению с общеевропейским зачастую в этом случае используют термины «многоуровневое государственное образование»¹⁶ и «многосоставная демократия»¹⁷, тесно связанные с понятием «многосоставного гражданства»¹⁸. «Многосоставная» природа этих явлений подчеркивает то, что в политике Европейского Союза объединяются два принципа и механизма политической легитимации, присущие федеральным системам, один из них основан на составных элементах систем

и их сформированных политических базах, второй — на ЕС как метаягосударственном образовании, имеющем свою особую развивающуюся идентичность. Самое очевидное отличие от федеральных систем заключается в том, что статус и легитимность центрального уровня ЕС не превосходит статус и легитимность стран-участниц. Главная особенность «многосоставной системы» — это то, что два измерения государственного образования («национальное» и «общеевропейское») существуют совместно и ни одно из них не является главенствующим. Это означает и то, что политическая оценка интересов и их представление в ходе принятия решений зависят от того, какой из этих двух принципов применяется в данном конкретном случае. Большинство (относительное, абсолютное, квалифицированное и т.д.) «национального» уровня не совпадает с большинством общеевропейского уровня: первое — это большинство из большинства национальных уровней, последнее — большинство граждан. В нашем случае первый тип соответствует группам большинства, представленным в Совете, второй — большинству в Европарламенте. Тем не менее в случае Евросоюза все не так просто. Например, правила голосования в Совете усложнились. Если в данном конкретном случае применяется модель единогласия или простого большинства, голоса всех стран (СУ) равнозначны, и «национальный принцип» реализуется в своей «чистой форме», но когда применяется модель квалифицированного большинства (МКБ), национальный принцип теряет свою весомость. Ниццкий договор 2003 г. объединил эти два принципа (равнозначность СУ и равенство граждан ЕС). В сущности, МКБ учитывает три параметра: число стран (национальный принцип), число голосов от страны¹⁹ и доля (62%) населения ЕС, представленная голосующими странами (здесь в игру вступает общеевропейский принцип). Согласно Лиссабонско-

му договору это правило будет заменено в 2017 г. правилом двойного большинства²⁰, являющимся более ясным воплощением этих принципов. Но и в таком случае есть еще одно усложнение: блокирующая решение группа должна состоять как минимум из четырех стран для того, чтобы страны с наиболее многочисленным населением не могли помешать принятию решения. Европарламент, напротив, руководствуется «общеевропейским принципом»: все члены ЕП имеют равнозначные голоса. Тем не менее существует несколько оговорок: места в ЕП выделяются «национальным единицам», здесь принимается во внимание численность населения при преимуществе малых стран.

Институциональная структура ЕС и его правила принятия решения дают нам эмпирические данные о силах, контролирующих процесс европейской интеграции. Постепенное «усложнение» институтов ЕС и их управления отражает и различные вариации соотношения «национальных» и «общеевропейских» сил в рамках европейского государственного образования. Нововведения, представленные в ходе последней реформы институциональных систем, являются отражением некоторых парадоксов ЕС. С одной стороны, они выражают все более заметную необходимость увеличения его «рабочей мощности» и степени легитимности как объединенного государственного образования и системы принятия решений. С другой стороны, система должна оставаться стабильной, а баланс сил между национальным и обще-европейским уровнями не должен быть нарушен. Здесь необходимо помнить, что национальные элиты сохраняют за собой право вето в рамках европейского механизма принятия решений, в особенности в случае «конституционных» преобразований. Действительно, влияние этих сил увеличилось в последнее время за счет стран, где настроение «коллективного позволения» заметно ослабилось, а про-

веденные референдумы заставили национальные элиты сойти с интеграционалистских позиций.

Таким образом, институциональные изменения последних лет говорят о трансформационном динамизме ЕС, но в то же время поступательный характер этой тенденции сдерживается многосоставной системой элит, на которой зиждется ЕС. Но институциональная система не имеет свойств, благоприятствующих развитию собственно европейской элиты. Для подтверждения этих выводов обратимся к национальным элитам и их взглядам на европейское государственное образование.

Взгляды национальных элит на европейское государственное образование и его институты

Благодаря двум опросам, проведенным в рамках исследовательского проекта IntUne в 2007 и 2009 гг. (в 17 и 16 странах ЕС соответственно) и основанным на репрезентативных выборках депутатов национальных парламентов, мы можем сделать вывод о взглядах политических элит на процессы наднациональной интеграции. Нетрудно объяснить важность отношения этого «национального» компонента европейской элиты к углублению европейской интеграции. Как было показано выше, составная/многоуровневая природа ЕС отводит значительную роль национальным правительствам как представителям национальных единиц в наднациональных институтах. Кроме того, поскольку национальные правительства приобретают демократическую легитимность во всех странах-участницах при посредничестве избранных парламентов, члены этих институтов также являются де-факто частью наднациональной структуры представительства.

Поскольку отношения национальных политических элит к ЕС уже были систематически проанализированы при использовании концепции европейского гражданства в качестве пространства

для интерпретации²¹, мы обратимся к отношению к «системе управления» ЕС и выделению предпочтительных институтов для европейского государственного образования.

При анализе взглядов национальных элит мы сталкиваемся с необходимостью выбора методологии. Мы можем проанализировать их как серию N национальных выборок или как общую европейскую выборку. В сущности, собранные данные позволяют использовать обе методологии, оба подхода применимы к анализу политики ЕС. Изучение национального парламентаризма как совокупности отдельных групп национальных элит целесообразно по очевидной причине — они формируются посредством разных демократических структур, которые они наполняют в качестве национальных акторов, участвующих в деятельности советов ЕС. В то же время мы можем рассматривать их и как часть многосоставной системы элит европейского государственного образования, в которой они участвуют как индивиды. Мы также не должны забывать о том, что большинство партий, представленных в национальных парламентах, связаны с общеевропейскими партиями. С этой точки зрения целесообразно рассматривать национальных парламентариев как членов общеевропейской элиты. Тем не менее «общеевропейское» измерение все еще развито довольно слабо, т.к. связи, появляющиеся между элитами разных стран, пока что малосопоставимы по интенсивности со связями внутри национальных элит. Поэтому мы будем использовать оба подхода со следующей методологической оговоркой: как было сказано выше, в ходе проекта IntUne были собраны данные не по всем странам — участникам ЕС²², следовательно, получившаяся картина неполна. Тем не менее все основные европейские страны, «регионы» и группы стран (север/юг, восток/запад, старые/новые члены ЕС) в опросе представлены.

Перед тем как перейти к анализу, рассмотрим основные установки в отношении ЕС и его дальнейшего развития. Согласно одному из исследований²³ подавляющее большинство (86% в 2007 г. и 90% в 2009 г.) национальных политиков положительно относится к ЕС, схожая доля опрошенных подчеркивает глубокую связь со своей страной (95% в 2007 г. и 96% в 2009 г.). Ситуация изменяется, когда во внимание принимается только глубокая связь: неудивительно, что значительно меньшее количество респондентов приоритетно ассоциируют себя с ЕС, чем со своей страной (37% против 76,5% в 2007 г., 41,8% против 82,3% в 2009 г.). Национальные элиты в целом принимают европейское государственное образование, но все еще гораздо сильнее привязаны в национальном. Что касается дальнейшей интеграции, большинство представителей национальных элит поддерживает этот процесс (в обоих опросах 57,7% опрошенных дали ему оценку от 7 до 10 по десятибалльной шкале (от 0 — «интеграция зашла слишком далеко» до 10 — «необходимо углубление интеграции»)). Различия между опросами 2007 и 2009 гг. довольно незначительны, хотя очевидно, что финансовый кризис отразился на ответах респондентов.

Анализ этого отношения показывает: несмотря на то, что ощущение наличия глубокой связи с Европой соотносится с положительным восприятием дальнейшей интеграции, коэффициент этого соотношения довольно мал (коэффициент ранговой корреляции Спирмена = 0,228, корреляция значима на уровне 0,01 (данные за 2007 г.)). На самом деле соотношение этих двух измерений довольно неожиданно.

Те, кто чувствуют себя более глубоко связанными с ЕС, должны поддерживать и процесс дальнейшей интеграции. Тем не менее около четверти респондентов из этой категории выказали умеренную или слабую поддержку дальнейшей

интеграции. Среди респондентов, чувствующих себя слабо связанными с Европой, только треть высказалась против интеграции (таблица 1). Эти результаты говорят о том, что европейская интеграция зачастую поддерживается политиками, не чувствующими сильной принадлежности к Европе. Здесь нам, вероятно, придется принять во внимание и прагматические соображения, которые могут оказывать сильнее индифферентности к Европе.

Если национальные элиты рассматривать как единую элитарную группу, то, согласно нашим данным, явное большинство ключевого элемента многосоставной европейской системы элит поддерживает процесс интеграции. Во многих случаях эта поддержка сопровождается чувством принадлежности к новому государственному образованию. В других же случаях поддержка, вероятно, зиждется на прагматических соображениях, не имеющих значительной эмоциональной составляющей.

Что получится при раздроблении этой воображаемой элитарной группы на национальные компоненты? Очевидно, ситуация усложнится еще больше. Что касается чувства принадлежности к ЕС, только в одной стране — Великобрита-

нии — преобладают респонденты, не ассоциирующие себя с Европой (56%), во всех остальных странах большинство респондентов говорили о сильном или умеренном чувстве принадлежности. Что касается активной поддержки интеграции, только три страны (Дания, Франция и Польша) перешагнули пятидесятипроцентный барьер и только шесть (Бельгия, Германия, Венгрия, Италия, Португалия и Испания) — сорокапроцентный. Остальные страны расположились ниже уровня 30%. В целом из 17 стран во всех, кроме Великобритании и Эстонии, большинство высказалось в поддержку дальнейшей интеграции. Только в трех странах (Чехия, Эстония и Великобритания) доля выразивших негативное отношение значительна (превышает 25%).

Национальные элиты, рассматриваемые как отдельные национальные группы, в достаточной степени поддерживают процесс интеграции, тем не менее они должны принимать во внимание отличные мнения двух стран (среди которых одно из самых крупных государств ЕС).

От этих общих соображений перейдем к анализу более конкретных позиций по институциональной форме ЕС. Что касается основных институтов ЕС, совокупные данные 2007 г. показыва-

Таблица 1. Чувство принадлежности к Европе и отношение к интеграции, %

	Сильное чувство принадлежности	Умеренное чувство принадлежности	Отсутствие чувства принадлежности
Положительное отношение к интеграции (7-10)	Патриотический европеизм 27.0	Прагматический европеизм 26.4	Непоследовательный антиевропеизм 4.7
Нейтральное отношение к интеграции (4-6)	Спокойный европеизм 7.1	Разумный европеизм 18.5	Расчетливый антиевропеизм 4.6
Негативное отношение к интеграции (0-3)	Непоследовательный европеизм 2.2	Минимальный европеизм 5.1	Последовательный антиевропеизм 4.5

Источник: опрос IntUne 2007 г. Данные 2009 г. не включены в таблицу, т.к. их отличие от данных 2007 г. незначительно. Последняя колонка объединяет ответы «не чувствую сильной принадлежности» и «вообще не чувствую принадлежности к Европе».

ют, что подавляющее большинство (77%, из которых 43,1% выразили активную поддержку) одобряет сохранение роли стран-участниц в качестве ключевых акторов ЕС, незначительное большинство (50,8%) склоняется к передаче функций правительства ЕС Еврокомиссии, а небольшая часть этого большинства активно поддерживает эту идею. В то же время подавляющее большинство (72,5%) одобряет расширение полномочий Европарламента.

Отношение к трем основным элементам европейской формы управления (ЕФУ) может показаться противоречивым и даже удивительным: почему политики, защищающие функции стран-участниц от Еврокомиссии, поддерживают расширение полномочий наиболее наднационального из европейских институтов — Европарламента? На первый взгляд, ответить на этот вопрос непросто, но более тщательное рассмотрение этих институтов и их отношений может помочь найти ответ. В контексте ЕФУ Европарламент, вероятно, играет роль инструмента, укрепляющего представительскую функцию, и противовеса преобладанию исполнительной власти (в таком свете национальные парламенты рассматривались на ранних стадиях развития национальных правительств). Что это означает в контексте ЕС? Что касается представительских функций, такое государственное образование, как ЕС, должно быть основано на комбинации двух принципов (общеевропейского и национального), которые скорее дополняют, чем противоречат друг другу, что является обычной чертой многосоставных систем. Тем не менее в ЕС «общеевропейский принцип» в сфере репрезентативных функций стал развиваться несколько позже (Европарламент долгое время оставался на обочине институциональной системы), но сегодня он все больше утверждает свои позиции, что отражается в изменениях, последовавших за ратификацией Лисса-

бонского договора, и широкой поддержке таких шагов среди национальных элит. Вероятно, к данной картине можно добавить еще один элемент. В отличие от вопроса о руководящих силах Еврокомиссии, который может рассматриваться как более противоречивый в отношении «национального принципа» (а точнее, роли стран-участниц) и таким образом ставящий под вопрос другой важный компонент ЕФУ, расширение полномочий Европарламента может интерпретироваться как усиливающее значение этого института в качестве наблюдателя, органа, контролирующего Еврокомиссию, и инструмента достижения равновесия между законодательной и исполнительной ветвями ЕФУ. Последнее соображение найдет поддержку у любого — как национального, так и европейского — парламентария.

Полученные результаты соотносятся с рассмотренными выше институциональными изменениями. Задача охраны «национального принципа» (роли стран-участниц) не теряет своего значения, но оно уравнивается (или дополняется) активной поддержкой усиления парламентского выражения «общеевропейского принципа». Тем не менее поддержка усиления роли Еврокомиссии (правительственное выражение того же принципа) не так широка и сравнима со степенью распространенности противоположного настроения. Доля «абсолютно не согласных» достигает двадцатипроцентного барьера.

При анализе результатов по странам картина тем не менее меняется. В то время как только во Франции большинство готово поставить под вопрос роль стран-участниц в управлении ЕС, в шести странах (Чехия, Дания, Греция, Литва, Польша и Великобритания) большинство одобряет их центральную позицию. В других странах респонденты были менее единодушны. В четырех — Франции, Германии, Италии и Испании — менее 30% одобрительно отзывались о традици-

онно сильной позиции стран-участниц. Что касается Еврокомиссии, в 10 из 17 стран большинство (активно или умеренно) поддерживает идею трансформации этого органа в настоящее правительство Сообщества, из семи остальных только две (Дания и Великобритания) негативно относятся к этой идее, в то время как пять (в т.ч. Германия) высказали более умеренные возражения. Что касается роли Европарламента, большинство поддерживает расширение его полномочий во всех странах, кроме Чехии, Эстонии и Словакии. Наибольшую поддержку эта идея находит в Австрии, Бельгии, Германии и Греции (абсолютное большинство), а также Италии, Португалии и Испании (около 40%).

Эти результаты говорят о том, что распределение национальных предпочтений относительно роли ключевых институтов ЕС неравномерно. Что произойдет, если мы объединим взгляды на

роль стран-участниц с мнениями о Еврокомиссии? Согласно одному из исследований [4] представляется возможным выделить три модели: во-первых, существует федералистская модель, в рамках которой Комиссия является правительством объединенной Европы, а страны-участницы не играют роль центральных акторов; во-вторых, это межправительственная модель, противоположная федералистской; в-третьих, существует и смешанная модель, активно поддерживающая Еврокомиссию и одобряющая центральную роль стран-участниц. В целом среди национальных политических элит наиболее популярна вторая модель (41%), за ней следует третья модель (35%), и лишь меньшинство поддерживает вторую (16%). При анализе этих результатов по странам становятся очевидными значительные вариации (таблица 2). Межправительственная модель находит поддержку у абсолютного большинства в

Таблица 2. Поддержка моделей управления по странам, %

Страна	Межправительственная модель	Смешанная модель	Федералистская модель
Великобритания	90,0	2,0	2,0
Дания	74,6	13,6	3,4
Чехия	65,0	23,7	8,7
Словения	60,0	28,7	6,2
Германия	54,0	21,6	13,5
Португалия	48,7	27,5	15,0
Австрия	48,0	23,0	16,0
Литва	45,0	46,2	2,5
Польша	41,2	45,0	5,0
Эстония	37,5	36,1	8,3
Франция	29,5	11,5	35,9
Греция	26,7	51,0	10,0
Венгрия	25,3	40,5	26,6
Бельгия	25,3	39,0	33,0
Болгария	25,0	58,3	9,7
Италия	20,2	32,1	33,3
Испания	18,5	47,8	28,3

Источник: опрос IntUne 2007 г.

пяти странах и у относительного в трех; в семи странах смешанная модель является наиболее популярной, в то время как большинство поддерживает федералистскую модель только во Франции и Италии, а в пяти странах эта модель обгоняет межправительственную.

Если перевести эти данные на язык стола переговоров, за которым обсуждаются институты ЕС, положительное решение потребовало бы довольно сложной институциональной модели. Как было показано в первой части данной работы, схожая ситуация сложилась во время переговоров, предшествующих принятию Лиссабонского договора.

Данные опроса, проведенного в 2009 г., позволяют изучить иные аспекты институциональных предпочтений национальных политических элит. В анкету был включен и новый вопрос об отношении к посту председателя ЕС: общая поддержка такой институциональной фигуры (которая могла бы способствовать усилению общеевропейского принципа) оказалась довольно обширной (около 60%, см. таблицу 3). Но при анализе данных по странам выяснилось, что только в девяти из шестнадцати стран к этой фигуре одобрительно относится большинство, в то время как очевиден определенный разброс между ее сторонниками и

Таблица 3. Поддержка институциональных изменений, %

	Введение поста председателя ЕС	Более широкое использование голосо- вания при помощи простого большин- ства в Европейском Совете	Принятие наибо- лее важных решений большинством граж- дан ЕС посредством референдума
Австрия	42,2	57,8	50,0
Бельгия	80,9	80,0	36,4
Болгария	63,6	54,9	78,7
Чехия	31,8	38,5	58,1
Дания	42,1	74,4	22,7
Франция	68,2	87,1	34,3
Германия	69,7	70,7	29,5
Греция	78,0	73,2	58,5
Венгрия	78,3	76,6	31,9
Италия	85,1	75,0	47,1
Литва	34,8	68,6	59,4
Польша	30,6	69,6	54,1
Португалия	73,0	74,6	59,7
Словакия	37,7	57,1	47,8
Испания	92,4	88,6	55,0
Великобритания	38,7	57,1	24,4
Всего	59,9	69,8	46,7

Источник: опрос IntUne за 2009 г. Жирным выделены названия стран, где большинство поддерживает введение поста председателя ЕС (учитывались ответы «активно поддерживаю» и «поддерживаю в определенной степени».

противниками. Это довольно заметно в случаях, когда абсолютное большинство становится незначительным при переходе на национальный уровень

Страны упорядочены по степени поддержки межправительственной модели. Жирным шрифтом выделены страны, в которых межправительственная модель находит наибольшее одобрение и доля ее сторонников превышает долю сторонников двух остальных вместе взятых. Курсивом выделены названия стран, где федералистская модель преобладает над межправительственной. Во всех остальных странах федералистская и смешанная модели набирают как минимум относительное большинство. Выделенные жирным шрифтом доли указывают на предпочтение смешанной

модели. Сумма процентов не дает 100, т.к. некоторые респонденты дали отрицательный ответ по обоим пунктам (роль Еврокомиссии и роль стран-участниц).

На вопрос о том, каким именно образом должен избираться/назначаться председатель (функции которого не определялись), лишь меньшинство указало, что этим должен заниматься Европейский совет (решение в духе межправительственной модели), в то время как абсолютное большинство поддержало идею об избрании председателя ЕС Европарламентом (слияние парламентской модели и общеевропейского принципа). Довольно большая доля респондентов поддержала идею о прямых выборах председателя гражданами ЕС (президентская модель и общеевропейский принцип).

Таблица 4. Способ избрания/назначения председателя ЕС, %

	Какой способ избрания/назначения председателя ЕС кажется Вам наилучшим?				
	Избрание гражданина-ми ЕС	Европарламентом	Европейским Советом	Другое	Итого
Австрия	31,1	55,6	8,9	4,4	100 (45)
Бельгия	47,8	40,3	7,5	4,5	100 (67)
Болгария	46,4	46,4	5,4	1,8	100 (56)
Чехия	23,8	64,3	9,5	2,4	100 (42)
Дания	19,5	36,6	36,6	7,3	100 (41)
Франция	20,9	43,3	26,9	9,0	100 (67)
Германия	30,3	64,5	3,9	1,3	100 (76)
Великобритания	32,9	27,1	38,6	1,4	100 (70)
Греция	36,6	48,8	9,8	4,9	100 (41)
Венгрия	14,1	70,3	9,4	6,3	100(64)
Италия	36,8	57,4	5,9	-	100(68)
Литва	29,9	61,2	9,0	-	100 (67)
Польша	32,1	42,3	21,8	3,8	100 (78)
Португалия	51,6	31,3	17,2	-	100(64)
Словакия	33,8	48,5	16,2	1,5	100 (68)
Испания	37,2	46,2	14,1	2,6	100 (78)
Итого	33,2	48,8	15,0	3,0	100 (992)

Источник: опрос IntUne за 2009 г.

Таблица 5. Модели управления и институциональные предпочтения, %

	Федералистская модель	Смешанная модель	Межправительственная модель
Более широкое использование голосования большинством (активная поддержка)	49,4	26,5	18,1
Одобрение введения поста председателя ЕС	92,9	70,2	36,8
Председатель назначается Еврокомиссией	5,5	14,2	20,9
Ключевые решения в ЕС принимаются гражданами посредством референдума (активная поддержка)	8,7	16,0	20,0

Источник: опрос IntUne за 2009 г.

Парламентское решение завоевало симпатии абсолютного большинства в шести странах, в то время как президентская схема (прямые выборы) нашла поддержку такого уровня только в одной. Назначение Европейским советом не получило одобрения большинства ни в одной из стран и поддерживается только в Великобритании.

В проведенном исследовании также уделялось внимание другим аспектам, которые могут оказать влияние на ЕФУ, таким как, например, расширение использования голосования большинством в Европейском Совете и принятие важных решений большинством граждан ЕС в рамках общеевропейского референдума (таблица 3). Не вдаваясь в подробности анализа данных, мы можем прийти к выводу, что устойчивое большинство поддерживает более широкое применение голосования большинством в Европейском Совете. Только в Чехии преобладает отрицательное отношение к этой идее, в Австрии, Болгарии и Великобритании доля противников этой инициативы превышает 40%. Что касается общеевропейского референдума, высказанные позиции более умеренные. Только в восьми странах эта идея одобряется большинством, а общая поддержка не превышает 50%.

Эта таблица дает представление о доле сторонников каждой из трех моделей, одновременно поддерживающих четыре институциональных изменения. В сумме проценты не дают ста, т.к. приводятся ответы на разные вопросы.

Сопоставим эти результаты с предпочтением национальными элитами разветвленной институциональной модели (таблица 5). Ярко выражена зависимость между выбором модели управления и поддержкой введения поста председателя ЕС (и гораздо менее заметна при учете метода его избрания/назначения) и расширением использования голосования большинством. Довольно интересно, что одобрение идеи общеевропейского референдума на 18% чаще высказывается сторонниками межправительственной модели, чем федералистской! Объясняется ли это тем, что первые воспринимают (по определенным причинам) избирателей как занимающих более разумную позицию по европейским вопросам, нежели элиты, и поэтому рассматривают референдум как способ защиты от дальнейшего углубления интеграции?

Эти результаты снова подчеркивают сложность европейской системы элит. Эта сложность связана не столько с многоуровневой и многосоставной природой этой системы, но и со значительными

различиями во взглядах на национальном уровне. Как показывают данные опроса IntUne, за широкой поддержкой наднационального государственного образования и одобрением интеграционного процесса скрываются довольно непохожие взгляды национальных политиков по поводу институциональной структуры ЕС. И поскольку при помощи своих правительств национальные элиты могут воспользоваться правом вето при принятии всех ключевых решений, неудивительно, что поддержку находят сложные институциональные схемы наподобие учрежденных Лиссабонским договором.

Финансовый кризис 2008–2011 гг. и Европейский Союз

В предыдущих разделах мы говорили о развитии институциональной системы ЕС и анализировали взгляды национальных элит на изменения системы управления ЕС. В то время как полученные результаты говорят о согласованности высказанных мнений с фактическими изменениями, которые произошли в отсутствие доминирующего актора (или коалиции) и при широко разбросе мнений представителей элит относительно целей и механизмов дальнейшей интеграции ЕС, развитие ЕС происходит в рамках смешанной модели, сочетающей элементы двух других. Получившаяся в результате система обладает эффектом циркуляции, таким образом защищая роль национальных элит и ограничивая возможности для развития более интегрированной европейской элиты. Таким образом, становление собственно европейской элиты происходит очень медленно и имеет периферийный характер, оставляя европейскую систему элит под влиянием элит национальных, которые, по определению, порой имеют разные интересы и взгляды.

Третий этап нашего исследования посвящен поведению данной системы в кризис и установлению того факта, провоцирует ли такой кризис более глубокие

изменения в европейском государственном образовании, в особенности в структуре элит и институтов. В конце 2007 г. в США начался кризис высокорисковых ипотечных кредитов. Несмотря на свое неевропейское происхождение, он оказался довольно тяжелым испытанием для всех развитых стран и их политических элит, которым пришлось в срочном порядке принимать эффективные решения в целях снижения негативного воздействия финансового и банковского кризиса, рецессии и безработицы, а позже и кризиса государственных долгов.

Как справлялись с кризисом Евро-союз и в особенности страны, составляющие его внутреннее ядро? Как многоуровневое государственное образование и его «многосоставная система элит» согласовывали решения национального и наднационального уровня? До какой степени плохо скоординированные на национальном уровне меры уравнивались общими усилиями наднационального уровня? Какая часть европейской системы элит вышла на передний план при решении этих проблем? Каковы были последствия кризиса для развития европейского государственного образования? В какой мере кризис пошатнул равновесие системы?

Некоторые предварительные ответы могут быть даны при рассмотрении ключевых решений, принятых в то время. Нетрудно увидеть, что европейское государственное образование, его идентичность и внутреннее равновесие подверглось значительному испытанию. Соотношение между национальным и общеевропейским уровнем пересматривалось и критически оценивалось. Вполне ожидаемо, что реакция европейской системы на некоторые аспекты кризиса была более медленной, слабой, «полицентричной» и менее систематичной, чем реакция национальных государств (например, США). В то же время общеизвестно, что эти реакции спровоцировали значительные изменения в

институциональной системе ЕС, а также — потенциально — и в ее системе элит.

Когда на начальных этапах глобального кризиса были затронуты банковские системы и экономики по всему миру вступили в фазу рецессии, национальные правительства начали разработку различных механизмов, поддерживающих их собственные страны. Это произошло и в странах — участницах ЕС. Первые меры, заключавшиеся в поддержке банков и других экономических институтов, преследовали национальные интересы и не были скоординированы на общеевропейском уровне. Национальные элиты, столкнувшись с угрозой краха банков и ростом безработицы, вернулись к традиционному набору инструментов экономического вмешательства (используя и новые, менее традиционные механизмы, которые разрабатывались в короткие сроки), не дожидаясь реакции Европы. Из-за сложности координации и недостатка отлаженных общеевропейских инструментов такая реакция вряд ли могла бы оказаться быстрой. Вскоре стало ясно, что нескоординированные действия негативно сказываются на принципах и стандартах общего европейского рынка. Этот факт, а также невозможность полного решения проблем на национальном уровне породили спрос на координированные совместные действия, которые институты ЕС (в особенности Еврокомиссия) активно стимулировали. Тем не менее эти меры не были приняты в сжатые сроки и носили преимущественно оборонительный и реактивный характер: их главной целью было сократить урон, нанесенный процессу строительства Европы. Среди этих мер стоит выделить создание институтов и разработку практик общеевропейского уровня с целью управления национальными инициативами и согласования их с общими интересами. Приведение в действие более активных механизмов заняло гораздо больше времени — вначале принимались исключительно спонтан-

ные меры, направленные на разрешение конкретных ситуаций. Различные стадии кризиса, сказавшиеся на банковской системе, темпах экономического роста, национальных бюджетных политиках и государственных долгах, вызвали широкий спектр реакций.

Одной из причин банковского кризиса было отсутствие единой европейской системы надзора (Европейский центральный банк не обладает такими полномочиями). Из-за серьезности последствий кризиса и сложности некоторых ситуаций стала обсуждаться необходимость выхода финансового контроля в ЕС за национальные рамки. Одной из последовавших инициатив было учреждение органов надзора в банковской (Европейская служба банковского надзора) и страховой (Европейская служба по надзору в сфере страхования и негосударственного пенсионного обеспечения) сферах, а также в сфере ценных бумаг (Европейская служба по ценным бумагам и финансовым рынкам)²⁴. Эти органы, начавшие свою деятельность в 2011 г., не заменяют, а скорее дополняют имеющиеся национальные службы и осуществляют их координацию. Важно отметить, что разрешение банковского кризиса легло тяжелым бременем на некоторые государства и имело серьезные последствия для их бюджетной дисциплины.

В плане стимулирования экономики и вывода ее из рецессии вмешательство ЕС было незначительным по сравнению с усилиями национальных государств. При ограниченных бюджетных ресурсах ЕС любое серьезное вмешательство потребовало бы нарушения деликатного равновесия, существующего в рамках европейского государственного образования, а именно оно отразилось бы на распределении ресурсов между национальным и наднациональным уровнями. Действительно, началась дискуссия о выпуске «еврооблигаций»²⁵ для стимулирования роста, но соответствующее реше-

ние так и не было принято. В сущности, единственным европейским актором, предлагавшим конкретные действия в данном контексте, хотя и, естественно, только в пределах еврозоны, был Европейский центральный банк, принявший определенные меры в направлении увеличения ликвидности рынка. Масштабы этого действия были весьма ограничены из-за опасения по поводу роста инфляции, которая вынудила пойти на несколько противоречивый шаг и дважды поднять процентные ставки в 2011 г.

Очевидно, ЕС не предпринимал активных шагов, в лучшем случае пытаясь координировать ситуацию. Низкая «действующая мощность» ЕС привела к некоторым институциональным трансформациям и дискуссиям о необходимых изменениях. Более важные события происходили в тех сферах, где кризис имел прямое воздействие на результаты европейской интеграции (но и этот процесс сводился к нескольким странам-участницам — членам еврозоны). Этот процесс затронул национальные бюджетные политики и бюджетную дисциплину.

Данная тема представляется довольно актуальной, представляя собой хороший пример типично «европейского» пошагового процесса институционального строительства. Принцип, гласящий, что члены еврозоны должны придерживаться бюджетной дисциплины, чтобы защитить евро от чрезмерных дефицитов и государственных долгов, был сформулирован задолго до введения общей валюты. Но Пакт стабильности и роста 1997 г., воплотивший в себе этот принцип, не имел достаточной силы, чтобы перевесить решения национального уровня. Таким образом, в 2005 г. Франции и Германии не составило никакого труда нарушить правило трехпроцентного порога дефицита, прописанное в Пакте. Этот факт и дефициты, явившиеся результатом контрциклических мер, принимаемых странами-участницами,

заставили ЕС обновить механизмы надзора. В сентябре 2010 г. было принято решение о введении так называемого «европейского семестра» — процедуры, в рамках которой национальные бюджеты проверяются на соответствие основным параметрам экономической политики сообщества перед утверждением национальными властями. Таким образом были расширены полномочия ЕС в сфере надзора, хотя они и остались преимущественно регулятивными и реактивными. Тем не менее эта мера повлекла за собой потенциально важное изменение: ключевой инструмент проведения национальной политики отныне подчинялся некоему общеевропейскому процессу и (частично) контролировался общеевропейскими органами власти.

С распространением кризиса на сферу государственного долга стало ясно, что реактивные и регуляторные меры являются недостаточными для предотвращения дефолтов и защиты общей валюты от негативных последствий. В этот момент национальные элиты и зарождающаяся европейская элита начали поиск новых принципов и инструментов. Поставленные вопросы оставались в рамках практического и нормативного: что следует сделать для предотвращения дефолта в одной или более странах? Было ли правильным спасать «расточительные» страны? В какой мере стоит развивать чувство солидарности в еврозоне и между странами-участницами? Эти вопросы касались поставленных на кон интересов, как национальных, так и общеевропейских, а также ответственности политических элит. Как и в случае правил бюджетной дисциплины, поиск решений был постепенным, но в этот раз они были найдены в более сжатые сроки по причине растущего давления на финансовые рынки и угрозы дефолта в Ирландии, Греции, Португалии, а затем в Италии и Испании и, может быть, даже во Франции. Создание фонда, служащего спасательным кругом для европейской валюты, стало главной темой

для дискуссий. Почему более разумные страны должны предотвращать дефолт и брать на себя ответственность за ситуацию в других государствах? Насколько велик должен быть антикризисный фонд? Должны ли такие вмешательства проводиться на постоянной основе или как единичные инициативы? Кто должен контролировать такие операции? Это обсуждение выявило диалектическое противоречие между компонентами европейской системы элит. Национальные элиты принимающих стран и стран-доноров активно участвовали в дискуссии, с одной стороны, озвучивая недовольство населения, вынужденного платить по чужим счетам, и, с другой стороны, выражая нежелание принимать условия помощи других стран. Как раз в этом случае все громче звучал голос элемента собственно европейской элиты — руководства Европейского центрального банка, который выступил в защиту принципа помощи членам еврозоны в целях защиты общей валюты. В результате этой дискуссии, длившейся на протяжении полутора лет, ЕС прошел путь от единичных до постоянных и от малых до крупномасштабных инструментов вмешательства. Комбинированный принцип солидарности в пределах еврозоны и высокой ответственности лиц, принимающих решения на национальном уровне, существенно эволюционировал. Хотя этот процесс и далек от завершения, его результаты говорят не только об изменениях в политике, но и о готовности поддерживать оказавшиеся в трудной ситуации страны. Кроме того, в 2010 г. были учреждены новые институты — Европейский фонд финансовой стабильности и Европейский механизм финансовой стабилизации, призванные разрешить сложившуюся ситуацию, а также укрепить принцип европейской солидарности. Все это может быть воспринято как важный шаг вперед на пути становления государственного образования. Необходимо отметить, что наиболее влиятельный из этих институтов — Европейский

фонд финансовой стабильности, которому были выделены значительные средства для предоставления займов государствам еврозоны, — потребовал реформирования в первый год своего существования²⁶ в целях расширения ресурсной базы, которая позволила бы использовать более широкий спектр инструментов (в т.ч. возможность приобретения национальных ценных бумаг). Кроме того, было решено преобразовать механизм, изначально задуманный как временный, в постоянный. В то же время инструмент Европейского центрального банка, дающий странам-должницам возможность брать займы, получил дальнейшее развитие летом 2011 г.

Подготовка этой антикризисной меры Европейским центральным банком может рассматриваться как показательный шаг по направлению к формированию собственно европейской элиты. Конечно же, не стоит забывать и о важной роли национальных лидеров (особенно таких крупных стран, как Франция и Германия) и их напряженной дипломатической деятельности в этот период. Но появление еще одного голоса, на котором в меньшей степени сказываются ограничения национальных механизмов отчетности, стало важным фактором утверждения более четкой концепции европейских интересов.

Обратившись к основным темам этой дискуссии, мы можем выделить следующее. Во-первых, усилился общеевропейский контроль над решениями национального уровня с целью соблюдения норм ЕС. Во-вторых, мы стали свидетелями становления более четкой системы центральных институтов, распоряжающихся большей ресурсной базой и имеющих больше полномочий относительно вмешательства в дела стран-участниц. Здесь необходимо подчеркнуть и усиление одного из существующих институтов (ЕЦБ). Эти события не подорвали основу структуры европейского государственного образования, но в то же время оказа-

ли значительное влияние на внутренний баланс ее компонентов и уровней. Национальные элиты не стали играть менее важную роль, но теперь их действия должны согласовываться с общеевропейскими процедурами. Общеевропейский уровень технократических элит (руководство ЕЦБ, Еврокомиссия и другие органы власти) получил большие полномочия в сфере регулирования, анализа, критики и частично управления действиями национальных элит. Очевидно, что этот фактор наиболее значителен в случае более слабых стран-участниц, нуждающихся во внешней помощи²⁷.

Кризис показал, что избранные демократическим путем национальные элиты уступают контроль над ключевыми решениями брюссельским технократическим и бюрократическим элитам. Эта ситуация способствовала и усилению европейских элит, таким образом, баланс полномочий склонился в стороны институтов ЕС и их элит. Тем не менее европейское государственное образование с демократической точки зрения кажется выведенным из равновесия: усиление европейских элит затронуло в основном их технократические и бюрократические компоненты, которым свойственна не прямая демократическая легитимность. Неясно и то, как население различных стран воспримет антикризисные решения, предложенные такими элитами. Кроме того, успех этих решений не очевиден, а их результаты зачастую не сразу заметны, в то время как определенных жертв они требуют незамедлительно. Их политическая легитимность может быть поставлена под вопрос, а вместе с ней и легитимность всего европейского государственного образования.

В мире, где демократия является основной политической ценностью, такие технократические элиты не могут быть полностью самодостаточными, им необходимы органы для их избрания. Тот факт, что это не может быть сделано выбранными демократическим путем

общеевропейскими элитами, приводит к дисбалансу между слабеющими, но демократически подотчетными национальными элитами и усиливающимися, но не подотчетными населению европейскими элитами. Способность этих элит не только принимать решения, но и «подавать» их публике, таким образом, ставится под вопрос, равно как и возможность внести вклад в развитие наднациональной идентичности и солидарности, без чего вряд ли можно ожидать жертв от населения. Риск заключается в том, что национальные (демократические) элиты будут колебаться между покорностью и бунтом и отказываться брать на себя ответственность за сложные решения. Следовательно, на пути европейского государственного образования возникла серьезная политическая проблема.

Заключение

Широкая поддержка европейского государственного образования и институционализации его структуры дает возможность развиваться новым институтам. Это происходит тем не менее исключительно в рамках многоуровневой и многокомпонентной моделей, призванных охранять хрупкое равновесие между национальным и общеевропейским уровнями. В результате развивается все более сложная (и зачастую громоздкая) институциональная система, что оказывает интересное влияние на становление европейской системы элит. Благодаря усилению роли общеевропейских институтов в решении проблем, не поддающихся решению на национальном уровне, развитие собственно европейской системы элит должно ускориться. Это обстоятельство идет на руку технократическим и бюрократическим элитам. Национальные элиты с большей готовностью принимают усиление данного типа элиты, во многом (в плане навыков и легитимности) отличного от них самих. Сильные центральные технократические и бюрократические элиты играют ключевую

роль в исполнении национальных обязанностей в весьма децентрализованном ЕС. Национальные политические элиты не склонны уступать в вопросах легитимации важных политических курсов.

При этом вопрос легитимности наднационального государственного образования и его политического курса остается открытым и, судя по всему, становится еще более запутанным.

- ¹ Данная статья была впервые опубликована в журнале *Historical Social Research* (*Historische Sozialforschung*) в 2012 г., в № 3 (37).
- ² *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe* / ed. by J. Higley, R. Gunther. Cambridge : Cambridge University Press, 1992 ; *Elites After State Socialism* / ed. by J. Higley, G. Lengyel. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2000 ; *Elites Crises and the Origins of Regimes* / ed. by M. Dogan, J. Higley. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 1998 ; Higley J. *Elite Foundations of Liberal Democracy* / J. Higley, M. Burton. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- ³ Linz J. *State Building and Nation Building* // *European Review*. 1993. № 1. P. 355–69.
- ⁴ Rokkan S. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo : Universitetsforlaget, 1970 ; *The Formation of National States in Western Europe* / ed. by Ch. Tilly. Princeton : Princeton University Press, 1975.
- ⁵ Higley J., Barton M. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- ⁶ Rokkan S. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo : Universitetsforlaget, 1970 ; *The Formation of National States in Western Europe* / ed. by Ch. Tilly. Princeton : Princeton University Press, 1975.
- ⁷ Cotta M., Isernia P. *Citizenship in the European Polity: Questions and Explorations* // *Institutional Challenges in Post-Constitutional Europe. Governing Change* / ed. by C. Moury, L. de Sousa. Routledge : London, 2009. P. 71–94.
- ⁸ Haller M. *European Integration as an Elite Process*. Milton Park : Routledge, 2008.
- ⁹ Hooghe L., Marks G. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham : Rowman and Littlefield, 2001.
- ¹⁰ Moravcsik A. *The Choice for Europe*. Ithaca : Cornell University Press, 1998.
- ¹¹ Milward A.S. *The European Rescue of the Nation State*. L. : Routledge, 1992.
- ¹² Pierson P. *The Path to European Integration* // *Comparative Political Studies*. 1996. Vol. 29. P. 123–63.
- ¹³ Verzichelli L., Edinger M. *A Critical Juncture? The 2004 European Elections and the Making of a Supranational Elite* // *Journal of Legislative Studies*. 2005. Vol. 11. P. 254–74.
- ¹⁴ Hix S., Noury A., Roland G. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge : Cambridge University Press, 2007.
- ¹⁵ Данное исследование осуществлялось при поддержке гранта в рамках проекта InTune (Integrated and United: A quest for Citizenship in an ever closer Europe — Интеграция и объединение: гражданство в компактной Европе), финансируемого Шестой рамочной программой ЕС (седьмая тематическая группа — «Граждане и власть в сообществе, основанном на знаниях», CIT3-СТ-2005-513421). Мне бы хотелось поблагодарить Федерико Руссо из Университета Сиены за помощь в сборе данных.
- ¹⁶ Hooghe L., Marks G. *Op. cit.*
- ¹⁷ Fabbrini S. *Compound Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 2007.
- ¹⁸ Cotta M. *A “Compound” Model of Citizenship? European Citizenship in the Eyes of National Elites*. Paper presented at the IntUne General Assembly, November 27–30, 2008 in Lisbon, Portugal.
- ¹⁹ Количество голосов от каждой страны зависит от численности ее населения — таким образом реализуется «общеевропейский принцип», но при подсчете голосов преимущество получают малые страны, что снижает эффект «общеевропейского принципа» и вводит элементы «национального».
- ²⁰ Т.е. 55% стран-участниц (на сегодняшний день 15 из 27), представляющие как минимум 65% населения ЕС.
- ²¹ Cotta M., Russo F. *Europe a la carte? European Citizenship and its Dimensions from the Perspective of National Elites* // *The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe's Economic and Political Elites* / ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford : Oxford University Press [в печати]; *The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe's Economic and Political Elites* / ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford : Oxford University Press, 2012 [в печати].

- ²² В 2007 г. опрос проводился в Австрии, Бельгии, Болгарии, Великобритании, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Испании, Италии, Литве, Польше, Португалии, Словакии, Франции, Чехии, Эстонии (и Сербии, не входящей в ЕС и поэтому не рассматриваемой в данной работе). В 2009 г. обследование не проводилось в Эстонии.
- ²³ Cotta M., Russo F. *Op. cit.*
- ²⁴ Решение было принято в сентябре 2010 г. Советом министров финансов и экономики и Европарламентом.
- ²⁵ Идея еврооблигаций, т.е. ценных бумаг, выпущенных общеевропейскими структурами, предлагалась ранее Жаком Делором. С наступлением кризиса соответствующая дискуссия перестала быть чисто академической.
- ²⁶ На практике это означало отступление от прописанного в договоре правила, которое исключало коллективную финансовую помощь, на основании решения Европейского совета, принятого в июле 2011 г.
- ²⁷ Хорошим примером является внезапное решение итальянского правительства в августе 2011 г. внести исправления в бюджет, принятый за месяц до этого, и отодвинуть балансирование бюджета на 2013 г. На этот шаг итальянское правительство пошло по требованию ЕЦБ, который выдвинул его как условие приобретения банком итальянских казначейских облигаций на вторичном рынке, что привело бы к снижению их процентной ставки.

POLITICAL ELITES AND A POLITY IN THE MAKING: THE CASE OF EU¹

Maurizio Cotta

Elite Theory: Important Progresses and Some Open Questions

Over the past years, elite theory, especially through its explorations of the relationship between elite configurations and regime vicissitudes, has made a significant comeback in the world of political science. There is no doubt that the work of John Higley and his associates², which has shown that regime types and regime stability may be meaningfully connected to the unity and disunity of elites, and to elite unity being based either on consensus or on ideological conformity, has made a major contribution to this resurgence of interest. These studies have also greatly expanded our knowledge about the ways through which elites are transformed from being disunited to being consensually unified.

It would, of course, be possible and interesting to raise some questions concerning various points covered in the collaborative studies just mentioned, but in this article I would rather pose some new questions that seem relevant for the development of a full fledged elite theory of politics and which are stimulated by the very importance of the theoretical and empirical steps referred to earlier. To be honest, these questions cannot really be considered new as they had already been introduced in some form by classical elite theorists, such as Mosca and Pareto.

The questions I would like to examine essentially concern the power and genesis of elites. Most analyses take the existence of elites (particularly political elites) and their ability to conduct business and to affect events at the level of the existing polity (commonly assumed to be a national state) more or less for granted. These assumptions, however, cannot be accepted without discussion. It is true that in most cases we observe

well established elites equipped with significant resources and appearing to be in control of the situation; yet this is not always the case. History is full of examples of weak elites that were not able to control events and who only after significant difficulties were substituted by more powerful and effective ones.

This raises two questions: Why, and under what conditions, do effective political elites lose their grip and become vulnerable? How are new elites formed and what does it take for them to gain ascendancy? To these questions we can add one more: What about the possibility of an interregnum, a situation where no elite is really in control and uncertainty prevails? These questions are particularly relevant during times of regime crisis, especially regime change. Regimes crises are closely linked to crises of the elites that were previously in power, and the transition to a new regime is often accompanied by a period of uncertainty on the part of the new ascendant elites. It should also be noted that regime change not only involves a change in the configuration of the elites (from divided to united, from ideologically united to consensually united, etc.), it typically also entails a partial or total substitution of the elites.

There is another situation of particular interest: where the polity itself is undergoing significant change. This is the situation I will analyse later. But before doing that, we must first look at the relationship between elites and polity. To avoid misunderstanding, the term polity will be used here to designate a political community, a political space sufficiently well identified and distinguishable from other political spaces, and at least relatively independent from them — what Weber would call *politischer Verband*. Today the typical polity is a “nation-state” or a “state-nation” if we want to adopt Linz’s specifica-

tion³. Political elites are typically linked to a specific polity. Other elites not considered here — religious, economic, and cultural — are much less “polity dependent,” belonging to different spheres of influence: some may even be operating globally. Generally speaking, political elites are more “local” as they tend to be more closely connected with territorially-bounded sovereignty. This does not isolate them completely from broader influences that may become critical at times, but typically their perspective is “national” rather than “supra-national”. The size of this national horizon depends on circumstances. It can be as large as Brazil or the US, or as small as Luxembourg or Singapore. The “national” character of elites means that the processes of formation, change and transformation that usually concern them take place within the existing polity, and are influenced by the problems and challenges that pertain to it. The life of political elites is also strictly connected to the institutions of the polity, and these institutions play a significant role in the processes of recruitment, circulation and legitimation of the elites themselves. This link is especially strong in liberal-democratic polities where all the crucial moments of elite life are strongly regulated and institutionalized. In this way, the problem of elite unity or division is for political elites a polity-related problem.

This being said, we cannot forget that polities are not natural givens; nor are they eternal. They have been constructed, they can change, or even dissolve. What will happen to political elites when polities change? If at some point the polity horizon changes (to a larger or to a smaller polity) will elites also change? More specifically what is their role in these transformations and how are elites affected by them? Without becoming embroiled in a long discussion, we can give some examples that indicate the importance of this relationship. The breakdown of the Soviet Union and the separation from it of a number of independent states (a change from one embracing polity to a number of separate polities)

seem to be associated with a crisis of the Soviet ruling elite and its inability to keep the USSR together, and to the emergence of new (regional) elites in the new successor polities. The case of Yugoslavia and its successor polities is not too dissimilar. Other interesting cases of combined regime and polity changes can also be seen in the former satellite states of Central Europe, particularly when we consider that the continuation of their political regimes was tightly anchored in their *de facto* incorporation in the larger political community of the Soviet bloc. In these states, the demise of this overarching political entity also enabled the recovery of a fuller sovereignty, which was accompanied by regime changes and elite transformations. Belgium also, with its process of federalization, suggests close links between the definition of the political community, institutional structure and elite configuration (with the regionalization of party elites). The case of the German Democratic Republic and its eventual merger with the Federal Republic of Germany demonstrates another and more complex variation in these connected factors: some degree of regained autonomy of the state due to the crisis of the Soviet hegemony led to regime and elite crisis, which was followed by the incorporation of the Eastern provinces into a larger political community, which in turn meant the integration of the regional elites into the institutional structures and the larger elite configuration of the Bundesrepublik.

Admittedly, these phenomena are not as frequent as other political events, such as electoral victories and defeats, cabinet changes, etc. Yet they happen and, since their consequences are momentous, they cannot be omitted from our theoretical and empirical discussions. To say that political science has totally neglected such phenomena, however, is perhaps too much, and the beginnings of a discussion can be found, for example, in literature pertaining to the building of modern nation states⁴ and in the analyses of state building in colonial domains⁵.

Nevertheless, systematic research on the causal connections between polity change and elite transformations is still lacking.

As it is not possible to attempt a full-fledged discussion of the “polity-elites” relationship here, I will first enumerate a series of simplified propositions and then, using a very special case of polity transformation — that is, the one connected with the process of European integration — I will discuss some of the related elite problems in greater detail.

1. The creation of a new polity is a major political transformation that entails the allocation of significant resources with which to overcome the inertia of the status quo. A dedicated and focused elite of “polity builders” seems, therefore, to be a crucial prerequisite for the success of the process. The aristocratic and bureaucratic elites of the monarchy were in most European cases the crucial actor in the construction of national states⁶ (Rokkan 1970; Tilly 1975). The communist elite around Lenin and later Stalin shaped the Soviet Union and the Soviet Empire after the collapse of the Russian Empire on the wake of WW I and of the revolutions of 1917.

2. The configuration of the elites that contributes to the creation of the new polity has a high probability of affecting the shape of this political community and of its institutions. A unitary elite will probably be conducive to the formation of a unitary and centralized polity. Plural elites will instead create a more decentralized polity. This effect is evidenced by the contrasting examples of modern France and the United States.

3. The elites responsible for the founding of the polity will most probably also govern the new political community, but once the new polity has been established, some degree of adaptation to the new conditions will presumably take place. A broadening of the original elite circle (through cooptation or other means) will probably follow in order to expand the support for the newly created polity. The institutions of the new community will play a crucial role in the reproduction of political elites, in their legitimation, and

in providing them with instruments of political action.

4. With the passing of time, and under the impact of internal or external challenges, developments of the new polity may force a more fundamental transformation of the ruling elites. The founding elites may not be capable of dealing with the new situation and may have to give way to newcomers.

5. Finally, we must also consider that a new polity may fail and bring along also the failure of its political elites.

The case of the European Union and some recent developments in the process of European integration offer an opportunity for conducting an exploration of some of these points. Originally defined as the Common Market, or the European Economic Community, the Europe Union (EU) has in fact had features of a truly political community from the beginning. These traits have significantly increased with the passing of time and there is little doubt that the EU today must be considered a polity: its well-articulated system of institutions and wide array of policy responsibilities, together with a Europe-wide citizenship that has been officially recognized for some time now⁷ make the EU much more similar to existing polities (especially those with a federal character) than to an international organization. It seems worthwhile, therefore, to explore the connections between elites and European integration.

The Process of European Integration: A Europe of Elites or a Polity without a Political Elite?

The role of elites has been often underscored by studies of the European integration process. In a recent book, Haller defined the EU as an “elite process”⁸. Other authors have described the process of European integration as based upon the “permissive consensus” of mass opinion which has enabled elites to steer the process without having to pay too much attention to the views of the population⁹.

These views, which have gained a wide acceptance, support the proposition that

elites have been in command of the process of creating a new European polity. But who are these elites? The answer is rather straightforward: the national political elites of the states that decided to launch the process of integration, followed by those of states that joined later. This is not to deny the role of business elites, or of intellectuals and technocrats, in the elaboration of ideas and instruments related to the process, but ultimately decisions have been taken and agreements kept by national governments and their political leaders¹⁰. In other words, national elites, legitimized through national institutional mechanisms, have had a predominant responsibility in the creation and development of the new polity and of its operating capacity. There are also very good reasons to believe that these national elites supported the process of creating a new European polity, because they saw benefits for the solution of problems that could not be solved effectively and satisfactorily at home¹¹.

This however is not the whole picture. The central institutions of the European Union — the Commission and other bodies, such as the Court of Justice and the European Parliament, — have also contributed to the process. By preparing the ground, offering the solutions, implementing and expanding the scope of European integration, they have “filled the gaps” between the major decisions made by the governments of the member states, thereby helping to consolidate the EU’s institutional framework¹². Can we say then that national elites have been assisted in the construction of a new polity by a genuinely European elite? And has the institutional system of the EU produced a European elite distinguishable from national elites? The answer is mixed: on the one hand, the institutional framework of the EU (through the Council of Ministers and the European Council) has carefully preserved the role of national elites; on the other hand, it has created institutions that are somewhat detached from the national principle and based more on the Union principle. However, their ability to produce a well-integrated

political elite with stable roots at the Union level has so far been limited, and it is quite evident that the Brussels-based politicians of the Commission and the European Parliament have lacked the stability, continuity, cohesiveness and organizational structure that normally characterizes national elites. A crucial factor in explaining these weaknesses is that, for these institutions, the recruiting mechanisms have remained predominantly under the control of national politics. Members of the Commission are still handpicked by each national government (with the only limitation being that they must not be unacceptable to the other member state governments or to the European parliament). In a similar way, members of the European parliament are the product of national recruitment, national campaigns and national elections¹³. Even if they are organized by European parties in the EP¹⁴, their accountability linkages are still predominantly national.

We can say that in the case of the EU we have a situation where the strongest elites remain highly decentralized (at the national level), while at the centre there is only an embryonic and not well developed elite. The European polity is kept afloat by the prevailing willingness of “local”, i.e. national elites to cooperate (with the help and assistance provided by a, still weak, central elite). For this reason, it seems more correct to talk of a “European compound elite system” rather than of a European elite. This system is composed of national elites that individually play the national game, but which can also unite to play the European game; to them must be added also the embryo of a genuinely European elite. This system is highly polycentric but, as we shall see, is also “consensually unified”: it converges around a positive evaluation of the integration process.

Starting from this general picture, we can explore the prospects for change and estimate the direction such change might take. I propose to do this by conducting three exploratory analyses. First by examining the institutional changes that have taken place in the EU with the Lisbon treaty, then by an-

alyzing national elites' attitudes towards the EU using the data from a recent research project ¹⁵ and finally, by discussing how the recent global financial crisis is affecting the European polity.

The Lisbon Treaty and the European System of Governance

Over its history, the European Union has developed a system of governance that is both complex and peculiar with respects to its institutional shape and policy responsibilities, and that is still evolving. The Treaty of Lisbon, which brought the difficult constitution-making process of the Union to a close, following the rejection of the so-called Constitutional treaty by some EU member states, marks the most important and recent step in this evolution. Through an assessment of the changes introduced by this Treaty, I will try to highlight the elements of continuity and innovation that are most relevant for our discussion.

The innovations introduced by the Lisbon Treaty to the institutional system of governance of the European Union have added to the peculiarities of the European Form of Government (EFoG). These innovations — the new “permanent” President of the Council, the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, and new rules about the functioning of the law-making process in the Council and the role of the European Parliament in the same process — are interesting not only in themselves, but also for what they say about the nature of the European enterprise and its developmental dynamics. Even without discussing the new shape of the EFoG and the importance of its recent changes in detail, it is possible to highlight the broad features of this new transformation and to understand how they might affect the shape of European elites system.

The first element to be underlined is the incremental dynamism of existing institutions; this is particularly evident for the European Parliament, which continues experiencing an incremental strengthening of its powers. The second element suggests a ten-

dency to deal with the functional problems of the existing structures through the addition of new institutions. The new “longer” Presidency of the Council goes in this direction. Instead of the old system of a presidency rotating every six months among the members of the Council, a new figure is brought in from outside the Council. The new President not being anchored as the other members of the Council in the national processes that affect their duration in office is an important component of the Council, but also a “different animal”. The “additional” character of the new institutional figure is further underlined by the fact that the traditional rotating presidency has not been abolished but instead has been demoted to a lower status. The addition of new institutions also produces a proliferation of institutions. In this case the consequences are quite striking: if the President of the Commission is also entered into the equation, then the number of “presidents” of the European Union now adds up to three!

The new High Representative for Foreign Affairs and Security Policy suggests another type of change that could be defined as the streamlining of existing institutions: an already established institution — the High Representative for Common Foreign and Security Policy (CFSP) — has been fused with the European Commissioner for external relations. This simplification is however counterbalanced by an institutional complication: the position of Secretary General of the European Council, which had previously been combined with that of the High Representative for CFSP, has once again been separated. More importantly, the High Representative now sits somewhere between the Council and the Commission, making the post-holder a hybrid institutional figure.

These features of the post-Lisbon transformations tell us a lot about the process of European integration. More specifically, they suggest the coexistence of a plurality of driving forces that can be summarized as:

1. A self-generating growth factor. The development of the European polity, both in

terms of its territorial enlargement and of the broadening of its competences, requires the progressive adaptation and strengthening of its institutions to make them more able to respond to decision making needs and at the same time more (democratically) legitimate.

2. An institutional inertia factor. The existing institutions of the EU have by now developed a significant degree of entrenchment and a reciprocal equilibrium that produces a fairly strong resistance to major changes. This favours growth through the addition of institutions, rather than through substitutions and a more radical reshaping of the status quo.

3. The fragmentation of actors and of demands. In the absence of a dominant actor/coalition able to produce a strong and lasting aggregation of demands and to offer leadership with adequate legitimacy, the processes of change have to face the centrifugal force of a very broad range of actors with different preferences (big/small members; Euro-reformist/Euro-conservatives, national/European institutions, etc.).

4. The constraints of consensus. The whole history of the construction of the European Union, and the prevailing rules that continue to require a very broad consensus for all constitutional changes, produce a large number of veto players that fight for their specific preferences.

5. The compoundness factor. The persisting role of national states and their “sovereignty” requires EU institutional arrangements and policy competences to take the existence of national governments into account. This means a way that is cooperative and interstitial rather than antagonistic and more radically innovative has to be developed.

6. The legitimacy factor. The strongest sources of democratic legitimization are still perceived to be national, while the European democratic loop is still seen as weak or indirect, as in the European Parliament and the European Commission, respectively. This necessarily drives changes in the direction of the consensual model that seems more re-

spectful of the national democratic mechanisms.

National and Union Principles in the European Form of Government

In all national systems, political life is both “national” and “local” and this is even more so in the EU, where politics is articulated on a “local” level (which in this case is the “national” level of the member states) and on a “national” level, which here is the Union level. To avoid confusion we will call the first level “national” and the second “Union”. Because of the strong identity and autonomy associated with the national level vis-à-vis the Union level, it has become commonplace to define this arrangement as a multilevel polity¹⁶ or a compound democracy¹⁷, associated with which is the concept of compound citizenship¹⁸. The “compound” label which I adopt here highlights the fact that the politics of the European Union combines two different principles and mechanisms of political legitimization, very much like federal systems, in that one is based on the component units with their well-established political foundations, the other on the Union as a meta-polity with its own specific and increasingly rooted identity. The most obvious difference with established federal systems is that the central level of the EU has not yet acquired a greater standing and legitimacy than that of the individual Member States.

The peculiarity of a “compound” system is that the two dimensions of the polity (the “national” and the “Union”) coexist and neither can easily prevail over the other. This also means that the political weighing of preferences and positions with the purpose of representing them and of producing decisions differs depending on which of the two principles applies. A majority (however specified — relative, absolute, qualified...) according to the “national” level is not the same as a majority according to the “Union” level: the former is a majority of national majorities, the latter is a majority of the citizens. In our specific case the first type of majority is well represented by ma-

jorities in the Council, the second by majorities in the European parliament. It is true, however, that in the case of the EU things are not so simple. For example, in the Council, voting rules have become more complicated. Wherever the unanimity rule or the normal majority applies, each state (MS) has the same weight and the “national” principle applies in its pure form, but where qualified majority voting (QMV) applies, the national principle is attenuated. With the Nice Treaty of 2003 a combination of the two principles (equality of MS and equality of EU citizens) was introduced. In fact, the QMV requires three conditions to apply: the number of countries (national principle), the number of country votes¹⁹, and the percentage (62%) of the EU population represented by the voting countries (which brings into play fully the “Union” principle). With the Lisbon Treaty, this rule will be changed from 2017 onwards to the simpler double majority²⁰, which more clearly embodies the two principles. Even then, however, there will be a further complication: the blocking group must comprise at least four countries to make it impossible for the three most populous countries to prevent a decision from being adopted. Conversely, the European Parliament is fundamentally based on the “Union” principle: all MEPs have the same weight when it comes to voting. Nevertheless, even here there are some partial corrections: the seats are attributed to “national constituencies” and their allocation is based on a population measure that is corrected to the advantage of the smaller countries.

The institutional shape of the European Union and its decisional rules thus provide clear empirical evidence of control forces in the European integration process. The incremental and “complicated” changes taking place in EU institutions and in their governing rules also reflect variations in the balance between the “national” and the “Union” forces at work within the European polity. The innovations introduced by the last reshaping of the institutional system also reflect some of the paradoxes of the EU.

On the one hand they express the increasingly felt need to strengthen its operating capacity and its legitimacy as a unified polity and policy-making system. On the other hand there is the imperative not to unsettle the system and disturb the balance of power between national and Union levels. Here we must remember that national elites have maintained the power of veto in the European decision-making machine, particularly when it comes to “constitutional” transformations. Indeed, these powers have been even strengthened in recent times by the number of countries where the “permissive consensus” of public opinion has declined and national referenda have forced national elites to step back from their previously more integrationist positions.

To sum up: the institutional changes of the past years signal the transformative dynamism of the EU, but at the same time the incremental nature of this trend which is strongly constrained by the compound elite system on which the Union is based. Conversely, the institutional system has not acquired features that would provide firm support for the growth of truly European elite. To complement these findings we can now take a closer look at national elites and their views about the European polity.

The views of National Elites about the European Polity and its Institutions

Thanks to the two surveys conducted within the IntUne research project in 2007 and in 2009 (in 17 and 16 EU countries, respectively) and based on representative samples of the members of national parliaments, we can find out what national political elites think about the process of supranational integration. It is not difficult to explain the relevance of the attitudes of this “national” component of the European elite towards deeper European integration. As we have just seen, the compound/multilevel nature of the European Union provides a very strong role for national governments as the representatives of the national units within the supranational institutions. In addition, as national

governments in all member states derive their democratic legitimacy from elected parliaments, the members of these institutions are de facto also part of the supra-national circuit of representation.

As the attitudes of national political elites toward the European Union have already been analysed more systematically using the concept of a European citizenship as an interpretative framework²¹, I will concentrate my attention on their attitudes concerning the “governance system” of the EU and on determining which institutions they prefer for the European polity.

When analysing the views of national elites we are faced immediately with a conceptual and methodological choice: do we analyse them as a series of N national samples or as a single pooled European sample? In fact, our data enable us to do both, and both approaches are relevant in the analysis of EU politics. The reason to study national parliamentarians as a set of distinctive national elite groups is obvious: they are produced through separate democratic circuits, to which they are accountable, as are the national governments that participate in the EU Council(s). At the same time, we could view them as part of the compound elite system of the European polity in which they participate as individuals. We must also not forget that most parties represented in the national parliaments have become associated with the European parties. From this perspective, it makes sense, therefore, to analyse national parliamentarians as also belonging to a common EU elite. However the “Union” dimension is still weak, since the mechanisms forging bonds among elites across the borders are not yet comparable to the strength of national bonds. For this reason, I use both approaches with a further methodological caveat: as already stated, the IntUne data do not cover all the member states of the EU²² meaning that the picture is incomplete. Nevertheless, all the major countries, and more or less all the “regions” and country groups of Europe (North/South; East/West; old/new Members) are included.

As a background to this analysis, it is helpful to review some basic attitudes towards the EU and its further developments. As shown elsewhere²³ (Cotta and Russo forthcoming), a large majority (86 per cent in 2007 and 90 per cent in 2009) of national politicians display a positive attachment to the EU; percent-ages that are not too dissimilar from those expressing attachment to their own country (95 per cent in 2007 and 96 per cent in 2009). Things change, however, when only strong attachment is considered: not unexpectedly the scores for the EU are substantially lower than “for one’s country” (37 per cent against 76.5 per cent in 2007; 41.8 per cent against 82.3 per cent in 2009). National elites predominantly accept a European polity but are still more strongly anchored in their national one. With regard to support for further unification, the whole group of national politicians reveals a significant majority supporting further unification (in both surveys, on a scale of 0 to 10, from “unification has gone too far” to “unification should be strengthened”, 57.7 per cent had a score from 7 to 10). Overall the differences between 2007 and 2009 are rather small and, as yet, the financial crisis does not seem to have affected these basic positions.

When this relationship is analysed, we find that, although a positive attachment to Europe is correlated with a positive attitude towards further integration, the coefficient of correlation is less than impressive (Spearman’s rho = 0.228, significant at the 0.01 level for the 2007 data). In fact, orientations on the two dimensions are distributed in a way that is not completely expected. Those expressing a stronger attachment for the EU should also be in favour of strengthening the process of integration. However, about a quarter of those strongly attached to Europe display only medium or weak support for further unification; and among those who are not attached to Europe, only one-third are consistent in opposing unification (Table 1). These results indicate that a significant amount of support for further unification of Europe comes from politicians who

do not share strong feelings of attachment, and who in some cases also have negative feelings. Here, we probably have to take the impact of a more utilitarian calculus, which can even overcome feelings of indifference for Europe, into account.

If national elites could be fully interpreted as one pooled elite group, our data would suggest that a clear majority of a crucial component of the compound European elite system supports a progress in unification. For a significant part of this majority, this support is backed by strong feelings of attachment to the new polity; for others, however, support probably stems from more utilitarian calculations that do not include significant affective elements.

What happens if we break down this imagined elite group into its national components? Quite obviously the picture becomes more complex. With regards to attachment to the EU, only in one country (UK) is the percentage of those negatively attached to the EU prevalent (56 per cent); in all the other countries there is a majority expressing either a strong or a mild attachment. If we consider the stronger level of support, however, only three countries (Denmark, France and Poland) pass the 50 per cent threshold, and just six others (Belgium, Germany, Hungary, Italy, Portugal and Spain) exceed the 40 per cent threshold. The remaining countries are all below the 30 per cent level.

Concerning support for further unification, results are as follows: of the 17 countries, all — with the exception of two (Great Britain and Estonia) — have a majority expressing a desire for further integration. Only three countries (Czech Republic, Estonia and the United Kingdom) have a fairly large share (more than 25 per cent) expressing negative views. Thus national elites, even when considered as separate national groups, provide rather solid support for the process of integration, but we must also take into account the contrary opinion of two countries (among which is one of the biggest countries of the Union).

From this general picture, we may turn to the analysis of more specific positions concerning the institutional shape of the Union. With regard to the main institutions of the EU, the aggregate data collected in 2007 show that a very large majority (77 per cent, of which 43.1 per cent express strong support) supports the maintenance of the role of member states as central actors of the EU; that a bare majority (50.8 per cent) wants to attribute the role of a true government of the EU to the Commission, although only a small part of this majority expresses a strongly favourable position; and that a very large majority (72.5 per cent) supports the strengthening of the powers of the European Parliament.

The attitudes toward the three main elements that compose the European Form of

Table 1. Attachment to Europe and Support for Unification (per cent)

	Strong attachment	Mild attachment	Negative attachment
Strong support for unification (7-10)	Patriotic Europeanism 27.0	Utilitarian Europeanism 26.4	Inconsistent anti-Europeanism 4.7
Medium support for unification (4-6)	Satisfied Europeanism 7.1	Prudent Europeanism 18.5	Calculating anti-Europeanism 4.6
Negative support for unification (0-3)	Inconsistent Europeanism 2.2	Minimalist Europeanism 5.1	Consistent anti-Europeanism 4.5

Source: IntUne survey 2007. Percentages for 2009 are not shown as differences are almost irrelevant. Negative attachment includes answers “not very attached” and “not at all attached”

Government (EFoG) may seem contradictory and puzzling: why do politicians who defend the role of member states against the European Commission support greater powers for the most supranational among European institutions, the European Parliament? The answer at first seems difficult, but a more careful consideration of these institutions and of their relationship can possibly contribute to explaining this puzzle. In the context of the EFoG, the European Parliament is probably seen as an instrument for strengthening the representative function and as a check against the dominance of the executive — as national parliaments were seen in the developmental stages of national forms of government.

What does this mean in the context of the EU? Concerning representation, a polity such as the EU must be based on a combination of the two principles (Union and national) that are complementary rather than strictly antagonistic, which is typical of a compound system. In the EU, however, the “Union principle” was a latecomer in the field of representation (the European parliament was for a long period marginal in the institutional system), but is progressively gaining ground, as witnessed by the changes following the ratification of the Lisbon treaty and the broad support for this progress among national elites. It is possible perhaps to add another element to the picture. Contrary to the question about the governing powers of the European Commission, which could be perceived as more directly antagonistic with regard to the “national principle” (and more specifically to the role of the member states), and thus challenging explicitly the other important component of the EFoG, the expansion of the powers of the European Parliament could be seen as enhancing the role of this institution as a watchdog and check vis-à-vis the Commission and as an instrument for producing a better balance between the parliamentary and the executive branches of the EFoG. The latter point should obviously be close to the heart of any parliamentarian, national or

European. These results are a good match with the institutional developments that we have discussed in the first part of this paper. The defence of the “national principle” (the role of the member states) remains paramount, but it is balanced (or complemented) by strong support for a strengthening of the parliamentary expression of the “Union principle”. However support for expanding the role of the Commission (i.e. for the governmental expression of the same principle) is not as broad, and is matched by a considerable opposition. Those who “strongly disagree” reach the 20 per cent threshold.

When we analyse the results on a country by country basis, however, the picture changes. While only France has a majority ready to challenge the role of member states in governing the EU, the majority in six countries (Czech Republic, Denmark, Greece, Lithuania, Poland and United Kingdom) defends their central role. Other countries show more diverse patterns, and in four — France, Germany, Italy and Spain — less than 30 per cent strongly defend the traditionally strong role of member states. With regard to the role of the Commission, in 10 out of the 17 countries there is majority support (strongly or mildly) for the idea that the Commission should become the true government of the Community; of the other seven, only two (Denmark and Great Britain) strongly oppose the idea, while the others (among which is Germany) are less adamantly against. As for the role of the European Parliament, a majority supporting an increase in its powers can be found in all the countries, with the exception of the Czech Republic, Estonia and Slovakia. But the strongest expression of support reaches an absolute majority only in Austria, Belgium, Germany and Greece, to which Italy, Portugal and Spain can be added if the threshold is lowered to 40 per cent.

These results show that the distribution of national preferences concerning the role of crucial EU institutions is rather diversified across the countries examined. But what happens when we combine views about the role of member states with those about

the Commission? As has been shown elsewhere²⁴, it is possible to delineate three models in this regard: First, there is the federalist model, which sees the Commission as the true government of Europe and rejects the role of member states as central actors. Second, we have the intergovernmental model that proposes the opposite to the federalist model; and third, there is the compound model that combines support for the Commission and for the role of member states. Overall the second model finds most favour among national political elites (41 per cent), but is followed closely by support for the third model (35 per cent), leaving the first to be

approved of by a rather smaller minority (16 per cent). When we analyse the results on a country by country basis, significant variations emerge (Table 2). The intergovernmental model is supported by an absolute majority in five countries, and obtains a relative majority in another three; in seven countries, the compound model is the most preferred model, while the federal model wins in only France and Italy, but receives larger support than the intergovernmental model in five countries.

If these views were translated into coherent positions at the bargaining table when designing the institutions of the Eu-

Table 2. Distribution of Preferred Models of Government across Countries (per cent)

Country	Intergovernmentalist	Compound	Federalist
Great Britain	90.0	2.0	2.0
Denmark	74.6	13.6	3.4
Czech Republic	65.0	23.7	8.7
Slovenia	60.0	28.7	6.2
Germany	54.0	21.6	13.5
Portugal	48.7	27.5	15.0
Austria	48.0	23.0	16.0
Lithuania	45.0	46.2	2.5
Poland	41.2	45.0	5.0
Estonia	37.5	36.1	8.3
<i>France</i>	29.5	11.5	35.9
<i>Greece</i>	26.7	51.0	10.0
<i>Hungary</i>	25.3	40.5	26.6
<i>Belgium</i>	25.3	39.0	33.0
<i>Bulgaria</i>	25.0	58.3	9.7
<i>Italy</i>	20.2	32.1	33.3
<i>Spain</i>	18.5	47.8	28.3

Source: IntUne survey 2007. The countries are ordered by decreasing support for the intergovernmentalist model. The countries in bold are those for which the intergovernmentalist solution is the strongest and also wins over the other two positions combined. The countries in italics are those showing a greater support for the federalist solution than for the intergovernmentalist. In all the other countries federal and compound model combined win at least a relative majority. The percentages in bold indicate where the compound model is the preferred one. The percentages do not add to 100 per cent because of a group which votes negatively on both points (role of the Commission and role of the Member States).

ropean Union, finding a positive solution would require a rather complex institutional model. As we have shown in the first part of this paper, this is very much what happened in negotiations leading to the Lisbon Treaty.

The 2009 wave of interviews enables us to explore further aspects of the institutional preferences of national political elites. One of the new questions asked in this wave of data collection was about support for a President of the European Union: the overall support for such an institutional figure (which would strengthen the Union principle) was large (almost 60 per cent; see Table 3). But when we examine countries individually, only nine out of sixteen show a favourable majority, and the polarisation between supporters and opponents is quite evident. This is a clear case where a large overall majority translates into a much thinner majority when seen at the national level.

When asked how this President (with a no-defined role) should be elected or nominated, only a minority preferred nomination by the European Council (the most intergovernmental solution), while an almost absolute majority supported election by the European parliament (thus combining the parliamentary model and the Union principle). A fairly significant group also supported the idea of direct election by European citizens (presidential model and Union principle).

On a country basis, the parliamentary solution finds an absolute majority in six countries, whereas the presidential (direct election) scheme is supported at this level by only one. Appointment by the European Council does not reach a majority in any country, and is the preferred solution only in Great Britain.

The survey covered also other aspects that can affect the EFoG such as support for

Table 3. Support for Different Institutional Changes (per cent)

	Having a President of the EU	Extending majority voting in the European Council	Most important European decisions by a majority of all EU citizens via a popular referendum
Austria	42.2	57.8	50.0
Belgium	80.9	80.0	36.4
Bulgaria	63.6	54.9	78.7
Czech Republic	31.8	38.5	58.1
Denmark	42.1	74.4	22.7
France	68.2	87.1	34.3
Germany	69.7	70.7	29.5
Greece	78.0	73.2	58.5
Hungary	78.3	76.6	31.9
Italy	85.1	75.0	47.1
Lithuania	34.8	68.6	59.4
Poland	30.6	69.6	54.1
Portugal	73.0	74.6	59.7
Slovakia	37.7	57.1	47.8
Spain	92.4	88.6	55.0
United Kingdom	38.7	57.1	24.4
Total	59.9	69.8	46.7

Source: IntUne survey 2009. Countries in bold are those expressing a majority in favour of having a President of the EU. Favourable answers include “strongly in favour” and “somewhat in favour”.

Table 4. The Designation of the EU President (per cent)

	In any case: If we have it, which way of designation is most appropriate?				Total
	an election by all EU citizens	by the European Parliament	by the European Council	other possibilities	
Austria	31.1	55.6	8.9	4.4	100 (45)
Belgium	47.8	40.3	7.5	4.5	100 (67)
Bulgaria	46.4	46.4	5.4	1.8	100 (56)
Czech Republic	23.8	64.3	9.5	2.4	100 (42)
Denmark	19.5	36.6	36.6	7.3	100 (41)
France	20.9	43.3	26.9	9.0	100 (67)
Germany	30.3	64.5	3.9	1.3	100 (76)
Great Britain	32.9	27.1	38.6	1.4	100 (70)
Greece	36.6	48.8	9.8	4.9	100 (41)
Hungary	14.1	70.3	9.4	6.3	100 (64)
Italy	36.8	57.4	5.9	-	100(68)
Lithuania	29.9	61.2	9.0	-	100 (67)
Poland	32.1	42.3	21.8	3.8	100 (78)
Portugal	51.6	31.3	17.2	-	100 (64)
Slovakia	33.8	48.5	16.2	1.5	100 (68)
Spain	37.2	46.2	14.1	2.6	100 (78)
Total	33.2	48.8	15.0	3.0	100 (992)

Source: IntUne survey 2009.

extending the role of majority vote in the European Council and for having important decisions concerning the EU taken by a majority of all European citizens via Europe wide

referenda (see Table 3). Without going into a detailed analysis of these data we can highlight that a solid majority supports the extension of the majority vote in the European Coun-

Table 5. Models of Governance and Institutional Choices (per cent)

	Federalist model	Compound model	Inter-governmental model
Extension of Majority vote (strongly agree)	49.4	26.5	18.1
Support for having a President of the EU	92.9	70.2	36.8
President nominated by the European Council	5.5	14.2	20.9
Most important decisions to be taken by a majority of EU Citizens through a referendum (strongly agree)	8.7	16.0	20.0

Source: IntUne survey 2009. The figures indicate the percentage of supporters of each of the three models who also support the four institutional changes. The column percentages do not add to 100% because they are the result of different questions.

cil. Only in the Czech Republic does the negative position prevail, but in Austria, Bulgaria and the United Kingdom the opponents reach more than 40 per cent. With regard to the European referendum attitudes are more lukewarm. Only in eight countries there is a favourable majority and globally supporters do not reach the 50 percent threshold.

If we compare these choices and national elite's preference for the comprehensive institutional model, the relationships are significant (see Table 5). Particularly strong is the connection between the preferred model of governance and support for having a president of the EU (but not so much when the method of nomination is included) and also for the extension of the majority vote. Interestingly enough support for a European referendum on important decisions is more strongly supported by intergovernmentalists than by federalists! Is it because intergovernmentalists perceive (with some good reasons) voters as being more prudent on European developments than elites and thus conceive referenda as defensive instruments against further development of integration?

These results provide some further illustration of the complexity of the European elite system. The complexity has not only to do with the multiple (national and Union) levels and the compound character of this system, but also with the variety of views and preferences that are articulated at the national level. As we have seen from the IntUne survey data, behind the broad support for the supranational polity and the pursuit of the integration process, national politicians express rather different views when it comes to designing the institutional structure of the EU. Since via their governments, national elites have the power of veto over all major Union decisions, it is not surprising that complex institutional schemes such as those provided by the Lisbon Treaty are produced.

The Financial Crisis of 2008–2011 and Its Impact on the Union

In the previous sections, I have discussed how the institutional system of the EU has evolved and analysed the views of nation-

al elites concerning developments related to the EU system of governance. While results highlighted a significant degree of parallelism between opinions and real world change, what emerged fundamentally is that, given the absence of a dominant actor (or dominant coalition), and given the variety of elite preferences about the goals and instruments related to deeper EU integration, construction of the EU has progressed according to a compound model combining elements of different models. The resulting system of governance has a kind of circular effect, whereby the system continues to protect the role of national elites and provides only to a limited extent institutional opportunities for a more integrated European elite to develop. In this way, the construction of truly European elite progresses very slowly and at the margins, leaving the European elite system largely dominated by national elites that by definition have a mixture of converging and diverging interests and views.

The third step of our inquiry is to examine how such a system behaves during a crisis and to see whether such a challenge produces more significant changes in the European polity, particularly with regard to its elite and institutional configuration. Such a crisis was triggered at the end of 2007 by the subprime mortgages defaults in the USA. Although not arising in Europe, this has proven to be a particularly serious test for all developed countries and for the ability of their political elites to make quick and effective decisions in order to reduce the negative impact of the successive emergencies that followed: the financial and banking crisis, the recession and unemployment crisis, and later, the sovereign debts crisis. How has the European Union, especially its inner core group of countries, faced this crisis? How have a multilevel polity and its "compound elites system" combining national and supranational levels of decision reacted to this challenge? To what extent have national uncoordinated answers prevailed or been balanced by cooperative efforts or truly supranational interventions? Which component of the European elite sys-

tem has taken the lead in front of these problems? And what have been the consequences for the development of a European polity? To what extent has this crisis changed the internal equilibrium of the system?

Some preliminary answer can be reached by examining the main decisions that have been adopted in this period. In any case it is easy to see that the European polity, its identity, and its internal equilibrium have been under serious stress during this period. More than at other occasions, the relationship between national and Union levels has been critically discussed and assessed. Not unexpectedly, the reactions of the European system to the various aspects of the crisis have been slower, weaker, more “polycentric” and less systematic than those of a national state (for instance, the U.S.). At the same time, it must be acknowledged that these reactions have progressively generated considerable changes in the institutional system of the EU, and potentially also in its elite system.

When, in the first stages of the global crisis, the banking systems were hit and economies world-wide went into recession, national governments everywhere reacted with a variety of instruments to help support their own countries and to avoid a worsening of the situation. This was also the case for EU member states. Their first actions, which generally consisted of support for their banks and other economic institutions, were fundamentally guided by national self-interest and were uncoordinated at the European level. National elites, faced with the risk of bank defaults and high rises in unemployment resorted to their traditional repertoire of instruments of economic intervention (plus some new, less traditional tools, which were quickly devised) without waiting for a common European response. Due to the high coordination costs and the lack of experimented European tools such a response would have been rather difficult to put swiftly in place. If national actions pretended to show that within the European shell, national elites still had the capacity to act, they

were definitely not the end of the story: uncoordinated actions were soon seen as having a negative impact upon the rules and principles of the common European market. This, and the failure of purely national measures to solve the problems fully, stimulated demand for coordinated and common action, which institutions of the EU (especially the Commission) were keen to encourage. These actions, however, were slower to arrive and were primarily of a defensive and reactive nature: their purpose was mainly to avoid too much damage to the continued construction of Europe. Among these actions, one can highlight the creation of new procedures and institutions at the Union level with the purpose of harnessing national actions and making them more compatible with a common interest. Putting in place more active instruments of intervention took much longer, and initially only ad hoc measures related to a specific situation were introduced that were only followed later by more comprehensive and general instruments. The different phases of the crisis touching in turn the banking system, the growth rates of the economy, national budgetary policies, and the sustainability of the sovereign debt, have triggered a variety of responses.

The bank crisis occurred because there is no common European surveillance system (the ECB does not have such powers), but the seriousness of some of the cases and the subsequent consequences soon stimulated debate about the need for financial supervision within the EU to go beyond the purely national level of control. One result was the creation of new supervisory authorities for banking (the European Banking Authority), insurance (the European Insurance and Occupational Pensions Authority) and securities sectors (the European Securities and Markets Authority)²⁵. These authorities, which became operational in 2011, will not substitute but rather complement existing national ones, and contribute to their coordination. It must also be noted that solving the bank crisis created a major burden for some states with impor-

tant consequences for their budgetary discipline (and thus for the other dimensions of the crisis).

Also concerning the stimulation of the economy to drive it out of the recession the intervention of the EU was almost absent compared to that of national states. Given the limited budgetary resources of the Union, any serious intervention would have required a major change in what is probably the most delicate and crystallized equilibrium of the European polity, the allocation of re-sources between national and supranational levels. Indeed, a debate about the possibility of issuing “Eurobonds”²⁶ to pay for common investments as an instrument for stimulating growth began but no decision was taken. In fact, the only “European actor” that acted concretely on this aspect of the crisis and obviously only within the limits of the Eurozone was the European Central Bank, which introduced some measures for expanding the liquidity of the market, but still with some restraint, given its fears of growing inflation, which induced it to make a somewhat contradictory move and raise interest rates twice in 2011.

As can be seen, the Union was not a very significant mover, at best making some effort towards coordination. Its lack of operational capacity stimulated some limited institutional changes and discussions about future changes. More relevant things did happen, however, in other fields where the crisis had a more direct affect on areas where European integration has gone further (but is also limited to only some of the member states, those who are part of the Eurozone). This has been the case in particular for national budgetary policies and their discipline.

It is relevant to devote some attention to this topic as it offers a clear example of a typical “European”, incremental process of institution building. The principle that members of the Euro group should maintain budgetary discipline in order to protect the Euro from excessive state deficits and high state debts had been established along with the adoption of the common currency.

But the “Stability and Growth Pact” of 1997 that embodied this rule was too weak to prevail over national decisions, so that, in 2005, it was not too difficult for France and Germany to bend the rules and violate the three per cent deficit threshold fixed by the Pact. This, and the much bigger deficits produced by the countercyclical measures introduced by member states, have forced the Union to upgrade its instruments of control. In September 2010, the decision was adopted to put the so called “European semester” — a procedure by which national budgets have to be examined and verified for adherence to the economic policy guidelines of the community before they can be finalised by national authorities — into operation from 2011 onwards. The European powers of control were thus augmented, although remaining predominantly of a regulatory and reactive type. Nevertheless this measure introduced a potentially important change: a fundamental instrument of national policy-making was now subject to some sort of common European process and the (partial) control of European authorities.

With the spreading of the crisis to the field of sovereign debt, it became clear that reactive and regulatory means were insufficient to avoid the possibility of national defaults and to protect the common currency from their negative consequences. This opened a dramatic soul searching exercise, involving national elites and the embryonic European elite, on the principles to be followed and the instruments to be adopted. The questions were at the same time practical and normative: what should be done in order to avoid the default of one or more countries; was it right to save “profligate countries;” and to what extent did solidarity within the Eurozone and among its member countries have to be pushed? These were also questions about the interests (national or European) at stake, and about the responsibilities of the political elites. As in the case of the rules of budgetary discipline, the search for solutions has been incremental, but this time the pace has been more rapid, essen-

tially because of the accelerating pressures coming from the financial markets and the default risks extending rapidly from Ireland, to Greece and Portugal, and then possibly to Italy and Spain, and maybe even France!

The creation of a fund that would operate as a safety net for a European country facing solvency problems was at the centre of the discussion. Why should other more prudent countries prevent the default and share the responsibilities of the countries in difficulty? How large should the intervention fund be? Should such interventions be carried out on an ad hoc basis or through a permanent instrument? Who should be in charge of guiding the operations? This debate has generated an interesting and tense dialectic between the different components of the European elite system. National elites of the potentially contributing and the potentially receiving countries have participated actively, on one side echoing the resentment of public opinion against having to shoulder the costs of the failure of another country, and on the other side, showing reluctance to accept the conditions attached to the external help. In this case, perhaps more than in any other, what may be rightly called a component of the truly European elite — the leadership of the European Central Bank (ECB) — has participated with a strong voice in the discussion defending the principle that a member of the Euro should not be left to fail, lest the credibility of the common currency is seriously damaged. As a result of this debate, which extended more or less over a year and a half, the Union has progressed from ad hoc to general and from smaller to larger instruments of intervention. The twin principles of stronger solidarity within the Eurozone and stronger accountability of national decision-makers with regard to the EU have made important step forward. Although the process is far from finished, its provisional results signal not only a policy change, with the readiness to sustain countries in difficulty²⁷ and the creation of new institutions in 2010 — the European Financial Stability

Facility (EFSF) and the European Financial Stability Mechanism (EFSM) — and instruments to manage the problem, but also the strengthening of the principle of European solidarity. All this may be interpreted as a significant step forward in the polity building process. It is interesting also to notice that the most important of these institutions, the EFSF, which was endowed with a large fund guaranteed by all Euro states to provide loans to Eurozone countries, already had to be reformed within the first year²⁸ to expand its resources and to enable it to use a wider spectrum of instruments (among which is also the possibility of buying national securities). Moreover it was decided to transform what was originally conceived as a temporary facility into a permanent instrument. At the same time the interventions of the ECB for sustaining the ability of indebted nations to borrow was significantly stepped up during summer 2011.

The crucial contribution of the ECB technocracy in producing a European response to this aspect of the crisis may be interpreted as indicating a step forward in the formation of a genuinely European elite. This, of course, should not make us to forget the importance of the role of national leaders (particularly those of the big countries like France and Germany) and of the intense summitry activity they have conducted in this period. But the existence of another voice, less affected by the constraints originating from national accountability mechanisms, was an important factor in asserting a more explicit conception of the European interest.

If we now take stock of this discussion, we can highlight two main developments. First, we have a stricter subordination of national decisions to European scrutiny with the purpose of preserving the Union norms. Second, we witness the creation of a more articulated system of central institutions endowed with greater resources and powers of intervention vis-à-vis member states. Under this heading we must also underline the

strengthening of an existing institution (the ECB). These developments have not subverted the basic structure of the European polity but have significantly altered the internal balance between its components and levels. The role of national elites has not been suppressed, but has been further constrained into more Union-based procedures in which they have to participate. Union level technocratic elites (belonging to the ECB, the Commission and other new authorities) have received further powers to regulate, scrutinise, criticise and, in part, substitute or direct the actions of national elites. This impact is obviously more significant for the weaker member states that have become more dependent on external help²⁹.

The crisis has revealed that national, democratically elected elites are losing control of crucial decisions at the expense of Brussels-centred technocratic or bureaucratic elites. It has also contributed to empowering European elites, so that the balance of responsibilities can be seen to have shifted towards the EU institutions and their elites. In this way, however, the European polity appears increasingly unbalanced from the democratic point of view: the empowerment of European elites has so far mainly affected its technocratic and bureaucratic components with a very indirect democratic legitimacy, and it is unclear to what extent the various national populations will be willing to accept the recipes for the solution of the crisis offered by these elites. This is all the more so if the success of the solutions is not very evident or is delayed, while sacrifices are immediate and apparent. The fragility of their political legitimation may be quickly exposed, and with it that of the European polity they increasingly try to keep afloat.

In a world where democracy is the supreme political value, such technocratic elites cannot be completely self-sufficient; they need other authorities to select them. The fact that this cannot yet be done by Europe-wide democratically selected elites produces a striking imbalance between weakened but democratically accountable

national elites and strengthened but democratically not accountable European elites. The ability of these elites not only to develop the solutions but also to “sell” them to the public is thus problematic. Equally problematic is their ability to contribute to the development of a more cohesive supranational identity and solidarity, without which there can be no willingness for sacrifice. The risk is that national (democratic) elites will oscillate between compliance and complaint, but without fully taking the responsibility for difficult decisions. A serious political problem then lies ahead for a European polity.

Conclusion

The broad support for the European polity and the institutionalisation of its structure enables an incremental development of its institutions and the build up of new ones. This, however, happens only along the lines of a multilevel and compound model that tries to safeguard a delicate balance between national and Union levels. This effort tends to produce an increasingly complicated (and often burdensome) institutional system. It has also important and interesting effects for the development of the European elite system. Thanks to the increasing role assigned to the EU level in solving some problems that nation states are not able to deal with, the development of a truly European elite system is bound to speed up. But this happens essentially to the advantage of a technocratic and bureaucratic elite. National democratic elites seem more ready to accept the strengthening of an elite type that is very different (in terms of skills, legitimacy, etc.) from them. Strong central technocratic and bureaucratic elites have a crucial role to play in order to ensure the implementation of (national) commitments in a very decentralized Union. National political elites are much more reluctant to give way when it comes to the political legitimation of important policies. This leaves the problem of the legitimacy of the supranational polity and of its policies unsolved and probably aggravated.

- ¹ Данная статья была впервые опубликована в журнале *Historical Social Research* (*Historische Sozialforschung*) в 2012 г., в № 3 (37).
- ² *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe* / ed. by J. Higley, R. Gunther. Cambridge : Cambridge University Press, 1992 ; *Elites After State Socialism* / ed. by J. Higley, G. Lengyel. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2000 ; *Elites Crises and the Origins of Regimes* / ed. by M. Dogan, J. Higley. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 1998 ; *Higley J. Elite Foundations of Liberal Democracy* / J. Higley, M. Burton. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- ³ Linz J. *State Building and Nation Building* // *European Review*. 1993. № 1. P. 355–69.
- ⁴ Rokkan S. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo : Universitetsforlaget, 1970 ; *The Formation of National States in Western Europe* / ed. by Ch. Tilly. Princeton : Princeton University Press, 1975.
- ⁵ Higley J., Barton M. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- ⁶ Rokkan S. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo : Universitetsforlaget, 1970 ; *The Formation of National States in Western Europe* / ed. by Ch. Tilly. Princeton : Princeton University Press, 1975.
- ⁷ Cotta M., Isernia P. *Citizenship in the European Polity: Questions and Explorations* // *Institutional Challenges in Post-Constitutional Europe. Governing Change* / ed. by C. Moury, L. de Sousa. Routledge. London, 2009. P. 71–94.
- ⁸ Haller M. *European Integration as an Elite Process*. Milton Park : Routledge, 2008.
- ⁹ Hooghe L., Marks G. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham : Rowman and Littlefield, 2001.
- ¹⁰ Moravcsik A. *The Choice for Europe*. Ithaca : Cornell University Press, 1998.
- ¹¹ Milward A.S. *The European Rescue of the Nation State*. L. : Routledge, 1992.
- ¹² Pierson P. *The Path to European Integration* // *Comparative Political Studies*. 1996. Vol.29. P. 123–63.
- ¹³ Verzichelli L., Edinger M. *A Critical Juncture? The 2004 European Elections and the Making of a Supranational Elite* // *Journal of Legislative Studies*. 2005. Vol. 11. P. 254–74.
- ¹⁴ Hix S., Noury A., Roland G. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge : Cambridge University Press, 2007.
- ¹⁵ This research was funded by a grant from the InTune project (*Integrated and United: A quest for Citizenship in an ever closer Europe*) financed by the Sixth Framework Programme of the European Union, Priority 7, Citizens and Governance in a Knowledge Based Society (CIT3-CT-2005-513421). I want to thank Federico Russo of the University of Siena for his assistance with the data.
- ¹⁶ Hooghe L., Marks G. *Op. cit.*
- ¹⁷ Fabbrini S. *Compound Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 2007.
- ¹⁸ Cotta M. *A «Compound» Model of Citizenship? European Citizenship in the Eyes of National Elites*. Paper presented at the IntUne General Assembly, November 27–30, 2008 in Lisbon, Portugal.
- ¹⁹ The votes of each country are determined by its population weight so that the “Union” principle applies — but the count favours the smaller countries, thus attenuating the “Union” principle with some elements of the “nation” principle.
- ²⁰ That is 55% of Member States, currently 15 out of 27, representing at least 65% of the population
- ²¹ Cotta M., Russo F. *Europe a la carte? European Citizenship and its Dimensions from the Perspective of National Elites* // *The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Economic and Political Elites* / ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford : Oxford University Press [forthcoming] ; *The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Economic and Political Elites* / ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford : Oxford University Press, 2012 [forthcoming].
- ²² The countries covered in the 2007 survey were Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Lithuania, Poland, Portugal, Slovakia, Spain, United Kingdom (to these should be added a non member state, Serbia, which is not analyzed here). In the 2009 survey Estonia is missing.
- ²³ Cotta M., Russo F. *Op. cit.*
- ²⁴ Cotta M., Russo F. *Op. cit.*
- ²⁵ The decision was taken in September 2010 by the Council of Financial ministers (ECOFIN) in agreement with the European Parliament.
- ²⁶ Eurobonds, i.e. securities issued by a European authority, are not a new topic as they had been proposed already in the past, notably by Jacques Delors. The discussion about them has become with the crisis less academic and more intense.

²⁷ In practice, this meant bending the treaty rule that explicitly excluded a community bail out.

²⁸ According to a decision of the European Council of July 2011.

²⁹ A good example was the sudden decision of the Italian government in August 2011 to change its budgetary framework, which had been introduced just a month before, and to advance the balancing of the budget by one year to 2013. This extraordinary step was explicitly requested by a letter of the ECB to the Italian government as a precondition for the decision of the Central Bank to buy on a large scale on the secondary market Italian treasury bonds and thus contribute to pushing down their interest rates.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

И.С. Крылов

Изменение подходов к регулированию мировой экономики

Последние три десятилетия стали периодом кардинальных преобразований, произошедших в международной политико-экономической сфере и связанных со стремительным развитием процессов глобализации мировой экономики. При всей сложности данного феномена и неоднозначности связанных с ним оценок именно в области экономики процессы глобализации проявились в наибольшей степени и могут считаться основной содержательной характеристикой современного этапа развития мирохозяйственной системы. Во второй половине XX в. и в особенности в 1990–2000-е гг. в мировой экономике произошли серьезные изменения, вызванные постепенной либерализацией национальных режимов регулирования внешней торговли, систем контроля за потоками капитала, повышением мобильности рабочей силы и возросшей взаимозависимостью национальных экономик.

Одновременно в течение данного периода наблюдалась смена подходов к проблеме регулирования мировой экономики в условиях стремительно развивающихся глобализационных процессов. Эти изменения происходили на фоне постоянного обсуждения как в рамках научного сообщества, так и на уровне практической политики вокруг двух взаимосвязанных групп вопросов. Во-первых, это проблемы влияния различных акторов мировой политики на

основные процессы развития современной политической модели мира и мирохозяйственной системы. Во-вторых, это вопросы развития основных механизмов регулирования глобальных экономических процессов и определения состава акторов, ответственных за формирование и обеспечение эффективности данных механизмов.

В 1980-е — первой половине 1990-х гг. в основном преобладала точка зрения, согласно которой экономическая глобализация, с одной стороны, приводит к значительному снижению регуляторных полномочий государств, а с другой стороны, не требует создания специальной системы регулирования глобальных экономических процессов. Считалось, что процессы глобализации в сфере экономики подчиняются логике саморегулирующихся рыночных отношений, которые в условиях нарастающей взаимозависимости позволят без существенного вмешательства со стороны государств решить насущные проблемы развития мировой экономики. Прежде всего это касалось формирования справедливой, соответствующей интересам большинства стран системы мировой торговли, создания стабильной, эффективно функционирующей финансовой архитектуры, стимулирования модернизации и догоняющего развития экономик развивающихся государств, повышения качества жизни в наименее развитых странах и регионах, их интеграции в глобальные мирохозяйственные процессы.

Однако после серии экономических кризисов последнего десятилетия XX в., в особенности Азиатского финансового кризиса 1997–1998-х гг., растущую популярность стал приобретать тезис о том, что либеральная, саморегулирующаяся модель экономической глобализации не обеспечивает поступательного и устойчивого развития мировой экономической системы. На повестку дня был поставлен вопрос о необходимости проведения реформ международного экономического порядка и создания новой модели управления глобальной экономикой, учитывающей изменившиеся условия мирополитического взаимодействия. Начавшийся в 2008 г. глобальный экономический кризис, затронувший сначала финансовую сферу, а затем и реальный сектор экономики, вновь привлек внимание к проблеме модернизации существующих и создания новых механизмов регулирования мировой экономической системы. При этом особую популярность приобрел тезис о том, что одним из главных следствий кризиса стало более активное вмешательство государства в экономические процессы как на национальном, так и на международном уровне, поэтому основное внимание будет уделяться развитию и модернизации исключительно государственных механизмов экономического регулирования.

Вместе с тем тенденции последних трех десятилетий привели к тому, что в сфере управления мировыми экономическими процессами на сегодняшний день сосуществуют *три основные модели механизмов регулирования, отличающиеся между собой составом акторов, принимающих участие в их функционировании. Это государственная модель, основанная на межгосударственных связях и договоренностях, смешанная, представляющая собой площадку взаимодействия государств, межправительственных организаций (МПО), транснациональных корпораций (ТНК) и субъектов глобального гражданского общества, а также частная,*

где механизмы управления находятся в руках негосударственных акторов¹.

Межгосударственное сотрудничество как фундамент регулирования мировых экономических процессов

Традиционно к государственной модели относятся все международные и региональные организации, поскольку они образованы на основе межгосударственных договоренностей. Тем не менее здесь следует сделать оговорку, что некоторые из них, в т.ч. такие известные, как ООН, Всемирный банк, МВФ и ВТО, со временем начали прибегать к практике сотрудничества с негосударственными акторами, что позволяет говорить о наличии тенденции их постепенной эволюции в сторону смешанных механизмов. То есть, с одной стороны, они продолжают оставаться межправительственными организациями, созданными государствами на основе международных договоров для реализации общих целей и действующими согласно уставным документам. С другой стороны, они принимают активное участие в создании различных институтов и каналов сотрудничества с негосударственными акторами, таким образом способствуя формированию смешанных механизмов.

Существующие на сегодняшний день чисто государственные механизмы регулирования глобальных экономических процессов можно разделить на две основные группы:

— *межгосударственные механизмы широкого профиля*, функционирующие в форме *неформальных институтов сотрудничества*, деятельность которых охватывает достаточно широкий круг проблем;

— *узкоспециализированные механизмы*, т.е. занимающиеся регулированием определенных областей мировой экономики, в основном финансовой и банковской деятельности, а также энергетической отрасли.

К неформальным институтам сотрудничества относятся различные меж-

государственные структуры, функционирующие бок о бок с традиционными межправительственными организациями и занимающиеся широким кругом международных проблем, включая экономические. Прежде всего к ним относятся межгосударственные институты, занимающиеся в основном формированием повестки дня и координацией политики по решению наиболее острых, проблемных вопросов в тех случаях, когда традиционные многосторонние межправительственные механизмы регулирования не демонстрируют высокую эффективность.

Возникновение большинства межгосударственных неформальных институтов сотрудничества стало реакцией на недостаточную эффективность межправительственных организаций, в т.ч. ООН, МВФ и Всемирного банка, в решении глобальных проблем. Первые шаги были предприняты группой развитых государств, которые в целях преодоления последствий нефтяного и международного валютно-финансового кризиса 1970-х гг. инициировали создание «Группы семи» (G7) для координации общеэкономической политики. Первоначально возникнув в качестве механизма неформальных встреч на высшем уровне для обсуждения экономических вопросов, «Группа семи», а затем «Группа восьми»² с течением времени эволюционировала в институт сотрудничества по решению глобальных экономических, финансовых, социальных проблем, по координации усилий в сфере безопасности и внешней политики.

Развивающиеся страны также активно прибегают к практике создания механизмов неформального межгосударственного сотрудничества. В частности, считая, что влиятельные международные организации уделяют их нуждам недостаточно внимания, развивающиеся государства в 1964 г. образовали «Группу 77» (G77)³, которая в рамках ООН начала активно выступать за создание ново-

го международного экономического порядка. Впоследствии основным мотивом образования группировок развивающихся государств становилось стремление ослабить монополию развитых стран в процессах формирования повестки дня и принятия решений, касающихся ключевых проблем мировой экономики.

Действительно, многие развивающиеся государства считают сложившуюся систему международных экономических отношений несправедливой. По мнению представителей данных государств, влияние развитых стран значительно превышает потенциал всех остальных, поскольку в их руках сосредоточены основные инструменты принятия решений, имеющих глобальное значение, такие, например, как право вето в Совете безопасности ООН, перевес голосов в МВФ и Всемирном банке, а также, как правило, доминирование на многосторонних переговорах ВТО, где развитые государства, несмотря на различие интересов, способны создавать эффективные альянсы и ставить на повестку дня вопросы, соответствующие их коллективным устремлениям. Не желая мириться с подобным положением дел, развивающиеся страны стали прибегать к практике создания коалиций, преследующих цель заставить развитые государства пойти на уступки и внести изменения в стратегию их поведения на международной арене. Наиболее яркими примерами подобных коалиций являются «Группа 24» (G24), «Группа 21» (G21) и «Большая Тройка» (G3), в состав которых входят развивающиеся государства, стремящиеся оказывать большее влияние на международные экономические процессы, а также вырабатывать согласованную позицию при обсуждении основных проблем развития мировой экономики в рамках ООН, бреттон-вудских институтов и ВТО⁴. В этом смысле запоминающейся стала встреча министров торговли стран — членов ВТО в Канкуне (Мексика) в 2003 г., на которой представители

«Группы 21» выступили с жесткой критикой согласованной позиции развитых стран. Группе, возглавляемой делегатами от Бразилии, Индии и ЮАР, удалось заблокировать попытки США и ЕС отказать от данных в рамках Дохийского раунда переговоров обещаний снизить тарифы на сельскохозяйственную продукцию, а также уровень субсидирования агропромышленного комплекса. Действия этой группы были настолько решительными, что в конечном счете привели к срыву переговоров. В подобном столкновении интересов многие усмотрели своего рода сигнал развитым странам о том, что отныне у них будет меньшая свобода рук в торговых переговорах с более слабыми, однако пытающимися скоординировать свои действия развивающимися государствами. В дальнейшем Бразилия, Индия и ЮАР продолжили сотрудничество, что привело к образованию «Большой Тройки». В частности, в июне 2003 г. была создана трехсторонняя комиссия, призванная содействовать сотрудничеству в области науки и технологий, а также выступать в ВТО и других международных институтах с инициативами и предложениями по реформированию деятельности данных организаций, причем обращая внимание на интересы развивающихся стран⁵.

Еще одним примером усилий развивающихся государств по созданию собственных межгосударственных механизмов для обсуждения широкого круга вопросов экономического сотрудничества является формирование **форума БРИК** (Бразилия, Россия, Индия и Китай), который после присоединения Южной Африки в 2011 г. был преобразован в **форум БРИКС**. Впервые аббревиатура БРИК была использована в 2001 г. аналитиком банка Goldman Sachs Джимом О'Нилом в его исследованиях развивающихся стран с наиболее высокими темпами роста. С тех пор эти страны последовательно идут по пути создания площадки для сотрудничества в эконо-

мической сфере. В мае 2007 г. в Екатеринбурге состоялась первая встреча глав МИД государств БРИК, за которой в ноябре 2007 г. последовала встреча на уровне министров финансов в бразильском Сан-Паулу. Первая встреча на высшем уровне состоялась на саммите «Группы восьми» в Хоккайдо в июле 2008 г., на которой была достигнута договоренность о координации усилий в области экономической политики, в т.ч. по решению продовольственной проблемы⁶. Всего состоялось четыре саммита форума БРИК/БРИКС — в России в 2009 г., в Бразилии в 2010 г., в Китае в 2011 г. и в Индии в 2012 г. В ходе данных встреч обсуждались вопросы преодоления кризисных явлений в мировой экономике, реформирования международных финансовых институтов, завершения переговоров в рамках Дохийского раунда ВТО. Безусловно, пока преждевременно говорить о формировании форума БРИКС в качестве полноценного механизма межгосударственного сотрудничества или каком-либо значительном влиянии данной группировки на регулирование международных экономических процессов, сопоставимом с деятельностью «Группы восьми» или даже G21. Тем не менее существующий уровень координации между странами позволяет говорить об их стремлении создать структуру для отстаивания своих интересов и представительства собственных взглядов на основные проблемы развития мировой экономики.

Другим примером межгосударственного механизма широкого профиля является деятельность «**Группы двадцати**» (**G20**)⁷, к которой в последнее время приковано особое внимание, поскольку она стала ареной для обсуждения и разработки стратегий и планов по преодолению негативных последствий глобального экономического и финансового кризиса, а также проблем посткризисного восстановления мировой экономики.

Создание G20 в 1999 г. стало реакцией, во-первых, на последствия Ази-

атского финансового кризиса 1997–1998 гг., во-вторых, на необходимость вовлечения наиболее влиятельных развивающихся государств в процессы обсуждения ключевых проблем регулирования мировой экономики. По аналогии с «Группой восьми» G20 является неформальным форумом, не имеющим собственного секретариата. Встречи проходят поочередно в странах-партнерах, причем в основу ротации положен принцип представительства регионов. Формирование повестки дня и организация встреч является прерогативой принимающей стороны. Первоначально регламент работы подразумевал ежегодные встречи на уровне министров финансов и глав центральных банков, а также на уровне их заместителей, однако в 2008–2009 гг. он был дополнен встречами на уровне глав государств и правительств⁸. Кроме того, в рамках сотрудничества с международными финансовыми институтами в ежегодных саммитах G20 принимают участие Исполнительный директор МВФ, Президент Всемирного банка, руководители Международного валютного и финансового комитета МВФ и Комитета по вопросам развития Всемирного банка.

Основные направления деятельности «Группы двадцати» сводятся к обсуждению следующих вопросов, тесно связанных с проблемами регулирования глобальных экономических процессов⁹:

- создание благоприятных условий для экономического роста;
- снижение числа злоупотреблений в финансовой системе на национальном и международном уровне;
- предотвращение финансовых кризисов и преодоление их последствий;
- разработка и внедрение международно признанных стандартов для обеспечения прозрачности фискальных систем, а также облегчения сотрудничества в области борьбы с отмыванием денег и финансированием террористической деятельности;

— разработка стандартов для обмена информацией по налоговым вопросам;

— реформа международной финансовой архитектуры.

В целом следует отметить, что как развитые, так и развивающиеся страны активно прибегают к практике создания неформальных межгосударственных механизмов широкого профиля для обеспечения сотрудничества по вопросам экономического развития, поддержания стабильности глобальной финансовой и торговой системы, для обсуждения проблем защиты окружающей среды, а также обеспечения социального и гуманитарного развития.

Одновременно необходимо сказать и о работе *межгосударственных механизмов регулирования, имеющих узкую специализацию*. Большинство подобных площадок для сотрудничества возникают в сфере регулирования, во-первых, международной финансовой и банковской деятельности, во-вторых, экономических процессов, связанных с энергетической отраслью мировой экономики. К наиболее влиятельным из них следует отнести **Форум/Совет по финансовой стабильности (ФФС/СФС)**, **Банк международных расчетов**, **Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН)**, а также **Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)** и **Организацию стран — экспортеров нефти (ОПЕК)**.

Смешанные механизмы регулирования глобальных экономических процессов как арена взаимодействия государств и негосударственных акторов

Смешанная модель механизмов регулирования мировых экономических процессов развивалась наиболее динамично на протяжении последних двух десятилетий, для которых была характерна значительная активизация взаимодействия государств и негосударственных акторов в сфере регулирования глобальных экономических процессов. С учетом многочисленности участников и необходимости согласования их позиций именно

смешанные механизмы позволяют представить более полную картину того, что происходит в мировой экономике, а также учитывать интересы широкого круга акторов в ходе регулирования экономических процессов на региональном и глобальном уровне. Наконец, смешанные механизмы привлекли наибольшее внимание как с точки зрения теоретических исследований мировой политики, так и на уровне обсуждения и принятия практических решений.

В настоящий момент можно говорить о существовании *двух основных типов смешанных механизмов регулирования*. К первому относятся *универсальные МПО, учрежденные национальными государствами, однако со временем начавшие активно сотрудничать с негосударственными акторами в рамках реализации своих уставных целей и, таким образом, принимающие участие в инициативах по созданию смешанных механизмов регулирования*. Ко второму типу смешанных механизмов относятся *структуры, с самого начала создававшиеся в качестве площадки для сотрудничества между государствами и негосударственными акторами, выступающими в качестве равноправных партнеров*. При этом оба типа смешанных механизмов предполагают создание различных каналов и инструментов участия негосударственных акторов в регулировании глобальных экономических процессов. К ним относятся:

- активное участие в разработке и подготовке управленческих решений в сфере режимных правил регулирования мировой торговли, инвестиционной деятельности и международной миграции рабочей силы;

- формирование повестки дня и определение приоритетных направлений регулирования мировой торговли, инвестиционной деятельности и международной трудовой миграции;

- осуществление мониторинга и контроля за реализацией принятых решений.

Вышеперечисленные формы участия негосударственных акторов в работе смешанных механизмов позволяют рассматривать их в качестве полноценных участников регулирования глобальных экономических процессов.

Из наиболее влиятельных международных экономических организаций **Всемирный банк** стал первым, кто выступил с инициативой внедрения практики проведения консультаций с представителями организаций гражданского общества (Civil Society Organizations) — НПО, социальными движениями, профсоюзными объединениями, религиозными группами и фондами. В 1981 г. был создан Комитет НПО — Всемирный банк (NGO — World Bank Committee), в рамках которого на регулярной основе проводятся встречи, посвященные обсуждению основных проектов и программ Банка. В этих встречах участвуют высокопоставленные сотрудники банка и главы 26 НПО, совместно формирующие Рабочую группу Всемирного банка по взаимодействию с негосударственными организациями (NGO Working Group of the World Bank).

Отдельным направлением сотрудничества Банка и НПО является работа на местах. В частности, члены Комитета НПО — Всемирный банк назначаются в качестве наблюдателей в состав миссий Банка; с середины 1990-х гг. представители гражданского общества заключают контракты на работу в качестве специалистов в региональных офисах Банка. В результате подобных инициатив доля участия организаций гражданского общества в финансируемых Банком проектах возросла с 21% от общего числа проектов в 1990-е гг. до 72% в 2000-е г.¹⁰ Кроме того, в рамках инициативы по совместному наблюдению за процессом реализации структурных реформ (The Structural Adjustment Participatory Review) в каждой стране — реципиенте помощи со стороны Всемирного банка должен быть образован национальный управля-

ющий комитет, в состав которого, кроме сотрудников Банка, представителей национального правительства и местной администрации, входят сотрудники НПО. Хотя эти формы сотрудничества в целом укладываются в стандартную логику реализации программ Банка, механизмы обратной связи с НПО позволяют ему гибко адаптировать эти программы к возникающим возможностям и проблемам.

Что касается сотрудничества между Всемирным банком и ТНК, то в основном оно сводится к различным контактам в ходе реализации программ содействия развитию и борьбы с бедностью. К подобным контактам относятся проведение тендеров и заключение контрактов на поставку товаров и предоставление услуг в рамках финансируемых Банком проектов, предоставление специалистами Банка консалтинговых услуг потенциальным инвесторам в развивающиеся и наименее развитые страны, страхование рисков (в т.ч. политических) потенциальных инвесторов, посредничество при передаче технологий и оказании ТНК технической помощи развивающимся государствам. В целом основной задачей данного сотрудничества является стимулирование участия бизнеса в проектах Всемирного банка, а также разделение ответственности (в т.ч. и финансовой) за их реализацию.

Опыт Всемирного банка начали перенимать другие МПО. В частности, негосударственные акторы получили доступ к обсуждению глобальных политико-экономических проблем в рамках системы ООН. При этом как субъекты гражданского общества, так и деловые круги имеют свои собственные, специфические формы и каналы сотрудничества с различными структурами системы ООН.

В первую очередь это касается НПО, возможность сотрудничества с которыми была предусмотрена в ст. 71 Устава ООН, уполномочивающей ЭКОСОС «про-

водить надлежащие мероприятия для консультаций с НПО». При ЭКОСОС действует Конференция неправительственных организаций (КОПНО), являющаяся выразителем мнения сообщества НПО, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС. Целью данной структуры является создание наилучших возможностей для деятельности НПО, а также обеспечение соответствующих условий для осуществления ими своих консультативных функций.

Одновременно существует еще один канал сотрудничества между ООН и НПО — деятельность Департамента общественной информации (ДОИ) Секретариата ООН. Более 1500 НПО имеют ассоциированный статус при ДОИ, а также избирают исполнительный комитет ДОИ-НПО, который выполняет консультативные функции и представляет интересы НПО, аккредитованных при ДОИ¹¹.

Наконец, НПО имеют тесные связи и с другими структурными элементами системы ООН. К конкретным примерам такого сотрудничества можно отнести следующие:

- участие в дискуссиях, неформальных встречах за круглым столом, специально организуемых сессиях и конференциях, проводимых под эгидой *Генеральной Ассамблеи (ГА ООН)*¹²;

- участие во встречах *Совета Безопасности ООН (СБ ООН)*, посвященных проблемам предотвращения конфликтов, миротворческой деятельности, постконфликтного строительства и мироустройства, в рамках так называемой «*Формулы Аррии*»¹³;

- сотрудничество с *Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (ФАО)*, официальный статус при которой имеют 190 НПО, участвующих в работе сессий Совета и Конференциях ФАО, присутствующих на заседаниях экспертов и специальных семинарах;

- сотрудничество с *Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ)*, официаль-

ный статус при которой имеют 180 международных НПО, участвующих в заседаниях организации без права голоса. В рамках ВОЗ была также запущена программа «Глобальный альянс по проблемам вакцинации и иммунизации» (ГАВИ), в рамках которой осуществляется сотрудничество между НПО, фармацевтическими ТНК, международными банками развития, различными благотворительными фондами¹⁴;

— *сотрудничество с Объединенной программой ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС)*. В состав Совета по координации программы (СКП) входят 5 НПО, включая ассоциации лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом;

— *участие в работе Комиссии по правам человека*. Представители НПО представляют Комиссии доклады и отдельные сообщения о нарушениях в области прав человека, о наблюдении за ходом реализации положений различных договоров, а также выступают консультантами в ходе разработки новых документов и процедур;

— *участие в работе Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД)*. В состав секретариата Управления входят представители пяти НПО, вовлеченных в реализацию программ гуманитарной помощи и в разработку соответствующей политики как на местном, так и на международном уровне.

У ТНК также существуют свои специфические формы и каналы сотрудничества с ООН. Прежде всего речь идет об инициативе «Глобального договора» (*Global Compact*), выдвинутой предыдущим Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном в 1999 г. Она нацелена на разработку и внедрение правил предпринимательской деятельности, отражающих всеобщие признанные принципы защиты прав человека, установления справедливых торговых отношений, обеспечения стандартов занятости, а также защиты окружающей среды.

«Глобальный договор» является добровольной инициативой, основывается

на публичной подотчетности, транспарентности и ответственности экономической деятельности компаний, которая не только преследует конкретные коммерческие интересы, но и ориентирована на принятие практических мер по реализации принципов «Глобального договора»¹⁵.

Одновременно ТНК и деловые круги в целом налаживают тесные связи с различными специализированными структурами системы ООН. Представители ТНК совместно с НПО обсуждают в рамках ВОЗ проблемы создания эффективных лекарственных препаратов против малярии, туберкулеза, а также участвуют в разработке комплекса мер по борьбе с распространением ВИЧ/СПИДа.

Другим примером сотрудничества может служить ФАО, которая совместно с транснациональными банками разработала пакет кредитных программ для производителей сельскохозяйственных товаров, открывающих им доступ к использованию малых кредитов. Эти программы используются в 25 странах, где насчитывается свыше 1000 банковских филиалов.

В рамках ЮНКТАД представители национальных государств, ТНК и Международной торговой палаты совместно работают над разработкой практических рекомендаций по улучшению инвестиционного климата в наименее развитых странах, особенно на Африканском континенте.

Международный союз электросвязи совместно с ТНК, работающими в области телекоммуникационных технологий, запустили проект «Worldnet», нацеленный на развитие коммерческого сектора Интернета и повышение уровня занятости в сфере телекоммуникаций в развивающихся странах.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) активно сотрудничает с ТНК, внедряющими ноу-хау в области защиты окружающей среды и предоставляющими информацию о своей экологи-

ческой политике. В 1999 г. ЮНЕП стала инициатором разработки ряда принципов ответственной корпоративной политики в социальной сфере и в области защиты окружающей среды, и более 20 ТНК согласились в качестве эксперимента работать по этим принципам¹⁶.

Другие МПО также не остались в стороне от тенденции более активного сотрудничества с негосударственными акторами. Расширился круг акторов, принимающих участие в многосторонних переговорах **Всемирной торговой организации (ВТО)** по разработке режимов регулирования различных аспектов мировой торговли. Организация предоставляет возможность как ТНК, так и НПО участвовать в обсуждении основных правил регулирования системы глобальной торговли. Можно выделить следующие основные направления сотрудничества ВТО с негосударственными акторами:

— *участие представителей ТНК и НПО в Министерских конференциях*. ТНК могут участвовать в подобных встречах как от своего имени, получая аккредитацию для спонсируемых ими групп интересов (например, 65% общественных организаций, аккредитованных при встрече в Сингапуре в 2001 г., представляли интересы бизнес-сообщества¹⁷), так и косвенно, входя в состав делегаций государств, в которых они зарегистрированы. В частности, более 500 сотрудников компаний и представителей бизнеса имели статус консультантов по торговым вопросам американской делегации на переговорах ВТО¹⁸. Что касается НПО, то они регулярно участвуют в этих встречах начиная с Сингапурской конференции 1996 г. Приблизительно 650 НПО, работающих в таких областях, как защита окружающей среды, содействие развитию, защита прав потребителей, представляющих интересы профсоюзов и фермерских ассоциаций, участвуют в регулярных встречах в рамках Дохийского раунда переговоров ВТО;

— *проведение конференций и симпозиумов, посвященных торговой проблематике*. Подобные мероприятия служат площадкой для неформального общения представителей НПО с профильными (отраслевыми) специалистами из правительств государств — членов ВТО. В основном они посвящены таким вопросам, как влияние торговли на состояние окружающей среды, взаимосвязь между мировой торговлей и процессами развития, способы и инструменты стимулирования развития торговли;

— *повседневные контакты между НПО и ВТО для формирования повестки дня деятельности организации*. Сотрудники Секретариата ВТО и другие официальные представители организации уполномочены принимать письма и обращения от НПО; главы различных комитетов и комиссий могут встречаться с представителями НПО как в своем личном качестве, так и в качестве приглашенных экспертов на организуемые по инициативе НПО мероприятия;

— *создание при ВТО Международного центра торговли и устойчивого развития (International Centre on Trade and Sustainable Development) в 1996 г.* Задача центра заключается, во-первых, в налаживании диалога между ВТО и представителями ТНК и НПО, во-вторых, в информировании негосударственных акторов об основных принципах работы организации, процедурах и механизмах ее деятельности, с тем чтобы они могли более эффективно представлять свои интересы в системе ВТО¹⁹.

Что касается **Международного валютного фонда (МВФ)**, то его сотрудничество с негосударственными акторами не получило столь широкого институционального развития, является менее формализованным и в целом начало развиваться значительно позже, чем у Всемирного банка, ООН и ВТО. Тем не менее в последние годы МВФ ведет целенаправленную политику по усилению контактов, прежде всего с субъектами гражданско-

го общества. Сотрудничество с ними, по мнению экспертов фонда, обеспечивает большую прозрачность его работы, а также позволяет учитывать мнения и интересы тех групп, на которые непосредственно влияет деятельность МВФ²⁰.

Диалог, обмен мнениями и информацией, консультации между МВФ и представителями гражданского общества проводятся как на международном, так и на национальном уровне. В основном они сводятся к следующим формам:

- консультациям в ходе больших форумов или специальных встреч;

- проведению встреч и семинаров, посвященных реализации различных проектов, между экспертами МВФ и представителями организаций гражданского общества как в штаб-квартире, так и в региональных офисах;

- обеспечению возможности для НПО предоставлять свои аналитические материалы и доклады по различным проблемам, связанным с деятельностью Фонда, с целью их дальнейшего включения в официальные публикации самого МВФ;

- участие представителей гражданского общества в ежегодном форуме «Политика в отношении гражданского общества» (Civil Society Policy Forum), организуемом совместно с Всемирным банком и проходящем параллельно с ежегодными весенними встречами руководителей МВФ и Всемирного банка;

- регулярным контактам с Бюро независимых оценок (Independent Evaluation Office), которому представители организаций гражданского общества могут высказывать свое мнение и давать рекомендации в отношении оценок эффективности политики МВФ;

- регулярным встречам глав национальных миссий фонда с представителями национальных профсоюзов и аналитических центров²¹.

Одновременно существует и *второй тип смешанных механизмов регулирования, отличающихся тем, что они изначально*

но формировались в качестве площадки для сотрудничества государств, МПО и негосударственных акторов, выступающих в качестве равноправных партнеров. К наиболее известным примерам подобных механизмов можно отнести **Всемирный экономический форум в Давосе (ВЭФ)**, а также институт неформальных встреч в рамках **Бильдербергского клуба** и **Трехсторонней комиссии**.

Всемирный экономический форум в Давосе является независимой, некоммерческой международной организацией, которую все чаще называют центром по обеспечению частно-государственного партнерства в области формирования глобальной и региональной повестки дня регулирования политико-экономических процессов. Состав участников, приезжающих на ежегодные встречи в рамках форума, очень разнообразен и включает в себя:

- *представителей национальных государств* либо на уровне глав государств и правительств, либо руководителей профильных министерств (министров экономики, финансов, социального развития, здравоохранения, экологии);

- *руководителей международных и региональных организаций* и институтов, таких как ООН, Всемирный банк, МВФ, ВТО, ОЭСР, ЕС, АСЕАН и др.;

- *представителей бизнес-сообщества* — 1000 крупных компаний, работающих в различных областях экономики в разных регионах мира²²;

- *руководителей и специалистов НПО*, занимающихся вопросами защиты окружающей среды, доступа к водным ресурсам, борьбы с коррупцией, развития образования и здравоохранения, борьбы с голодом, оказания гуманитарной помощи, развития энергосберегающих технологий;

- *представителей СМИ*. В состав Международного совета по СМИ (International Media Council) входят в общей сложности 100 влиятельных и известных журналистов, главных редакторов, изда-

телей, представляющих печатные, электронные, радио и телевизионные СМИ;

— *академические круги* в лице 23 ректоров крупнейших и наиболее известных в мире университетов из 9 стран, а также представителей научно-исследовательского и экспертного сообщества.

Главным мероприятием ВЭФ являются ежегодные встречи, которые проводятся на швейцарском горнолыжном курорте Давос в конце января — начале февраля. В рамках этих встреч проходит около 300 пленарных заседаний, семинаров, круглых столов, а также «мини-встреч в верхах» с участием государственных деятелей.

Помимо давосских встреч проводятся региональные саммиты ВЭФ — Европейский экономический форум, ВЭФ по проблемам Ближнего Востока и Северной Африки, ВЭФ для Африки. Наконец, ВЭФ ежегодно проводит около 30 национальных (страновых) встреч, различных семинаров и симпозиумов²³.

В качестве примеров взаимодействия государств и негосударственных акторов в ходе регулирования экономических процессов можно выделить следующие направления деятельности ВЭФ:

— *исследование проблем глобального управления*. В рамках Инициативы по глобальному управлению (Global Governance Initiative) ВЭФ проводит мониторинг основных усилий государств, МПО, ТНК и представителей гражданского общества по реализации Целей тысячелетия ООН, касающихся сокращения бедности, развития систем здравоохранения и образования, защиты окружающей среды, ликвидации голода, защиты прав человека²⁴;

— *обеспечение глобального сотрудничества по борьбе с коррупцией*. В 2004 г. в рамках ВЭФ представителями деловых кругов была выдвинута Инициатива по партнерству для борьбы с коррупцией (Partnering Against Corruption Initiatives, PACI). Инициатива дает частному секто-

ру возможность представить национальным правительствам и МПО свое видение проблем коррупции, а также оценить эффективность национальных и международных программ по борьбе с этим явлением;

— *развитие системы образования*. В рамках ВЭФ существует Инициатива по развитию глобального образования (Global Education Initiative), в которой участвует 40 компаний, 14 государств, 7 МПО (прежде всего ЮНЕСКО) и 20 НПО. Инициатива нацелена на обеспечение глобального сотрудничества в области образования, а также стимулирование участия деловых кругов в разработке и реализации программ реформирования и развития национальных образовательных систем²⁵;

— *развитие системы здравоохранения*. В 2002 г. ВЭФ приступил к реализации Инициативы по развитию глобальной системы здравоохранения (Global Health Initiative), в реализации которой участвуют фармацевтические ТНК, национальные правительства, МПО и представители гражданского общества. Данная инициатива является механизмом частно-государственного партнерства по развитию национальных систем здравоохранения и борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией в странах Африки, Южной и Юго-Восточной Азии;

— *оказание гуманитарной помощи*. В 2006 г. в рамках ВЭФ была разработана Инициатива по оказанию гуманитарной помощи (Humanitarian Relief Initiative), являющаяся примером частно-государственного партнерства, нацеленного на использование возможностей и ресурсов компаний частного сектора в решении гуманитарных проблем, вызванных как различными политическими и военными кризисами, так и техногенными и природными катастрофами. В ней участвуют представители ТНК, специализированные учреждения ООН (ВОЗ, Всемирная продовольствен-

ная программа), а также НПО во главе с Международной Федерацией Красного Креста²⁶;

— *борьба с изменением климата*. В рамках форума существует рабочая группа, исследующая вопросы защиты окружающей среды и достижения экономического благосостояния — The Task Force on Low-Carbon Economic Prosperity, в состав которой входят более 50 ТНК, приблизительно 30 НПО и экспертных групп. Рабочая группа занимается разработкой программ и проектов по развитию экологически чистых технологий, внедрению соответствующих инновационных продуктов, осуществлению инвестиций в те отрасли экономики и компании, которые одновременно демонстрируют высокие темпы развития и снижают свое негативное воздействие на окружающую среду.

Кроме того, необходимо упомянуть о **Бильдербергском клубе (Bilderberg Group)**²⁷ и **Трехсторонней комиссии (Trilateral Commission)**. Степень влияния данных организаций на регулирование международных политико-экономических процессов изучена в меньшей степени по сравнению с ВЭФ в силу того, что их деятельность, во-первых, не предполагает столь обширной институционализации сотрудничества и, во-вторых, не ориентирована на широкую общественность. Именно поэтому эти механизмы получили различные неофициальные названия, начиная от элитарных, закрытых клубов и заканчивая конспиративными группами заговорщиков, тайно управляющих миром (в интерпретации праворадикальных и неомарксистских движений, выступающих с антиглобалистскими лозунгами).

Тем не менее неформальные встречи в рамках Бильдербергского клуба и Трехсторонней комиссии можно назвать площадкой для обсуждения проблем глобального управления (в т.ч. и экономическими процессами) между представителями государств, бизнес-сообщества

и организациями гражданского общества. Так, на ежегодные Бильдербергские конференции собираются 115–130 участников, представляющих ТНК, национальные правительства (как действующие главы государств и правительств, министры, так и политические деятели в отставке), академические круги и профсоюзные организации из стран Северной Америки, Европы и Азии²⁸. У клуба существует собственный небольшой исполнительный комитет, занимающийся формированием повестки дня и организацией встреч.

Деятельность Трехсторонней комиссии во многом близка к практике Бильдербергского клуба. Комиссия объединяет около 400 представителей бизнеса, СМИ, академических и научных кругов, государственных служащих, НПО и профсоюзных организаций из государств североамериканского, европейского и азиатско-тихоокеанского регионов. Впервые встреча в подобном формате состоялась в 1973 г. на фоне разразившихся нефтяного и валютно-финансового кризисов. С тех пор участники ежегодно собираются для разработки стратегии более тесного сотрудничества между тремя регионами в целях совместного управления основными процессами глобального развития. Кроме того, комиссия проводит ежегодные встречи на региональном уровне, организуемые региональными штаб-квартирами в Вашингтоне (приглашает около 100 участников из США, Канады и Мексики), Париже (120 участников, представляющих в основном страны ЕС) и Токио (около 100 представителей стран АТР)²⁹.

Создание частных механизмов регулирования как вклад ТНК и субъектов гражданского общества в поддержание стабильности мировой экономики

Наконец, необходимо сказать о *частных механизмах регулирования экономических процессов, в деятельности которых принимают участие исключительно него-*

сударственные акторы. В большей степени формирование подобных механизмов присуще ТНК. В этой связи необходимо отметить, что очень часто в качестве примеров частных механизмов рассматриваются практика объединения ТНК в альянсы для повышения своей конкурентоспособности, а также увеличение влияния бизнеса на процессы разработки и внедрения различных стандартов, принципов управления производством, собственностью, персоналом.

Однако в данном случае имеет место переоценка *политического* значения моделей и инструментов, применяемых ТНК в своей *экономической* политике. Объединение в альянсы, подписание соглашений о координации деятельности, унификация стандартов и принципов управления прежде всего *относятся к инструментам экономической политики по повышению конкурентоспособности на рынке и в меньшей степени являются свидетельством увеличения политического влияния ТНК на процессы регулирования мирохозяйственных отношений*. Гораздо больший интерес представляет деятельность частных механизмов, в рамках которых компании разрабатывают определенные стандарты своей публичной отчетности, принципы социальной ответственности бизнеса, а также стратегии участия в проектах и программах по реализации концепции устойчивого развития.

Несмотря на то, что участие в работе таких частных механизмов носит исключительно добровольный характер, все большее число ТНК прибегают к подобной практике. Причины и побудительные мотивы у них могут быть разными: кто-то стремится увеличить число потребителей и привлечь внимание потенциальных инвесторов, кто-то — избежать излишнего государственного регулирования, кто-то — улучшить имидж компании, подпорченный деятельностью критически настроенных НПО, групп интересов и профсоюзных организаций.

Работа подобных механизмов основывается на информировании заинтересованных сторон о том, что деятельность ТНК соответствует определенным принципам поведения и обычно состоит из двух этапов. На первом происходит разработка и формирование трех основных типов принципов и правил:

- *процессуальных*, определяющих общий порядок работы частных механизмов и проведения консультаций между их участниками;

- *поведенческих*, определяющих, что ТНК могут делать, а что не могут;

- *сертификационных*, устанавливающих, каким образом должен осуществляться мониторинг за соблюдением ТНК процессуальных и поведенческих правил.

Второй этап предполагает оценку степени соответствия или несоответствия деятельности ТНК разработанным принципам и правилам поведения³⁰.

*На сегодняшний день можно выделить две группы частных механизмов, в работе которых принимают участие ТНК. К первой относятся механизмы, создаваемые компаниями, работающими в одном секторе экономики. В основном они появляются в тех областях, где существует опасность формирования негативного имиджа отрасли в целом в результате «необдуманных», «некорректных» действий одной из компаний. Так, ТНК, работающие в области атомной энергетики и химической промышленности, инициировали создание соответственно **Всемирной ассоциации организаций, эксплуатирующих атомные электростанции (World Association of Nuclear Operators, WANO)** и организации под названием **«Ответственное отношение» (Responsible Care)**, призванных улучшить публичный имидж отраслей, технологически связанных с риском техногенных катастроф и загрязнения окружающей среды³¹.*

В других секторах экономики создание частных механизмов является попыткой снизить уязвимость компаний,

вызванную негативной реакцией потребителей на производимую продукцию. В качестве примеров можно назвать появление **Всемирной федерации производителей спортивных товаров (World Federation of the Sporting Goods Industry, WFSGI)**, а также **Всемирного совета производителей алмазов (World Diamond Council, WDC)**³².

В целом создание частных механизмов по регулированию отдельных секторов экономики может оказать положительное влияние на их развитие, поскольку, во-первых, дает ТНК определенные ориентиры для выстраивания своей деятельности, во-вторых, предоставляет возможность обмениваться информацией и мнениями о том, что происходит в отрасли.

*Вторая группа частных механизмов представляет еще больший интерес с точки зрения их влияния на процессы регулирования глобальных экономических отношений. К ним относятся организации, объединяющие ТНК из нескольких (разных) отраслей экономики. В рамках этих механизмов компании-участницы обсуждают основные проблемы и принципы корпоративной социальной ответственности, разрабатывают стратегию своего участия в проектах по обеспечению устойчивого развития, чтобы потом представители этих организаций активно лоббировали интересы бизнеса на широких дискуссионных площадках (например, ВЭФ) или в ООН, куда их приглашают в качестве консультантов и экспертов. На сегодняшний день можно назвать два наиболее известных примера подобных частных механизмов — **Всемирный совет деловых кругов по вопросам устойчивого развития (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD)** и **Международный форум ведущих предпринимателей под эгидой принца Уэльского (The International Business Leaders Forum, IBLF)**.*

WBCSD был создан в 1992 г. и позиционирует себя в качестве глобальной

бизнес-ассоциации, объединяющей более 200 компаний (20 основных отраслей экономики) из более чем 35 стран и занимающейся проблемами взаимосвязи между экономической активностью ТНК и реализацией концепции устойчивого развития. Совет можно назвать дискуссионной площадкой, в рамках которой компании обсуждают проблемы устойчивого развития, а также обмениваются информацией и делятся опытом своего участия в проектах, связанных с этой областью. Компании — члены WBCSD обязаны ежегодно публиковать специальный отчет об основных направлениях их экологической политики, а также подробно останавливаться в своих ежегодных отчетах перед акционерами на трех основных составляющих своей политики в области устойчивого развития — экономической, социальной и экологической³³.

Что касается IBLF, то с момента своего образования в 1990 г. он объединил уже более 100 ТНК из 90 стран мира. Основными направлениями работы форума являются, во-первых, разработка единых стандартов предпринимательской деятельности в области устойчивого развития, для того чтобы принципы социальной ответственности рассматривались в качестве неотъемлемого элемента экономической активности ТНК. Во-вторых, содействие развитию предпринимательства и повышению занятости. В-третьих, разработка стратегий участия ТНК в проектах по развитию человеческого потенциала и улучшению системы здравоохранения. Наконец, обмен опытом и развитие сотрудничества в области устойчивого развития между ТНК, работающими в различных отраслях экономики³⁴.

В целом WBCSD и IBLF в определенной степени оказывают влияние на регулирование глобальных экономических процессов, поскольку выступают своего рода выразителями и лоббистами взглядов и интересов транснационального

бизнес-сообщества при обсуждении проблем обеспечения устойчивого развития мировой экономики, в т.ч. в рамках ВЭФ, а также организаций системы ООН.

В целом, несмотря на добровольный характер участия ТНК в деятельности частных механизмов регулирования, все больше компаний становятся членами подобных организаций, а число отраслей, которые охватывают их деятельность, постоянно увеличивается. *Создавая подобные механизмы, разрабатывая в их рамках определенные стандарты корпоративной публичной отчетности, социальной ответственности бизнеса, программы участия в проектах по обеспечению устойчивого развития, ТНК преследуют две основные цели.* Во-первых, *стремятся продемонстрировать, что они являются достаточно влиятельными акторами, реализующими не только свои экономические, коммерческие интересы, но и более долгосрочные стратегии социального и гуманитарного развития.* Во-вторых, *ведут целенаправленную политику убеждения прежде всего государств, но также и субъектов гражданского общества в том, что транснациональному бизнесу, обладающему значительным управленческим потенциалом, необходимо принимать более активное участие в обсуждении и подготовке политических решений, касающихся регулирования мировой экономики.* То есть ТНК таким образом стремятся оказывать большее влияние на процессы управления экономикой, обеспечения социального развития, защиты окружающей среды как на внутриполитическом, так и на международном уровне.

Наконец, субъекты глобального гражданского общества также прибегают к практике формирования частных механизмов, в основном объединяясь в группы единомышленников либо для проведения лоббистских кампаний против деятельности ТНК, либо для разработки альтернативных документов, в которых они излагают собственное видение

основных проблем развития мировой экономики, не получивших, по их мнению, должного внимания со стороны государств, МПО и ТНК. С точки зрения их влияния на процессы регулирования мировой экономики наиболее яркими примерами подобной координации усилий субъектов гражданского общества могут служить мощная кампания протеста, организованная экологическими и гуманитарными НПО, которая привела к срыву подписания Многостороннего соглашения по инвестициям (Multilateral Agreement on Investment, MAI) в 1998 г. В настоящее время похожие инструменты влияния используются для критики планов дальнейшей либерализации мировой торговли, обсуждаемых в рамках Дохийского раунда переговоров ВТО. Так, еще в начале этого раунда группа из приблизительно 1500 НПО разработала и подписала документ, в котором излагались альтернативные взгляды на проблемы развития системы мировой торговли. В дальнейшем активные попытки НПО и профсоюзных движений противодействовать предложениям ТНК по либерализации регулирования торговых отношений во многом способствовали возникновению отрицательного публичного имиджа переговоров в рамках Дохийского раунда ВТО, которые на данный момент не принесли никаких результатов из-за пока что непримиримых позиций развитых и развивающихся государств.

Основные механизмы регулирования как инструмент выхода из кризиса и фундамент посткризисной системы управления мировой экономикой

Острая фаза глобального экономического кризиса 2008–2009 гг., а также нынешний период нестабильности вновь привлекли внимание к вопросам управления мировой экономикой, сделав их центральным пунктом международной повестки дня. При этом на сегодняшний день особую популярность приобрел тезис об увеличении роли государств

в регулировании экономических процессов как на национальном, так и на международном уровне, из чего можно было бы сделать вывод, что кризис послужил катализатором развития исключительно межгосударственных механизмов.

Однако на данный момент нет оснований полагать, что произошедшее в результате кризиса усиление регуляционного влияния государств приведет, во-первых, к снижению роли негосударственных акторов в управлении мировой экономикой и, во-вторых, к сворачиванию дальнейшего развития смешанных и частных механизмов регулирования. Скорее всего, напротив, конкуренция между основными моделями регулирования только обострится, прежде всего между государственными и смешанными механизмами.

Безусловно, на данный момент основные известные широкой общественности решения, касавшиеся разработки стратегии выхода из кризиса и посткризисного развития, принимались на уровне государств, например, на встречах G20 или G8. Одновременно в самих документах, подписанных по итогам крупных антикризисных саммитов, подчеркивается необходимость интенсификации деятельности МВФ и Всемирного банка по разработке программ и проектов реформ международной финансовой системы, отмечается важность отказа от протекционизма и сохранения ВТО в качестве ключевого механизма регулирования мировой торговли. Кроме того, в них говорится о том, что бреттонвудские институты и международные банки развития должны сыграть определяющую роль в поддержании и восстановлении экономических и социальных систем в развивающихся и наименее развитых странах. Все это дает основание предположить, что формирующиеся при активной поддержке данных организаций смешанные механизмы будут так же активно задействованы в разработке стратегий по преодолению послед-

ствий кризисных явлений и восстановлению стабильности мировой экономики. В этой связи следует отметить, что они, возможно, будут даже обладать определенным преимуществом перед чисто государственными. Несмотря на сложность согласования разрозненных интересов государств, ТНК и субъектов гражданского общества и достижения компромисса, они позволяют, во-первых, представить более широкую картину того, что сегодня происходит в мировой экономике, во-вторых, разработать более эффективные и целенаправленные программы посткризисного развития, максимально учитывающие специфику социально-экономических процессов в различных регионах и странах. Поэтому можно ожидать, что государства будут интенсифицировать диалог с негосударственными акторами, стремиться привлечь их к разработке стратегий по восстановлению стабильности мировой экономики, а также к последующему наблюдению за исполнением принимаемых решений и их эффективностью.

Наблюдаемое сегодня усиление влияния государств на экономические процессы само по себе является примером успешного и взаимовыгодного сотрудничества государственных и негосударственных акторов в рамках смешанных механизмов регулирования. Тенденцию «возвращения государств в экономику», проявляющуюся в национализации крупнейших финансовых институтов, ужесточении режимов регулирования внешней торговли и финансовых систем, оказании помощи компаниям и предприятиям, следует рассматривать не как свидетельство «конца экономического либерализма» или попытки построения модели «государственного капитализма», а скорее как следствие соответствующего запроса со стороны бизнеса, характерного для периодов глубокого кризиса. Именно в кризисные времена сам бизнес заинтересован в усилении регуляционных полномочий государств, способ-

ных обеспечить большую стабильность и предсказуемость экономических процессов. Одновременно можно ожидать, что в посткризисный период, как это неоднократно бывало в прошлом, бизнес будет предъявлять запрос на мероприятия государственной экономической политики, связанные с либерализацией систем контроля за торговой и инвестиционной деятельностью, денационализацией компаний и финансовых институтов, а также общим ослаблением регуляционного воздействия на экономику.

Свое дальнейшее развитие получат и частные механизмы, в рамках которых ТНК будут обсуждать проблемы влияния кризиса на их деятельность, а также находить общие рецепты для повышения конкурентоспособности в условиях пока что нестабильного восстановления мировой экономики (по крайней мере, на уровне отдельных отраслей). Одновременно можно ожидать, что в рамках частных механизмов транснациональный бизнес будет стремиться разработать стратегию увеличения своего влияния на процессы принятия политических решений, касающихся регулирования мировой экономики в условиях нынешней нестабильности, а также в посткризисный период. Кроме того, свое продолжение получит и практика последних полутора десятилетий по объединению НПО в группы единомышленников для отстаивания собственного видения проблем развития современной мировой эконо-

мики, а также путей реформирования международной финансовой и торговой системы. Можно предположить, что представители некоторых из этих НПО (прежде всего занимающие умеренную позицию) будут приглашены в качестве консультантов и экспертов для разработки стратегий по выходу из кризиса и посткризисного развития в рамках смешанных механизмов.

В целом наравне с проявившейся в последнее время тенденцией усиления роли государств в управлении экономическими процессами на национальном и международном уровне продолжится дальнейшая эволюция смешанных и частных механизмов регулирования. Развитие этих механизмов будет способствовать поиску и возникновению новых моделей экономического регулирования, позволяющих максимально эффективно использовать возможности и ресурсы как ТНК, так и субъектов гражданского общества в процессах управления глобальной экономикой. На данный момент, несмотря на очередное обострение кризисных явлений в мировой экономике, можно отметить тенденцию, с одной стороны, формирования стратегий постепенного ослабления государственного влияния на регулирование экономических процессов, с другой стороны, запроса со стороны структур частного бизнеса на возвращение к практике применения рыночно ориентированных методов управления мировой экономикой.

¹ Афонцев С.А. Интересы граждан и политические механизмы регулирования мировой экономики // Полис. 2006. № 2. С. 157–158. [Afontsev S.A. Interesi grazhdan I politicheskiye mekhanismi regulirovaniya mirovoi ekonomiki // Polis. 2006. № 2. P. 157–158].

² С момента своего возникновения и до 1992 г. группа работала в формате «Большой семерки» — G7, в состав которой входили Великобритания, Германия, Италия, Канада, США, Франция и Япония. В период с 1991 по 1997 г. происходила постепенная интеграция сначала СССР, а затем России в работу G7, в результате которой в 1998 г. страна стала участником встреч в формате «Большой восьмерки» — G8. Формат G7 продолжает использоваться для обсуждения определенных вопросов, связанных с финансовой сферой.

³ На сегодняшний день в состав «Группы 77» входят 130 государств. Более подробно о целях и задачах деятельности группы см.: URL: <http://www.g77.org>

⁴ «Группа 24» была образована в 1972 г. и включает по восемь стран из регионов Африки, Азии и Латинской Америки. В ее состав входят Алжир, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Габон, Гана, Гватемала, Египет, Индия, Иран, Колумбия, Конго, Кот-д'Ивуар, Ливан, Мексика, Нигерия,

- Пакистан, Перу, Сирия, Тринидад и Тобаго, Филиппины, Шри-Ланка, Эфиопия, ЮАР, а также КНР, имеющая статус наблюдателя. Основная задача Группы заключается в представительстве интересов развивающихся государств при обсуждении проблем развития международной финансовой системы, а также вопросов содействия развитию в рамках МВФ и группы Всемирного банка. Более подробно о целях и задачах деятельности G24 см.: URL: <http://www.g24.org>
- «Группа 21» была создана в 2002 г. для отстаивания интересов развивающихся государств в рамках Дохийского раунда переговоров ВТО. В ее состав входят Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Египет, Индия, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Нигерия, Пакистан, Парагвай, Перу, Таиланд, Филиппины, Чили, Эквадор и ЮАР.
- ⁵ Forman S., Segaar D. New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism // *Global Governance*. 2006. № 12. P. 212.
 - ⁶ They Came, they Jawed, They Failed to Conquer // *The Economist*. 2008. Vol. 388. № 8588. P. 64.
 - ⁷ В работе группы принимают участие такие страны, как Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, Южная Африка, Южная Корея и Япония, а также представители ЕС (страны, председательствующей в ЕС на момент проведения встречи).
 - ⁸ По результатам саммита в американском Питтсбурге в сентябре 2009 г. было принято решение о том, что встречи на высшем уровне в формате G20 будут проводиться ежегодно. Кроме того, в кулуарах саммита ходили слухи, что G20 станет главным неформальным институтом для осуществления международного экономического сотрудничества, а формат G8 будет отныне использоваться исключительно для обсуждения проблем международной безопасности и гуманитарного развития. Тем не менее официального подтверждения факта устранения экономической повестки дня G8 от лидеров Группы не поступало.
 - ⁹ URL: http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx
 - ¹⁰ URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO>
 - ¹¹ URL: <http://www.un.org/dpi/ngosection/index.asp>
 - ¹² Report of the Secretary-General in Response to the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations. 13th September 2004. UN Document A/59/354. NY., 2004. P. 3–4
 - ¹³ Данная формула предполагает, что подобные встречи, во-первых, будут проводиться не в основном зале заседаний, а в помещении, предоставляемом одним из его действующих членов, а во-вторых, будут носить неофициальный характер и поэтому не будут включены в расписание заседаний.
 - ¹⁴ Система ООН и гражданское общество — подведение итогов и анализ практики. URL: <http://www.un.org/russian/partners/sys3.htm> [Systema OON i grazhdanskoye obshchestvo — podvedeniye itogov I analiz praktiki. URL: <http://www.un.org/russian/partners/sys3.htm>].
 - ¹⁵ URL: <http://www.unglobalcompact.org>
 - ¹⁶ Взаимовыгодные решения — ООН и деловые круги. URL: http://www.un.org/russian/partners/business/win_solutions.html [Vzaimovigoniye resheniya — OON I deloviye krugi. URL: http://www.un.org/russian/partners/business/win_solutions.html].
 - ¹⁷ Kapoor I. Deliberative democracy and the WTO // *Review of International Political Economy* 2004. Vol. 11. № 3. P. 530.
 - ¹⁸ Ibid.
 - ¹⁹ Chadwick A. The Emerging Roles of NGOs in the U.N. System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly // *Global Governance*. Jan–Mar 2002. Vol. 8. № 1. P. 110 ; URL: <http://ictsd.net/about>
 - ²⁰ МВФ. Руководство по связям персонала МВФ с организациями гражданского общества. Вашингтон, 2003. С. 2. [MVF. Rukovodstvo po sviaziam personala MVF s organizatsiyami grazhdanskogo obshchestva. Wa., 2003. P. 3.]
 - ²¹ URL: <http://www.imf.org/external/np/cpac/relief.htm>
 - ²² URL: <http://www.weforum.org/en/Communities/GlobakGrowthCompanies/index.htm>
 - ²³ URL: <http://www.weforum.org/en/about>
 - ²⁴ URL: <http://www.weforum.org/en/initiatives/globalgovernance/index.htm>
 - ²⁵ URL: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gei/index.htm>
 - ²⁶ URL: <http://www.weforum.org/en/initiatives/drn/index.htm>
 - ²⁷ Клуб стали так именовать по названию гостиницы «Бильдерберг» в голландском городе Остербеке, где в 1952 г. состоялось его первое заседание.

- ²⁸ Carroll W.K., Carson C. Forging a New Hegemony? The Role of Transnational Policy Groups in the Network and Discourses of Global Corporate Governance // Journal of World-Systems Research. Winter 2003. IX.1. P.73.
- ²⁹ URL: <http://www.trilateral.org/memb.htm>
- ³⁰ Koenig-Archibugi M. Transnational Corporations and Public Accountability // Government and Opposition. 2004. Vol. 39. No. 2. P. 17.
- ³¹ Более подробно о деятельности организаций см.: URL: <http://www.wano.org.uk> и <http://www.responsiblecare.org>
- ³² Более подробно см.: URL: <http://www.wfsgi.org> ; <http://www.worlddiamondcouncil.com>
- ³³ Более подробно см.: URL: <http://www.wbcsd.org>
- ³⁴ URL: http://www.iblf.org/about_us.isp

РОССИЯ В ПОИСКЕ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ПОСТСОВЕТСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: СТАНЕТ ЛИ 2012 ГОД ПЕРЕЛОМНЫМ?

А.Г. Большаков

Прошедший год был знаковым для всего постсоветского пространства. Исполнилось двадцать лет с момента подписания беловежских соглашений и фактического распада СССР. Два десятилетия — это тот период, который может дать наглядное представление о том, какие тенденции превалируют на пространстве бывшего Советского Союза, каковы векторы развития независимых государств, появившихся в 1991 г., возможно ли интеграционное взаимодействие с сопредельными государствами в рамках ЕврАзЭС, ОДКБ или необходимо новое рождение СНГ.

Двадцать лет назад руководители одиннадцати союзных республик распадающегося СССР договорились о создании Содружества Независимых Государств, не скрывая, что формируют цивилизованные институты и механизмы развода. В октябре 2011 г. главы правительств восьми стран СНГ подписали Договор о зоне свободной торговли. При этом Россия, Казахстан и Белоруссия, уже объединившиеся в Таможенный союз, с 1 января 2012 г. существуют еще и в Едином экономическом пространстве.

В октябре прошлого года российский лидер В. Путин сделал предположение, что на основе единого экономического пространства необходимо сформировать еще и «наднациональное объединение»¹. С таким подходом сразу же согласились Н. Назарбаев и А. Лукашенко. Подобный проект появился в то время, когда в ряде европейских стран обсуждают необходимость введения внутренних виз в Шенгенской зоне, экономисты называют конкретные страны, которые долж-

ны будут покинуть Европейский Союз, США возводят забор вдоль всей границы с Мексикой, при том что связаны с ней зоной свободной торговли — НАФТА.

Последний год в самой России ассоциировался до недавнего времени с итогами президентских выборов. Еще в 2011 г. активные споры политического и публицистического характера велись вокруг сценариев, которые будут предложены обществу правящей элитой. Все последующие события перевели «проблему 2012» в разряд инструментальной «проблемы второго тура», где важным является сохранение стабильности и независимости Российской Федерации.

Снижение числа голосующих за партию «Единая Россия» на парламентских выборах, обвинения властей со стороны системной и несистемной оппозиции в фальсификациях результатов думской избирательной кампании, многотысячные оппозиционные митинги в Москве и других крупных городах России, уменьшение популярности государственных лидеров, особенно Д.А. Медведева — все это свидетельствовало о кризисе политической системы в России и необходимости реформ, которые были оперативно предложены властями.

События внутриполитического характера в России отодвинули на второй план запуск проекта единого экономического пространства, что продемонстрировало приоритетность национальных интересов государства перед потребностями в его интеграции. Правда, необходимо заметить, что любая дестабилизация политической системы в России может непосредственно повлиять на ин-

теграционные процессы в рамках постсоветского пространства, и поэтому устойчивость российской власти, ее преэминентность являются гарантом успешности взаимодействия сопредельных с Россией государств между собой и собственно с Российской Федерацией.

Известно, что в декабре 2009 г. на неформальном саммите в Алматы президенты Белоруссии, Казахстана и России утвердили План действий на 2010–2011 гг. по формированию Единого экономического пространства трех стран. Он предусматривает разработку и подписание в течение двух лет двадцати международных договоров, обеспечивающих создание ЕЭП. В целях своевременного выполнения этого Плана был утвержден календарный распорядок формирования правовой базы Единого экономического пространства на 2010–2011 гг., предусматривающий разработку, принятие и введение в действие первого пакета из 14 соглашений до 1 июля 2011 г. и второго пакета из 6 документов по ЕЭП — до 1 января 2012 г. Данные планы были в целом реализованы.

Этапы и результаты развития постсоветского пространства

Постсоветское пространство прошло в своем развитии несколько основных периодов. Первый может быть назван стадией дифференциации, второй — стадией диверсификации, третий — стадией новой структуризации.

Стадия дифференциации означала распад союзного государства — СССР, разделение территории на 15 признанных государств и целый ряд непризнанных государств, увеличение конфликтности. Интеграция постсоветского государства понималась как объединение вокруг России, основой которого должно было стать активное сотрудничество Российской Федерации, Белоруссии, Казахстана и Украины. В реальности интеграционные проекты оставались преимущественно на бумаге.

Диверсификация постсоветского пространства пришла на смену его дифференциации и «бумажной» интеграции. Последствиями диверсификации стали образование локальных организаций, многовекторность внешней политики большинства постсоветских государств, уменьшение территории пространства (вступление государств Балтии в Европейский Союз).

На современной стадии на постсоветском пространстве происходят многочисленные локальные интеграции. Завершение этого процесса будет означать замену диверсифицированного постсоветского пространства его устойчивой региональной структуризацией. Само постсоветское пространство перестанет существовать как целостный феномен².

Политическое, экономическое, культурное сотрудничество между постсоветскими странами продолжает развиваться, несмотря на наличие целого ряда серьезных противоречий и конфликтов. В последние годы этнические и религиозные конфликты на постсоветском пространстве стали менее многочисленными и интенсивными, чем в предшествующее десятилетие. На первый план выходят межгосударственные противостояния, собственно политические противоборства, некоторые интернационализированные конфликты самоопределения.

В последние годы постсоветское пространство не является единым международно-политическим образованием: самоидентификация отдельных государств происходит по региональному принципу, причем отдельные страны СНГ часто относят себя более чем к одному региону, что позволяет им проводить многовекторную политику балансирования между интересами различных ведущих региональных держав. Вписываются в эту тенденцию и стратегии участия постсоветских государств в сходных по составу и функциям региональных организациях и форматах сотрудничества. Так, например, Россия, Казахстан, Кир-

гизия, Таджикистан, Узбекистан временно состоят в ОДКБ и в ШОС, которые имеют во многом совпадающие цели по противодействию новым вызовам и угрозам.

ОДКБ создавалась на основе подписанного еще в 1992 г. Договора о коллективной безопасности, т.е. изначально это организация для отражения внешнего нападения, по сути, военный союз. Однако в настоящее время ОДКБ представляет собой многофункциональную региональную организацию безопасности, которая готова бороться и с такими вызовами и угрозами, как экстремизм и терроризм, нелегальная миграция из третьих стран, наркотрафик, природные и техногенные катастрофы³. Правда, имеющиеся в наличии миротворческие силы для урегулирования региональных конфликтов еще ни разу не были применены на практике. Так, случилось, например, во время этнических беспорядков в киргизском Оше в 2010 г., населенном преимущественно этническими узбеками.

ОДКБ имеет механизмы противодействия новым вызовам и угрозам: Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР) для действий в случае возникновения локальных или пограничных вооруженных конфликтов, для отражения террористической угрозы, проведения спецопераций; Коллективные силы быстрого развертывания для реагирования на угрозы безопасности в центральноазиатском регионе. Высокоэффективной признается комплексная оперативно-профилактическая операция «Канал» для пресечения наркотрафика из Афганистана. Проводятся ежегодные операции «Нелегал» по предотвращению миграции из третьих стран, значимым направлением является военно-техническое сотрудничество⁴.

Деятельность ОДКБ по многим направлениям эффективна, однако углубление сотрудничества часто тормозится из-за отсутствия консенсуса государств-членов: не все страны одинаково заинтере-

ресованы в развитии тех или иных сфер взаимодействия, например, несколько лет согласовывались документы по миротворчеству⁵.

Если деятельность такого интеграционного локального проекта, как ОДКБ, очень медленно, но выходит на эффективный уровень деятельности в некоторых сферах обеспечения безопасности, то интеграция всего постсоветского пространства проблематична.

На мой взгляд, существует несколько основных причин, делающих ее невозможной. Во-первых, сотрудничество на постсоветском пространстве редко переходит в реальную интеграцию, поскольку та требует действительного объединения экономик, потери части политического суверенитета, создания наднациональных структур, а этого практически не происходит, подобные процессы во многом тормозятся.

Во-вторых, Россия не может предложить привлекательных интеграционных проектов для всех постсоветских стран, а постоянные военные, информационные, экономические конфликты российского государства с элитами бывших советских республик только отдаляют от нее ряд стран СНГ.

В-третьих, отсутствие интеграции на всем постсоветском пространстве определяется геополитическим противостоянием США, Европейского Союза, Китая, России⁶. Американцы претендуют на влияние на всем постсоветском пространстве, хотя в реальности почти ничего не делают для этого, Европейский Союз уже включил в свой состав страны Балтии и высказывает явную заинтересованность процессами в европейских странах СНГ. В последнее время объединенная Европа активно влияет на регион Южного Кавказа и налаживает сотрудничество со странами Центральной Азии⁷. Последний регион давно находится в сфере влияния и Китая, который прилагает значительные усилия для доминирования в бывших восточных со-

ветских республиках. Внешнее воздействие на постсоветское пространство и отдельные его регионы оказывают такие крупные региональные государства, как Иран и Турция.

Россия рассматривает постсоветское пространство как сферу своих «особых интересов», что достаточно естественно. Однако российская стратегия поведения во многом определяется коммерческими интересами различных групп экономической элиты и практически не служит объединительным целям.

Советский Союз представлял собой империю особого образца, где метрополия оказывала значительные преференции окраинам с целью удержания их в составе социалистического государства и проведения единой геостратегической и военной политики. Уровень жизни окраин в империи советского образца в значительной степени отличался в лучшую сторону по сравнению с метрополией. После распада СССР положение изменилось. Россия является доминирующей страной в экономическом и военном плане на постсоветском пространстве, но ресурсов для интеграции бывших окраин и обеспечения им высокого уровня жизни у нее уже явно недостаточно.

В настоящее время государства постсоветского пространства проводят, как правило, многовекторную политику. В последнее время даже самые лояльные к России страны постсоветского пространства (Белоруссия, Таджикистан, Узбекистан) постоянно конфликтуют с ней по ряду вопросов. Необходимо учитывать и то, что многие государства постсоветского пространства объективно являются экономическими конкурентами друг другу. Так, слабые экономики Таджикистана и Киргизии обладают только водными ресурсами, а Узбекистан, Туркмени и Азербайджан имеют значительные запасы газа и полезных ископаемых. В мировой и региональной экономике интересы этих государств постоянно противоречат друг другу.

На современном этапе развивать инновационные экономики невозможно только в рамках технологически отсталых постсоветских государств, чьи экономические системы связаны прежде всего с добычей и поставкой полезных ископаемых и ресурсов для мировой экономики. В этой связи перспективна интеграция государств СНГ с динамично развивающимися экономиками Европы и Юго-Восточной Азии. Наглядным примером подобного объединения является «Восточное партнерство» Европейского Союза со странами Содружества, которое заинтересовало ряд постсоветских государств. Правда, интеграционным проектам подобного рода постоянно мешают различные волны мирового экономического кризиса и политическая конфронтация европейского сообщества с Белоруссией и отчасти с Украиной по вопросам политических свобод и соблюдения прав человека.

Эволюция идей интеграции постсоветского пространства

Проблема интеграции постсоветского пространства вызывает уже длительное время неподдельный интерес со стороны российской политической элиты и экспертного сообщества. За последние годы можно вспомнить несколько объяснительных дискурсов этого явления. В начале 90-х гг. XX в. в умах российских политиков и экспертов господствовала идея интеграции постсоветского пространства «вокруг новой, демократической России», при этом эталоном объединения для стран СНГ считался Европейский Союз.

В тот период активно обсуждался вопрос техники принятия решений в рамках СНГ: консенсусом всех или большинства голосов. Принцип консенсуса подразумевал равенство всех участников Содружества и возможность одной страны блокировать решения остальных. Принцип большинства подразумевал, что голоса в новом союзе распределяются с учетом вклада каждого государства в

СНГ. Выбор той или иной модели напрямую затрагивал не только механизм политического управления, но и возможность новых независимых государств в структурах Содружества полноценно реализовывать и отстаивать свои интересы на равных с Россией.

В первые месяцы существования Содружества многие политики как в России, так и в сопредельных странах надеялись на сохранение общей советской инфраструктуры под единым управлением. Несмотря на многочисленные конфликты самоопределения, считалось, что геополитических и прочих трений у бывших республик в дальнейшем не будет и интеграция неизбежна. Идеи интеграции на основе российских социально-политических и гуманитарных стандартов, общей системы безопасности и единого экономического пространства, второго государственного языка — русского и двойного гражданства до сих пор находят своих приверженцев.

Противоречивость европейской модели интеграции и сохранившихся советских установок сознания элит и масс была достаточно быстро осознана государствами СНГ. Российская Федерация полностью отказалась от равноправного объединения существующих государств, говоря об объективном экономическом и военно-политическом доминировании российской политики на бывшем советском пространстве.

Определенную роль в обосновании постсоветской интеграции сыграл «евразийский объяснительный дискурс», хотя он сам значительно отличался от классического варианта евразийства⁸. Неоевразийство постсоветского периода (прежде всего А. Дугин⁹) воспринимается как определенная школа геополитической мысли, его содержательная база размыта, а предмет научного обсуждения отсутствует. В политической сфере неоевразийство обнаруживает себя как набор идеологических тезисов и политтехнологический продукт¹⁰.

В марте 1994 г. президент Казахстана Н. Назарбаев выступил в МГУ с концептуальной речью о евразийском объединении бывших республик СССР — стран СНГ. «Евразийское единство» подводило обоснование под механизм равновесного с Россией участия субъектов в СНГ, а также необходимость консенсусного голосования. Казахский политик понимал, что все постсоветские президенты легко согласятся с этим выгодным принципом, он надеялся, что они окажут хотя бы общую риторическую поддержку его политтехнологическому «евразийству». Сам автор инициативы получал роль модератора политэкономических процессов и статус неформального лидера Содружества. Дискурс евразийства в интерпретации Н. Назарбаева имел определенный романтический смысл возвращения к утраченному на новом витке развития и мог принести реальные политические дивиденды.

Казахстанская версия евразийства отличалась от российской тем, что снимала острые вопросы российского лидерства. Оно оказалось странным сплавом единого экономического пространства в сочетании с независимым национальным строительством и суверенной внешней политикой каждого участника СНГ. В настоящий момент «евразийство» Н. Назарбаева сведено до технологий региональной интеграции. Известны, например, инициативы президента Казахстана о создании единой валюты в рамках ЕврАзЭС и формировании единого образовательного пространства. Равноправие в СНГ слабо согласуется с интересами российской элиты, поэтому «евразийство» Н. Назарбаева почти не было реализовано на практике.

Существенный рост цен на энергоносители с 1999 г. повысил значение энергетической политики Российской Федерации. Она стала иметь мировое значение, соответственно, повысилась значимость регионов Восточной Европы, Южного Кавказа, Центральной

Азии. В отсутствии инновационной составляющей у российской экономики ее развитие осуществлялось только за счет продажи энергоресурсов. Большие доходы позволили обеспечить финансовую, экономическую и политическую стабильность. Однако временной промежуток у такой политики краткосрочный, он практически закончился с началом мирового экономического кризиса. В настоящее время российское общество вынуждено выбирать между экстенсивным расширением экономики для поддержания социальной стабильности и ее инновационной модернизацией.

С начала 2000-х гг. риторика евразийства возвращается при обсуждении проекта ЕврАзЭС, но ведущим постепенно становится дискурс «советизации», который достигает своего апогея в 2008 г. Значительная часть российской элиты и некоторая часть экспертного сообщества начинают постулировать необходимость возврата всего постсоветского пространства в зону влияния России. Российская Федерация пытается ревизовать существующее положение дел и диктовать свою волю всем бывшим республикам СССР, включая страны Балтии. ОДКБ начинает позиционироваться как «альтернатива НАТО», вступление в ВТО должно быть осуществлено Россией, Белоруссией и Казахстаном, объединенными в таможенный союз. Однако негативная реакция российских партнеров по СНГ к подобным проектам, расширение экономического кризиса в Российской Федерации и отсутствие необходимых ресурсов по влиянию на союзников вынуждают российскую элиту в значительной степени ограничить свои амбиции.

С 2004 г. под воздействием результатов ряда конфликтов России с государствами СНГ частью экспертного сообщества и журналистами постоянно выдвигается идея «построссийского пространства»¹¹. Этот дискурс ряда аналитиков по своей сути является государственно-националистическим,

поскольку отстаивает собственно российские национальные интересы. Однако у такого подхода очевидны и многочисленные издержки. При его реализации Российская Федерация может перестать быть значимой региональной державой, поскольку уменьшит свое влияние на сопредельные территории, а переход на равноправное сотрудничество с экономиками стран СНГ значительно усугубит кризисные явления на постсоветском пространстве и может привести к социальной катастрофе. «Построссийское пространство» сделает невозможным реализацию ряда энергетических проектов, разрушит систему российской национальной безопасности.

Гораздо более значимым, но инструментально-предвыборным по своему характеру видится интеграционный проект Евразийского Союза, предложенный В. Путиным осенью 2011 г. Идея интеграции, заложенная в нем, очень привлекательная, однако предложенные механизмы реализации не выдерживают критики.

Экономические издержки проекта «Евразийский Союз»

В. Путин считает, что предложенный им проект Евразийского Союза позволит создать еще один мировой геоэкономический центр силы, который может преуспеть в индустриально-технологической конкуренции, а также будет играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом.

Подобные предположения интересны по своей сути, но не согласуются с современными реалиями мировой экономики. Так, основными геоэкономическими центрами мира в настоящее время являются США, Европейский Союз и Китай. Они по большинству показателей во много раз превосходят потенциальный Евразийский Союз. Даже если бы все страны СНГ стали участниками Евразийского Союза, то в экономиче-

ском плане это была бы второсортная страна или объединение стран. По оценкам МВФ, на апрель 2011 г. совокупный размер ВВП членов СНГ, измеренный с учетом паритета покупательной способности валют, составляет всего 3,3 трлн¹². Значительно превосходит данный показатель ВВП динамично развивающейся Индии (4,5 трлн)¹³.

Потенциальный Союз должен будет существовать между объединенной Европой, имеющей ВВП в 15,6 трлн долл., и Китаем, у которого ВВП составляет 11,2 трлн долл.¹⁴ Евразийский Союз не сможет развиваться в этих условиях как новый геоэкономический центр. Трудности возникнут и со связующими функциями потенциального Союза, поскольку транзитная транспортная инфраструктура России и других стран СНГ разрушена или не развита во многом благодаря влиятельному нефтяному и газовому лобби, делающему ставку исключительно на трубопроводы.

При этом доля Российской Федерации в ВВП СНГ стабильно превышает 70%¹⁵. На Россию приходится 3% мирового ВВП, а вместе с Казахстаном, Белоруссией, Киргизией, Арменией и Таджикистаном получилось бы 3,5%¹⁶. Эта доля еще вырастет только на 0,7%, если к Союзу присоединятся остальные страны СНГ, в т.ч. Украина¹⁷.

Интересно, что Евразийский Союз слабо выглядит даже на фоне бывшего СССР, который на пике своего могущества в 60-е гг. XX в. имел долю 10% в мировом ВВП, а в 80-е гг. XX в. — эта доля уменьшилась до 8%¹⁸. Это были не лучшие показатели в мировой экономике, но статус и вес Советскому Союзу обеспечивали военная мощь, передовая наука в отдельных отраслях (в целом и тогда было очевидно технологическое отставание от Запада), высокий уровень образованности большинства граждан. Сегодня Россия по многим показателям отстает даже от Китая и Индии, а некоторые из ее партнеров по СНГ вернулись

в традиционное доиндустриальное общество¹⁹.

Евразийская интеграция нужна странам СНГ преимущественно для продолжения и увеличения донорства со стороны Российской Федерации. Экономическая польза для России от этого минимальная. По предварительным расчетам ЕАБР, в перспективе пяти — десяти лет устранение таможенных барьеров добавит к совокупному валовому продукту стран СНГ всего 2–3% (в целом по СНГ), а эффект для России не превысит 1%²⁰. Ожидать каких-то особенных темпов увеличения товарооборота Российской Федерации со странами СНГ не приходится. Их рынки слишком малы. В настоящее время доля Европейского Союза в объеме внешней торговли России составляет почти 50%, Азиатско-Тихоокеанского региона — около 24%, а СНГ — всего 15%²¹.

Реализация экономической части проекта Евразийского Союза на практике проблематична, так как:

- снятие миграционных, пограничных барьеров, отмена трудовых квот невозможны в ближайшие годы, поскольку вызовет тяжелые социальные потрясения и жесткое противодействие со стороны старожильческого населения ряда регионов России²²;

- свободное перемещение капиталов невозможно из-за действий элит практически всех государств СНГ, которые не позволят выкупить у них перспективные промышленные и сырьевые активы, прежде всего речь идет о потенциальной экспансии российского капитала;

- все участники потенциального союза являются нетто-импортерами промышленных товаров, а потребности в инновационной продукции на 90–100% покрываются за счет поставок из-за рубежа²³.

Представляется, что появление Евразийского Союза заставит полностью изменить российскую модель внешнеэко-

номической стратегии, за счет которой осуществляется в настоящее время технологическая модернизация ее экономики. Неготовность к этому страны является очевидной. Россия продает большие объемы сырья и оружия по всему миру и на вырученные деньги закупает технологии на Западе для модернизации собственной промышленности. В этой связи торговать сырьем и оружием со странами СНГ по льготным тарифам и модернизировать их экономики за счет приобретенных за огромные средства за рубежом технологий России не выгодно. У нее просто не хватит на это необходимых ресурсов.

Политические издержки проекта «Евразийский Союз»

Проект будущего устройства постсоветского пространства В. Путина носит либерально-патриотический характер. Собственно патриотизм занимает в нем очень немного места, приоритет явно отдается либеральным началам. Интересно, что в ходе своей последующей избирательной кампании В. Путин очень много раз демонстрировал, что, являясь в экономике либералом, в политике он — убежденный традиционалист и патриот. Почему проект Евразийского Союза переполнен либеральными положениями — остается только догадываться.

По мнению лидера российского государства, «вхождение в Евразийский Союз, помимо прямых экономических выгод, позволит каждому из его участников быстрее и на более сильных позициях интегрироваться в Европу»²⁴. Именно это положение в анализируемом проекте и является наиболее дискуссионным.

Так, если учесть, что большинство участников потенциального Союза не являются членами ВТО, то становится непонятным: каким образом они будут интегрироваться в Европу? Не ясны также конкретные механизмы вхождения всего Евразийского Союза в европейское сообщество, куда до сих пор отка-

зывались принимать даже отдельно взятую Россию.

Ценностная основа Евразийского Союза представляется крайне нереалистичной, поскольку предполагается, что «Евразийский Союз будет строиться... как неотъемлемая часть Большой Европы, объединенной едиными ценностями свободы, демократии и рыночных законов»²⁵. Какие страны СНГ исповедуют данные ценности — не понятно. Действительно, какими общими ценностями демократического свойства связаны Белоруссия и Казахстан? Что объединяет Грузию и Киргизию? Какие ценности свободы развиваются в Туркмении и Азербайджане? Можно ли назвать требования, предъявляемые к потенциальным кандидатам в Евразийский Союз, как это четко и ясно сделано в единой Европе? Гораздо более очевидными общими ценностями для постсоветского пространства являются потребности в безопасности, либерализации и демократизации политических режимов, рост уровня жизни основной массы населения. Важнейшей задачей для постсоветского пространства в настоящее время является распространение практики сменяемости власти на основе свободных альтернативных выборов. Собственно, этот «ценностный подход» и вызывает основное сомнение в жизнеспособности союза.

Несуществующие в реальности, но развиваемые в проекте Евразийского Союза либеральные ценности вызывают жесткую критику среди публицистов патриотического толка. Они считают, что в геостратегическом плане включение нового союза в «Большую Европу», которая находится под контролем НАТО, де-факто будет означать и продвижение этой военно-политической организации к границам КНР, что намного увеличивает опасность российско-китайского конфликта без всяких обязательств по отношению к Российской Федерации со стороны НАТО — в полном соответствии

с интересами США и в полном противоречии с интересами России²⁶.

Подобную точку зрения можно не принимать во внимание, сославшись на ее радикальность, но представители разных политических взглядов сходятся в том, что элитам в странах СНГ интеграция не нужна, поскольку она предусматривает передачу власти наднациональным органам. Элитам в странах СНГ не нужна никакая интеграция, предусматривающая даже частичную передачу власти наднациональным органам.

Важнейшей предпосылкой для интеграции совокупности государств является однородность их политических режимов. Демократические установки политической культуры и плюралистические основания режимов позволяют формировать относительно эффективные наднациональные структуры управления, которые, однако, далеко не всегда пользуются доверием у граждан национальных государств, входящих в интеграционное объединение. Сложность и неоднозначность процессов политической интеграции можно видеть на примере принятия Конституции Европейского Союза или реализации политических решений по оказанию помощи государствам еврозоны, которые оказались на грани дефолта в 2011–2012 гг.

Целый ряд интеграционных объединений различных регионов мира — АТЭС, НАФТА, ОАЕ, ЛАГ, ОИК и др. — или не ставят задачи по политической интеграции своих участников (создание единого государства), или ограничивают их внешнеполитическими целями (защита суверенитета, борьба с колониализмом, мирное урегулирование конфликтов и т.п.). Поэтому проект создания «Соединенных штатов Европы» и его аналогов в других регионах мира в настоящее время остается идеальной моделью, возможной в теоретических конструктах ученых, но не в политической практике.

На регионализированном постсоветском пространстве существует це-

лая палитра политических режимов, большинство из которых не носит плюралистического (демократического) характера. Политические режимы государств Балтии могут быть отнесены к «новым демократиям», но они являются составной частью другого политико-интеграционного пространства — Европейского Союза. Основные претензии к качеству демократии в странах Балтии — это этнократическая политика властей (в Латвии и Эстонии) по отношению к этническим меньшинствам. Плюралистическим и даже демократическим может быть признан режим такого государства, как Молдова. Однако экономическая отсталость и отсутствие контроля центральных властей над Приднестровьем переводит эту страну в разряд несостоятельных.

Для характеристики очень многих политических режимов постсоветского пространства, скорее всего, подходит известное понятие американского ученого Ф. Закария — «нелиберальная демократия»²⁷. К ней могут быть отнесены режимы Украины, Армении, Грузии, Киргизии, Белоруссии, Казахстана, Таджикистана, Азербайджана и России. К собственным авторитарным политическим режимам можно причислить Узбекистан и особенно Туркмению.

Конечно, центральным является вопрос о политическом режиме в России, поскольку именно данная страна определяет основные направления интеграции на евразийском пространстве. По этому поводу в политической науке идут горячие дискуссии. Высказываются предположения о режиме «нового авторитаризма», «консолидированной автократии», политическом устройстве «с доминантной партией»²⁸. Главным в этих дискуссиях, безусловно, является не название, а выявление содержательных характеристик существующего режима в России.

На мой взгляд, можно констатировать, что в российском политическом режиме формально наличествуют все

необходимые демократические институты, включая конкурентные выборы, соперничающие партии, оппозиционные средства массовой информации. Идеология в данном режиме отсутствует, существует лишь набор определенных технологий и слоганов, на основе которых формируются инструментальные идеологии («суверенная демократия», «инновационная экономика», «экономическая модернизация», «противодействие коррупции», «реформа политической системы» и др.), призванные заполнить идейный вакуум в напряженные для правящей элиты временные периоды. Политический режим в современной России характеризуется открытостью границ, беспрепятственным получением информации из-за рубежа.

Несмотря на то, что авторитарные практики (несменяемость власти, административное давление на выборах, отсутствие равных условий для конкуренции партий и др.) доминируют в российском политическом режиме, он не может быть отнесен к классической разновидности автократии. Скорее, это «смешанная» разновидность политического режима, в которой существует симбиоз демократических и авторитарных элементов.

Подобный режим не предполагает «переходности», он давно сформирован и устойчив. Отсутствие идеологии формирует его гибкость, а открытость границ позволяет недовольным уехать без препятствий за границу.

Представляется, что политические режимы государств постсоветского пространства очень разнятся по своему содержанию между собой, поэтому экономическая и военно-политическая (внешний аспект) интеграции в значительной степени проблематичны из-за различий в принятии управленческих решений, внутреннего политического порядка, принципов взаимодействия с внешним миром. Политическая интеграция в плане создания единого госу-

дарства (проект «возрождение СССР») невозможна, т.к. требует унификации политических режимов разного образца, что возможно только в результате масштабного насилия и жесткого подавления сопротивления. Ресурсы для такого сценария на сегодняшний момент отсутствуют.

Проект Евразийского Союза как инструмент управления российским политическим процессом

Правящая политическая элита России рассматривает лозунги интеграции преимущественно в инструментальном плане. Выгодным для нее является создание системы региональной безопасности на основе ОДКБ, преимущественно в регионе Центральной Азии, а также частичная экономическая интеграция с частью государств постсоветского пространства (развивать экономику всех постсоветских стран Россия объективно не может, поскольку ею не произведена модернизация собственной экономической системы и политических механизмов современного управления). Именно эта задача будет приоритетной для российской правящей элиты, поскольку сделает ее положение стабильным, обеспечит стране статус великой региональной державы.

В современных геополитических условиях Россия может обеспечить себе лояльность любых политических сил в СНГ. Более рациональным представляется не обеспечение лояльности лидеров постсоветских государств, а покупка перспективных активов, в т.ч. и не только на территории Содружества. Политическая элита России подобные проекты постепенно осуществляет с рядом европейских стран, Китаем, Австралией (объекты атомной промышленности, банки, совместное строительство самолетов и т.п.). Масштабных российских экономических проектов подобного рода со странами СНГ не существует. Есть только призывы крепить дружбу наро-

дов, превозносить советский опыт насильственной интеграции и модернизации, что может быть отнесено, скорее, к сфере конструирования новых мифов и идеологем.

Представляется, что идея Евразийского Союза является преимущественно инструментальной, привязана к предвыборной борьбе и позволяет мобилизовать российский электорат, существенная часть которого до сих пор верит в возможность воссоздания СССР практически в прежнем виде. Подобную идею активно эксплуатируют коммунисты и патриоты, поэтому правящая элита вынуждена перехватывать инициативу, продвигать ее в массы, поскольку возможности для формирования подобного проекта и его продвижения в информационном смысле у властей значительно больше, чем у системной и несистемной оппозиции.

В 2012 г. этот проект постепенно будет забыт, а власти начнут решать экономические и политические задачи, направленные на усиление позиций России в современном мире и, в частности, в Евразии. Кроме того, Россия уже вступила в ВТО, что делает ее открытой для всей мировой экономики, а не только для сопредельных стран СНГ.

Можно предположить, что национальные интересы в реальной политике будут первенствовать над популярными у части политического класса и населения, но нереалистичными идеями воссоздания бывшей советской сверхдержавы. Интеграционные тенденции в странах СНГ в определенной мере являются объективными, но речь может идти только о локальной интеграции на постсоветском пространстве.

Существующее положение дел в интеграционных процессах государств СНГ может быть адекватно объяснено в рамках дискурса глобализации. Так, интеграционные связи складываются на постсоветском пространстве относительно успешно между страна-

ми с наиболее развитыми экономика-ми, включенными в процесс мирового разделения труда²⁹; перспективны интеграционные проекты в сфере образования и науки, дающие возможность их включения в европейские и азиатские научно-образовательные системы; объективно возможны военно-политические региональные объединения, в которых участвуют государства, обладающие значительным военным потенциалом и не имеющие возможность обеспечить собственную национальную безопасность³⁰.

Локальные интеграционные проекты на постсоветском пространстве могут привести к успешным результатам. В этой связи создание Таможенного Союза между Россией, Белоруссией и Казахстаном, постепенное превращение ОДКБ в антитеррористическую, миротворческую региональную организацию представляются более эффективными интеграционными начинаниями, чем объединение всего постсоветского пространства³¹.

Реализация вышеобозначенных проектов позволит Российской Федерации поддерживать свое влияние на постсоветском пространстве. Если проекты локальных интеграций докажут свою эффективность, то они могут быть распространены на другие страны СНГ и сопредельные государства. Тогда станет возможной более широкая интеграция.

Дальнейшие действия российской элиты на постсоветском пространстве можно представить в виде четырех сценариев.

Первый из них предполагает, что проект Евразийского Союза будет полностью забыт или использован в виде идеологемы. Правда, эклектичный характер, симбиоз либеральных и патриотических идей сделает его уязвимым для любой критики.

Второй сценарий предполагает начало реализации данного проекта на

практике во всем объеме сразу же после инаугурации нового Президента РФ. Представляется, что такой сценарий развития событий практически невозможен, поскольку в условиях «второй волны» мирового экономического кризиса правящая элита России будет сосредоточена целиком на мерах антикризисного характера. Маловероятными представляются в этой связи и какие-то конкретные инициативы других стран постсоветского пространства. По понятным причинам пассивность будет проявлена со стороны Европейского Союза, Китая и других игроков с сопредельных России территорий.

Третий сценарий предполагает стратегию реализации государственно-гражданского национализма со стороны Российской Федерации. Он включает два потенциальных варианта. С одной стороны, возможен запуск поэтапной частичной интеграции постсоветского пространства посредством ближайших союзников (реализация проектов ОДКБ, ЕврАзЭС, ЕЭП). Такой вариант предполагает умеренную экспансию России на сопредельных территориях, прежде всего в экономической сфере с постоянными вливаниями финансовых и энергетических средств в народные хозяйства союзных государств. Он также включает дальнейшую регионализацию постсоветского пространства с участием зарубежных акторов, которые никогда не входили в состав бывшего СССР. Например, регион Центральной Азии предполагает естественное расширение за счет Китая, России, Афганистана, Монголии и других стран. Конечно, в таком варианте существует опасность «проглатывания» всего региона мощной китайской экономикой.

С другой стороны, возможна жесткая экспансия России (покупка привлекательных активов, продажа оружия и сырья) в ряде регионов, которые не относятся к постсоветскому пространству (например, в Центральной и Восточной

Европе, Вьетнаме, Лаосе и т.п.). Сопредельным постсоциалистическим странам достается минимум поддержки, а их территория используется преимущественно для обеспечения безопасности России (создание «санитарного кордона», например, перед афганской границей). Государствам-союзникам Россия оказывает умеренную помощь, а на постсоветском пространстве ориентируется на Белоруссию, Центральную Азию, прежде всего Казахстан, уделяет активное внимание Украине. Регионы постсоветского пространства диверсифицируются дальше, а Россия отказывается от идей создания центра силы на основе проекта «СССР-2» и существенно модернизирует свою экономику и политику, постепенно приобретая статус великой региональной державы.

Таким образом, 2012 г. является для России важным с точки зрения выработки интеграционных приоритетов. Антикризисные меры государственной политики Российской Федерации, по всей видимости, будут способствовать отказу от нереалистичных проектов тотальной интеграции постсоветского пространства. Перспективным представляется сохранение и дальнейшее развитие локальных интеграционных проектов с российским доминированием, которые могут через некоторое время превратиться в перспективные интеграционные союзы (в сферах экономики и безопасности), включающие сопредельные с Россией государства, которые никогда не входили в состав Советского Союза. Важным будет являться и процесс вхождения Российской Федерации в ВТО, который создаст возможности для дальнейшей интеграции страны в мировую экономику. В этой связи 2012 г. продemonстрирует возможности России как лидера ряда интеграционных образований регионального уровня и конструктора единого экономического пространства для ряда стран СНГ.

- ¹ Путин В. Грядет Евразийский союз // Известия. 2011. 1 октября. [Putin V. Griadet Evropeiskii Soyuz // Izvestiya. 2011. October 1.]
- ² См. подробнее об этом: Никитин А.И. Конфликты, терроризм, миротворчество. М. : Навона, 2009. С. 197–206. [Nikitin A.I. Konflikti, terrorizm, mirotvorchestvo. M. : Navona, 2009. P. 197–206.]
- ³ См. подробнее об этом: Никитина Ю.А. ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности. М. : Навона, 2009. С. 9–80. [Nikitina Yu.A. ODKB i SHOS: modeli regionalizma v sfere bezopasnosti. M. : Navona, 2009. P. 9–80].
- ⁴ Никитина Ю.А. Указ. соч. С. 47–60. [Nikitina Yu.A. Ibid. P. 47–60.]
- ⁵ Там же. С. 45–47. [Ibid. P. 45–47.]
- ⁶ Беспалов С.В., Власов А.В., Голубцов П.В., Казанцев А.А., Караваев А.В., Меркушев В.Н. Механизмы формирования позитивного образа России в странах постсоветского пространства. М. : ЕСПИ, ИАЦ МГУ, 2008. С. 73–86. [Bespalov S.V., Vlasov A.V., Golubtsov P.V., Kazantsev A.A., Karavaev A.V., Merkushev V.N. Mekhanismi formirovaniya pozitivnogo obraza Rossi v straneh post-sovetskogo prostranstva. M. : ESPI. IATs MGU, 2008. P. 72–86.]
- ⁷ Далимов Р.Т. Европейский Союз и Центральная Азия: взаимное восприятие перспектив сотрудничества // Экономика и политика в современных международных конфликтах / отв. ред. А.Д. Богатуров. М. : Издательство ЛКИ, 2008. С. 303–313. [Dalimov R.T. Evropeyskiy Soyuz i Tsentralnaya Azia: vzaimnoye vospriyatiye sotrudnichestva // Ekonomika i politika v sovremennykh mezhdunarodnykh konfliktakh / ed. A.D. Bogaturov. M. : Izdatelstvo LKI, 2008. P. 303–313.]
- ⁸ Основные постулаты аутентичного евразийства сводились к следующим: опора на сильное идеократическое государство, победившее большевизм; наличие механизмов народной демократии; религиозная толерантность при главенствующей роли православия; необходимость интенсификации сельского хозяйства, индустриализации промышленности; наличие единого евразийского пространства, близкого по размерам с Российской империей, но добровольно объединенное и согласное с политической доктриной российского «евразийства».
- ⁹ Дугин А.Г. Проект Евразия. М. : Эксмо, Яуза, 2004 ; Дугин А.Г. Евразийская миссия Нурсултана Назарбаева. М. : РОФ «Евразия», 2004 и др. [Dugin A.G. Proekt Evraziya. M. : Eksmo, Yauza, 2004 ; Dugin A.G. Evraziyskaya missiya Nursultana Nazarbaeva. M. : ROF «Evraziya», 2004 etc.]
- ¹⁰ Далимов Р.Т. Указ. соч. С. 303–313. [Dalimov R.T. Op. cit. P. 303–313.]
- ¹¹ Маркедонов С.М. Постсоветское пространство станет построссийским. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php4?st=1100068260>, свободный (дата обращения: 01.03.2012). [Markedonov S.M. Post-sovetskoye prostranstvo stanet postrossiyskim. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php4?st=1100068260>, accessed 01.03.12].
- ¹² Международный Валютный Фонд. Обзоры мировой экономики и финансов. Доклад: «Перспективы развития мировой экономики. Апрель 2011». URL: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ftweo/2011/01/pdf/texttr.pdf>, свободный (дата обращения: 01.03.2012). [Mezhdunarodnyi valutnyi fond. Obzori mirovoi ekonomiki i finansov. Doklad: «Perspektivi razvitiya mirovoi ekonomiki. Aprel 2011». URL: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ftweo/2011/01/pdf/texttr.pdf>, accessed 01.03.2012.]
- ¹³ Там же. [Ibid.]
- ¹⁴ Там же. [Ibid.]
- ¹⁵ Лосев М. Евразийская сборка // РБК. 2011. № 12. С. 29. [Losev M. Evraziyskaya sborka // RBK. 2011. № 12. P. 30.]
- ¹⁶ Там же. [Ibid.]
- ¹⁷ Там же. [Ibid.]
- ¹⁸ Там же. [Ibid.]
- ¹⁹ Звягельская И.Д. Становление государств Центральной Азии: Политические процессы. М. : Аспект Пресс, 2009. [Zviagelskaya I.D. Stanovleniye gosudarstv Tsentralnoi Aziyi: Politicheskiye protsessi. M. : Aspekt Press, 2009.]
- ²⁰ Лосев М. Евразийская сборка. С. 30. [Losev M. Evraziyskaya sborka. P. 30.]
- ²¹ Там же. [Ibid.]
- ²² Интересно, что сам В. Путин в широкоизвестной предвыборной статье по национальному вопросу призвал к ужесточению правил регистрации мигрантов и санкций за их нарушения, т.е. высказал противоположную точку зрения по данному вопросу, что убедительно показывает невозможность существования неконтролируемых миграционных потоков на постсоветском пространстве в настоящее время. См.: Путин В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января. [Putin V. Rossiya: natsionalnyi vopros // Nezavisimaya gazeta. 2012. January 23.]

- ²³ Иноземцев В. Новый проект интеграции основан на ощущении слабости и маргинализированности каждого из ее участников // Известия. 2011. 1 ноября. [Inozemtsev V. Noviy proekt integratsii osnovan na otschutschenii slabosti I marginalizatsii kazhdogo iz ee uchastnikov // Izvestiya. 2011. November 1.]
- ²⁴ Путин В. Грядет Евразийский союз // Известия. 2011. 1 октября. [Putin V. Griadet Evropeiskii Soyuz // Izvestiya. 2011. October 1.]
- ²⁵ Там же. [Ibid.]
- ²⁶ Нагорный А., Коньков Н. Евразийский союз: проект и реальность // Завтра. 2011. 23 ноября. [Nagorniy A., Kon'kov N. Evraziiskii soyuz: proekt I realnost // Zavtra. 2011. 23 November.]
- ²⁷ Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами / пер с англ. М. : Ладомир, 2004. [Zakaria F. The future of freedom: illiberal democracy in at home and abroad, Russian translation.]
- ²⁸ Buck A. Network Mobilization and the Origins of the Putin Coalition // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2010. Vol. 26. № 4 ; Krastev I. Paradoxes of the New Authoritarianism // Journal of Democracy. 2011 Vol. 22. № 2 ; Petrone L. Institutionalizing Pluralism in Russia: A New Authoritarian Elections? // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2011. Vol. 27. № 2 ; White D. Dominant party systems: a framework for conceptualizing opposition strategies in Russia // Democratization. 2011. Vol. 18. № 3.
- ²⁹ Пивовар Е.И. Постсоветское пространство: альтернативы интеграции. Исторический очерк. СПб. : Алетейя, 2008. С. 84—117. [Pivovar E.I. Postsovetskoye prostranstvo: alternative integratsii. Istoricheskii ocherk. St.P. : Aletaia, 2008. P. 84—117.]
- ³⁰ Там же. С. 34—83. [Ibid. P. 34—83.]
- ³¹ Там же. С. 118—146. [Ibid. P. 118—146.]

ЭЛИТЫ ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ: СЛУЧАЙ ЭСТОНИИ

Юри Руус

I. Введение

Межэтнические отношения и политика, ориентированная на различные культуры, являются одним из главных факторов безопасности и стабильности в регионе Балтийского моря. В Эстонии наблюдается значительное этническое разнообразие: 32% ее жителей относятся к этническим меньшинствам, а остальные 68% — эстонцы. Эти люди — не иммигранты, недавно прибывшие в страну (как во многих европейских странах), а постоянно проживающие в Эстонии представители второго и третьего поколений после включения в СССР. Интеграция двух многочисленных общин представляет собой острый вопрос, который вызывает широкие и оживленные дискуссии в течение многих лет после обретения страной независимости. В этой ситуации основной заботой государства является исключение любых потенциальных межэтнических конфликтов и сепаратистских движений. Именно поэтому эстонское общество на национальном и местном уровнях должно быть открыто к диалогу между представителями различных этнических групп.

Среди социологов широко признаны пять критериев Роберта Даля, используемые для оценки демократических процессов, а именно: эффективное участие, равенство суждений, равенство возможностей, контроль повестки дня и равное участие всех граждан государства в политических процессах. Это те критерии, которым должны отвечать правящие круги для того, чтобы соблюдалось требование равногo участия всех граждан в принятии решений, определяющих политику государств¹.

Политическое равенство (равное суждение) является основополагающим принципом (разумным основанием) при определении этих пяти критериев. Хотя большинство элит испытывают недостаток единства при демократии, главный вопрос состоит в том, насколько элита принимает основные ценности политического режима. Политическая стабильность в демократических странах основана на минимальном уровне нормативной интеграции в элите.

Теории элиты утверждают, что элиты являются движущей силой изменения режимов и демократического развития. Роль новых политических элит представляет особую важность в многонациональных обществах как при переходе к либеральному народовластью, так и при обретении либеральных ценностей.

Каждое из посткоммунистических государств пережило свой специфический и сложный процесс создания новых политических элит. Вместе с тем общим для большинства посткоммунистических стран было то, что новые элиты широко и весьма эффективно использовали националистическую риторику для завоевания голосов электората. В этом отношении старые коммунистические элиты были зачастую более радикальны, чем новые. Их акцент на этнической сплоченности и правах нации позволил им в некотором смысле оправдать коммунистическое прошлое.

После того как Эстония вновь обрела независимость в 1991 г., политическая элита приняла такую модель восстановления государства, которая гарантировала преемственность Эстонской

Республики в качестве субъекта международного права. Этот подход, однако, отвергал принцип равного демократического участия для национальных меньшинств. Согласно заявленному принципу юридического восстановления, только те, кто имел гражданство Эстонии до 1940 г., и их прямые потомки получали автоматическое право на приобретение гражданства. Таким образом, значительная часть населения, постоянно проживающая в Эстонии, но не имевшая корней в Эстонии до 1940 г., оказалась без гражданства. Политика «исключения» во многом не была преднамеренной, она отражала ситуацию, существовавшую в политической элите, — дефицит конструктивных идей по поводу этого сложного вопроса. После парламентских выборов 1992 г. (как и в Латвии в 1993 г.) переход этнической и политической власти был завершен: все 101 депутат в новом эстонском парламенте (Рийгикогу) были этническими эстонцами, около 90% депутатов в латышском парламенте (Сейме) были этническими латышами². Демократический идеал представительства меньшинств воспринимался как прямая угроза национальной независимости. Новые правовые нормы кардинальным образом изменили ситуацию в обществе. При этом среди этнических русских возросло ощущение неопределенности, поскольку многие в то время подозревали, что существует некая тайная программа репатриации или непрямого изгнания из страны. Потребность обеспечения национальной независимости от России привела к консолидации местной национальной элиты за счет набора на государственную службу по этническим признакам, в целях защиты основных национальных институтов от внешнего воздействия.

После нескольких лет безмолвия в 1996 г. были предприняты первые официальные усилия по разработке будущих моделей для русскоязычного меньшинства в Эстонии. Важно то, что разработчиками основных принципов политики

в отношении национальных меньшинств по большей части были не политические партии, а научные организации. В начале 2000 г. произошли наиболее заметные перемены как в политической, так и в общественной сфере. Была предпринята серьезная попытка перестройки парадигмы от этнически централизованной модели к либеральной (гражданской) модели. Межгосударственный аспект в эстонской политике по гражданству, ставший более заметным, определялся политикой безопасности Европейского Союза, ОБСЕ и Совета Европы. Нормы права по гражданству, защите меньшинств и права человека, а также межгосударственное посредничество и консультации внесли свой вклад в формирование политики в отношении национальностей в Эстонии³.

Интеграция в качестве перспективной политической идеи стала естественной частью эстонской политической концепции. Вместе с тем проблема отношений между эстонцами и русскими постепенно утратила оттенок насущности и крайней эмоциональности в общественных дебатах. Если в 1990-х гг. большинство эстонцев и представителей других национальностей считали конфликт между большинством и меньшинством одним из самых насущных в стране, то в начале 2000 г. эти проблемы трансформировались в обычную тему для обсуждения, встав в один ряд с такими темами, как образование, занятость населения, уровень преступности и вступление в ЕС и НАТО⁴. Таким образом, парадигма коллективного страха и опасности со временем сменилась парадигмой роста индивидуальных ресурсов и социального капитала.

Интеграция двух многочисленных общин представляет собой острый вопрос, который вызывает широкие и оживленные дискуссии в течение многих лет после обретения страной независимости. В этой ситуации основной заботой государства является исключение любых потенциальных межэтнических

конфликтов и сепаратистских движений. В этом контексте эстонское общество на национальном и местном уровнях должно быть открыто к диалогу между представителями различных этнических групп.

В социологии элита определяется как социальная категория, обладающая властью и влиянием, а меньшинство определяется как группа, не являющаяся политически доминирующей. Элиты оказывают значительное влияние на социально-политическое развитие. Образ мышления, менталитет, призывы и поступки элит формируют коллективное сознание, идентичность и поступки вне политической арены⁵. Согласно мнению В. Парето и Г. Лассуэлла элита не является однородной, а разделена на несколько различных элит, связанных с различными системами: политикой, бизнесом, наукой, культурой и т.д. Г. Моска (1939) подчеркивал изменчивость организации, сплоченности и коллективной воли элиты. Во многих европейских странах основное внимание этническим меньшинствам уделялось в основном с точки зрения уровня образования, безработицы и т.д. Существует очень мало исследований относительно вертикальной мобильности меньшинств. Настоящее исследование уникально ввиду того, что проблемы этнических элит в многонациональном обществе не рассматривались отдельно при изучении элит. До настоящего времени исследования в этой сфере включались в рамки общих исследований политических элит. В научной литературе по элитам рассматриваются многие важные вопросы, например: что такое элиты и насколько они однородны, насколько они важны в процессе демократизации и выработки направлений политики, существуют ли элиты, отмеченные преемственностью, сплоченностью и общими интересами, насколько интегрированы или разделены элиты.

Теория элиты отстаивает идею о том, что в демократичном обществе го-

сподствующий класс должен быть в состоянии интегрировать различные социальные силы. В новых демократических странах всеобщее объединение разобщенных элит представляет собой жизненно важный шаг в создании демократической стабильности. Только объединенные элиты обеспечивают «единство в разнообразии», что является необходимым для шумпетерианского демократического режима, который также является стабильным⁶. Следовательно, форма элит также важна. Например, может иметь значение, в какой мере правящий класс представляет (демографически) интересы основного населения страны. Имеет значение, является ли элита единой или разобщенной, хорошо или плохо образованной, космополитической или местнической и т.д. Открытость, при которой «двери элиты» распахнуты для всех талантливых людей, предполагает высокий уровень свободной сменяемости элит, и наоборот, закрытость элитной группы есть одна из основных характеристик недемократического режима. Сменяемость сама по себе может быть полной или частичной в зависимости от глубины этого процесса.

В настоящем исследовании мы придерживаемся общей методологии изучения элиты и подхода в рамках неоэлитизма. Эмпирический анализ проведен путем исследования трех-четырёх основных видов конфигураций элиты: пути и преемственность рекрутирования, представительство меньшинств, взгляды и ориентированность меньшинств в Эстонии. Одна из главных задач — выявить доминирующие в элитах ориентиры и таким образом определить последствия выработки и реализации определенной политики. Мы ожидаем, что пути рекрутирования, взгляды и восприятия этнических элит будут относительно однородными, без существенных различий. С другой стороны, высокий уровень различий наталкивает на мысль о существовании такой категории, которая класси-

фицируется как разобщенные элиты; это как раз то, что уводит государство от консенсусной демократии. Для необъединенной или разобщенной элиты характерны слабость и отсутствие общего духа, взаимное недоверие и подозрение, плотная и сегментированная сеть⁷.

Таким образом, наше основное внимание сосредоточено на путях рекрутирования элиты, представительстве, ориентациях, как они сформированы и на последствиях с точки зрения демократической стабильности и восстановления государства. Это осуществляется путем анализа практических данных, полученных в результате опроса представителей минорной элиты, проведенного в 2009–2011 гг. в эстонском парламенте и Ида-Вируском уезде Эстонии. Общее число респондентов составило 64 человека (42 женщины и 22 мужчины), представляющих различные профессии высокого социального статуса: члены парламента (избранный в 2007 г.), государственные служащие, члены местных городских управлений и муниципалитетов. Опрос проводился в следующих городах: Нарва, Кохтла-Ярве, Силламяэ и Таллин. В этих городах численность населения, говорящего на русском языке, превышает 30%. Например, в Нарве (отдаленный город на восточной границе ЕС) 98% жителей — русскоговорящие. Была выбрана структурированная стратегия опроса. Интервью проходили тематически и затрагивали следующие темы: пути и преимущество рекрутирования элит, участие в политических процессах, интеграция и отношение к гражданству.

Таким образом, исследование содержит главы, посвященные изучению элиты, межэтническим отношениям и общей теории демократии.

II. Пути рекрутирования этнических элит и представительство

В многонациональном обществе пополнение элиты представляет собой особый интерес, т.к. часть элиты вовлечена

в политику, и то, каким образом она вовлечена в политику, является показателем режима и курса. На известный вопрос Роберта Д. Патнэма о том, важно ли социальное происхождение, необходимо дать утвердительный ответ. Имеет значение, кто принимает решения и управляет. Значимость рекрутирования и отбора представителей является двойкой. На индивидуальном уровне их социальное и политическое происхождение, а также карьерный путь предположительно оказывают влияние на их отношения, ориентацию и профессионализм на системном уровне таким способом, что политическая элита принимает вызовы, связанные с социальными, экономическими и политическими изменениями, которые важны для легитимности, стабильности, а также эффективности политической системы⁸. Рекрутирование элиты представляет интерес, т.к. та часть элиты, которая вовлечена в политику, и то, каким образом она вовлечена, показывает, какие интересы, убеждения и политические предпочтения имеются на национальном и местном уровнях в процессе выстраивания определенной политики. Понадобится немало времени, чтобы рекрутировать и подготовить новую элиту, а также привнести новые порядки и процедуры. Профессиональный опыт членов элиты является важным показателем путей рекрутирования. Степень «открытости структуры элиты» может варьироваться от низкой, когда элита создается из представителей одного социального слоя, до высокой, когда нет преобладания только одного социального статуса. Открытость предполагает сменяемость элит. Это имеет важное значение для их пополнения из народа и осуществления стабильного и эффективного принятия решений⁹. Существует множество конкретных вопросов, касающихся рекрутирования элиты. Например, кто может быть связан с прежним режимом и какое процентное соотношение говорит о новизне элиты; кто

предпочтительнее — молодежь, люди среднего или преклонного возраста; существуют ли какие-либо предпочтения, касающиеся возраста, профессии, социального статуса, и какие из них являются преваляющими.

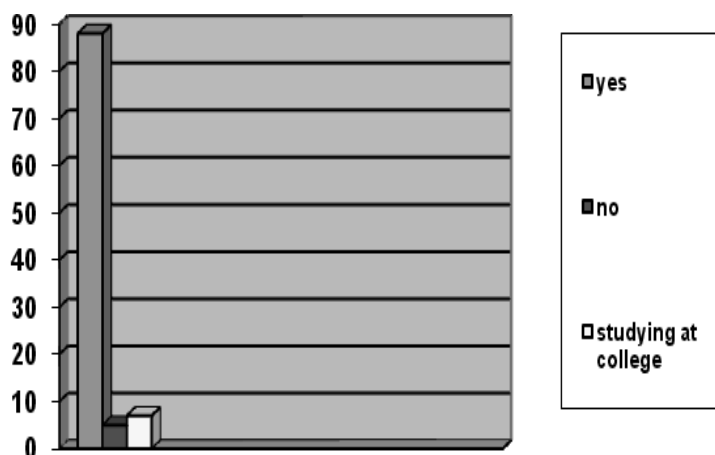
Проблема мобильности должна решаться при любом способе изучения элиты. В открытом обществе люди должны иметь свободу социальных перемещений и возможность строить карьеру. Таким образом, важным аспектом рекрутирования демократической элиты является социальная мобильность элит. Вопрос в том, являются ли элиты самостоятельно пополняющимися из высших социальных слоев или социальная мобильность осуществляется из низших социальных групп. Как правило, новые элиты происходят из прежних высоких социальных слоев. Однако целостность этнической элиты едва ли заметна в Эстонии, поскольку большинство семей (82%), из которых вышли представители местных элит, представляли неэлитные страты населения в советское время. Только 6% представителей элиты происходят из семей, где один из родителей относился к элите и имел высокое социальное положение, будучи инженером, руководителем, управляющим и т.д. Местная этническая элита не занимает высокое социальное положение до того момента, пока она не будет избрана или назначена на занимаемую должность. Более половины представителей местных элит стали рекрутироваться сравнительно недавно, в период с 2004 по 2010 г. Они были избраны на свои должности или назначены муниципалитетами, достигнув средних лет (на местном уровне — в возрасте 43 лет, а в парламентской элите — в возрасте 55 лет) и уже имея высшее образование. Таким образом, не наблюдается четкой тенденции в вопросе рекрутирования элиты; скорее, некоторым просто удается продвигаться в потоке вертикальной мобильности. В основном они новички и не имеют по-

литического опыта. Несмотря на то, что представители большинства элит в законодательных органах до избрания занимали высокое положение и имели политический опыт, только некоторые из них имели длительный опыт работы в прежних созывах парламента. Поэтому парламентская элита была довольно скромной, несмотря на свой высокий статус.

Большинство политологов согласны с тем, что высшее образование имеет важное значение для активной гражданской позиции и представительства в органах государственной власти. В либеральной демократии образование тесно связано со статусом элиты. Члены элиты имеют гораздо более высокий уровень образования по сравнению с другими людьми, как правило, это университетское образование. Сходство в этнической принадлежности и уровне образования определяет схожесть ориентаций и видов деятельности. Профессионализм, как правило, определяется уровнем образования, статусом учебного заведения, которое человек закончил, а также приобретенным опытом. Относительно длительного наличие социального статуса и политического опыта способствует профессионализации политиков и отдельных личностей в обществе. Насколько хорошо обучена политическая элита? Представители политической элиты в Эстонии (а также в Латвии и Литве) имеют высокий уровень образования. Высшее образование имеют 88,3% респондентов, 5% не имеют высшего образования и 7% еще учатся (Диаграмма 1).

Все представители высшей элиты в законодательной ветви власти имеют высшее образование. Поэтому оно, очевидно, является важным фактором, определяющим пути рекрутирования. Следует иметь в виду, что высшее образование в Эстонии, как и во многих других странах ЕС, является обязательным требованием при назначении на высокие государственные должности. Как правило, (за редким исключением) только граждане

Диаграмма 1. Локальные элиты
«Есть ли у Вас высшее образование?»



Составлено автором

Эстонии имеют право занимать высокие должности в государственных структурах.

Политика Эстонии и других стран в регионе Балтийского моря, даже в небольших населенных пунктах, находится под влиянием политических партий. При консолидированной демократии с каждым последующими выборами после восстановления независимости партии приобретают все более однородный и четко определенный круг избирателей, при этом партии привлекают на свою сторону как представителей национальных меньшинств, так и представителей коренной нации. Этнически однородная партия в многонациональном обществе, скорее всего, является источником нестабильности при консолидированной демократии, а не препятствием в процессе принятия решений для достижения консенсуса и определения общей повестки дня. Например, в Латвии можно говорить об этнически разделенных партиях, в то время как в Эстонии русскоязычным партиям не удалось получить голоса на парламентских выборах. Ни одна русскоязычная партия не была избрана в первый постсоветский парламент в Эстонии (1992) из-за наблюдавшие-

гося в то время пика националистических настроений. В 1995 г. несколько русскоязычных политических партий, таких как Русская партия Эстонии (РПЭ, позднее переименованная в Балтийскую русскую партию Эстонии) и Объединенная народная партия Эстонии, вошли в коалицию «Наш дом — Эстония», получив 5,87% голосов, что дало им 6 мест из 101 в эстонском парламенте Рийгикогу. В 1999

году в ходе выборов Объединенная народная партия Эстонии набрала 8,13% голосов, получив, таким образом, шесть мест. С того момента представители русских партий не могли перейти необходимый избирательный порог (5%) в ходе выборов ни в 2003, ни 2007 и 2011 г. Тем не менее шесть представителей меньшинств были избраны по спискам основных партий Эстонии в ходе выборов в эстонский парламент в 2011 г. (см. Приложение II).

По предположениям политологов, возможность участия в выборах в местные органы власти в Эстонии способствовала самореализации местной российской элиты и, более того, послужила для многих политических партий основанием для ориентации на русскоговорящий электорат. Например, Центристской партии, возглавляемой Эдгаром Сэвисааром, удалось склонить на свою сторону большую часть русскоязычного электората почти на всех выборах с 1991 г.¹⁰

Вообще, русскоговорящее население в Эстонии отдает предпочтение многим политическим партиям, не обязательно защищающим исключительно интересы национального меньшинства. Возмож-

но, причиной этого является признание ограниченной эффективности русскоязычных партий из-за их расколов и слияний. Отсутствие популярных признанных лидеров явно негативно влияет на действия партий меньшинства. Даже в уезде Ида-Вирумаа, в котором преобладает национальное меньшинство, избиратели отдали свои голоса кандидатам из списка основных эстонских партий для более эффективного продвижения своих интересов на государственном уровне. Таким образом, избиратели по всей Эстонии, независимо от национальной принадлежности, демонстрируют одинаковую модель электорального поведения. Например, выборы в эстонский парламент Рийгикогу (2007), а также в Сейм Латвии (2005) после острых дискуссий по реформированию образования, развитию интеграционных программ и последствиям членства в ЕС подчеркнули растущую склонность представителей национальных меньшинств голосовать за партии, делающие акцент на их социальных проблемах, а не просто выставляющие эти вопросы на повестку дня. Аналогично ситуации в Латвии после выборов в 2007 и 2011 гг. эстонская правительственная коалиция была сформирована без участия Центристской партии, представляющей большую часть русскоязычного электората, несмотря на то, что на последних выборах (2007, 2011) она получила около четверти голосов. Отчасти ситуация в политике была истолкована, как проекция повседневных убеждений на политическую сферу, где партии большинства/меньшинства придерживаются спорных взглядов на геополитическую ситуацию в Эстонии, реформы образования, гражданство, языковую политику и т.д.¹¹

Тем не менее разделение власти — это признак объединенной элиты, и периодические мирные перемены в исполнительной власти, которые характеризуют либеральное демократическое государство, являются ее основ-

ными проявлениями. Многие видные исследователи, такие как Хигли и Бартон, Стин, Перри¹², настаивают на том, что элита может действовать успешно, если среди ее членов существует доверие, если члены элиты с разными идеологическими взглядами могут обсуждать свои идеи и конкурировать друг с другом и если в то же время все принимают правила демократии. Этот тип классифицируется как интегрированная или объединенная элита. Среди членов разобщенной или конфликтующей элиты присутствует недоверие. Существуют сомнения относительно элитарных групп и их компетентности; если присутствуют идеологические разногласия, то недоверие также проявляется по отношению к тем, кто принимает решения¹³. Из-за недоверия и неприятия между членами разобщенной элиты изменить ее структуру довольно сложно, вероятно, для этого требуется стремительное, обдуманное и принципиальное ее урегулирование, которое может произойти при глубоком кризисе, одинаково угрожающем интересам всех основных элитарных групп¹⁴.

На протяжении последних 20 лет существует раскол между партиями, поддерживающими национальную политику (Партия реформ, Союз Отечества и Республика), и партиями, выступающими в пользу более умеренной этнической политики (Центристская партия, Социал-демократическая партия). Правящие партии поддерживают четко выраженную государственную национальную политику, тогда как оппозиция и левые партии идут на уступки в этнической политике. Крупные политические партии не рассматривают русскоговорящих избирателей как отдельную заинтересованную группу, т.к. все граждане, независимо от национальной принадлежности, имеют схожие жизненные проблемы.

Для некоторых политических деятелей ориентированность на этнические ценности в значительной степени яв-

ляется средством для того, чтобы остаться у власти. Как утверждает Борис Цилевич, «в любом случае принадлежащие или, по крайней мере, лояльно относящиеся к титульным нациям «хозяева своих земель» во многих постсоветских странах, похоже, считают необходимым принадлежать к новой политической элите. Вместо того чтобы играть роль передовой группы в либерализме, новая элита для удержания власти часто вызывает у своих избирателей националистические чувства»¹⁵.

Тем не менее среди не-эстонцев желание заниматься политикой велико. Удивительно то, что некоторые показатели явки избирателей, представляющих национальное меньшинство, превышают показатели явки эстонцев (Таблица 1).

Современная идея либерального устройства подразумевает равенство всех членов общества в единых концептуальных рамках. Развитие либерального равенства имеет определенную предвзятость в направлении исключительности. Исторически применение идеи равенства было довольно узким, однако постепенно масштабы ее применения расширялись. Очевидно, что результатом высокого уровня сменяемости и разнообразия элит является более высокая сте-

пень представительства различных слоев общества на уровне политических элит. Хигли и Бартон указывают на важность высокого уровня представительства для стабильности политического режима¹⁶. Недостаточное представительство меньшинств в высших социальных слоях повышает потенциал нестабильности и конфликтности в стране. Вполне очевидно, что в прибалтийских государствах, по крайней мере в Эстонии и Латвии, меньшинства не представлены в политических и социальных элитах пропорционально их численности. Этнические меньшинства не сильно представлены как в исполнительной, так и в законодательной власти. В Эстонии после обретения независимости было всего лишь 4 министра, принадлежавших к этническим меньшинствам; меньшинства также почти не были представлены ни в системе государственного управления, ни в правительственных структурах (Приложение 3). Проблема состоит в том, что в контексте идеи национального государства в Эстонии и при постоянной напряженности отношений между Эстонией и Россией, которое придает определенную окраску этой идее, представление политических интересов русских в Эстонии, равно как и продвижение рос-

Таблица 1. Явка на местных и национальных выборах (2007–2009)

	Общая явка	Эстонцы	Этнические меньшинства с эстонским гражданством	Без эстонского гражданства	Российские граждане
Местные выборы (2009)	61%	74%	80%	81	72%
Выборы в Европарламент (2009)	44%	68%	68%	0	0
Выборы в Рийгикогу (2007)	62%	71%	72%	0	0

Источник: <http://www.vvk.ee/>, Monitoring 2010, <http://www.slideshare.net/kultuurimisteerium/limumiskava-monitooring>

сийской культуры, воспринимаются значительной частью населения с большой долей подозрения¹⁷. Цифры указывают на то, что государство защищает основные направления своей политики от влияния других групп. Оно стремится быть рациональным в том, что касается стратегии государственного строительства и продвижения национальных интересов. Однако долгосрочные результаты подобного процесса принятия решений и улаживания конфликтов еще предстоит увидеть.

Государство должно относиться к представителям меньшинств так же, как и к другим гражданам, предоставляя им равные возможности работать и на высоких постах в органах исполнительной власти и в органах государственного управления. Это повысит ценность национальных меньшинств и предоставит им равные права и возможности с представителями титульной нации. В то же самое время среди представителей меньшинств должны быть первопроходцы, которые пытаются и добиваются высоких должностей, что, в свою очередь, продемонстрирует другим представителям нетитульной нации, что подобное возможно. Это будет способствовать созданию русскоговорящей элиты, что в настоящее время и происходит, но пока недостаточно уверенно¹⁸. Эстонское законодательство все же не отличается от европейского и способствует дальнейшему привлечению представителей меньшинств к работе в государственном аппарате. Любой человек, желающий приобрести гражданство и участвовать в политической жизни, волен поступать так. Тем не менее очень трудно изменить восприятия и предрасудки, существующие у представителей двух крупных этнических сообществ, и, возможно, они смогут признать друг друга только тогда, когда им на смену придет новое поколение, не знавшее советской оккупации. Поэтому ответа на вопрос «Наблюдаем ли мы необратимую

тенденцию к участию этнических меньшинств в управлении государством, и если да, то в чем она выражается?» пока еще дать невозможно. В докладах по мониторингу интеграционных процессов, вышедших в 2002 и 2005 гг., говорится, что этнические эстонцы и представители нетитульной нации имеют принципиально разные подходы к работе неэстонцев в парламенте, правительстве и вооруженных силах. В то время как неэстонцы выступили за большее участие в деятельности этих структур, представители титульной нации последовательно отстаивали ограниченное участие¹⁹. С другой стороны, действительно существуют структурные ограничения для участия этнических меньшинств в политических процессах. Прежде всего, это их правовой и социальный статус. Во-вторых, верховенство принципа владения языком при трудоустройстве в государственные учреждения ограничивает доступ представителям неосновной этнической группы на многие государственные должности.

Демократия основана на трех принципах: широкое участие, регулярные свободные и честные выборы и конкуренция во власти, закрепленная в многопартийной системе. Хотя современная демократия все еще испытывает трудности с предоставлением равных избирательных прав жителям страны, значение избирательного участия намного менее важно для общего понимания современной демократии²⁰. Демократия прямого участия по определению предполагает, что всеобщее участие является главным принципом всего политического процесса и не ограничивается только выборами²¹. Некоторые теоретики, например, такие как Й. Шумпетер²², утверждают, что конкуренция элит намного важнее, чем массовое участие. Тем не менее основным аргумент в защиту либеральной демократии состоит в том, что вовлеченность, равенство граждан и принятие

отличающихся взглядов являются необходимыми условиями для того, чтобы страна была либеральным демократическим государством. Таким образом, в либеральных демократиях участие является прочно укоренившейся ценностью, и политическая элита в целом, скорее, положительно относится к влиянию населения на политический процесс. Вовлеченность является частью более широкой концепции демократии прямого участия (Приложение V). Если речь заходит о вовлеченности, то элита должна ответить на вопрос: «Надо ли использовать определенные квоты для высокопоставленных чиновников с целью привлечения большего количества русскоговорящих жителей в местные органы исполнительной власти и парламенты?». Утвердительный ответ дали 63,3% опрошенных, хотя высокопоставленные представители элиты были в основном против установления специальных квот (Таблица 2). Мнение о том, что «нет насущной необходимости устанавливать дополнительные квоты, поскольку правовые демократические процедуры прочно закреплены на государственном уровне», довольно широко распространено среди парламентских элит (мнение из интервью).

Таблица 2. Специальные квоты для этнических меньшинств

	Местные элиты	Парламентские элиты
За	63,3%	25%
Скорее, за	2%	0%
Против	0%	75%
Без ответа	34,7%	0%
Всего	100%	100%

Составлено автором.

Процесс выработки определенной политики предполагает, что каждый политик имеет определенное влияние на принятие политических решений. Чем

большее количество человек оказывает такое влияние, тем потенциально более разумным является процесс принятия политических решений. В идеале все члены политического сообщества должны иметь равное влияние на принятие решений. Однако на практике это во многом не работает. В этой связи примерно половина представителей местных элит заявила, что влияние отдельных личностей на принятие решений на муниципальном уровне является слабым, либо его вообще нет. Парламентские элиты оценили степень своего влияния на принятие решений как среднюю (Таблица 3).

Таблица 3. Оценка личного влияния на принятие решений на муниципальном и парламентском уровнях

	Местные элиты	Парламентские элиты
Сильное влияние	5%	0%
Скорее, сильное влияние	20%	25%
Среднее	25%	75%
Слабое	30%	
Нет влияния	20%	
Всего	100%	100%

Составлено автором. Среднее влияние означает, что иногда предложения принимаются во внимание правящими элитами, но не обязательно.

Четверть представителей местных элит оценила свое влияние как «сильное» или «скорее, сильное» при принятии решений на муниципальном уровне. Соответственно, озабоченность тем, что голос конкретного представителя будет услышан, проявляется довольно сильно среди представителей этнических элит.

III. Отношение и ориентация элит по вопросам интеграции и гражданства.

Взаимное доверие

Исследователи теории демократии часто утверждают, что демократическому обществу необходим определенный набор отношений и ориентаций. «Интеграция» и «интегрированность», очевидно, имеют положительные коннотации, в то время как такие понятия, как «медленная интеграция», «слабая интегрированность» и «неинтегрированность», подразумевают негармоничность и наличие социальной проблемы. Идея интеграции в многокультурных обществах зачастую является основой для взаимного недоверия между представителями большинства и меньшинства. Руководящим принципом либеральной демократии, который представители большинства часто используют в подобных контекстах, является принцип «Интеграции — да, насильственной ассимиляции — нет». Однако принимаемые институциональные решения, исключающие одновременно и ассимиляцию, и разделение, что лишает их конкретики, постоянно вовлекают оба конкурирующих сообщества в странный порочный круг. И в этой ситуации большинство воспринимает минимальные требования меньшинства как первый шаг на пути к расколу, а максимум того, что само большинство может предложить, согласно своему восприятию демократии, обычно интерпретируется меньшинством как первый шаг на пути к ассимиляции²³. Желанием коренной правящей элиты является адаптация этнических меньшинств к образу мышления, языку и модели поведения «принимающего» общества. Когда процесс интеграции испытывает трудности, то возникает социальная проблема, функциональная ошибка в работе социального аппарата.

В «Национальной программе интеграции» подчеркивается, что эстонское правительство продолжает делать большой упор на приверженность созданию многокультурного общества. Программа (2008—2013) нацелена на продвижение общих

ценностей и более активное участие всех сторон в жизни общества. Основная часть интеграционной политики нацелена не только на то, чтобы русскоговорящее население страны приняло интеграцию, но и на то, чтобы убедить этнических эстонцев дать русскоговорящим возможность интегрироваться и принять их в качестве равных членов общего эстонскоязычного сообщества. Если эти усилия окажутся неудачными и русскоговорящее население будет все более разочаровываться в перспективах успешной интеграции, то может возникнуть потенциальная угроза того, что русскоговорящее сообщество осознает себя в полной мере национальным меньшинством и будет требовать территориальной и культурной автономии²⁴.

Интеграция означает, что все жители Эстонии имеют равные возможности для выражения своих интересов и потребностей, а также могут в равной мере содействовать развитию государства и участвовать в социальной жизни страны вне зависимости от своего этнического происхождения²⁵. Политологи подчеркивают, что неэффективность национальной интеграционной политики во многом является результатом политической борьбы между различными политическими партиями и отдельными политиками, которые часто используют этническую и языковую принадлежность в качестве действенного инструмента этой борьбы, поляризуя таким образом общество.

Вовлечение русскоговорящего населения Эстонии в политическую и культурную сферы, успешная адаптация в которых во многом также зависит от отношения общества, является очень проблематичным. Именно поэтому даже сам термин «интеграция» иногда воспринимается русскоговорящими в Эстонии негативно. Модель национального государства на этнической основе приравнивает интеграцию к насильственному окультуриванию, а поскольку большинство русскоговорящих не хотят ассимилироваться, то интеграция для них означает нечто, чего надо избегать²⁶.

Интеграция до сих пор не рассматривается большинством представителей элит как двусторонний процесс, и до сих пор существуют вопросы относительно желания правительства вовлекать русскоговорящих жителей страны в политический процесс. Представители эстонской, а также латвийской элит признают, что их общества интегрированы только частично и что все еще имеются серьезные препятствия на пути интеграции²⁷. Таким образом, национальные элиты не столько заинтересованы в интеграции по сути, сколько в ассимиляции под видом интеграции.

В опросе, проведенном в 2005 г., только 45% этнических эстонцев и 31% этнических русских указали на успешность интеграционной политики государства. Важность процесса интеграции более высока в небольших населенных пунктах, где местные жители отчетливее осознают необходимость практических перемен. В больших городах и в уезде Ида-Вирумаа жители относятся более скептически к эффективности интеграции²⁸. Из данных, представленных в Таблице 4, видно, что большинство представителей элит оценивают результаты реализуемой в настоящее время политики интеграции либо без изменений, либо даже хуже (Таблица 4).

Таблица 4. Оценка представителями этнических элит интеграционной политики в 2010–2011 гг.

	Местные элиты	Парламентские элиты
Ухудшилась	36,6%	33,3%
Осталась на том же уровне; без изменений	50%	50%
Улучшилась	8,1%	33,3%
Нет ответа	5%	
Всего	100%	100%

Составлено автором.

Однако, как многие заявляют, запущенная государством программа интеграции крайне необходима для преодоления разногласий и недопонимания, существующих между представителями двух общин.

Мы полагаем, что восприятие элитой власти как открытой и прозрачной структуры является важным аспектом системы демократии. Более того, мы считаем, что степень доверия граждан к различным политическим институтам является важным показателем уровня поддержки демократии. Чтобы демократия была стабильной, народ и политические лидеры должны иметь хоть минимальное доверие к политическим институтам, а между представителями элиты должно существовать элементарное взаимное доверие. Доверие является ключевым аспектом интеграции элитарного сообщества. Согласно Патнему²⁹, Алмонду и Вербе³⁰ определенный уровень доверия между гражданами является предпосылкой развития демократической политической культуры. Следовательно, доверие к политическим деятелям и людям в целом, т.е. межличностное доверие, рассматривается как необходимая предпосылка для развития демократии. Теоретически доверие является основой сотрудничества³¹. Это означает, что люди склонны поступать в духе демократии в той мере, в которой, по их мнению, можно доверять так же другим в их поступках³². Демократическая консолидация предполагает высокий уровень межличностного доверия и толерантности в обществе, при ней ценится активность граждан и гражданское участие. Элиты несут определенную ответственность за то, как эти ориентиры и отношения реализуются в реальной жизни. Отвечая на вопрос о том, повысился ли уровень взаимного доверия и желания сотрудничать между двумя общинами, обе группы элит дали, скорее, отрицательный ответ. Более 80% представителей элит заявили, что уровень взаимного доверия и жела-

ния сотрудничать между двумя общинами остался на прежнем уровне или даже ухудшился. Низкий уровень доверия отражает раскол (фрагментарность) элит, которые связаны между собой не столько прагматическими соображениями, сколько консенсусом по базовым вопросам.

Ответ на вопрос «Что эстонцам следует делать, чтобы больше доверять русскоговорящему сообществу?» показал, что обе группы элит достаточно хорошо понимают культуры друг друга, принимают друг друга и проявляют взаимную толерантность.

«Эстонцы должны быть более толерантны к другим культурам и этническим группам; не существует государств в чистом виде национальных; необходимо более тщательно изучать опыт межэтнических отношений в других странах; эстонцы должны больше доверять русскоговорящим, поскольку большинство высоких должностей в государственном аппарате занимают этнические эстонцы; не клеймить других (меньшинства) оккупантами и врагами, а рассматривать русскоязычное сообщество как огромный потенциал для страны; поиск внутреннего врага парализует оценку реальной ситуации; больше слушать и учитывать мнение меньшинства при принятии решений; улучшить отношения с Россией, т.к. это родина наших предков; изменить господствующий в политике националистический подход, который используется правительством с тех пор, как Эстония восстановила независимость. Настало время положить конец страхам, забыть об обидах и больше думать о том, как жить дальше вместе и как строить общее будущее».

Вообще говоря, многие государства — члены ЕС, включая прибалтийские государства, сталкиваются сегодня с новыми вызовами. Эти вызовы исходят не от внешних или внутренних врагов. Угроза исходит от своих собственных граждан, среди которых возросли недоверие к политикам, скептицизм в отно-

шении демократических институтов и разочарование в том, как работает демократический процесс³³. Опыт показывает, что вера в политические институты связана с жизнеспособной демократией³⁴. Именно политика, выстраиваемая демократическими институтами в течение определенного времени, придает легитимность политической системе. Вера в демократические институты зависит от символической привлекательности, общего функционирования системы и от способности лидеров находить консенсус в том, что касается интересов социальных групп. Наиважнейшим является вопрос о том, как различные слои населения взаимодействуют с институтами и насколько стабильность власти зависит от поддержки различных групп³⁵. Огромное общественное внимание было уделено вопросу политической лояльности русскоговорящего меньшинства. Поскольку парламент, правительство, президент и т.д. являются основными государственными институтами любого демократического государства, низкий уровень поддержки этих институтов должен вызывать озабоченность. Данные, полученные в 2009 г., говорят о том, что русскоговорящее население, независимо от наличия гражданства, в три раза меньше доверяет государственным институтам, чем эстонцы (Приложение VI). Вопрос состоит в том, каковы же причины постоянного взаимного недоверия между представителями этнических меньшинств и государственными институтами в Эстонии.

Во-первых, существуют причины, связанные с недостаточным владением государственным языком и недоверием к институтам государственной власти.

Во-вторых, общая пассивность неграждан и лиц без эстонского гражданства. Рикманн (Rikmann) и Лагерпетц (Lagerpetz) считают, что пассивность русскоязычного населения по своей природе отличается от аналогичной пассивности экономически слабых групп

населения титульной нации. Исследователи объясняют общую политическую пассивность представителей меньшинств их разочарованием в политической системе, которая не смогла обеспечить их каналами политического участия, необходимыми для реализации своих интересов³⁶.

В-третьих, низкий уровень общего доверия к институтам есть явное отражение раскола элит, которые связаны друг с другом более этнически, нежели лояльностью к государству.

В-четвертых, перенос в 2007 г. Бронзового Солдата, символизирующего победу русских во Второй мировой войне, повысил скептицизм в отношении властей и правительства. Президент и правительство имеют самый низкий уровень доверия по сравнению с другими институтами.

С другой стороны, большинство русскоязычного населения (80%) считают русских лояльными к эстонскому государству, в то время как среди этнических эстонцев этот уровень составляет только 40% (результаты мониторинга 2010 г.)³⁷.

В восточной части Эстонии (уезд Ида-Вирумаа) интеграционные вопросы тесно

связаны с другими вопросами жизни города. Местные власти, как правило, финансово поддерживают все этнические группы и их деятельность. Муниципалитеты предоставляют помещения для проведения встреч. Как правило, преподавателям эстонского языка квартиры предоставляются бесплатно. Совместное празднование важных для обоих народов годовщин способствует росту взаимопонимания.

Представители обеих элит подчеркивают, что, во-первых, программа интеграции должна быть разработана с учетом практических требований к ее реализации. Во-вторых, программа должна быть включена в общий план развития города. В-третьих, школьные программы и программы других образовательных учреждений должны содержать специальный курс «Интеграция». В-четвертых, местные средства массовой информации должны больше рассказывать о взаимоотношениях между двумя этническими группами. В-пятых, интеграция начинается уже в детстве, в детских садах и школах. Поэтому смешанные группы в детских садах существенно поспособствовали бы разви-

Таблица 5. Возможные результаты интеграции

	Местные элиты	Парламентские элиты
Этнические эстонцы и этнические меньшинства имеют общие ценности; этнические меньшинства сохраняют и развивают свою культуру.	6,7%	50%
Этнические эстонцы и этнические меньшинства имеют общие ценности; они имеют равные гражданские права и возможности сохранять и развивать свои культуры.	75%	50%
Этнические эстонцы и этнические меньшинства имеют равные гражданские права, но живут и действуют раздельно согласно своим культурным установкам, обычаям и традициям.	15%	
Этнические меньшинства сливаются в единое эстонское общество, перенося свою культуру и идентичность.	3,3%	
Итого	100%	100%

Составлено автором.

тию взаимопонимания. Все перечисленное — это мнения, высказанные в интервью.

Элиты имеют разное видение относительно развития событий в будущем и потенциальных результатов интеграции. Как видно из Таблицы 5, второй вариант превалирует, открывая, таким образом, путь к реализации стратегии интеграции. Интеграция начинается прежде всего с предоставления равных гражданских прав и происходит при свободном развитии различных культур.

Все группы респондентов, среди которых неправительственные организации, представляющие интересы русскоязычного меньшинства, и представители этнических элит, назвали четыре основных элемента: двусторонняя направленность процесса интеграции, равенство этнических групп, общие ценности и взаимоуважение.

Первая идея состоит в том, что интеграция должна представлять собой двунаправленный процесс взаимодействия между эстонцами и этническими меньшинствами и что эстонцы не должны противиться идее о том, что они также должны интегрироваться. Несколько представителей элит подчеркнули, что в то время как русскоязычное население изучает эстонский язык и заводит друзей среди эстонцев, очень немногие эстонцы прилагают усилия к изучению русского языка или пытаются наладить социальное общение с русскоговорящим населением³⁸.

Мнение лидеров НПО, отражающих интересы этнических меньшинств, совпадает с мнением представителей местных этнических элит. Например, в интервью было сказано:

«Интеграция сама по себе есть «улица с двусторонним движением», и это значит, что правительство должно предпринимать больше усилий по распространению русской культуры и истории среди большинства населения. С другой стороны, существующий образ врага и предрассудки

необходимо отставить в сторону, необходимо предпринимать больше усилий по налаживанию диалога между различными этническими сообществами. Из школ и учебных программ необходимо убрать термин «оккупант», поскольку молодые люди впоследствии будут передавать полученные знания своим детям. В этом случае воспитание детей в эстонской культуре позволит им лучше понять ценности и менталитет основных национальностей, населяющих страну».

Представители местных элит особо указывали на то, что русскоговорящим жителям необходимо больше общаться с эстонцами на эстонском языке.

«Они должны убедить других своих сограждан в том, что они являются неотделимой частью Эстонии, а не России. Когда эстонцы получили долгожданную свободу, была сделана большая ошибка разделения общества по этническому принципу. Мы можем их понять, ведь они вернули себе свое собственное государство, но они забыли, что это государство также принадлежит и другим. Интеграционные программы должны представлять собой диалог между двумя сообществами на абсолютном равных принципах. Пора прекратить разделение населения на эстонцев и неэстонцев. В конце концов, все мы работаем для того, чтобы сделать Эстонию более богатым и процветающим государством».

Гражданство является одной из наиболее важных, но «неуловимых» концепций современного политического контекста и практики. Оно часто понимается как универсальная концепция. Все граждане в национальном государстве равны перед законом. Проще говоря, гражданство есть членство в национальном государстве, которое считается столпом политического сообщества³⁹. Членство в политическом сообществе придает личности такую идентичность, которая вытесняет все другие идентичности, такие как религиозная, половая, классовая и пр. Это важно, поскольку гражданство,

или его отсутствие, определяет политические, юридические и социальные права граждан. Это одновременно и причина, и результат участия и идентификации, т.к. оно разграничивает различные группы людей, имеющих общие привилегии и несущих общую ответственность⁴⁰. В политическом процессе попытки строительства этнического государства неизбежно заканчиваются либо ассимиляцией, либо вытеснением идентичности и культуры этнических меньшинств, которые становятся незаметными в общественной жизни. Отрицание законных интересов народов, а также их идентичности и культуры несправедливо с точки зрения многокультурного государства. Поэтому единственный способ построить истинную демократию, учитывающую интересы всех, это пересмотреть идеологию этноцентризма во имя создания многокультурной концепции гражданства. В такой концепции гражданства политика строительства государства, основанная на этническом принципе, заменяется или дополняется политикой, которая четко признает и принимает группы, культурные отличия которых явились причиной их вытеснения, будь то национальные меньшинства, религиозные меньшинства и т.д.⁴¹

До смены политического режима у подавляющего большинства респондентов родители имели советское гражданство. Однако правовой статус многих жителей Эстонии существенно поменялся после смены режима. Политика предоставления гражданства во многом строилась на восстановлении довоенного гражданства, исключая при этом большинство русскоговорящих жителей, поселившихся в Эстонии в советский период. Многие из бывших советских граждан предпочли российское гражданство (Таблица 6). В принципе, в Эстонии запрещено двойное гражданство за исключением эстонцев, эмигрировавших в США, Швецию, Канаду, Австралию и другие страны. Большинство этих лиц покинули страну в 1944 г.

Таблица 6. Гражданство родителей представителей элит в настоящее время

Гражданство	Местные элиты	Парламентские элиты
Россия	65%	
Эстония	21,6%	50%
Украина	1,6%	
Финляндия	1,6%	
Болгария	1,6%	
Умерли	8,3%	50%
Всего	100%	100%

Составлено автором.

По поводу двойного гражданства в ст. 3 «Закона о гражданстве» говорится, что любое лицо, которое по рождению помимо эстонского гражданства приобретает гражданство другого государства обязано в течение трех лет по достижении 18-летнего возраста отказаться либо от эстонского гражданства, либо от гражданства другого государства. Вместе с тем ст. 5 ч. 3 гарантирует, что никто не может быть лишен эстонского гражданства, приобретенного по рождению. Не существует правового механизма лишить коренного жителя с двойным гражданством эстонского гражданства. Таким образом, Эстония использует умеренное *jus sanguinis* («право крови») вместе с недавно введенным *jus soli* («право земли»), применяемым в отношении детей, рожденных на территории Эстонии⁴².

Среди Балтийских государств Эстония применяет более либеральный подход, чем Латвия: государство позволяет лицам, имеющим вид на жительство и проживающим на территории страны более пяти лет голосовать на местных выборах, но им не предоставлено право быть избранными (такое право имеют только граждане ЕС). В Латвии лица, не имеющие латвийского гражданства, не имеют права участвовать в политической жизни ни на местном, ни на на-

циональном уровнях, что представляет определенную проблему для демократического государства, учитывая большое количество лиц без гражданства и устойчивое снижение темпов натурализации⁴³. В Эстонии гражданство является решающим фактором, когда кто-либо выставит свою кандидатуру на местных выборах или хочет получить высокий пост в государственном аппарате. В Литве используется совершенно другой подход по сравнению с Эстонией и Латвией в том, что касается гражданства и права участвовать в местных выборах. Все жители Литвы имеют право голосовать и быть избранными в местные советы. В Латвии любой проживающий в стране, кто имеет латвийское гражданство или гражданство любой страны Европейского Союза, может принять участие в выборах в муниципальные советы. В настоящее время одним из приоритетов эстонской программы интеграции является ускорение темпов натурализации «неграждан», проживающих в стране.

Однако, как показывают данные, полученные при проведении настоящего исследования, многие (63%) все же выступают за большее количество послаблений для русскоговорящего меньшинства в процессе приобретения гражданства. Все представители парламентской элиты высказались за большую либерализацию требований по натурализации.

После восстановления независимости нужно было предоставить гражданство всем жителям, родившимся в Эстонии, независимо от года рождения. 91,7% представителей элит высказались в пользу автоматического предоставления гражданства. Это мнение подтверждает ся историческими аргументами.

«Эстония многое потеряла, не предоставив гражданство тем, кто родился и жил в Эстонии всю свою жизнь. В 1918 году все проживавшие в Эстонии получили гражданство. После 1991 года многие из тех, кто считал себя чужаками, покину-

ли страну. Те же, кто остался, доказали свою лояльность Эстонскому государству, и с трудом верится, что Эстония получила бы независимость без поддержки этих людей».

Многие русскоговорящие жители приобрели эстонское гражданство, получив таким образом социальную защиту со стороны государства. Однако цифры показывают, что в настоящее время наблюдается серьезный спад числа тех, кто желает получить эстонское гражданство. Если в 2005 г. количество желающих получить эстонское гражданство составляло 74%, то в 2010 г. их число сократилось до 34% (Приложение VII). Это можно объяснить и общей политикой государства в отношении гражданства, и чисто практическими причинами — созданием безвизового режима внутри Европейского Союза. Эстония присоединилась к Шенгенскому договору в 2007 г., что дало возможность лицам без гражданства свободно перемещаться по всей территории ЕС. Представители элит признают, что политика в отношении российского гражданства и визовый режим с Россией снизили желание «неграждан» проходить процесс натурализации⁴⁴. Низкий уровень доверия к государственным институтам, о чем говорилось выше, естественным образом негативно влияет на желание получать эстонское гражданство. Похоже, как и в Латвии, недостаточная представительность групп меньшинств в высших органах исполнительной власти и в государственном аппарате отбивает желание у неэстонцев проходить процесс натурализации и принимать активное участие в политической жизни страны.

Поскольку в Эстонии проживают более 100 тысяч российских граждан и лиц без гражданства, что составляет примерно 20% взрослого населения страны, то респондентам был задан вопрос: «Почему некоторые русскоязычные жители страны выбирают российское гражданство, и какие шаги государство должно

предпринять, чтобы избавиться от проблемы наличия лиц без гражданства?».

Представители парламентских элит подчеркивали, что государство должно лучше объяснять проводимую им политику в отношении гражданства. Обе группы элит указали на то, что российское гражданство облегчает поездки за границу и что многие представители меньшинств имеют родственников по другую сторону границы.

«С экономической точки зрения выгодно ездить в Россию, потому что многие товары там намного дешевле, чем в Эстонии. Намного проще посещать родственников, поскольку процедура получения визы занимает время. С другой стороны, сдача экзамена по эстонскому языку трудная задача и требует много времени. В России отношение к своим гражданам намного более дружелюбное, чем в Эстонии. Поэтому люди всегда выбирают более простые и удобные варианты. Если бы в Эстонии было более демократическое государство, то количество российских граждан, проживающих в Эстонии, значительно сократилось бы, особенно среди молодого поколения».

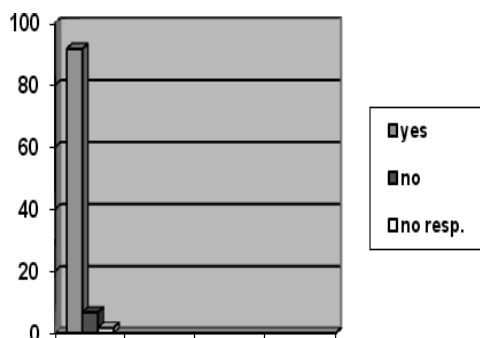
Действительно, существующая межэтническая ситуация в конечном итоге не служит интересам безопасности Эстонии, а, скорее, наоборот. Большая доля российских граждан и лиц без гражданства, проживающих в стране, не повышают ни внутреннюю, ни внешнюю безопасность. В случае кризисной ситуации в отношениях с Россией некоторые из членов многочисленного русскоговорящего сообщества могут быть использованы в качестве «козырной карты» против Эстонии. Здравый смысл предсказывает межэтнический раскол в будущем, если государство будет не в состоянии сократить количество лиц без гражданства и увеличить число эстонских граждан. К счастью, количество первых из них устойчиво сокращается.

Подавляющее большинство местных лидеров (90%) выступают за авто-

матическое предоставление гражданства тем, кто прожил в стране более 25 лет, а также детям тех родителей, которые постоянно проживают в Эстонии, даже не зная эстонского языка и основных законов. Только 7% отвергли подобный подход (Диаграмма 2).

Диаграмма 2

«Необходимо ли автоматически предоставлять эстонское гражданство детям, рожденным в Эстонии, чьи родители имели российское или советское гражданство?»



(Примечание: Возраст респондентов не учитывался)

«Люди чувствуют себя в большей безопасности и более защищенными при наличии гражданства. В ситуации неопределенности многие испытывают некие «страдания», не ощущая защиту со стороны государства. Если государство не отталкивает человека, то ему незачем поворачиваться к государству спиной».

Другими словами, имеется сильное желание получить гражданство без знания языка либо при наличии намного упрощенной процедуры сдачи экзамена. Большинство в обеих группах элит отрицают какие-либо риски, с которыми государство может столкнуться в этом отношении, а также указывают на положительную сторону: большее число людей сможет получить гражданство.

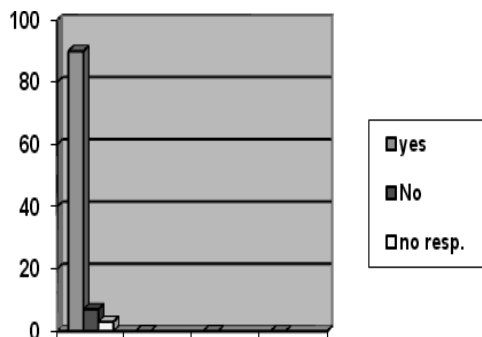
«Чем больше граждан, тем меньше напряженность и больше политических прав для выбора парламента и баллотирования на местных выборах. Именно этот шаг, в свою очередь, повысит доверие друг к другу».

Несомненно, интеграционная политика должна быть более гибкой. Государство должно выстраивать свою политику, исходя из потребностей своих жителей и учитывая их возраст. Представители элит меньшинства указали, что «нельзя сказать наверняка, насколько пожилые люди заинтересованы в приобретении гражданства».

«Трудно требовать знание языка от тех людей, которым 55 лет и более. Люди, имеющие постоянные проблемы со здоровьем, должны быть освобождены от экзамена. Не имеет смысла «мучить» пенсионеров. Они уже закончили свою карьеру и не работают. Если они не получают гражданства автоматически, то это только усилит «негражданский» статус их личности, что, конечно же, не прибавит патриотизма, привязанности и верности к государству». (Диаграмма 3).

Диаграмма 3

«Должны ли пожилые люди получать гражданство без сдачи экзамена?»



(Примечание: под «пожилыми людьми» мы понимаем лиц старше 55 лет)

Однако представители обеих групп элит указали на то, что определенные ри-

ски все же существуют: *«Государство получит довольно много престарелых людей, которые имеют советский образ мышления и не понимают сути и логики рыночной экономики. Очевидно, что у чиновников появится больше проблем в работе с этой категорией населения, и они будут тратить больше времени, объясняя различные вещи».*

Выводы

Политическая стабильность в демократических государствах основывается на минимальном уровне нормативной интеграции элит. Во-первых, огромную важность как в полиэтническом, так и в национальном государстве имеет национальное единство, при котором большинство граждан не имеют явно выраженных признаков принадлежности к какому-либо политическому сообществу. Во-вторых, «основное соглашение» между элитами и обществом в целом, как оно есть в понимании Роберта Даля, является жизненно важным условием демократической стабильности. Недостаток понимания и согласия, которые являются сутью устойчивой сплоченности, фактически подрывает основы государства. Мы полагаем, что формирование компетентного руководства и толерантной политической среды в стране является важным условием для достижения прочного внутреннего согласия. Джерент Парри абсолютно прав, указывая на то, что при определенных условиях элита может разделять общие ценности и что национальность может быть даже более важным фактором, чем социальное положение при формировании отношений⁴⁵. С другой стороны, этническая принадлежность сама по себе не может быть основой демократического государства. Умеренность требований и реакций, переговоры и совместный поиск решений являются теми инструментами, которые надо использовать при работе с различными взглядами и интересами в обществе.

После восстановления независимости Эстония, как и другие при-

балтийские государства, продемонстрировала значительный успех социально-экономических и политических реформ. Вступление в западные альянсы, такие как НАТО и ЕС, поспособствовало пересмотру этноцентричного восприятия государственности Эстонии в сторону установления в большей степени гражданских межэтнических отношений. Членство прибалтийских государств в ЕС, НАТО и ОБСЕ подтверждает их стремление к демократическому развитию. Вместе с тем оценка влияния членства Эстонии в ЕС на интеграцию этнических меньшинств в период после вступления в эти организации также требует исследования степени усвоения элитами международных стандартов в отношении меньшинств. Значительное большинство представителей эстонских элит не знакомы с различными европейскими конвенциями по правам меньшинств и не могут объяснить, что в Европе означает понятие «права меньшинств»⁴⁶. Даже сегодня многие интеллектуалы и политики в Эстонии и других странах региона Балтийского моря и Восточной Европы не имеют ясного представления о принципах, лежащих в основе западных стандартов. Им рассказали, что уважение прав меньшинств является основой демократизации, но не объяснили, что права меньшинств связаны с демократией и как эти права связаны с принципами справедливости и свободы⁴⁷. Этническая принадлежность сама по себе не может быть основой демократического государства. Умеренность требований и реакций, переговоры и совместный поиск решений являются теми инструментами, которые надо использовать при работе с различными взглядами и интересами в обществе.

Для того чтобы понять эстонскую демократию, необходимо учитывать наследие прошлого. Историческое наследие Эстонии и взгляды большей части национальных элит не позволяют применить консоциативные реше-

ния к проблеме межэтнических отношений. Государственность понималась с точки зрения этнической принадлежности, а не либеральных гражданских норм. После смены режима термин «либеральный» означал всего лишь антикоммунистическую суть элит, но далеко не всегда обозначал элиты, защищающие либерально-демократические ценности. Наличие среди соседей Эстонии огромной и доминирующей России в сочетании с многочисленным русскоговорящим меньшинством внутри страны послужило толчком к объединению национальной элиты.

Даже при разной численности обеих групп населения должна присутствовать определенная лояльность к государству. Хотя Эстония якобы и является полиэтническим государством, русскоговорящее население не ассоциирует себя с государством и его символами.

Политические партии склонны к расколу по этническому принципу, что затрудняет нормальные демократические отношения. Для того чтобы снизить потенциальную возможность этнических конфликтов в демократическом государстве, необходимо избегать полного исключения меньшинств из политического процесса. Все группы должны иметь свое место в системе. Немногочисленность представителей меньшинств в политических элитах обуславливает особенности восприятия большинством этой группы. Недостаточное число представителей некоренного народа представлено в высших органах исполнительной, законодательной и судебной властей.

Широко распространено мнение, что решения, принимаемые представительными органами власти, в значительной мере обусловлены взглядами их членов. Представители современных этнических элит — это люди среднего возраста с высшим образованием. Большинство из них родились, выросли и получили образование в Эстонии и поэтому хорошо владеют государственным языком.

Как правило, новые представители элит ранее занимали высокое положение. С этническими элитами, особенно местными, дело обстоит по-другому: большинство их представителей ранее имели низкое положение. Не наблюдается четкой тенденции в вопросе рекрутирования элиты; скорее, некоторым просто удается продвигаться в потоке вертикальной мобильности. Преемственность статуса была характерна только для 16% респондентов, в то время как большинство представителей элиты на местном уровне только относительно недавно приобрели свое положение, не имея при этом значимого политического опыта. Если говорить о представителях парламентских элит, то большинство из них имели высокое социальное положение даже в советские времена, в то время как среди представителей местных русскоговорящих элит преемственность статуса была относительно низкой. Другими словами, большинство из них новички. Таким образом, уровень вертикальной мобильности этнических элит является высоким. Это можно рассматривать как «приток» элит, что является жизненно важным для сменяемости элит в демократических и многокультурных обществах.

Несмотря на широко распространенное мнение об отсутствии гражданства в русскоговорящем сообществе, представители русскоговорящей элиты имеют эстонское гражданство. Представители обеих групп элит подчеркивали необходимость автоматического предоставления эстонского гражданства всем рожденным в Эстонии. Полученные данные говорят о том, что представители меньшинств недовольны строгими требованиями натурализации, такими как экзамен на владение языком и пр. Элиты считают самой важной целью политики интеграции предоставление равных прав как коренным жителям, так и меньшинствам. Таким образом, этнические элиты ориентированы на большую ли-

берализацию предоставления гражданства, что будет способствовать общему улучшению межэтнических отношений в Эстонии. Государство должно продолжать проведение реформ по улучшению положения в сфере межэтнических отношений.

Полученные данные убеждают нас, что интеграция в многокультурных обществах может происходить только на обоюдной основе, когда обе стороны предпринимают усилия в равной мере (двустороннее движение). Интегрированное общество — это такое общество, где существует взаимное уважение и доверие как на личностном, так и на групповом уровне. Большинство представителей этнических элит оценили уровень доверия и сотрудничества между двумя этническими группами как находящийся на прежнем уровне или даже хуже, что явилось результатом проводимой в настоящее время политики интеграции, что, скорее, доказывает ее малую эффективность. Волнения и демонстрации, произошедшие в 2007 г. в связи с переносом Бронзового Солдата, снизили ее значение. Таким образом, дезинтеграция общества и элит в целом должны стать предметом озабоченности в обществе. Низкий уровень доверия отражает раскол (конфликтность) элит, которые связаны между собой не столько прагматическими соображениями, сколько национальным согласием.

Результаты настоящего исследования показывают, что, несмотря на общую однородность элит, путей рекрутирования, восприятий и ориентаций обеих этнических групп элит, они во многом похожи и имеют общее понимание проблем и схожие взгляды на вопросы интеграции и гражданства. Эстонские этнические элиты характеризуются большей степенью сплоченности, в то время как основная политическая элита, скорее, расколота. Идеологическая линия раскола до сих пор лежит между этнически ориентированным государством и либеральным

пониманием межэтнических отношений. Недостаточность основных посылок для консенсусной демократии препятствует консолидации эстонского общества. Наиболее стабильное развитие можно прогнозировать при реструктуризации элит путем большего рекрутирования русскоговорящего населения в элиты. В противном случае, существует опасность возникновения нестабильной

ситуации, а возможно, даже и конфронтации между этническими сообществами, при котором неэстонцы не имеют пропорционального своей численности представительства в правительственных структурах. Результаты исследования в очередной раз продемонстрировали наличие двух параллельно существующих сообществ, которые требуют дальнейшего изучения.

Приложение I

Социально-демографические данные о представителях меньшинства в Рийгикогу, избранном в 2007 и 2011 гг.

	Место рождения	Год рождения	Пол	Образование	Место получения образования	Парламентский опыт	Партия	Опыт муниципальной работы
Татьяна Муравьева	Эст.	1949	Ж	В	Ленинград	10, 11 Прл.	Центр.	+
Элдар Эфендиев	Эст.	1954	М	В	Ленинград	10, 11, 12 Прл.	Центр.	+
Владимир Вельман	Эст.	1945	М	В	Таллин	8, 9, 10, 11, 12 Прл.	Центр.	+
Ольга Сотник	Эст.	1980	Ж	В	Таллин	11, 12 Прл.	Центр.	+
Нелли Привалова	Эст.	1945	Ж	В	Ленинград	10, 11 Прл.	Центр.	+
Алексей Лотман	Ленинград	1960	М	В	Тарту	11 Прл.	Зелен.	+
Валерий Корб	Эст.	1954	М	В	Ленинград	11 Прл.	Центр.	+
Виктор Васильев	Эст.	1953	М	В	Тарту	12 Прл.	Центр.	+
Д. Бородиц	Эст.	1979	М	В	Таллин	12 Прл.	Центр.	+
М. Стальнухин	Эст.	1961	М	В	Таллин	9, 10, 12 Прл.	Центр.	+
Евгений Осинковский	Эст.	1986	М	В	Тарту	12 Прл.	Соц.-дем.	—

Приложение II

Парламентское представительство этнических меньшинств в различные электоральные периоды (1992–2011)

	Количество	Партия
Рийгикогу 1992–1995	0	0
Рийгикогу 1995–1999	6	Российская парламентская фракция
Рийгикогу 1999–2003	8	2 члена Центристской партии, 6 членов Объединенной народной партии

Рийгикогу 2003–2007	7	5 членов Центристской партии, 2 члена Партии реформ
Рийгикогу 2007–2011	7	6 членов Центристской партии, 1 член Партии зеленых
Рийгикогу 2011–2015	6	5 членов Центристской партии, 1 член Социал-демократической партии

Примечание: в эстонском парламенте Рийгикогу 101 депутат.

Приложение III

Представители этнических элит в правительствах Эстонии после восстановления независимости

Правительства	Титульная нация	Этнические меньшинства	Всего
1990 Э. Сависаар	24	2	26
1992 Т. Вяхи	24	1	25
1992 М. Лаар	27	0	27
1994 А. Таранд	15	0	15
1995 Т. Вяхи	16	0	16
1997 М. Сийманн	18	0	18
1999 М. Лаар	17	0	17
2002 С. Каллас	15	1	16
2003 Ю. Партс	19	0	19
2005 А. Ансип	16	0	16
2007 А. Ансип	13	0	13
2011 А. Ансип	13	0	13

Составлено автором.

Приложение IV

Эстонцы, считающие, что неэстонцы не должны быть на лидирующих позициях

	Парламент		Правительство	
	Эстонцы	Другие национальности	Эстонцы	Другие национальности
Не должно быть связано с числом неэстонцев	24%	23%	23%	28%
20–30%	10%	59%	6%	57%
10% и менее	34%	4%	27%	3%
Нет	18%	0%	30%	0%
Затруднились ответить	14%	12%	14%	12%

Источник: Vetik R. Ten years of Integration policies and processes in Estonia // National Integration and Formation of Multi-Ethnic Society: Experiences in Estonia and Latvia after EU enlargement / ed. by Nobuya Hashimoto, Hiromi Komori. Nishinomiya, Japan: Kwansei Gakuin University, 2009.

«По вашему мнению, в какой мере неэстонцы должны быть представлены в местных органах власти?»

	Эстонцы		Русские	
	2002	2005	2002	2005
Одна треть или более	4%	3%	48%	43%
Одна четверть	8%	4%	9%	17%
Одна десятая или менее	28%	24%	3%	9%
Никакого представительства	23%	25%	1%	1%
Представительство должно зависеть от численности не-эстонцев	28%	28%	31%	24%
Затруднились ответить	9%	16%	8%	6%
Итого	100%	100%	100%	100%

Источник: результаты мониторинга, проведенного Институтом международных и социальных исследований Таллиннского университета в 2005 г.

Приложение V

Участие в политической деятельности представителей титульной нации и этнических меньшинств в уезде Ида-Вирумаа, по крайней мере, один раз за последние три года (данные опроса 2005 г.)

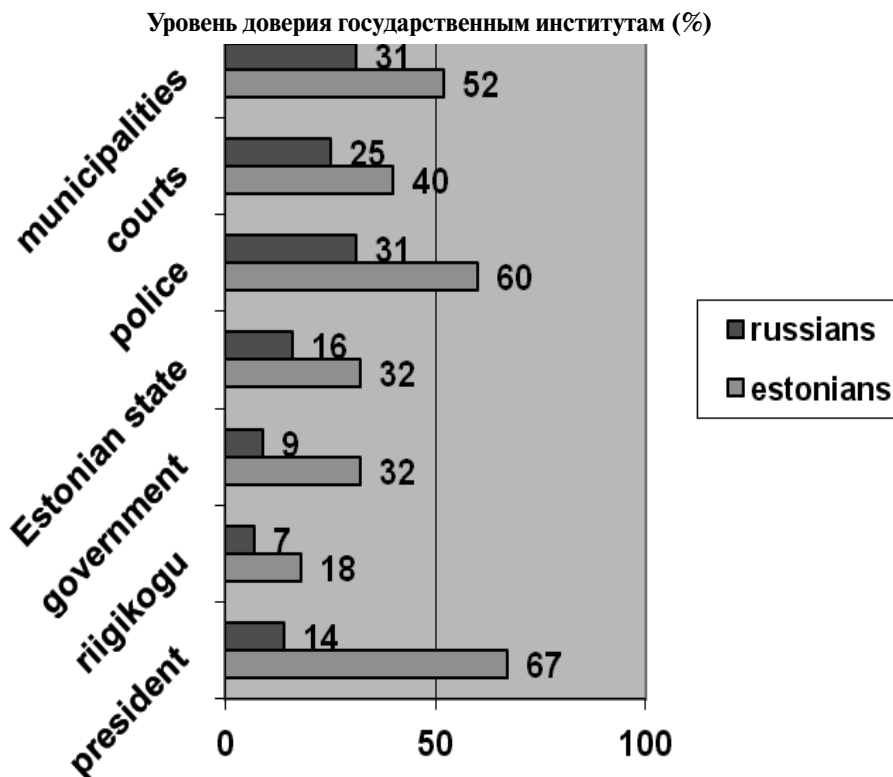
	Эстонцы	Неэстонцы
Не участвовали	23%	57%
Минимальное участие, один раз	64%	33%
Активное участие, более одного раза	13%	10%

Под «политической деятельностью» мы понимаем: голосование на выборах, участие в политических митингах, сборы подписей, совместные заявления для прессы, участие в демонстрациях и забастовках. *Источник:* результаты мониторинга, проведенного Институтом международных и социальных исследований Таллиннского университета в 2005 г.

Приложение VI

Индекс доверия	Этнические эстонцы	Граждане Эстонии другой национальности	Лица без гражданства	Граждане России
Не доверяют (0-1)	18%	54%	53%	48%
Не сильно доверяют (2-4)	33%	31%	35%	35%
Сильно доверяют (5-7)	31%	9%	7%	10%
Полностью доверяют (8-9)	17%	6%	4%	7%

Источник: Vetik R. Ten years of Integration policies and processes in Estonia // National Integration and Formation of Multi-Ethnic Society: Experiences in Estonia and Latvia after EU enlargement / ed. by Nobuya Hashimoto, Hiromi Komori. Nishinomiya, Japan: Kwansei Gakuin University, 2009.



Результаты мониторинга, проведенного Институтом международных и социальных исследований Таллиннского университета в 2005 г.

Приложение VII

	2005	2008	2010
Представители этнических меньшинств, желающие получить эстонское гражданство	74%	51%	34%

Источник: <http://www.slideshare.net/kultuuriministeerium/limumiskava-monitooring>

- Dahl R. On Democracy. New Haven and London : Yale University Press, 1999.
- Pettai V. Estonia and Latvia // Democratic Consolidation in Eastern Europe / ed. by J. Zielonka, A. Pravda. Oxford : Oxford University Press, 2003. P. 265.
- Kalev L., Ruutsoo R. Citizenship policies between Nation-state building and Globalization: Attitudes of the decision Makers in Estonia // Studies of Transition States and Societies. 2009. № 1.
- Lauristin M., Heidmets M. Learning from the Estonian case // The Challenge of the Russian Minority, Emerging Multicultural Democracy in Estonia / ed. by M. Lauristin, M. Heidmets. Tartu : Tartu University press, 2002. P. 322, 327.
- Higley J., Lengyel G. Elites After State Socialism. Theories and analysis, N.Y.Oxford : Rowman and Littlefield, 2000. P. 40.
- Higley J., Burton M. The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns // American Sociological Review. 1989. № 9 ; Higley J., Lengyel G. Elites After State Socialism. Theories and analysis. N.Y.Oxford : Rowman and Littlefield, 2000.

- ⁷ Higley J., Lengyel G. *Elites After State Socialism. Theories and analysis*. N.Y.Oxford : Rowman and Littlefield, 2000. P. 7.
- ⁸ Best H. *Changes in European Representative Elites // Elites: New Comparative Perspectives / ed. by M. Sasaki*. Leiden, Boston : Brill, 2008. P. 73.
- ⁹ Ruostetsaari I. *Nordic Elites in Comparartive Perspective // Elites. New Comparative Perspectives*. Leiden, Boston : Brill, 2008. P. 145–146.
- ¹⁰ Vihalemm T. *Crystallizing and Emancipating Identities in Post-Communist Estonia // Identities, nations, and politics after Communism / ed. by R.E. Kanet*. N.Y. : Routledge, 2008. P. 77.
- ¹¹ Agarín T. *A Cats Lick. Democratization and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic*. Amsterdam, N.Y. : Rodopi, 2010. P. 270, 273.
- ¹² Higley J., Burton M. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Boulder : Rowman and Littlefield, 2006 ; Steen A. *Between Past and Future: Elites, Democracy and the State in Postcommunist Countries. A Comparison of Estonia, Latvia, Lithuania*. Farnham : Ashgate, 1997 ; Parry G. *Political Elites*. Colchester : ECPR Press, 2005.
- ¹³ Zepa B. *Integration Policies in Latvia: Acquisition and Failures // National Integration and Formation of Multi-Ethnic Society: Experiences in Estonia and Latvia after EU enlargement / ed. by Nobuya Hashimoto, Hiromi Komori*. Nishinomiya, Japan : Kwansei Gakuin University, 2009. P. 28.
- ¹⁴ Burton M., Higley J. *Political crises and elite settlements // Elites, Crises and the Origins of Regimes / ed. by M. Dogan, J. Higley*. Oxford : Rowman and Littlefield, 1998.
- ¹⁵ Tsilevich B. *New democracies in the Old World: Remarks on Will Kymlicka's Approach to Nation Building in post-Communist Europe // Western Political Theory and Ethnic relations in Eastern Europe. Can liberal pluralism be exported: Western Political Theory and Ethic relations in Eastern Europe / ed. by W. Kymlica, M. Opalski*. Oxford : Oxford University Press, 2001. P. 157.
- ¹⁶ Higley J., Burton M. *The Study of Political Elite Transformations // International Review of Sociology*. 2001. № 2. P. 181–200.
- ¹⁷ Kruusvall J., Vetik R., Berry J. *The Strategies of Interethnic adaptation of Estonian Russians // Studies of Transition and Societies*. 2009. № 1. P. 14.
- ¹⁸ Schulze J., Petersoo P. *Interview Analysis: Media, NGO,s and Opinion Leaders*. 2009 (unpublished). P. 12.
- ¹⁹ Hallik, Klara Kodakondsus ja Poliitiline Kaasatus // *Monitooring (research findings)*. Tallinn : Institute of International and Social Studies, Tallinn University, 2005. P. 83 ; см. Приложение IV.
- ²⁰ Dahl R. *Democracy and its critics*. New Haven and London : Yale university press, 1989. P. 221.
- ²¹ Pateman C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge : Cambridge University press, 1970.
- ²² Schumpeter J.A. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London : Allen and Unwin, 1943.
- ²³ *A new balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe / ed. by M. Robotin, L. Salat*. Budapest : LGI books, Open Society Institute, 2003. P. 29.
- ²⁴ Kymlica W. *Western Political Theory and Ethnic relations in Eastern Europe // Can liberal pluralism be exported: Western Political Theory and Ethic relations in Eastern Europe / ed. by W. Kymlica, M. Opalski*. Oxford : Oxford University Press, 2001. P. 79.
- ²⁵ Vetik R. *Ten years of Integration policies and processes in Estonia // National Integration and Formation of Multi-Ethnic Society: Experiences in Estonia and Latvia after EU enlargement / ed. by Nobuya Hashimoto, Hiromi Komori*. Nishinomiya, Japan : Kwansei Gakuin University, 2009. P. 8.
- ²⁶ Kruusvall J., Vetik R., Berry J. *The Strategies of Interethnic adaptation of Estonian Russians // Studies of Transition and Societies*. 2009. № 1. P. 15.
- ²⁷ Schulze J. *Understanding the "Conditionality Gap" in Estonia and Latvia The Influence of EU Conditionality and Russia's Activism on Minority Inclusion*. PhD thesis. Washington : George Washington University, 2009. P. 284, 304.
- ²⁸ Kruusvall J. *Hinnang Lõimunise Edukusele, Tulevikuohud ja Tõrjuva Suhtumise Ilmingud // Monitooring 2005 (research findings)*. Tallinn : Institute of International and Social Studies, Tallinn University, 2005. P. 43, 44.
- ²⁹ Putnam R. *Making Democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NY : Princeton University press, 1993.
- ³⁰ Almond G., Verba S. *The Civic Culture*. Boston : Little Brown, 1965.
- ³¹ Diamond L. *Developing democracy. Toward Consolidation*. Baltimore : John Hopkins University press, 1999. P. 207.
- ³² Aström L. *Local Elites support for Democracy in the Baltic states*. Örebro University, unpublished. 2001. P. 3.

- ³³ Dalton R.J. *Democratic Challenges. Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford : Oxford Un.Press, 2004. P. 1.
- ³⁴ Almond G., Verba S. *The Civic Culture*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1963 ; Dahl R. *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971 ; Dahl R. *On Democracy*. New Haven and London : Yale University Press, 1999 ; Inglehart R. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1990.
- ³⁵ Steen A. *Recirculation and Expulsion: The New Elites in the Baltic States*, working paper, forsningsnotat. Oslo University, 1994. P. 5.
- ³⁶ Laagerpetz M. *From NGO,s to Civil society: A Learning process // Non-Profit Sector and the Consolidation of Democracy. Studies on development of Civil society in Estonia / ed. by M. Laagepetz, A. Trummal, R. Ruutsoo, E. Rikmann*. Tallinn : Kunst, 2004. P. 68 ; Agarin T. *A Cats Lick. Democratization and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic*. Amsterdam, N.Y. : Rodopi, 2010. P. 287.
- ³⁷ *Monitoring* 2010. URL: <http://www.slideshare.net/kultuuriministeerium/limumiskava-monitooring>
- ³⁸ Schulze J., Petersoo P. *Interview Analysis: Media, NGO,s and Opinion Leaders*. 2009 (unpublished).
- ³⁹ Carens J.H. *Citizenship in multicultural Societies // International seminar on Democracy, Multiculturalism and Armed Forces: "The Challenges to Human Security"*. La Paz, Bolivia, March 2004. P. 4.
- ⁴⁰ Ellis S.G., Halfdanarson G., Isaacs A.K. *Citizenship in historical perspective*. Pisa : Edizioni Plus, 2006.
- ⁴¹ *The politics of Reconciliation in Multicultural societies / ed. by W. Kymlica, B. Bashir*. Oxford : Oxford University press, 2008. P. 11.
- ⁴² Kalev L., Ruutsoo R. *Citizenship policies between Nation-state building and Globalization: Attitudes of the decision Makers in Estonia // Studies of Transition States and Societies*. 2009. № 1. P. 6, 8.
- ⁴³ Schulze J. *Understanding the "Conditionality Gap" in Estonia and Latvia The Influence of EU Conditionality and Russia's Activism on Minority Inclusion*. PhD thesis. Washington : George Washington University, 2009. P. 289.
- ⁴⁴ *Ibid*. P. 285.
- ⁴⁵ Parry G. *Political Elites*. Colchester: ECPR Press, 2005.
- ⁴⁶ See Schulze J. *Understanding the "Conditionality Gap" in Estonia and Latvia The Influence of EU Conditionality and Russia's Activism on Minority Inclusion*. PhD thesis. Washington : George Washington University, 2009. P. 272.
- ⁴⁷ *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe / ed. by M. Robotin, L. Salat*. Budapest : LGI books, Open Society Institute, 2003. P. 28.

ETHNIC MINORITY ELITES IN POST-COMMUNIST COUNTRIES: THE CASE OF ESTONIA

Jüri Ruus

I. Introduction and Background

Interethnic relations and multicultural policies are one of the major factors for security and stability in the Baltic region. Estonia has considerable ethnic diversity comprising 32% of ethnic minorities and 68% of Estonians. These people are not recent immigrants common to many European countries, but living permanently in Estonia the second or third generation after forceful inclusion into USSR. How to integrate the two numerous communities — this is the acute question that has caused wide and lively debates for many years after regaining independence and today. In this situation the state's main concern is to avoid any potential interethnic conflict and separatist movements. In the context of Estonia national and local community should be open to the dialogue between different ethnic groups.

Robert A. Dahl's five criterias for evaluating democratic processes are widely recognized by international community of social scientists. These five criterias are: effective participation, voting equality, enlightened understanding, control of the agenda, and inclusion of all adults. They are criterias that a process for governing association would have to meet in order to satisfy the requirements that all the members are equally entitled to participate in the associations decision about his policies¹.

Political equality (equal consideration) is the underlying key terms (rationale) for the choice of these five. Although most elites lack strong unity in a democracy, the main issue is to what extent elite agrees on basic values related to the political regime. Political stability in democracies rests on a minimum level of normative integration among the elite.

The elite theories maintain that elites are the decisive force for regime change and democratic development. The role of new political elites is of particular importance in multiethnic societies and in transition to liberal democracy or in acquiring liberal values.

Each of the post-communist states had its peculiar and complex process for establishing new political elites. Common to most post-communist states, however, is that new elites broadly and effectively exploited nationalistic rhetoric to win over and mobilize electorate. In this respect recirculated old communist elites were often more radical than the new ones. Their emphasis on ethnic solidarity and the rights of nation allowed them in some sense to justify communist past.

After Estonia regained independence in 1991, the political elite adopted the state restoration model in order to guarantee the continuity of the Republic of Estonia as a subject of international law. The restorationist approach, however, constituted the rejection of democratic inclusive approach to the legal status of ethnic minorities. According to the declared principle of legal restoration, only pre-1940 Estonian citizens and their descendants were recognized as having automatic right to citizenship. Thus, Estonia's quite large population of permanent residents without roots in pre-1940 Estonia became stateless. The policy of "leave aside" was not so much intentional, as it reflected the situation among political elites—there were simply not any constructive ideas how to deal with those highly complicated issues. After new parliamentary elections in 1992 (also in Latvia 1993) the takeover of ethno-political power was complete: all 101 deputies in the

new Estonian parliament (Riigikogu) were ethnic Estonians, some 90 percent of the deputies in the Latvian parliament (the Saeima) were ethnic Latvians². The democratic ideal of the representativeness of minority groups was perceived to be a direct menace to national independence. The new legal regulations changed dramatically the situation in society. At the same time it created high uncertainty among Russians as it was common in those time to suspect some sort of hidden agenda concerning repatriation or indirect expulsion. The need of securing national independence from Russia has resulted in an indigenous elite consolidation by ethnic recruitment, safeguarding basic national intuitions from external influence.

After years of silence, in 1996, the first official efforts involving the elaboration of future models for the Russian minority in Estonia was launched. Importantly the bodies elaborating the first principles of minority policy were not so much political parties but rather academic circles. At the beginning of the year 2000 the most observable changes occurred at the level of political as well as public discourse. A serious attempt was made at switching the paradigm from the ethnic centered model to a liberal (civic) one. The interstate aspect in the Estonian citizenship policy was represented by the international security and political policies of the EU, the OSCE, the Council of Europe, which became more visible. Imposed political standards on citizenship legislation, minority protection and human rights, as well as their framework of interstate mediation and consultation started to contribute to the shaping of nationality policies of Estonia³.

Integration as a prospective and political concept became natural part of Estonian political opinion. At the same time the whole field of relations between Estonians and Russians lost gradually its vital and extremely emotional position in public debate. While in 1990's the majority of Estonians and non-Estonians considered the majority-minority conflict to be one of the most critical in the country, at the beginning of the year

2000 those problems were transformed into ordinary subjects of discussion, standing side by side with questions of educational options, job preferences, crime rates, joining EU and NATO⁴. Therefore, the paradigm of collective fear and danger has gradually been replaced by the paradigm of increasing individual resources and social capital.

Today Estonia has considerable ethnic diversity comprising 32% of ethnic minorities and 68% of Estonians. These people are not recent immigrants common to many European countries, but living permanently in Estonia the second or third generation after Soviet occupation. How to integrate the two numerous communities — this is the acute question that has caused wide and lively debates for many years after regaining independence and today. In this situation the state's main concern is to avoid any potential interethnic conflict and separatist movements. In the context of Estonia national and local community should be open to the dialogue between different ethnic groups.

Social science is defining the elites as social category possessing power and influence and minority is regarded as a group not being politically dominant. Elites have extensive effects in socio-political development. The thinking, mentalities, appeals and actions of elites are prime shapers of collective consciousness, identities, and actions outside the political arena.

According to V. Pareto and H. Lasswell understanding the elite is not homogenous block but segmented into various elites related to functional systems- politics, business, science, culture etc. G. Mosca (1939) stressed the variability of elite organisation, cohesion and collective will. In many European countries the dominant focus on ethnic minorities has been so far in terms of under class with low educational level, unemployment etc. The vertical mobility of minorities is largely underresearched. Current research is unique since the issues of ethnic elites in multiethnic societies have not been separately included to the focus of elite studies. So far the research done in this area is incor-

porated into political elites framework. The scientific literature dealing with elites addresses many key questions such as: Who are they and how unified they are? How important they are for democratization and policy outcomes? Whether there exist identifiable power elite marked by continuity, cohesion and joint interests? How integrated or divided the elites are?

Elite theory is promoting the idea that in democratic society the ruling class must be able to integrate multiple social forces. In new democracies a consensual unification of disunified elites is a vital step in creating democratic stability. Only consensual elites provide the “unity in diversity” that is essential for a Schumpeterian democratic regime that is also stable⁵. Hence the shape of elites matters. It might matter for example, if the leadership class is more or less representative (demographically) of the general population. It might matter if the elite is unified or divided, well educated or poorly educated, cosmopolitan or parochial, etc. Openness, where the “elite doors” are open for all talented persons, assumes high level of free circulation of elites and vice versus closeness of elite group is one of the key characteristics of non-democratic regime. The circulation itself might be shallow or deep depending to what extent recirculation is actually happening.

Research follows the general methodology of elite studies and neoealist approach. Empirical analysis is completed by investigating three four basic aspects of elite configurations: recruitment patterns and continuity, minority representation, attitudes and orientations of minorities in Estonia. One of the main tasks is to detect which orientations are dominating among the elites and therefore will have consequences for policy making and implementation. We expect the recruitment patterns, the perceptions and attitudes of ethnic elites to be relatively homogenous without remarkable differentiation. On the other hand high level of differentiation prompts to the category which is classified

as non-unified elites, the criteria leading a state away from consensus democracy. For non-unified or divided elite is characteristic weak or no shared ethos, reciprocal distrust and suspicion, dense and segmented network⁶.

Thus, the focus is on patterns of elite recruitment, representation, orientations, how they are shaped and their consequences for democratic stability and rebuilding of the state. This is done by analyzing the empirical data from minority elite interviews carried out in the fall 2009- 2011 in Estonian Riigikogu and Ida-Virumaa. Total amount of respondents was 64 (42 females, 22 males) representing wide variety of high social statuses and professions — members of parliament (elected 2007), civil servants, members of local municipal governments and city councils. Several cities and towns were included into the sample: Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe, Tallinn. In these cities and towns the proportion of those speaking the Russian language is bigger than 30%. For example in Narva (remote city in EU Eastern border) 98% of the population is Russian-speaking. Structured interview strategy was chosen. The interviews proceeded thematically and covered the following topics: elite recruitment patterns and continuity, democratic participation and inclusiveness, integration and citizenship attitudes.

Thus, the research instrument contains the sections on elite studies, interethnic relations and general democratic theory.

II. Ethnic Elite recruitment patterns and representation

In multiethnic societies elite recruitment is of interest because the kind of elites are attracted to politics and the ways in which they are attracted, are revealing indicators of the regime and its policies. Famous Robert D. Putnam's question “Does social background matter?” should be answered affirmatively. It matters who decides and governs. The relevance of representatives selection and recruitment is twofold: At an individual level their social and po-

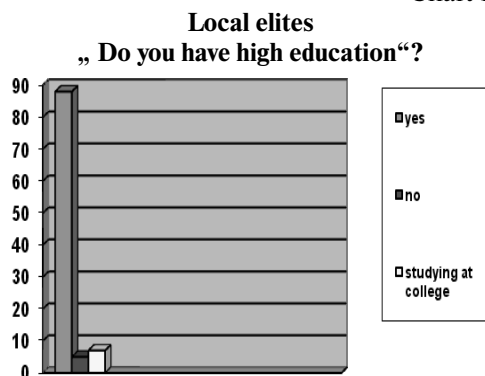
litical backgrounds and career trajectories have supposedly an impact on their attitudes-orientations and qualifications, at a systemic level the ways in which political elites structure adopt to the challenges posed by social, economic and political change are constitutive for political systems performance, legitimacy and stability⁷. Elite recruitment is of interest because the kind of elites attracted to politics, and the ways in which they are attracted, reveal what interests, beliefs and policy preferences enter into national and local level policy making process. It takes time to recruit and train a new elite and procedures to bring them into elite positions. The occupational experience of the members of elites is an important indicator of recruitment paths. The degree of „openness of elite structure“ may vary from low, elites being recruited from one single social stratum, to high, where elites are not dominated by any single social stratum. The „openness“ also implies the circulation of elites, which is vital for both their renewal from the people and the implementation of stable and effective decision-making⁸. There are many specific questions that one usually asks as far as the elite recruitment is concerned. For instance, who can be linked to previous regime and what percentage are new? Whether young, middle-aged, elder people are preferred in recruitment? Is there any average patterns in terms of age, profession, social status that might be considered as prevailing patterns?

The mobility problem must be tackled in any elite studies. In an open societies individuals should be free for social mobility and make careers. Therefore, an important aspect of democratic elite recruitment is social mobility of the elites. The question is: is it so that elites are self-recruited from high social strata or is social mobility taking place from low social groups? Usually the new elites are coming from earlier high social positions. However, ethnic elite continuity is hardly visible in Estonia since most of the local elites minorities parents were rank

and file workers (82%) in Soviet time. Only 6% of elite members were recruited from families where one or another parent had an elite position by holding high social positions as engineers, principals, managers etc. Nor did the ethnic local elite hold high social positions before being elected or appointed to current position. More than half of the local elites were recruited rather recently during the years 2004–2010, they were elected to their positions or nominated by municipalities and they are largely middle-aged (average for local ones is 43 and 55 years for parliamentary ethnic elites), with high education. Thus, the tendency of elitist recruitment is not valid rather one could follow more upward mobility. They are largely newcomers without much political experience. Although most of the national legislative elites had high social position before being elected and political experience previously in local municipalities, only few representatives of ethnic legislative elites had considerable long-term electoral experience in previous terms of Riigikogu (*see app. I*). Therefore the parliamentary ethnic elite high political reproduction has been quite modest, though their status continuity is high.

Most political scientists agree on the importance of education for active citizenship and participation. In liberal democracies education is closely related with elite status. Elite members have much higher, usually academic education as compared to the people. Similarities in ethnicity and education account for similar orientations and activities. Professionalism is usually based on educational level, the quality of educational establishment he, she has attended, political experience he/she has acquired. Relatively long lasting social status and political experience contributes professionalization of politics and individuals in a society. How well trained is the political elite? Political elites in Estonia (also in Latvia and Lithuania) are highly educated. Higher education has 88,3% of respondents, 5% don't have, 7% are still studying at the college (*see chart I*).

Chart I



Compiled by the author

Top legislative elites have all high education. Therefore high education seems to have been important determinant of recruitment paths. It should be kept in mind that high education in Estonia as well as in many other EU states is mandatory requirement for appointment to higher social positions. As a rule (with some minor specific exceptions) only Estonian citizens are eligible to hold high social positions of civil servants in state structures.

The construction of politics in Estonia and elsewhere in the Baltics, even in smaller communities is influenced by political parties. In consolidative democracy with each election after regaining independence, the trend of each parties range of voters is becoming more and more homogenous and more distinct, with parties attracting members of national minorities and core-nationals. Ethnically homogenous party affiliation in multicultural heterogenous societies is more likely to be source of unstablity in consolidative democracy rather than stability hindering in policy-making to find consensus and common agenda. For example, in Latvia one can speak about ethnically divided parties whereas in Estonia the Russian parties have not succeeded in gaining a voice in parliamentary elections. No Russian parties were elected in the first post-Soviet Riigikogu (1992) due to peak time of nationalistic ideology. In 1995 several Russian

political parties, such as Vene Erakond Eestis (Russian party of Estonia, VEE, later renamed Vene Balti Erakond Eestis — Baltic Russian party of Estonia) and Eesti hendatud Rahvapartei (Union People,s party) were founded and ran in a coalition „Our Home is Estonia“ receiving 5.87% of the votes which correspond to six Riigikogu seats out of 101. In 1999 elections E R gained 8.13% of the vote and 6 seats during the elections. Since then, the representatives of Russian parties have failed to pass the required electoral treshold (5%) in 2003, 2007, 2011 elections. Nevertheless, six minority representatives were elected through the lists Estonian mainstream parties in the last (2011) Riigikogu elections. *See app. II* (<http://www.vvk.ee/>).

Political analysts have hypothesized that the possibility of participating in the local elections in Estonia gave the local Russian elite an opportunity for local self- realization and moreover motivated many political parties to target political marketing on the Russian speaking electorate. For instance, the Centre party headed by Edgar Savisaar succeeded in gathering major part of the Russian-speaking electorate nearly in all elections since 1991⁹.

Generally speaking Estonian Russian-speakers tend to prefer a variety of parties not necessarily those advocating purely minority issues. The reason for that is probably in acknowledgment of limited efficacy of Russian parties due to splits and merges so far focusing on minority issues. The lack of legitimate popular leaders clearly undermines the activities of minority parties. Even in minority dominated Ida-Virumaa region, the voters elected the candidates running on the lists of main Estonian parties to promote their interests more effectively on national level. Thus, voters across Estonia demonstrate the same model of electoral behaviour regardless of their ethnic affiliation. For instance the elections for the Riigikogu (2007) and also Latvian Saeima (2005) after the heated debates on education reforms, the development of integration programmes and the consequences of the EU membership stressed the grow-

ing propensity of non-core ethnics to vote for mainstream parties, whose focus is on minority social problems rather than merely promoting a minority agenda. Similarly to Latvian situation, the Estonian government coalitions after 2007, 2011 elections were formed without the Centre party, which represented large sections of the Russian-speaking electorate, despite it holding approximately quarter of the votes in last (2007, 2011) elections. In part, the political situations has been interpreted as a projection of everyday beliefs into the realm of politics, with minority/majority parties holding controversial views on the geopolitical situation of Estonia, educational reforms, citizenship, language policies etc.¹⁰

However, power sharing is the hallmark of consensually united elite, and the periodic, peaceful alternations in executive power that mark liberal democracies are its principal manifestations. Many prominent researchers such as Highley and Burton, Steen, Perry¹¹ insist that elite can operate successfully if there is a trust among its members, if members with different ideological views can debate their ideas and compete with one another and if at the same time everyone accepts the rules of the game of democracy. This type is classified as integrated or unified elite. Among disunified—conflicting elites there is mistrust. There are doubts about the elite groups and their competence,

if there are ideological differences, the mistrust is also focused on those who take decisions¹². Because of the mistrust and hatreds that pervade a divided elite, breaking out of the configuration is rather difficult, it probably requires a sudden, deliberate, and fundamental elite settlement that can occur in a profound crisis that threatens the interests of all main elite groups more or less equally¹³.

During the last 20 years the cleavage line lies between those parties supporting more nationalistic mainstream of policy (Reform, ProPatria — Respublica Union) and the parties arguing in favor of more moderate ethnic policy. (Centre, Social-Democratic party). The office holding parties have been firm supporters of clear-cut nationstate policy, whereas opposition and center-leftist parties propagated further concessions in ethnic policy. Big parties are not treating Russian-speaking electorate as separate interest group, since vital problems of all people regardless of their ethnicity are similar.

For some political actors alignment with ethnic values has been to considerable extent a means of remaining in power. As Boris Tsi-levich argues „In any event belonging to- or at least articulating ones loyalty to-the titular groups, the „masters of their land“ seems to be necessary prerequisite for becoming part of the new political elites in many of the post-communist countries. Instead of playing a role as the avangarde of liberal principles, the

Table I

Turnout in local and nationwide elections (2007–2009) (Percentage)

	General turnout	Estonians	Ethnic Minorities, who have Estonian citizenship	Non-Estonian citizens	Russian citizens
Participated in local elections (2009)	61%	74%	80%	81	72%
Participated in Europarliment (2009) elections	44%	68%	68%	0	0
Participated in Riigikogu (2007) elections	62%	71%	72%	0	0

Source: <http://www.vvk.ee/>, Monitooring 2010, <http://www.slideshare.net/kultuuriministeerium/limumiskava-monitooring>

new elites often stired up nationalistic emotions within their constituencies in order to maintain power¹⁴.

However, willingness to participate in politics is high among non-Estonians. Surprisingly some of the minorities turnout figures exceed even that of core nationals ones (see table I).

Modern liberal constitutionalism incorporates the concepts of equality and society within a common conceptual framework. The dynamic of liberal equality is biased in the direction of inclusiveness. Initially (historically) the application of the idea of equality was quite narrow, but gradually the scope of application is enlarged. Obviously the outcome of higher level of elite circulation and differentiation is greater representation of different sectors of society at the political elite level. Highley and Burton point out the importance of high levels of representation for regime stability¹⁵. Minority underrepresentation among higher social strata enhances the potential of instability and conflicts in the country. It goes without saying that in the Baltic states, at least in Estonia, also in Latvia the minority communities are not represented proportionally to their size among the top political and social elites. The ethnic minorities are not represented much in executive nor legislative power. In Estonia after regaining independence there has been only few (4) ethnic Russian or other nationality ministers in top executive power, scarcely were minorities represented in state administration and governmental structures (see app. III). The problem is that in the context of specific nation-state concept in Estonia, as well as the regular tensions between Estonia and Russia which fuel the ethnic connotation of the concept, the representation of the specific political interests of Estonian Russians and the advancement of Russian culture are regarded rather suspiciously by the larger society¹⁶. The figures indicate a policy of protecting the core activities of the state from influence of other groups. As a strategy of nationbuilding and promoting national interests it tend to be ra-

tional. However, the long-term effect on the decision making process and conflict solution, remains to be seen.

The state should treat the minority representatives equally with other nationals by giving them chance to work both in top executive power as well as in high positions in state administration. This will make minorities more valued and equal with titular nationality. At the same time there need to be minority pioneers that pursue and achieve high level positions in order to show other non-Estonians that such things are possible. This will contribute to the creation of a Russian speaking elite, which is still underway and flimsy¹⁷. However, Estonian legal regulations do not differ from European practice and contribute for further involvement of minorities in state apparatus. Every individual, who wish to obtain citizenship and participate in political life, is free to do so. However, the hidden perceptions and understandings of two large communities are hard to change and might be fully acknowledged only after new generation, who have not witnessed Soviet occupation, steps in. Therefore, the answer to the question „do we witness irreversible trend towards minority participation in the government and if yes, what are its implications?“, is still under question mark. The 2002 and 2005 integration monitoring report suggested that Estonians and non-Estonians have fundamentally different attitudes with respect to the participation of non-Estonians in the Riigikogu, the government, defence forces. While non-Estonians tended to support greater involvement in these institutions, Estonians consistently favoured limited participation¹⁸. On the other hand, the structural limits do exist for minority participation in political processes. First of all, their legal status and social status. Secondly, the centrality of language knowledge for employment in public office limits access to many governmental positions for the members of noncore ethnic group.

Democracy rests on three pillars: broad participation, free and fair regular election and competition for power institutional-

ized as a multi-party system. Although present-day democracy still requires the equality of individuals to their electoral right, the meaning of electoral participation is of much more limited importance for overall understanding of contemporary democracy¹⁹. Participatory democracy by definition, implies that universal participation is the main foundation throughout the political process and is not restricted to elections²⁰. For some elite oriented theorists like Schumpeter²¹ competing elites are more important than mass participation. However, the bottomline argument in liberal democracy is inclusion, equality of citizens and acceptance of divergent views are all necessary for a country to be a liberal democracy. Thus, in liberal democracies participation as a value is firmly rooted and the political elite in general is rather positive about popular influence in the political process. Inclusiveness is a part of more broader conception of participatory democracy (see app. V). When it comes to inclusiveness, the elite responses to the question: “whether to use certain quotas among high officials social positions to involve more Russian-Speakers in local municipality affairs and parliament?”, was answered affirmatively (63,3%), whereas top elites were mostly in disfavor of establishing special quota system (see table II). The discourse „there is no vital need to set up additional quotas, since democratic legal procedures are firmly rooted on state level“ is widely spread among among parliamentary elites“ (interviews).

Table II
Special quotas of minority representation
(percentage)

Local elites Riigikogu minority elites

In favour	63,3	(25%)
Rather in favour	2	0
Disfavor	0	(75%)
No answer	34,7	0
total	100%	100%

Compiled by the author

Policy making environment assumes that each politician has certain impact on political decisions. More the individuals have impact, more rational the political decision-making potentially would be. Ideally all members of the political community should have an equal impact towards decisions they make. However, in practice it does not work out to large extent. In this case rather weak or no impact of an individual in municipality decision making was assessed by half of the local elites. Parliamentary elites assessed their impact to decision-making to be rather intermediate (see table III).

Table III
Assessment of individual impact in city/
municipality, parliamentary decisions?
(Percentage)

Local elites parliamentary elites

Strong impact	5	0
Rather strong	20	25
Intermediate	25	75
Weak	30	
No impact	20	
Total	100	100

Compiled by the author. Intermediate influence means that sometimes the proposals are taken into account by incumbent elites but not necessarily always.

One quarter of the local elites assessed their impact to be strong or rather strong on municipality decisions. Consequently the concern to make his/her voice to be heard more is pretty high among ethnic elites.

III. Elite Attitudes and Orientations Towards Integrational Issues and Citizenship policy. **Mutual Trust**

Within democratic theory it is often argued that democracy requires a certain set of attitudes and orientations. Integration and integrated seems to have an apparent positive connotation, while opposite expressions like slow integration, weakly integrated

or unintegrated connote a lack of harmony and social problem. The concept of integration in multicultural societies is frequently the basis of mutual mistrust and non-confidence between majorities and minorities. The guiding principle, in line with liberal democracy which representatives of majority often invoke in similar contexts is, „integration yes, forcible assimilation no.“ The institutional solutions, however, short of assimilation and secession at the same time, which could give concreteness to the principles, keeps the competing communities entrapped in a strange vicious circle, in which the minimum of minority demands are perceived by majority as the first step to secession, while the maximum of what majority can offer, consistent with its perception of democracy, is usually interpreted by minorities as the first step to assimilation²². The indigenous incumbent elite wish is to adopt the minorities to the „host“ society dominant way of thinking, speaking and behaving, when integration becomes difficult there arises a social problem, a functional error in the social apparatus.

Estonian government continues to place great emphasis on its commitment to building multicultural society as it is stressed in National Integration programme. The programme (2008–2013) aims to encourage people to share common values, participate more actively in civil society. A crucial part of the integration policy is focused not only on encouraging Russians to accept integration, but also on persuading Estonians to allow the Russians to integrate and to accept them as equal members of common Estonian-language institutions. Should this effort fail, so that Russian-speakers become more and more disillusioned about the prospects for successful integration, the potential exists for the Russian-speaking community to reorganize itself as a national minority and to mobilize for territorial and cultural autonomy²³.

Integration means that all residents of Estonia have an equal interest, desire and opportunities for contributing to the devel-

opment of the state and participating in social life, regardless of their ethnic origin²⁴. Political scientists emphasize that the lack of effectiveness in national integration policies can be often blamed on political parties and politicians, within the struggle over political power, frequently made vast use of ethnic and linguistic belonging as an effective form of political capital, polarising this way society.

The integration of Estonian Russians in the political or cultural spheres, in which successful adaptation depends to a large extent also on the attitudes of larger community, is highly problematic. This is the reason why even the term integration sometimes has negative connotation among Estonian Russians. The ethnically connoted nation-state model equates integration with forced acculturation, and as the majority of Estonian Russians do not wish to assimilate, integration for them means something to avoid²⁵. Integration is still not viewed as a two-way process by most of the elites and the questions about the willingness of the government to include Russian speakers into decision-making process still persist. Estonian as well as Latvian elite agree that their societies are only partially integrated societies and the serious obstacles to integration remains²⁶. Thus, the national elites are not so much interested in content rich integration rather instigating assimilation under the cover of integration.

In 2005 survey the success of integrational policies was emphasized by only 45% of Estonians and 31% of Russians. The important role and place of integration is more stressed in localities where the individual lives and when he/she realizes the practical changes of the process. In big cities and Ida-Virumaa region people tend to be more sceptical about the efficiency of integration²⁷. This is clearly seen from empirical data, when most of the elites assessed the outcome of current integrations policy being the same or even worse (*see table IV*).

Table IV

Ethnic Elites assessment of current integration policy in 2010,2011 (percentage)

Local elites Parliamentary		
Has become worse	36,6%	33,3
Has remained the same level,no change	50%	50
Improved	8,1%	33,3
No answer	5%	
Total	100%	100

Compiled by the author.

However, many argued the integration program launched by the state is highly necessary to overcome the cleavages and misunderstandings that exist between the two communities.

We assume that the elites perception of an open and transparent government is one important aspect of a democratic system. Furthermore we consider the degree of trust people have in different political institutions to be important indicators of support for democracy. Democracy to be stable, leaders and the masses must have minimum level of confidence in institutions and members of the elite must have basic level of trust in each other. Trust is a core aspect of elite integration. According to Almond and Verba²⁸, Putnam²⁹ certain level of basic trust in other persons is prerequisite for a democratic political culture. Therefore trust in other political actors and people in general, that is, interpersonal trust has been seen as an essential prerequisite for democratic development. Theoretically trust is a foundation of cooperation³⁰. It means that people tend to behave in a democratic spirit to the extent that they believe other can be trusted to behave likewise³¹. Democratic consolidation assumes high level of interpersonal trust and tolerance in a society, it evaluates active citizen and citizen participation. Elites are somewhat responsible how these orientations and attitudes are implemented in re-

al life. The answers to the question „Whether mutual trust and wish to cooperate between two communities have been improved?“ is responded rather sceptically by both elite groups. More than 80% of the elites assessed mutual trust and wish to cooperate between two communities being on the same level or even became worse. The low level of trust is reflecting divided (fragmented) elites, who are bound together not so much with pragmatic considerations but rather national elite consensus.

The reactions to the question: „What should Estonians do in order to trust more Russian community“ revealed for both elite groups the angle of enlightened understanding of two cultures, inclusiveness and mutual tolerance.

„Estonians should be more tolerant to other cultures and ethnic groups, no state is purely national, other experiences of interethnic relations should be studied more carefully. Estonians should trust more Russian-speakers since most of the leading positions in state apparatus are occupied by Estonians, not blame the others (minority) as occupants and enemies rather consider Russian community to be great potential for fostering life in the country, internal enemy seeking paralyses the assessment of real situation, listen more and take into account the minority opinions in policy making, improve relations with Russia as long as this is the homeland of our ancestors, change the political nationalistic mainstream, which has been performed by the government ever since Estonia regained independence. It,s time to finish the fears, forget about insults and think more, how to move on together, how to build up common future.“ (interviews)

Generally speaking many EU states including the Baltics are facing new challenge today. This challenge does not come from enemies within or outside the nation. Instead, the challenge comes from democracy's own citizens, who have grown distrustful of politicians, sceptical about democratic institutions, and disillusioned how the democrat-

ic process functions³². Experience shows that confidence in the political institutions correlates with viable democracy³³. It is the policy performance of democratic institutions over a period of time that gives legitimacy to the political system. Belief in democratic institutions depends on symbolic attractiveness, the general performance of the system, and how the leaders ability to form consensus touches upon the interests of social groups. The crucial question is how different strata of the population react to institutions, and how dependent the authorities are on support from different groups for stability³⁴. Much of the public attention so far has emphasized the question of political allegiance of the Russian-speaking minority. Since parliament, government, president, etc. are key state institutions of any democracy the low level of support for these institutions is a cause for concern. The data from 2009 indicate that the Russian-speakers are three times less trusting state institutions than Estonians regardless of their citizenship status (*see app. VI*). The question is, what are the reasons for the persistent mutual distrust between minority populations and the state institutions in Estonia?

First, there are reasons connected with insufficient command of state language and the lack of trust towards high state institutions.

Secondly, general passivity among aliens and non-Estonian citizens. Rikmann and Lagerpetz suggested that the passivity of Russian speakers is different from the analogues passivity of the economically weak groups of the titular population. The researchers interpret the general political passivity of minorities as a result of their disillusionment with the political system, which has failed to provide them with channels for the participation needed to bring causes closer to policy-makers³⁵. Thirdly, the low level of general trust in institutions is obviously reflecting divided elites, who are bound together more by ethnic affiliation rather than by the loyalty to the state.

Fourth, the removal of bronze soldier in 2007 symbolizing the victory of Russians in the Second World War enhanced scepticism towards state authorities and government. President and the government have the lowest amount of trust compared with other other institutions.

On the other hand majority of Russian-speakers (80%) are considering Russians to be loyal to Estonian state, whereas among Estonians the contention is agreed only by 40 percent³⁶.

In Eastern part of Estonia (Ida-Virumaa) integrational issues are closely linked with other city affairs. Local municipalities are usually supporting financially all the acting ethnic communities and their activities. Local authorities are providing rooms for meetings. As a rule flats are given to Estonian language teachers free of charge.

Celebration of joint anniversaries contributes to mutual understanding of each other.

Both elite groups stressed the point that first, integration program implementation plan should firstly be elaborated on grass-roots level. Secondly, this program should be included into general development plan of the city. Thirdly, development plans of schools as well as other educational programs should contain special subdivision „Integration“. Fourth, local media should contain more information about the relationship between two communities. Fifth, integration starts from early childhood, in kindekardens and schools. Hence mixed composition of kindekardens would contribute to mutual understanding of each other. (interviews)

The elites vision with regard of further scenarios and potential outcomes of integration is diverse. As one can see from the table V, the second option prevails thus giving credit to mainstream of integration strategy. Integration starts first of all from equal civic rights and continues with free development of different cultures.

Table V

Possible outcomes of integration (percentage)
Local elites Parliamentary elites

Estonians and minorities share common values, ethnic minorities preserve and develop their culture.	6,7	50
Estonians and minorities share common values, they have equal civil rights and possibilities to preserve and develop their culture.	75	50
Estonians and minorities have equal civil rights, however, they live and act separately in accordance with their cultural background, customs and traditions.	15	
Ethnic minorities are merging into Estonian society by taking over their culture and identity.	3,3	
Total	100	100

Compiled by the author.

In fact among Russian minority NGO's, members of ethnic elites there are four key elements that are mentioned by almost all respondent groups: integration as a two-way process; equality between ethnic groups; common values; and mutual respect.

The first is the idea that integration should be a two-way process between Estonians and minority groups, and that Estonians must not resist the idea that they too must be integrated. Several elite persons emphasized that while Russians are learning to speak Estonian and making Estonian friends, very few Estonians are making any effort to learn Russian or to mix with Russians socially³⁷.

Minority NGO's leaders standpoint coincides with ethnic local elites. As they argued.

„Integration itself is “two-ways traffic” means that the government should carry out more efforts in order to introduce majority of population Russian culture, history, on the other hand the image of enemy and prejudices should be left aside, one should bear more efforts to set up „round tables” of discussion between interethnic communities. The schools and studying programs should get rid of the term occupant, young people tend to transfer

this knowledge to their kids. Raising children in an Estonian environment and culture enable them better to understand core nations values and mentalities.” (interviews).

The local elites stressed the idea that Russians should more communicate with Estonians by working even temporarily in Estonian language speaking environment.

„They should convince the other countrymen of being unseparable part of Estonia (not Russia). Big mistake was made when Estonians received long-expected freedom by dividing the society on ethnic grounds. We are able to understand them, since they got back their own state, however, they forgot the state belongs also to the others. Integrational programs should be joint dialogue between two communities on absolutely equal basis. It's time to finish the division of population into Estonians and non-Estonians. We all work for the same end to make Estonia richer and prosperous.” (interviews)

Citizenship is one of the most important, but elusive concepts of modern political discourse and practice. It's often understood as a universal concept. All citizens in a nation state are equal before the law. Simply put, citizenship is membership of a nation state, which is deemed as the solitary locus of the political community³⁸. Membership of a political com-

munity gives an identity to an individual that supersedes all the other identities such as religion, gender, class etc. It is important because citizenship, or the lack of it, determines peoples political legal and social rights. It is both a source and a result of inclusion and identification, as it demarcates groups of individuals, who have certain privileges and responsibilities in common³⁹. In political process efforts to build nation-state inevitably involve either assimilating or excluding minority identities and cultures, rendering them invisible in public sphere. For the multiculturalist this is unfair, and a denial of peoples, legitimate interests in their identity and culture. The only way to build truly inclusive democracies, therefore, is to challenge this ideology of nationhood in the name of more multicultural conception of citizenship. Such conception of citizenship attempts to replace or supplement nation-building policies with policies that explicitly recognize and accommodate groups whose cultural differences have been excluded from the national imaginary, whether they be national minorities, religious minorities etc.⁴⁰

Before regime change overall majority of the respondents parents had Soviet citizenship. However, the legal status of many people living in Estonia changed substantially after regime change. Citizenship policy derived largely its core from restitution of pre-war citizenship policy by excluding most Russian speaking settlers during the Soviet period. Many former Soviet citizens chose Russian citizenship (see table VI). In principle multiple citizenship is not allowed in Estonia with the exception of emigree Estonians living in US, Sweden, Canada, Australia, elsewhere. Most of these people left the country after German and prior to Soviet occupation in 1944.

Table VI

**Citizenship of the elites parents today
(percentage)**

Citizenship Local elites Parliamentary

Russian	65	
Estonian	21,6	50
Ukranian	1,6	

Finnish	1,6	
Bulgarian	1,6	
dead	8,3	50
total	100	100

Compiled by the author.

Article 3 of citizenship law on avoidance of multiple citizenship states that any person who by birth in addition to Estonian citizenship acquires the citizenship of another state must within three years after attaining the age of 18 years renounce either Estonian citizenship or the citizenship of another state. However, article 5 section 3 states that no person may be deprived of Estonian citizenship acquired by birth. There is no legal mechanism to deprive native multiple citizens of Estonian citizenship. Therefore, Estonia uses moderate *ius sanguinis* with a recently introduced complementary *ius soli* in the case of children born in Estonia⁴¹.

Among Baltic states Estonia has a bit more liberal approach than Latvia since the state allows residents, who have permanent residence permits — lived for five or more years to vote in local elections, but they do not have the right to be elected (only EU citizens have). In Latvia, the non-citizen population is not allowed to participate in politics at either the national or local level, which is problematic for democracy, considering the large number of persons who remain stateless and the fact the naturalization rate is steadily declining⁴². In Estonia citizenship is crucial when individuals are running as candidates in local elections or pursue high social positions in state apparatus. Lithuania has also used a different approach compared to Estonia and Latvia when it comes to the issue of citizenship and the right to take part in local elections. All residents in Lithuania are allowed to vote and run in elections to local councils. In Latvia every citizen of the country or every citizen of any European Union country living in Latvia can take part in the elections to municipality councils and also run as a candidate. Today quick naturalization of non-citizens and aliens living in the

country is one of the priorities of Estonian integrational program.

However, as the current research findings indicate many individuals (63%) still argue in favor of more concessions in citizenship policy towards Russian-speaking minorities. In favor of more liberalization of naturalization requirements of citizenship policy argued all ethnic representatives of parliamentary elites.

After regime change citizenship should have been given to all inhabitants, who were born in Estonia regardless of their year of birth, 91,7 % of elites argued in favour of giving citizenship automatically. Historical arguments enhanced the convincingness of the elites point.

„Estonia lost considerably by denying citizenship for those people who have been born and lived in Estonia their entire life. In 1918 all the inhabitants living in Estonia received citizenship. After 1991 many of those people, who considered themselves aliens, left the country. Most people, who stayed, have proved themselves being loyal to Estonian state, its hardly imaginable that Estonia would have received independence without the support of these people.“ (interviews)

Many Russian speaking people have acquired citizenship to feel social protection of the state. However, empirical data shows that today the wish to receive Estonian citizenship is in serious decline. Whereas in 2005 the amount of people wishing to obtain Estonian citizenship was 74%, the figure dropped in 2010 to 34% (see app. VII). This could also be explained by general citizenship policy of Estonian state as well as by purely practical reasons — opening up visa free traveling with EU countries. Estonia became member of Schengen area in 2007 enabling stateless persons to travel freely all over EU. Elites recognized that Russian citizenship policy and visa regime has reduced incentives for non-citizens to naturalize⁴³. Low trust of state institutions indicated above affects naturally the low interest of obtaining Estonian citizenship. It seems that similarly to Latvia over-

all underrepresentation of minority groups in top executive power as well as in state apparatus discourages non-Estonians to naturalize and to take an active part in political decision making.

Since Estonia has more than 100 000 Russian citizens and aliens (stateless persons) living in the country, who comprise all together aprox. 20% of the grown up population of Estonia, the question was asked „Why some of the Russian speakers choose Russian citizenship and what kind of steps should the state undertake in order to get rid from so called „stateless (non-citizenship) problem?“

Parliamentary elites emphasized that the state should impone more in explaining citizenship policy. Both elite groups argued that Russian citizenship simplifies the travel to abroad, many minority representatives have relatives cross the border.

„Economically it's beneficial to travel since many goods in Russia are much cheaper than in Estonia. It is easier to visit relatives, since visa applying takes time. On the other hand passing exams in Estonian language is a tough challenge and time consuming. Russian side is not setting up any naturalization requirements, except to write an application for citizenship and wait. Russia's attitudes towards their citizens are more friendly than in Estonia. Therefore persons always choose more convenient and more simple option. If Estonia would have had more democratic state, then the amount of Russian citizens living in Estonia would have had considerably decreased specially among younger generation.“ (interviews)

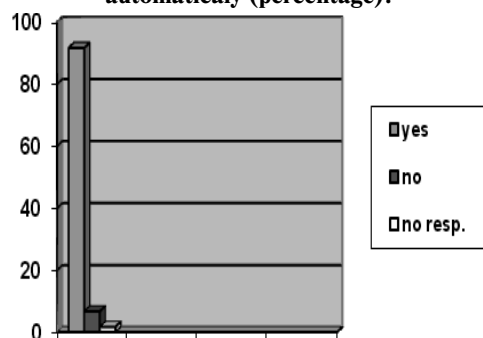
Indeed, the current interethnic situation in long run does not serve the security interests of Estonia but rather vice versus. Big percentage of Russian citizens as well as stateless persons living in the country do not enhance internal nor external security. In crisis situation with Russia some members of the big Russian-speaking community might be used as a „trump card“ against Estonia. Conventional wisdom forecasts further interethnic cleavages if the state is not capable to re-

duce considerably first of all stateless persons and increase Estonian citizenry. Fortunately the number of former category has steadily decreased.

The vast majority of local leaders (90%) argued in favor of giving citizenship automatically to those, who have lived in the country twenty five or more years and to all kids of the parents, who live permanently in Estonia, even without knowing Estonian language and the main law, only 7% percent denied such state option (see chart II).

Chart II

What about these kids, who have been born in Estonia and whose parents had Russian or Soviet citizenship — is there necessity to give to this category Estonian citizenship automatically (percentage)?



Different age categories did not affect the case.

„People feel him/herself more secure, protected while having citizenship. Many feel like „suffering“ in uncertain situation without feeling any state protection. If the state is not pushing individuals aside, there,s no need to turn backs to the state.“ (interviews)

In other words strong willingness is to achieve citizenship without knowing the language or to deal with much more simplified language exam procedure Majority of both elite groups denied any risks the state faces in this respect emphasized the benefits—more people are eligible for citizenship.

„More citizens — less tensions, broader their political rights to elect parliament and to run as a candidates in local elections. In turn

this particular step increases trust towards each other.“ (interviews)

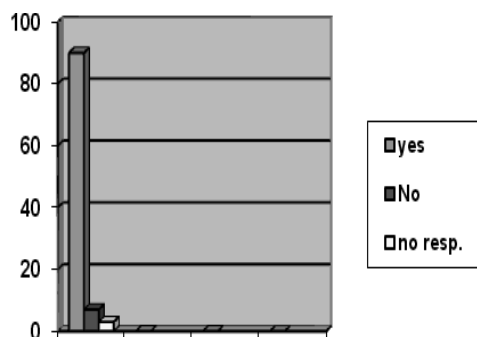
Indeed, integration policy needs more flexibility. The state should derive its policy from the needs of individuals by taking into account the age of an individual. The minority elites emphasized that „one cannot be sure how interested the elder people are in obtaining the citizenship“.

It's problematic to require the state language knowing from those people, whose age is 55 and more years. The people, who have continuous health problems, should be dispensed from exams. There is no point of „torturing“ pensioners. They have already finalized their career and work. If they don't receive citizenship automatically, this again is to emphasize the alien status of personality which in turn does not enhance patriotism, affection and loyalty to the state.“ (see chart III, interviews)

Chart III

Should elder people acquire citizenship without passing exams? (Percentage)

Note: under elder people is meant the age 55 and more



However, both elite groups argued that some of the risks do exist:

„The state is receiving quite a lot of aged people who have old Soviet way of thinking and who do not understand the essence and logic of free market economy. The officials is obviously having greater problems in dealing with this category of people and spend more time in explaining things compared to young or middle-aged generation.“ (interviews)

Conclusions

Political stability in democracies rests on a minimum level of normative integration among the elite. First, national unity, where vast majority of the citizens have no mental reservations as to which political community they belong, is of great importance both in multiethnic as well as in a nation state. Secondly, in Robert Dahl's understanding „Basic Agreement“ among elites and in society in general is vital precondition for democratic stability. Lack of understanding and consent, in fact, erodes state capacity, which is essential for sustaining coherence. It seems that the formation of competent leadership and tolerant political stratum is a precondition to viable internal consensus. Geraint Parry is certainly right by stressing the idea that in certain conditions the elite may share similar values that nationality can be even more important factor than social background in influencing attitudes⁴⁴. On the other hand ethnicity itself cannot be basis of a democratic state. Moderation in claims, as well as in responses, negotiation and common identification of solutions are the keys to dealings with differences in a society.

After regaining independence Estonia as well as other Baltic states have shown remarkable success of socio-economic and political reforms. Joining the Western security alliances such as NATO and EU contributed to the revision of Estonian relatively ethnocentric perceptions of nationhood towards more civic side of interethnic relations. The Baltic membership in EU, NATO, OSCE do prove the lasting trends in democratic development. However, assessing whether or not EU membership has impacted minority integration in the post-accession period also requires examining the degree to which international minority standards are internalized by elites. The vast majority of Estonian elites are not familiar with the various European Conventions on minority rights and could not describe what „minority rights norms“ in Europe are⁴⁵. Even today it appears that many intellectu-

als and policy-makers in Estonia and elsewhere in the Baltics and Eastern Europe have no clear idea of the principles underlying western standards. They are told that respect for minorities is an essential part of democratization, but are not told why minority rights are linked to democracy or how these rights relate to principles of justice and freedom⁴⁶. Ethnicity itself cannot be basis of a democratic state. Moderation in claims, as well as in responses, negotiation and common identification of solutions are the keys to dealings with differences in a society.

In order to understand Estonian democracy one should take into account the legacies of the past. Historical legacy of Estonia and perceptions of most national elites do not allow to introduce consociational solutions of interethnic relations. Statehood was understood in ethnic rather than liberal civic terms. After regime change the term „liberal“ simply meant anti-communist nature of elites, but not necessarily those defending liberal-democratic values. The presence of a huge and dominating neighboring Russia, combined with large Russian-speaking minority inside Estonia, has been so far inducive to national elite cohesion.

Despite differences in population, a certain state loyalty must exist. Although Estonia is ostensibly multiethnic state, Russians do not identify with the state and its symbols.

Political parties tend to be ethnically divided, which make adequate democratic relations difficult. In order to reduce the potential for ethnic conflict in a democracy is the need to avoid complete exclusion from political power for minority groups. All groups must be given some stake in the system. The low number of minority representatives among political elites condition the majority's perceptions of this group. Few non-indigenous people are taking part in top executive, legislative and judicial power.

Widely spread notion is that the decisions of the representative institutions are

heavily influenced by characteristics and perspectives of its members. Current ethnic elites are middle-aged and highly educated. Most of them have been born, educated and raised up in Estonia, thus mastering well the state language.

Usually the new elites are coming from earlier high positions. This is not the case with ethnic elites, particularly local ones, where majority of them had earlier low social positions. The tendency of elitist recruitment is not valid, rather one could follow more upward mobility. Generational status continuity was characteristic to only 16%, whereas most of the local actors are relatively recently recruited to their positions, without remarkable social and political experience. When it comes to parliamentary elites many of them had high social positions even in Soviet time, whereas among Russian-speaking local elites high reproduction and status continuity is relatively undeveloped. Vice versus, majority of them are newcomers. Thus the vertical mobility of ethnic elites seems to be high. This could be seen as „inflow“ of elites, the trend vitally important for circulation in democracies and multiethnic societies.

In contrast to widely spread notion of non-citizenship among the Russian community, the Russian speaking elite do have Estonian citizenship. Both elite groups emphasized the necessity to give Estonian citizenship automatically to those, who have been born in Estonia. From this and previous empirical data we know that the minorities complain about the tough naturalization requirements: citizenship exam incl. language fluency etc. The elites see the most important purpose of the integration policy in guaranteeing equal rights both to natives and minorities. Therefore, the ethnic elites orientations give credit to more liberalization of citizenship policy, which is regarded to contribute to general improvement of interethnic relations in Estonia. The state should carry on with the reforms to impose even more towards interethnic relations.

The analyzed empirical data helps to understand that integration in multiethnic societies can only take place on reciprocal basis, if “both sides” equally take actions (two-ways traffic). An integrated society is one in which there is mutual respect and trust on both personal and a group level. Majority of ethnic elites assessed trust and feelings of cooperation between two ethnic communities being the same or even worse as the result of current integration policy proving rather well it’s relatively poor efficiency. Anti-bronze soldier riots and demonstrations in 2007 clearly diminished it’s importance. Therefore, the desintegration of society and elites in general must be source for further concern in the society. The low level of trust is reflecting divided (conflicting) elites, who are bound together not so much with pragmatic considerations but rather national elite consensus.

Current research findings indicate, despite the general heterogeneity of elites, the recruitment patterns, perceptions and orientations of both ethnic elite groups are relatively similar, they have pretty common understanding of the problems, similar orientations towards integrational and citizenship issues. Hence Estonian ethnic elites tend to be more unified, whereas the overall political elite seems to be divided. Ideologically the cleavage line lies still between nation-state centered and inclusive (liberal) understanding of interethnic relations. The insufficiency of the main prerequisites of consensus democracy hinders the consolidation of Estonian society. The most stable development is expected to come from restructuring the elites by recruiting Russian-speakers more into influential (top) elite persons. Otherwise conventional wisdom will predict instability (not excluding confrontations) between ethnic communities when non-Estonians are not represented proportionally (or close to) to their size in decision-making. The research findings once again demonstrated the existence of two parallel communities, with relatively scant underexposure in between.

Socio-demographic data of Riigikogu minority legislative elites, elected in 2007,2011

	Place of birth	Time of birth	Gender	Education	Place of obtaining education	Parliamentary experience	Party affiliation	Local municipality experience
Muravjova, Tatjana	Est.	1949	F	H	Leningrad	10, 11 Riigikogu	Center party	+
Efendijev Eldar	Est	1954	M	H	Leningrad	10, 11, 12 Riigikogu	Center party	+
Velmann, Vladimir	Est	1945	M	H	Tallinn	8, 9, 10, 11, 12 Riigikogu	Center party	+
Sõtnik, Olga	Est	1980	F	H	Tallinn	11, 12 Riigikogu	Center party	+
Privalova, Nelli	Est	1945	F	H	Leningrad	10, 11 RK	Center party	+
Lotman, Aleksei	Lenin-grad	1960	M	H	Tartu	11 RK	Green party	+
Korb, Valeri	Est	1954	M	H	Leningrad	11 RK	Center party	+
Vassiljev, Viktor	Est.	1953	M	H	Tartu	12 RK	Center party	+
Borodits, D.	Est.	1979	M	H	Tallinn	12 RK	Center party	+
Stalnuhhin, M.	Est.	1961	M	H	Tallinn	9,10,12 RK	Center party	+
Ossinovski, Jevgeni	Est.	1986	M	H	Tartu	12 RK	Social-democratic party	-

Parliamentary Representation of Ethnic Minorities Cross Different Electoral Terms 1992–2011

Figures Parties

7. Riigikogu 1992–1995	0	0
8. Riigikogu 1995–1999	6	Russian parliamentary fraction
9. Riigikogu 1999–2003	8	2 members of Centre party, 6 members of United People party fraction
10. Riigikogu 2003–2007	7	5 members of Centre party fraction, 2 members Reform party
11. Riigikogu 2007–2011	7	6 members of Centre party fraction, 1 members Greens party
12. Riigikogu 2011–2015	6	5 members of Centre party fraction, 1 members social-democratic party

Note: The size of Estonian Riigikogu is 101 members.

App. III

Members of ethnic elites in Estonian governments after regaining independence
Governments titular nation ethnic minorities total

1990 E. Savisaar	24	2	26
1992 T. Vahi	24	1	25
1992 M. Laar	27	0	27
1994 I. Tarand	15	0	15
1995 T. Vahi	16	0	16
1997 M. Siimann	18	0	18
1999 Mart Laar II	17	0	17
2002 S. Kallas	15	1	16
2003 J. Parts	19	0	19
2005 A. Ansip	16	0	16
2007 A. Ansip	13	0	13
2011 A. Ansip	13	0	13

Compiled by the author

App. IV

Estonians do not see non-Estonians in the leading position (percentage)
Parliament Government

	Estonians	Other ethnicity	Estonians	Other ethnicity
Should not be related to the number of non-Estonians	24	23	23	28
20–30%	10	59	6	57
10% or less	34	4	27	3
None	18	0	30	0
Hard to say	14	12	14	12

Source: Vetik, R. (2009), “Ten years of Integration policies and processes in Estonia“, in *National Integration and Formation of Multi-Ethnic Society: Experiences in Estonia and Latvia after EU enlargement* by Nobuya Hashimoto, Hiromi Komori (eds)

Kwansei Gakuin University, Nishinomiya, Japan

What do you think, to what extent non-Estonians have to be represented in local municipalities in Estonia? (percentage, %)

Estonians Russians

	2002	2005	2002	2005
One third or more	4	3	48	43
One fourth	8	4	9	17
One tenth or less	28	24	3	9
No representation at all	23	25	1	1

Repres. should not be dependent from non-Estonians number	28	28	31	24
Can't say	9	16	8	6
Total	100	100	100	100

Source: *Monitooring (2005) research findings, Institute of International and Social Studies, Tallinn University*

App. V

Political inclusion of core nation and minoritis in Ida-Virumaa, those, who have participated at least in one political activity during the last three years (2005 survey data, percentage)
Estonians non-Estonians

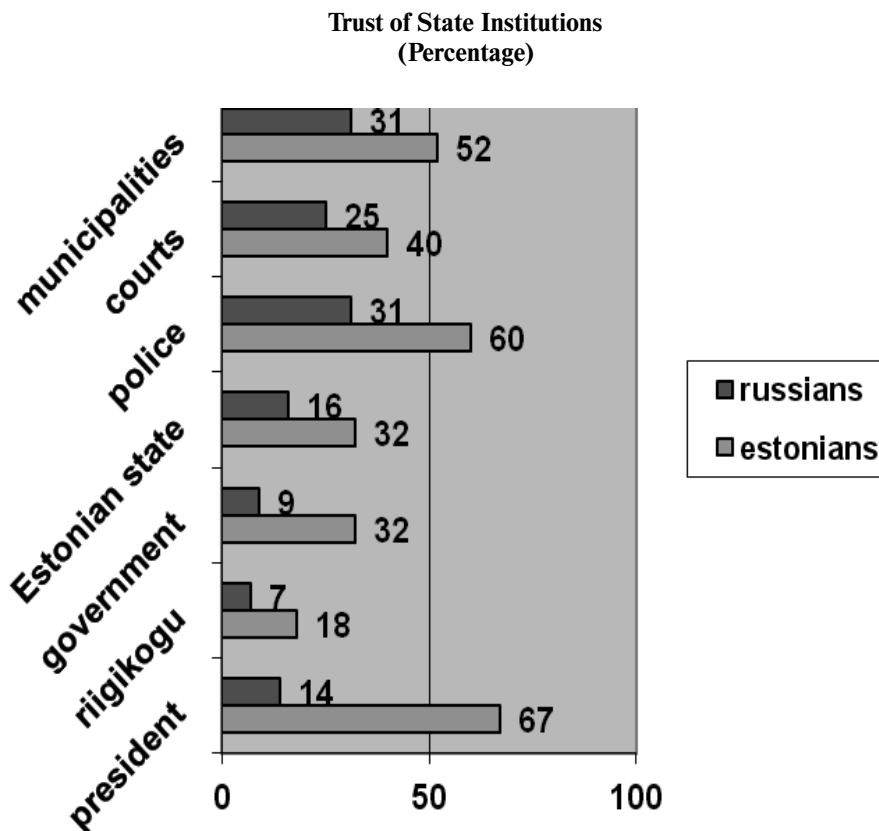
Non-inclusion, no participation	23	57
Minimal inclusion, at least in one political activity	64	33
Active inclusion, more than one political activity	13	10

Under political activity is meant: voting in elections, participation in political meetings, signature gathering, joint statements to press, participation in demonstrations, strikes. Source. *Monitooring 2005 (research findings), Institute of International and Social Studies, Tallinn University*

App. VI

Trust index value	Estonians	Estonian citizens of other ethnicity	Stateless	Russian citizen
<i>Not too trusting (0-1)</i>	18	54	53	48
<i>Somewhat trusting (2-4)</i>	33	31	35	35
<i>Mostly trusting (5-7)</i>	31	9	7	10
<i>Very trusting (8-9)</i>	17	6	4	7

Source: *Vetik, R. (2009), "Ten years of Integration policies and processes in Estonia", in National Integration and Formation of Multi-Ethnic Society: Experiences in Estonia and Latvia after EU enlargement, p. 16 by Nobuya Hashimoto, Hiromi Komori (eds) Kwansei Gakuin University, Nishinomiya, Japan*



*Monitooring 2010,
Institute of International and Social studies*

App. VII

	(percentage)		
	2005	2008	2010
Ethnic minorities, who would like to obtain Estonian citizenship	74	51	34

Source: Monitooring 2010, <http://www.slideshare.net/kultuuriministeerium/limumiskava-monitooring>

¹ Dahl R. On Democracy. New Haven and London : Yale University Press, 1999.

² See Pettai V. Estonia and Latvia // Democratic Consolidation in Eastern Europe / ed. by J. Zielonka, A. Pravda. Oxford : Oxford University Press, 2003. P. 265.

³ See Kalev L., Ruutsoo R. Citizenship policies between Nation-state building and Globalization: Attitudes of the decision Makers in Estonia // Studies of Transition States and Societies. 2009. № 1.

⁴ See also Lauristin M., Heidmets M. Learning from the Estonian case // The Challenge of the Russian Minority, Emerging Multicultural Democracy in Estonia / ed. by M. Lauristin, M. Heidmets. Tartu : Tartu University press, 2002. P. 322, 327.

- ⁵ Higley J., Burton M. The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns // *American Sociological Review*. 1989. № 9 ; Higley J., Lengyel G. *Elites After State Socialism. Theories and analysis*. N.Y.Oxford : Rowman and Littlefield, 2000.
- ⁶ Higley J., Lengyel G. *Elites After State Socialism. Theories and analysis*. N.Y.Oxford : Rowman and Littlefield, 2000. P. 7.
- ⁷ Best H. Changes in European Representative Elites // *Elites: New Comparative Perspectives* / ed. by M. Sasaki. Leiden, Boston : Brill, 2008. P. 73.
- ⁸ Ruostetsaari I. Nordic Elites in Compararptive Perspective // *Elites. New Comparative Perspectives*. Leiden, Boston : Brill, 2008. P. 145–146.
- ⁹ Vihalemm T. Crystallizing and Emancipating Identities in Post-Communist Estonia // *Identities, nations, and politics after Communism* / ed. by R.E. Kanet. N.Y. : Routledge, 2008. P. 77.
- ¹⁰ See also Agarín T. A Cats Lick. Democratization and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic. Amsterdam, N.Y. : Rodopi, 2010. P. 270, 273.
- ¹¹ Higley J., Burton M. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Boulder : Rowman and Littlefield, 2006 ; Steen A. *Between Past and Future: Elites, Democracy and the State in Postcommunist Countries. A Comparison of Estonia, Latvia, Lithuania*. Farnham : Ashgate, 1997 ; Parry G. *Political Elites*. Colchester : ECPR Press, 2005.
- ¹² Zepa B. Integration Policies in Latvia: Acquisition and Failures // *National Integration and Formation of Multi-Ethnic Society: Experiences in Estonia and Latvia after EU enlargement* / ed. by Nobuya Hashimoto, Hiromi Komori. Nishinomiya, Japan: Kwansei Gakuin University, 2009. P. 28.
- ¹³ Burton M., Higley J. Political crises and elite settlements // *Elites, Crises and the Origins of Regimes* / ed. by M. Dogan, J. Higley. Oxford : Rowman and Littlefield, 1998.
- ¹⁴ Tsilevich B. New democracies in the Old World: Remarks on Will Kymlicka's Approach to Nation Building in post-Communist Europe // *Western Political Theory and Ethnic relations in Eastern Europe. Can liberal pluralism be exported: Western Political Theory and Ethic relations in Eastern Europe* / ed. by W. Kymlica, M. Opalski. Oxford : Oxford University Press, 2001. P. 157.
- ¹⁵ Higley J., Burton M. The Study of Political Elite Transformations // *International Review of Sociology*. 2001. № 2. P. 181–200.
- ¹⁶ Kruusvall J., Vetik R., Berry J. The Strategies of Interethnic adaptation of Estonian Russians // *Studies of Transition and Societies*. 2009. № 1. P. 14.
- ¹⁷ See also, Schulze J., Petersoo P. Interview Analysis: Media, NGO's and Opinion Leaders. 2009 (unpublished). P. 12.
- ¹⁸ Hallik Klara. Kodakondsus ja Poliitiline Kaasatus // *Monitooring (research findings)*. Tallinn : Institute of International and Social Studies, Tallinn University, 2005. P. 83 ; *see also app. IV*.
- ¹⁹ Dahl R. *Democracy and its critics*. New Haven and London : Yale university press, 1989. P. 221.
- ²⁰ Pateman C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge : Cambridge University press, 1970.
- ²¹ Schumpeter J.A. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London : Allen and Unwin, 1943.
- ²² A new balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe / ed. by M. Robotin, L. Salat. Budapest : LGI books, Open Society Institute, 2003. P. 29.
- ²³ See Kymlica W. *Western Political Theory and Ethnic relations in Eastern Europe* // *Can liberal pluralism be exported: Western Political Theory and Ethic relations in Eastern Europe* / ed. by W. Kymlica, M. Opalski. Oxford : Oxford University Press, 2001. P. 79.
- ²⁴ Vetik R. Ten years of Integration policies and processes in Estonia // *National Integration and Formation of Multi-Ethnic Society: Experiences in Estonia and Latvia after EU enlargement* / ed. by Nobuya Hashimoto, Hiromi Komori. Nishinomiya, Japan : Kwansei Gakuin University, 2009. P. 8.
- ²⁵ Kruusvall J., Vetik R., Berry J. The Strategies of Interethnic adaptation of Estonian Russians // *Studies of Transition and Societies*. 2009. № 1. P. 15.
- ²⁶ Schulze J. Understanding the “Conditionality Gap” in Estonia and Latvia The Influence of EU Conditionality and Russia's Activism on Minority Inclusion. PhD thesis. Washington : George Washington University, 2009. P. 284, 304.
- ²⁷ Kruusvall J. Hinnang Lõimunise Edukusele, Tulevikuohud ja Tõrjuva Suhtumise Ilmingud // *Monitooring 2005 (research findings)*. Tallinn: Institute of International and Social Studies, Tallinn University, 2005. P. 43, 44
- ²⁸ Almond G., Verba S. *The Civic Culture*. Boston : Little Brown, 1965.
- ²⁹ Putnam R. *Making Democracy work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton, NY : Princeton University press, 1993.

- ³⁰ Diamond L. *Developing democracy. Toward Consolidation*. Baltimore : John Hopkins University press, 1999. P. 207.
- ³¹ Aström L. *Local Elites support for Democracy in the Baltic states*. Örebro University, unpublished. 2001. P. 3.
- ³² Dalton R.J. *Democratic Challenges. Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford : Oxford Un.Press, 2004. P. 1.
- ³³ Almond G., Verba S. *The Civic Culture*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1963 ; Dahl R. *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971 ; Dahl R. *On Democracy*. New Haven and London : Yale University Press, 1999 ; Inglehart R. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1990.
- ³⁴ Steen A. *Recirculation and Expulsion: The New Elites in the Baltic States*, working paper, forsningsnotat. Oslo University, 1994. P. 5.
- ³⁵ Laagerpetz M. *From NGO's to Civil society: A Learning process // Non-Profit Sector and the Consolidation of Democracy. Studies on development of Civil society in Estonia* / ed. by M. Laagepetz, A. Trummal, R. Ruutsoo, E. Rikmann. Tallinn : Kunst, 2004. P. 68 ; Agarin T. *A Cats Lick. Democratization and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic*. Amsterdam, N.Y. : Rodopi, 2010. P. 287.
- ³⁶ *Monitooring 2010*. URL: <http://www.slideshare.net/kultuuriministeerium/limumiskava-monitooring>
- ³⁷ Schulze J., Petersoo P. *Interview Analysis: Media, NGO's and Opinion Leaders*. 2009 (unpublished).
- ³⁸ Carens J.H. *Citizenship in multicultural Societies // International seminar on Democracy, Multiculturalism and Armed Forces: "The Challenges to Human Security"*. La Paz, Bolivia, March 2004. P. 4.
- ³⁹ Ellis S.G., Halfdanarson G., Isaacs A.K. *Citizenship in historical perspective*. Pisa : Edizioni Plus, 2006.
- ⁴⁰ *The politics of Reconciliation in Multicultural societies* / ed. by W. Kymlica, B. Bashir. Oxford : Oxford University press, 2008. P. 11.
- ⁴¹ See Kalev L., Ruutsoo R. *Citizenship policies between Nation-state building and Globalization: Attitudes of the decision Makers in Estonia // Studies of Transition States and Societies*. 2009. № 1. P. 6, 8.
- ⁴² Schulze J. *Understanding the "Conditionality Gap" in Estonia and Latvia The Influence of EU Conditionality and Russia's Activism on Minority Inclusion*. PhD thesis. Washington : George Washington University, 2009. P. 289.
- ⁴³ *Ibid.* P. 285.
- ⁴⁴ Parry G. *Political Elites*. Colchester : ECPR Press, 2005.
- ⁴⁵ See Schulze J. *Understanding the "Conditionality Gap" in Estonia and Latvia The Influence of EU Conditionality and Russia's Activism on Minority Inclusion*. PhD thesis. Washington : George Washington University, 2009. P. 272.
- ⁴⁶ *A new balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe* / ed. by M. Robotin, L. Salat. Budapest : LGI books, Open Society Institute, 2003. P. 28.

ПРОБЛЕМА «(ДЕ)ГЕРМЕТИЗАЦИИ» ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ ЛАТВИИ И ЭСТОНИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РУССКОЯЗЫЧНОГО МЕНЬШИНСТВА

Ю. Розенвалдс

Исторический экскурс

История русскоязычных общин Латвии и Эстонии восходит еще к XI–XII вв., когда здесь появились первые русские торговцы и обозначилось военное присутствие древнерусских княжеств; однако вплоть до XVIII в., когда Латвия и Эстония были включены в состав Российской империи, восточнославянское население этих стран оставалось крайне малочисленным и в основном состояло из старообрядцев, поселившихся здесь после церковной реформы 1650–1660-х гг.

По переписи 1897 г. восточные славяне составляли 12% населения Латвии и 4% жителей Эстонии. В результате присоединения к Эстонии по Тартускому миру 1920 г. территорий на восточном берегу реки Нарвы и окрестностей города Печоры удельный вес восточных славян в населении Эстонии возрос до 8,2%. В Латвии же и после достижения независимости он сохранился на уровне немногим более 12%. В довоенных Латвии и Эстонии законодательство предоставляло меньшинствам широкие права как

в области культуры и образования, так и в политической жизни. Русские как национальное меньшинство участвовали в выборах в Конституционное собрание Латвии и во всех четырех выборах в Сейм (парламент), получая при этом от 4 до 6% голосов. Это означало и соответствующее число депутатов Сейма, поскольку в довоенной Латвии не было процентного барьера на парламентских выборах. Латвия и Эстония играли значительную роль в жизни белой эмиграции.

Ситуация существенно изменилась в связи с включением этих стран в состав СССР летом 1940 г. За послевоенные годы этнический состав населения Латвии и Эстонии существенно изменился (табл. 1).

Причиной тому стали репрессии и депортации 1940–1950-х гг. вкуче с форсированной индустриализацией, которая продолжалась вплоть до конца 1980-х гг. Наряду с чисто экономическими соображениями значительное место в процессах индустриализации занимали и геополитические — стремление «улучшить»

Таблица 1

Удельный вес титульных наций и восточных славян в Латвии и Эстонии, в %

Национальность	1897	1922/ 1925	1934/ 1935	1959	1979	1989	2000	2009/ 2011
Латыши в Латвии	68	73,4	75,5	62,0	53,7	52,0	57,7	59,5
Восточные славяне в Латвии	12	12,6	12,1	30,9	40,0	42,0	36,4	33,3
Эстонцы в Эстонии	91	87,6	88,1	74,6	64,7	61,5	67,9	68,7
Восточные славяне в Эстонии	4	8,2	8,2	22,3	32,0	35,2	29,0	28,9

этнический состав населения выходцами из «старых», прежде всего славянских, республик¹. В результате активной миграции рабочей силы (табл. 2) радикально изменились количественные пропорции титульных наций и приезжего русскоязычного населения. К 1989 г. доля восточных славян по сравнению с довоенной демографической ситуацией в Латвии возросла в 3,5, в Эстонии — в 4,3 раза. В Латвии в конце 1980-х гг. русские составляли 42% населения и были большинством во всех крупных городах (в Эстонии — 35,2%). Не менее важно, что эти демографические изменения повлекли за собой и существенную трансформацию общественных настроений: значительная часть латышей и эстонцев стала ассоциировать «русское» с «советским» и возлагать на послевоенных мигрантов ответственность за пережитое в годы советской власти. Этому в значительной степени способствовало и то обстоятельство, что удельный вес восточных славян в компартиях балтийских республик во все послевоенные годы значительно превышал их удельный вес в населении Латвии, Литвы и Эстонии. Так, на начало 1980-х гг. коммунисты титульных национальностей в компартиях этих стран были представлены следующим образом: в Литве — 69%, в Латвии — 39%, в Эстонии — 52%.

Взаимное отчуждение усугублял и сформировавшийся за годы советской власти «ассиметричный билингвизм» — существенные различия в уровнях владения русским языком представителей титульных наций и языками титульных наций — приезжего русскоязычного на-

селения. Так, по результатам переписи населения 1979 г. русским языком владели 52,1% литовцев, 56,7% латышей, 24,2% эстонцев. При этом языком титульной нации владели 37,4% русских, проживающих в Литве, 20,1% — в Латвии и 13% — в Эстонии.

Следует отметить и существенные различия между Латвией и Эстонией в плане формирования русскоязычных общин, которые вплоть до настоящего времени влияют на характер и перспективы политического участия этих общин. Первое различие связано с тем, что русскоязычная община в Латвии исторически была более многочисленной, организованной и образованной. Следующее различие связано с традициями расселения. В Эстонии русскоязычное население сосредоточено в основном в северо-восточной части страны (в Нарве эстонцы составляют только 4%, в Кохтла-Ярве — 21%) и в Таллине (где восточные славяне представляют 44,5% населения). На остальной территории Эстонии русскоязычное население относительно малочисленно. Эта географическая разобщенность является фактором, объективно препятствующим интеграции крупнейших этнических общин. В Латвии же русскоязычное население распределено гораздо более равномерно: не только в больших городах, но и в сельской местности, особенно в Латгалии — восточной части Латвии, а традиции совместного проживания гораздо сильнее. Следует отметить также то, что в Латвии традиционно распространены межнациональные браки. Это характерно и для советского периода, и для на-

Таблица 2

Приток трудовых мигрантов в Эстонию и Латвию, тыс. чел.

Годы	Эстония	Латвия	Литва	Всего
1965–1969	45	71	29	145
1970–1974	40	64	40	144
1975–1979	24	46	31	101
1980–1984	31	45	59	135

ших дней. В 2008 г. около 20% латышей заключали браки с партнером из другой этнической группы. В Эстонии этот показатель примерно в два раза ниже. Наконец, не менее важны доминирующие в обществе настроения, определяющие «климат» межнациональных отношений. В этой связи следует упомянуть опубликованные в 2009 г. результаты исследования положения меньшинств в Европейском Союзе, которые свидетельствуют о том, что русские в Латвии гораздо реже, чем в Эстонии, сталкиваются с проявлениями дискриминации на основе этнической принадлежности.

Так, на вопрос «Ощущали ли Вы в течение последних 12 месяцев дискриминацию, связанную с Вашей этнической принадлежностью?» положительный ответ дали 17% русских, проживающих в Эстонии, 5% — в Латвии, 4% — в Литве, 27% — в Финляндии².

Возвращаясь к событиям 1988–1991 гг., отметим, что в новых условиях, которые возникли в Латвии и Эстонии с началом перестройки, русскоязычные общины балтийских республик разделились в отношении к процессам «национального пробуждения», которые стремительно развернулись в конце 1980-х гг. с созданием народных фронтов осенью 1988 г., противостоянием мятежных республик союзному «центру» и, наконец, восстановлением независимости Латвии и Эстонии в августе 1991 г. В общих чертах во взглядах представителей русскоязычных общин на происходившие в Латвии и Эстонии процессы демонтажа советской системы, восстановления положения языков титульных наций и постепенного движения к обретению утраченной в 1940 г. независимости можно выделить три наиболее типичные позиции.

Во-первых, часть русскоязычного населения пыталась активно противодействовать происходившим изменениям, принимая участие в работе созданных в противовес народным фронтам

«интернациональных» фронтов и движений. Значительное число занимало нейтральную позицию, полагая, очевидно, что усиление самостоятельности балтийских республик и даже восстановление их независимости принесет им социально-экономические выгоды, по сравнению с которыми возможные риски в плане языка и образования казались менее значимыми. Иными словами, в сознании большей части русских сработала «инерция нормальности» — представление, что существовавшая в СССР привилегия его русскоязычных жителей иметь возможность получения образования, удовлетворения культурных потребностей и доступа к информации на русском языке в любом уголке Советского Союза есть что-то само собой разумеющееся³. И наконец, многие — прежде всего представители русскоязычной гуманитарной интеллигенции — активно участвовали в работе народных фронтов. Процентное соотношение вышеуказанных групп не было одинаковым в различных балтийских республиках, это зависело от таких факторов, как удельный вес так называемых «старых русских» (проживавших в них еще до установления советской власти) и готовность руководства народных фронтов к диалогу с русскоязычной общиной.

Следует учитывать также, что в годы «песенной революции» в Латвии и Эстонии активно обсуждались два пути перехода к независимости. Первый можно назвать «социально-реалистическим», поскольку он стремился учесть послевоенные реалии и заручиться поддержкой всех жителей, независимо от их национальности. В Эстонии и Латвии его представляли народные фронты. Второй — «легалистский» — путь, который проповедовал так называемые «гражданские комитеты», основывался на утверждении об антиправовом характере советской власти и рассматривал послевоенных приезжих как нелегальных иммигрантов, что по определению ис-

ключало какое-либо их участие в политической жизни.

В Латвии число «старых русских» было наибольшим среди всех балтийских республик. Первое поколение руководителей Народного фронта уделяло большое внимание работе с русскоязычной частью населения, в результате чего росла поддержка идеи независимости среди латвийских русских, а «гражданские комитеты» не занимали столь радикальной позиции, как в Эстонии. Так, в 1989 г. эту идею поддерживали 55% латышей и 9% русских, а в 1991-м — 94% латышей и 38% русских. В результате к каждой из вышеуказанных групп, по оценкам экспертов, в 1991 г. принадлежала примерно треть русскоязычных жителей Латвии; активно против идеи независимости выступали 20–30%.

Именно то обстоятельство, что две трети русских относились к усилиям Народного фронта Латвии либо нейтрально, либо положительно, стало решающим фактором, позволившим стране (несмотря на то, что латыши составляли немногим более половины ее жителей) достичь независимости мирным путем, избежав каких-либо серьезных столкновений на этнической почве.

О различиях в позициях нетитульного населения балтийских республик можно косвенным образом судить по результатам состоявшегося в феврале — марте 1991 г. выяснения мнения жителей республик по вопросу о независимо-

сти, которое в Латвии и Литве называлось «избирательной консультацией», а в Эстонии — «референдумом» (он проводился в балтийских республиках как альтернатива инициированного М. Горбачевым всесоюзного референдума о сохранении Союза ССР). В Латвии и Литве в голосовании могли принимать участие все избиратели, в Эстонии — лишь граждане довоенной Эстонской Республики или их прямые потомки, а также лица, сделавшие устное заявление о поддержке независимости Эстонской Республики и получившие так называемые «зеленые карточки» от «гражданских комитетов» (около 25 тыс. человек). Как следует из таблицы 3, в Латвии оказался самый высокий уровень явки избирателей и число проголосовавших за независимость было значительно выше, чем удельный вес латышей в населении республики. Для сравнения: в Литве удельный вес проголосовавших за независимость оказался ниже, чем количество литовцев, проживающих в республике.

К сожалению, многие обещания, данные в годы «песенной революции» и особенно в период подготовки референдума о независимости, не были выполнены после достижения независимости Латвией и Эстонией. Политическое руководство Латвии и Эстонии сделало выбор в пользу «легалистского» пути, восстановив в своих правах граждан довоенных республик, а это, в свою очередь, означало, что послевоенные приез-

Таблица 3

**Результаты референдумов о независимости Балтийских республик
(февраль — март 1991 г.), %**

Республика	Явка избирателей	Проголосовали за независимость		Удельный вес титульных наций
		Из явившихся	Из всех избирателей	
Эстония	82,9	77,8	64,5	61,5
Латвия	87,6	73,7	64,5	52,0
Литва	84,7	90,2	76,5	79,6

Темпы натурализации в Латвии и Эстонии

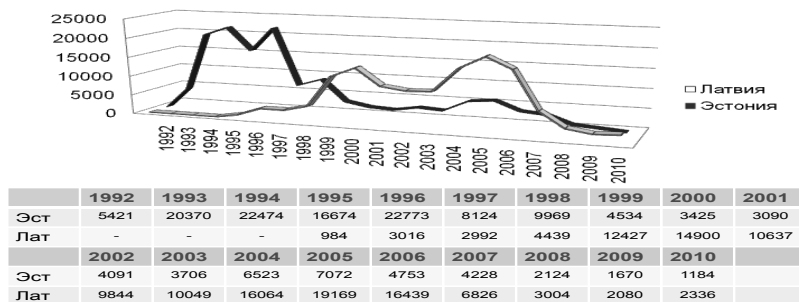


Рис. 1. Темпы натурализации в Латвии и Эстонии

жие и их потомки были лишены политических прав и могли получить их только путем натурализации.

В наши задачи не входит выяснение того, были ли эти решения результатом эйфории первых месяцев восстановленной независимости, когда давление реальности вдруг «испарилось», или, наоборот, частью заранее продуманного плана, а также ответ на вопрос о том, насколько эти решения способствовали (или препятствовали) достижению социальной стабильности. Несомненно одно: для значительной части русскоязычных общин Латвии и Эстонии это существенно ограничило возможность влиять на происходящие в республиках процессы и привело к маргинализации политических лидеров русскоязычного населения.

«Герметизация» или «дегерметизация»?

После восстановления государственной независимости Латвии и Эстонии процессы политического участия русскоязычных общин этих стран имели целый ряд схожих исходных предпосылок и характеристик, хотя в целом они развивались по существенно различным траекториям и привели к разным результатам.

Начнем с общих черт. И в Латвии, и в Эстонии проблема политического участия русскоязычных общин была и остается тесно связана с проблемой гражданства. В результате миграции советских

лет и реализации вышеупомянутого «легалитского» подхода число бывших граждан СССР, не получивших гражданство восстановленных государств автоматически, составило около 715 тыс. в Латвии и около 500 тыс. человек в Эстонии. В Эстонии процесс натурализации начался в 1992 г., в Латвии — в 1995-м. Если в Эстонии в начале натурализации ее условия были сравнительно либеральными и в дальнейшем требования были несколько ужесточены, то в Латвии процессы развивались в противоположном направлении: от непомерно жестких ограничений в начале натурализации к либерализации требований после принятия поправок к закону о гражданстве в 1998 г. В результате максимум натурализации пришелся в Эстонии на 1993–1997 гг. В Латвии можно выделить два пика данного процесса: первый пришелся на годы сразу после принятия поправок к закону о гражданстве, второй — на период после вступления Латвии в Европейский Союз. В последние годы темпы натурализации значительно снизились: в 2010 году — 1184 человека в Эстонии и 2336 в Латвии, что может быть объяснено рядом причин, среди которых не последнюю роль играет недостаточная мотивация самих претендентов на латвийское и эстонское гражданство (рис. 1).

В настоящее время удельный вес граждан в Латвии и Эстонии пример-

Таблица 4

Гражданство и этническая принадлежность населения в Эстонии, %

Нация	% от общего числа		Граждане			Лица без гражданства
	жителей	граждан Эстонии	Эстонии	России	других стран	
Эстонцы	67,9	84,2	99,0	0,1	0,0	0,8
Русские	25,6	12,9	40,4	20,9	0,3	38,4
Другие	2,9	2,9	35,7	13,5	8,7	42,1

Таблица 5

Гражданство и этническая принадлежность населения в Латвии, %

Нация	% от общего числа		Граждане		Неграждане Латвии
	жителей Латвии	граждан Латвии	Латвии	других стран	
Латыши	58,8	73,5	99,7	0,15	0,08
Русские	28,6	19,2	54,0	42,65	3,3
Другие	12,6	7,3	46,6	48,1	5,1

но одинаков: 84,2% в Эстонии (2011) и 84,4% в Латвии (2009). В то же время существенно отличается структура остальных 15% жителей (табл. 4, 5). В Латвии и Эстонии различен удельный вес граждан других стран в составе их населения. Таковыми являются 21,2% русских Эстонии и только 3,3% русских Латвии. В Эстонии 38,4% русских — лица без гражданства, в Латвии, напротив, 42,85% проживающих там русских — «неграждане Латвии», что подразумевает правовой статус, отличный от статуса лица без гражданства.

Хотя Латвию и Эстонию объединяет проблема «дефицита демократии», проявляющаяся в отстранении значительных групп налогоплательщиков от национальных выборов, между этими странами существуют некоторые различия в плане правовых рамок участия неграждан в политических процессах. В Эстонии, например, они уже с начала 1990-х гг. имеют право голоса на муниципальных выборах, а в Латвии неграждане могут быть членами политических партий и тем самым оказывать опосредованное влияние на политическую ситуацию.

Отметим, что одним из препятствий на пути к полноценному участию в политических процессах русскоязычного населения Латвии и Эстонии, которое имеет гражданство и обладает правом на подобное участие, является недостаточная политическая активность данной категории граждан, имеющих значительно более низкую степень политической активности, чем представители титульных наций. Например, согласно опросам конца 1990-х гг., в подписании петиций в Эстонии участвовало 12,1% эстонцев и 10% неэстонцев, в Латвии — 13,5% латышей и 7,4% нелатышей⁴. Эту тенденцию подтверждает опрос, проведенный в Латвии в 2010 г.: существенных различий в активности на выборах между русскоязычными гражданами республики и латышами нет, чего не скажешь о таких важных для демократии формах политического участия, как общественные организации, общественные обсуждения, профсоюзы, подписание петиций, — здесь она у русскоязычных граждан значительно ниже (табл. 6).

Какова роль представителей русскоязычного населения в процессах форми-

Таблица 6

Уровень политического участия жителей Латвии в 2010 г., %

Показатель	Латыши	Русскоязычные
Участие в выборах	69	65
Подписывали петиции	42	17
Участие в общественных организациях	40	30
Членство в профсоюзах	12,5	8,1
Участие в общественных обсуждениях	14	7

рования и воспроизводства политической элиты Латвии и Эстонии, в какой степени можно говорить о «герметизации» политических элит балтийских стран, иными словами, об их замыкании в рамках титульных наций? Этот вопрос следует рассматривать на трех уровнях: муниципальном, национальном и, наконец, наднациональном (европейском).

Учитывая то, что политический процесс и в Латвии, и в Эстонии основан на особой роли политических партий, которые играют главенствующую роль на муниципальных и парламентских выборах, равно как и на выборах в Европейский парламент, прежде всего следует обратиться к особенностям партийных систем этих республик, которые наиболее ярко проявляются на парламентских выборах.

Характерной чертой партийной системы Эстонии является слабость и разобщенность «русских» партий, которые добились наибольшего успеха на выборах 1995 г. (выборы 1992 г. ими бойкотировались), когда им удалось набрать 5,87% голосов. На последующих выборах их результаты были гораздо скромнее (в 1999 г. — 2,03%, в 2003 — 2,44, в 2007 — 1,2), а на выборах 2011 г. «русские» партии и вовсе набрали менее 1% голосов. Как показывают результаты опросов, русскоязычные избиратели Эстонии голосуют за эстонские партии, среди которых особенно выделяется Партия центра, лидер которой — бывший руководитель Народного фронта Эстонии Эдгар Сависаар (табл. 7).

Процентное соотношение проголосовавших за партию Сависаара эстонцев

Таблица 7

Результаты голосования на парламентских выборах в Эстонии в 2007 г., %

Партия	Эстонцы	Восточные славяне
Союз Pro Patria и ResPublica	11,5	1,9
Народный союз Эстонии	5,8	1,3
Партия реформ	22,7	3,9
Социал-демократы	10,3	1,3
Партия центра	12,9	51,6
Зеленые	7,6	0,6
Конституционная партия	0	0,6
Русская партия	0	0,6
Левая партия	0,1	0
Не ответили	27,3	37,4

и восточных славян Эстонии оставля-ет место для дискуссий о ее «эстонском» характере. Впрочем, и за такие «эстонские» партии, как Союз ProPatria и ResPublica, Народный союз Эстонии и социал-демократы, русскоязычные избиратели отдали больше голосов, чем за традиционно «русские» партии. Все вышесказанное позволяет выдвинуть предположение, что в ближайшем будущем монополия эстонцев на определение путей развития эстонского общества и государства не будет поколеблена.

Совсем другую картину представляет партийная система Латвии, где отчетливо проявляется связь между этнической принадлежностью и поддержкой определенных партий (табл. 8).

Из таблицы 8 следует, что в 2004–2005 гг. «русскими» можно было считать партию «За права человека в единой Латвии» (ЗаПЧЕЛ) и Партию народного согласия (на ее основе позднее сформировалось объединение «Центр согласия»). Проведенный в связи с выборами 2010 г. опрос показывает, что на них за Центр согласия проголосовало 75,6% русских граждан и 9% латышей, а за крупнейшее «латышское» политическое объеди-

нение «Единство» — 3,8% русских и 38% латышей.

Сказанное не исключает того, что на протяжении двадцати лет восстановленной независимости различные политические силы стремились заручиться поддержкой русскоязычных избирателей, что делает задачу квалификации латвийских партий по этническому признаку достаточно сложной. Одно несомненно: в отличие от Эстонии электоральная поддержка «русских» партий в Латвии имеет тенденцию к возрастанию (рис. 2).

Различие между Латвией и Эстонией проявляется и в значительно большем (и растущем) числе депутатов нелатышского происхождения в латвийском парламенте. Так, в эстонском парламенте в 1992 г. не было депутатов, не принадлежавших к титульной нации, в 1995-м их количество составило 6 человек, в 1999 — 6, в 2003 — 5, в 2007 — 6, в 2011 — 7. В Латвийском парламенте таких депутатов в 1993 г. было 12, в 1995 — 10, в 1998 — 17, в 2002 — 22, в 2006 — 23, в 2010 — 23. Результатом всего вышеотмеченного стало то, что вхождение «Центра согласия» — наиболее влиятельной в последнее время политической силы, ориентирующейся

Таблица 8

Этническая структура поддержки партий населением Латвии, %

Партия	Национальность		
	Латыши	Восточные славяне	Другие
Новое время	93	3	4
Народная партия	93	5	2
ЗаПЧЕЛ	19	74	7
Партия народного согласия	14	81	5
Союз зеленых и крестьян	95	4	1
ТТБ-ДННЛ	91	7	2
Первая партия	90	8	2
Социал-демократы	53	39	8

Источник: Nicolo Group, 2004; Auers D., Ikstens J. The Democratic Role of Political Parties // How Democratic Is Latvia: Audit of Democracy / ed. by J. Rozenvalds. Riga : LU Akademiskais Apgads, 2005.

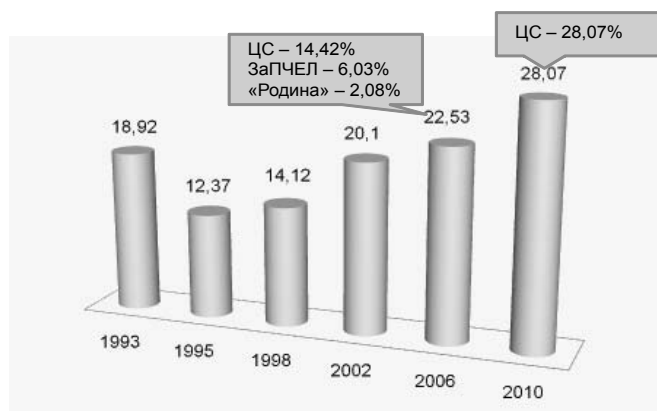


Рис. 2. Поддержка «русских» партий на парламентских выборах в Латвии

на поддержку русскоязычных избирателей, — в правящую коалицию превратилось сегодня в вопрос практической политики. Важно отметить, что в отличие от предыдущих лет само обсуждение этой перспективы не вызывает шока у латышских политиков и подавляющего большинства рядовых латышских избирателей. Можно отметить, что еще более актуальным этот вопрос стал в связи с проведенными в сентябре 2011 г. внеочередными парламентскими выборами.

С точки зрения «классических» западных представлений о «нормальных» партийных системах наличие ярко выраженных этнических партий является аномалией, поскольку тем самым проблемы межэтнических отношений отодвигают на второй план единые для всего общества социально-экономические проблемы, что может привести к дестабилизации. Тем не менее, обращаясь к анализу политических процессов в Латвии и Эстонии, можно утверждать, что в известных условиях наличие этнических партий может быть и стабилизирующим фактором. Основания для такого утверждения дает сравнение двух кризисов по-

следних лет, которые оставили заметный след в латвийской и эстонской политике. Речь идет о протестах против школьной реформы в Латвии в 2004–2005 гг. и событиях вокруг «бронзового солдата» в Таллине в 2007 г.

Протесты в Латвии, несмотря на их массовый характер, прошли исключительно мирно, не было зарегистрировано никаких серьезных конфликтов между их участниками и полицией. Представляется возможным утверждать, что это в значительной мере было обусловлено тесной связью между организаторами протестов и представленными в Сейме Латвии «русскими» политическими партиями, что во многом определило стремление организаторов удерживать все в рамках легального политического поля. События вокруг «бронзового солдата» в Таллине такой связи не имели (в значительной мере в силу слабости и непопулярности «русских» партий), что во многом способствовало усилению роли стихийной компоненты и переходу протестов в конфронтацию с силами правопорядка.

Возвращаясь к вопросу о тенденциях развития политических элит Латвии

и Эстонии, можно сделать вывод, что в Латвии намечается тенденция к «дегерметизации» политической элиты и вполне реальной становится возможность появления в составе правительства в ближайшее время министров — представителей национальных меньшинств, значительно возрастет влияние политических сил, поддерживаемых русскоязычными избирателями, и, как следствие, можно ожидать потепления межнациональных отношений в целом. В то же время следует отметить, что эта тенденция пока никоим образом не сказывается на этническом составе государственного и муниципальных аппаратов, которые в Латвии традиционно почти исключительно моноэтничны. Сложившаяся ситуация может быть объяснена целым рядом причин (традиционная — еще с довоенных времен — ориентация латышей на работу в государственном аппарате, языковые требования, которым не всегда соответствуют нелатышские кандидаты на места в органах власти, формирование бюрократической верхушки из выдвинутых правящих «латышских» партий и др.). Тем не менее ясно, что она не вполне соответствует демократическим принципам формирования бюрократического аппарата в многонациональном государстве.

Общая тенденция к «дегерметизации» политической элиты Латвии проявляется и на муниципальном уровне, хотя

здесь также не все однозначно. С одной стороны, характерной чертой всех муниципальных выборов, проведенных в годы восстановленной независимости, является то, что удельный вес русскоязычных депутатов ниже удельного веса не только восточных славян в населении Латвии, но и русских, украинцев и белорусов среди граждан Латвии. Эта тенденция прослеживается, несмотря на то, что в последнее время все большее число депутатов самоуправлений вообще не указывают своей этнической принадлежности (табл. 9). С другой стороны, характерной чертой последних муниципальных выборов становится возрастающая роль политических сил, за которые голосуют в основном русскоязычные избиратели. На выборах 2009 г. объединение «Центр согласия» добилось повышения своего представительства во всех крупных городах, но наибольшего успеха оно достигло на выборах в столице, набрав 37,59% голосов и завоевав, таким образом, 26 из 60 мест в Рижской городской думе. Если на предыдущих выборах голоса русскоязычных избирателей распределялись между несколькими политическими силами (рис. 3), которые зачастую не были примером эффективного сотрудничества, на выборах 2009 г. русскоязычные рижане единодушно проголосовали за «Центр согласия». В предыдущем составе Рижской думы (2005–2009 гг.) представители меньшинств составляли 30% депута-

Таблица 9

Этнический состав депутатов местных самоуправлений Латвии, %

Национальность	1997	2001	2005	2009
Латыши	93,9	92,4	82,6	72,1
Русские	3,3	4,4	4,4	4,0
Поляки	1,0	1,1	0,8	0,7
Литовцы	0,9	1,0	0,8	0,5
Украинцы	0,0004	0,1	0,1	0,3
Белорусы	0,4	0,7	0,2	0,2
Другие	0,1	0,3	0,5	0,4
Национальность не указана	—	—	10,6	21,8

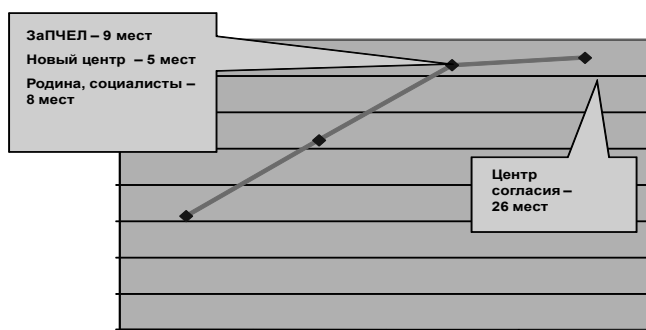


Рис. 3. Поддержка «русских» партий на муниципальных выборах в Риге
(% голосов «за» и число мест в городской Думе — из 60)

тов, после выборов 2009 г. их удельный вес возрос до 50%. С 1 июля 2009 г. мэром Риги является председатель объединения «Центр согласия», экономист и журналист Нил Ушаков. Его родители приехали в Латвию в конце 1940-х гг., а сам он стал гражданином Латвии в 1999 г. посредством натурализации.

Обратимся к вопросу о представленности политической элиты Латвии

и Эстонии в Европейском парламенте. После вступления этих республик в Европейский Союз в них дважды — в 2004 и 2009 гг. — прошли выборы в Европарламент. В Эстонии шесть отведенных ей мест традиционно занимают депутаты-эстонцы (табл. 10). Одно место в 2004 и два в 2009 г. получила Партия центра, за которую традиционно голосует значительная часть русскоязычных избирате-

Таблица 10

Депутаты Европарламента, избранные от Эстонии

2004		2009	
Тоомас Хендрик Илвес	Социал-демократическая партия	Эдгар Сависаар	Партия Центра
Марианне Микко	Социал-демократическая партия	Кристиина Оюланд	Социал-демократическая партия
Ивари Падар	Социал-демократическая партия	Ивари Падар	Социал-демократическая партия
Сири Овиир	Партия центра	Сири Овиир	Партия центра
Тунне-Валдо Келлам	Союз Pro Patria и Respublica	Тунне-Валдо Келлам	Союз Pro Patria и Respublica
Тоомас Сави	Партия реформ	Индрек Таранд	Независимый

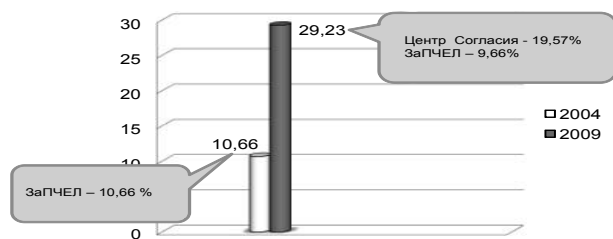


Рис. 4. Поддержка «русских» партий на выборах в Европарламент в Латвии

лей (одно из мест получил Эдгар Сави-саар).

Существенно иная ситуация сложи-лась в Латвии, где на выборах 2004 г. «рус-ские» партии получили 10,66% (1 место из 9), а на выборах 2009 г. — 29,23% голо-сов (3 места из 8) (рис. 4). В результате в 2004 г. первым в истории русскоязычным депутатом Европарламента была избра-на представительница ЗаПЧЕЛ Татьяна Жданок. В 2009 г. она стала им повторно, и к ней присоединились представители «Центра согласия» Александр Мирский и Альфред Рубикс. Вопрос о том, насколь-ко деятельность Татьяны Жданок в каче-стве европарламентария и ее усилия по созданию некоей надгосударственной русскоязычной политической организа-ции отражают интересы русскоязычной общины Латвии, выходит за рамки дан-ной статьи, однако несомненно то, что она не укладывается в представления о некоей этнической замкнутости репре-зентации латвийской политической эли-ты на европейском уровне.

Каковы перспективы?

В заключение несколько слов о перспективах. Мне представляется, что усиление политической роли рус-скоязычных общин Латвии и Эсто-

нии в ближайшем будущем (несмо-тря на сегодняшние различия между этими странами) — это закономерный процесс, который тесно связан с даль-нейшей демократизацией общественно-политической жизни балтийских стран, ростом взаимного доверия между пред-ставителями различных общин Латвии и Эстонии. Последнее, в свою очередь, предполагает нахождение разумно-го компромисса в тех вопросах, кото-рые не были рассмотрены в моей статье, а именно в понимании сложных исто-рических судеб Балтии, в сближении основных характеристик политической культуры и повышении уровня взаим-ной культурной компетенции. Важной предпосылкой для обеих общин явля-ется изменение «вектора» мировоспри-ятия — от концентрации на прошлых обидах (чему последние десятилетия истории Латвии и Эстонии дают обиль-ную пищу) к ориентации на общие для всех жителей республик цели в будущем.

Что касается исключительно рус-скоязычных общин Латвии и Эстонии, важной предпосылкой усиления их по-литического влияния выступает то, что можно назвать «опорой на собственные силы». Под этим я понимаю как повыше-ние уровня политической и обществен-

ной активности, так и освобождение от образа «руки Москвы» — осознание того, что при всем огромном значении сохранения и развития культурных связей с Россией проблемы балтийских русских в долгосрочной перспективе мо-

гут быть решены только ими самими. О том, что эти представления не являются плодом фантазии и чисто нормативными установками, свидетельствуют, как мне кажется, тенденции, наметившиеся в Латвии.

-
- ¹ Изменение национального состава населения Эстонии и Латвии в 1950–80-х гг. было результатом не искусственной демографической политики Москвы, но следствием притока в эти республики высококвалифицированных кадров из центра в связи с активными процессами индустриализации данных территорий. — Прим. ред.
 - ² EU MIDIS — European Union Minorities and discrimination survey. Main results report. European Union Agency for Fundamental Rights, 2009. URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011_EU_MIDIS_EN.pdf
 - ³ Подробнее см. Rozenvalds J. Latvia After Twelve Years of Renewed Independence: the Search for Normality // Rīga : Latvijas Universitātes Raksti, 2004.
 - ⁴ Political Representation and Participation in Transitional Democracies: Estonia, Latvia and Lithuania / ed. by E. Loftsson, Y. Choe. Huddinge : Sodertoerns hogskola, 2003.

ПОПУЛИЗМ КАК ДИСКУРС ВЕНГЕРСКИХ ЭЛИТ

Андраш Бозоки

Популизм, ранее являвшийся отличительной чертой венгерского движения «популярных писателей» и прошедший через всю культурную традицию 20 в., за последние десятилетия проявлялся в разных обликах. Популистские идеи и политики никогда не имели возможности обеспечить возникновение политической альтернативы в условиях тоталитарной или авторитарной диктатуры. В конце 1980-х — начале 1990-х судьба этих политических идей не была до конца ясна. Кроме того, его форма — политическая идея (центризм), политический стиль или политический прием, подходящий для любой цели, — также оставалась неясной. Недавно популизм вернулся в качестве элемента националистского «пакета» неолиберальных экономических политик.

Что касается его природы, популизм породил множество радикальных идей. Некоторые воспринимают его как идеологическое прикрытие фашизма или крайне правых взглядов, другие считают его статистом экономической политики, который появляется не только с правой, но и с антилиберальной левой стороны. Существует мнение, что популизм — это довольно безобидное явление, т.к. демократия невозможна без некоторых его элементов, таким образом, популизм — это просто демагогический способ изложения, политический стиль. Попытки оценить популизм оказались такими же неоднозначными, как и попытки описать его, предпринимаемые как политиками, так и наблюдателями.

Ниже я предложу типологию венгерского популизма:

1) как смеси национализма и социализма в период между войнами;

2) как культурный национализм коммунистического периода;

3) как формы дискурса политических интеллектуалов во время и после переходного периода;

4) как формы антиглобалистского дискурса на рубеже тысячелетий;

5) как смеси национализма и неолиберализма «новых правых» в ходе недавнего экономического кризиса.

Введение: рождение венгерского капитализма и общественное недовольство

Развитие венгерского общества формировалось сверху и из-за рубежа и казалось довольно запоздалым по сравнению с западной модернизацией. Разгромленная венгерская революция середины 19 в. не смогла добиться национальной независимости. Вначале страна являлась частью Габсбургской монархии, а после компромисса с Австрией 1867 г. стала равноправной частью Австро-Венгерской монархии. В период с 1867 по 1914 г. экономика страны стремительно развивалась, расширялась сеть железных дорог, Будапешт превратился в мегаполис. Чешские и немецкие высококвалифицированные рабочие, а также эмигранты из среды евреев-торговцев играли важную роль в экономическом расцвете страны. Возникла городская буржуазная Венгрия, резко контрастировавшая с отсталым сельским крестьянством. Тем не менее, если сравнить аристократию и нарождающуюся буржуазию, первая все еще принимала важные решения, но не знать создала буржуазный менталитет, а менее многочисленная буржуазная страта уподобилась аристократии¹. Ассимиляция в Венгрии была синонимом принятия ценностей и

установок среднего класса аристократии как сословия. Таким образом, обуржуазивание, капиталистическое развитие и разнообразные новшества противопоставлялись «органически» развивавшемуся характеру венгров. Носители венгерских ценностей зачастую сравнивали их с ценностями буржуазно-европейскими. Элементы программы «Отечество и прогресс», разработанной в эпоху реформ — в первой половине 19 в., были просты настолько, что их было нетрудно развернуть друг против друга. Настоящий «патриот» с подозрением глядел на «еврейский» капитализм, в то время как представители развивающегося класса капиталистов обращали мало внимания на проблему национальной независимости. Будапешт имитировал Париж, его космополитичная атмосфера становилась все более чуждой отсталой сельской местности, считавшейся провинцией в столице.

Социально-демократическая партия того времени была таким же городским явлением, как и представители буржуазных политических партий, следовательно, не было никакой возможности направить и снять социальную напряженность, накапливавшуюся в сельской местности. Забастовки уборщиков урожая, имевшие место в 1890-х, и движения малоимущих крестьян следовали друг за другом на равнинах с незначительными перерывами. В аграрном движении 1897–98 гг. были задействованы десятки тысяч человек, которые были настроены против крупных помещиков в той же степени, что и против капитала и социальной демократии. Политический подъем этой страты, зажатой в самом низу общества, был подавлен в равной степени политикой аристократии и либералов. Таким образом, многочисленная аграрная партия не могла развиваться в Венгрии. А та партия, которая все же возникла, представляла интересы мелких землевладельцев и со временем утратила свою социальную актуальность и, следовательно, значение, заигрывая с

аристократией. Малоимущее крестьянство обратилось к религиозным сектам, оправдывавшим принципы анархизма, и вместо принятия еще одной попытки к выражению политической воли отвернулось от политики².

1. Популизм как смесь национализма и социализма: межвоенный период

Мировая война означала конец гегемонии либерализма и консерватизма, по всей Европе возникли новые коллективистские идеологии и движения (в некоторых случаях заменившие собой старые) — национализм и социализм. Первая мировая война и ее трагическое завершение, лишившее Венгрию двух третей ее территории, глубоко потрясли все слои общества.

Один из первых заметных венгерских идеологов популизма Дежё Сабо трактовал начало войны как «падение индивидуализма». Согласно ему, либерализм впал в грех пренебрежения коллективной идентичностью, и война была карой за это³. Идеологи либерализма были вынуждены уйти в оборону, сначала от социалистов и синдикалистов, а затем националистов. После революции 1918 г. социально-либеральное правительство не могло снять напряжение, возникшее в результате поражения в войне. Хотя оно и пыталось проводить радикальную социальную политику, оно оказалось слишком слабым, и на четыре месяца переходного периода к власти пришли коммунисты. За падением коммунистической диктатуры осенью 1919 г. началось восстановление «христианско-национальной» идеологии. Правящие круги обвиняли либерализм в развязывании войны и временной экспансии большевизма. Таким образом, умеренный либерализм, существовавший до 1914 г., вернуться уже не мог. Новый курс (в восточно-европейском понимании данного термина) характеризовался консервативной, авторитарной и реваншистской политикой. В отличие от пе-

ронизма, режим Хорти не мог и не намеревался задействовать антилиберальные демократические силы. Политически активная часть венгерского общества раскололась надвое: наряду с необарочным национально-историческим обществом существовало более слабое буржуазное общество, сформировавшееся в период капиталистического роста. Кроме того, существовало и многочисленное необразованное крестьянство, лишенное политического представительства и одинаково презираемое аристократией и буржуазией⁴.

В 1920-х гг. идеологи венгерского популистского движения (*népi*) поняли, что для усиления собственного влияния им необходимо объединиться с представителями национального и социального радикализма. По их мнению, обе революции (буржуазная в 1918 и большевистская в 1919 г.) не достигли успеха, поскольку несли заряд социального, но не национального радикализма. К тому же возрождение освободительных движений против социального гнета было возможно только при условии их открытости нации, а точнее, народу. Такое обновление должно было быть инициировано угнетенной стратой — крестьянами, — которой отводилась роль будущего среднего класса Венгрии (т.к. существовавший средний класс имел чужеродное происхождение), и этот верный народу новый класс должен был стать мотором социальной трансформации. Крестьянство — это народ, а народ должен быть тождественен нации. Эта программа была разработана Дежё Сабо в начале 1920-х гг. в серии статей, озаглавленной «К новой венгерской идеологии»⁵.

Движение популистов состояло из последователей Дежё Сабо, Ласло Немета и Дьюлы Иеша, и хотя среди его членов были и люди крестьянского происхождения, оно оставалось группой интеллектуалов среднего класса. Писатели-популисты 1930-х гг. были своего рода венгерскими народникам, ко-

торые, подобно их российским предшественникам, видели свою миссию в «хождении в народ» и освещении проблем сельской Венгрии — спада населения, распространения религиозных сект, бедности и вопроса земельной собственности. Они надеялись добиться реформы правительственной политики, честно рассказав о жестокой судьбе крестьян⁶. Их намерения не были воплощены в реальность, даже несмотря на то, что писатели-популисты лично связывались с представителями правительственных кругов. Позднее одни из них примкнули к крайне правым, а другие — к крайне левым (нелегальной Коммунистической партии), но ядро группы писателей не распалось и основало в 1938 г. Национальную крестьянскую партию. Эта партия по причине ее интеллектуальности так и не добилась значительного влияния и после 1945 г. стала близким союзником коммунистов.

Критики данного движения в 1930-х гг. называли эту инициативу не популистской, но *völkisch*, что в контексте немецкого нацизма ассоциировалось с антисемитизмом⁷. В то же время симпатизировавшие популистскому движению подчеркивали плебейскую, радикально-демократическую природу движения, а также ее социальную актуальность⁸. Поскольку данная работа не ставит целью подробно⁹ рассмотреть разногласия популистов и урбанистов, я остановлюсь лишь на вопросах, связанных с природой популизма.

Основной вопрос заключался в том, возможно ли единение политической демократии и социальных реформ. Возможно ли социальное равенство без демократии? Приемлемы ли попытки авторитарной системы по проведению реформ? Те, кто мыслили в рамках дихотомии демократического левого и правого крыла, отказывались сотрудничать с представителями режима, заявляя, что «ни самоуправление, ни социальный прогресс невозможны без личной сво-

боды»¹⁰. Тем не менее система координат популистов делилась не на «право» и «лево», а, скорее, на «верх» и «низ». Поэтому в поиске вертикального альянса классов они были более склонны к компромиссу с авторитарной властью, чем мыслители-урбанисты, которых они называли доктринерами¹¹. Они верили в то, что людей надо освободить от их угнетенного состояния, а вопросы «догматизма» сторон считали второстепенными. Несмотря на то, что многие исследования проводят четкую грань между правым и левым популизмом¹², популизм в целом характеризуется отказом от этой дихотомии и является смесью левых и правых взглядов. Даже в преимущественно левой популистской риторике можно найти отсылки к нации, а в преимущественно правой — социальные аспекты.

В то время как венгерское движение популистских писателей считало решение крестьянского вопроса ключевой задачей, его отношение к обуржуазиванию крестьянства было довольно амбивалентным. Кроме стремления к демократизации, оно имело и довольно романтическое желание сохранить некоторые черты крестьянского быта и, более того, положить в основу венгерской социальной демократии подобный образ жизни, который считался более «глубоким», чем его западноевропейские аналоги¹³. Акцент на национальных и социальных аспектах стал основополагающим для многих последователей как радикально правых расистских, так и радикально левых коммунистических идей. Характерно, что в Восточной Европе популистские движения были более популярны среди протофашистов и коммунистических групп, чем среди либералов, социал-демократов и стоявших у власти национал-консерваторов. Последние высказывали опасения по поводу этих движений. Тем не менее для коммунистов появление популистских движений представляло возможность будущего альянса между рабочим

классом и крестьянством в духе ленинской революционной стратегии и политики альянсов. Фашисты относились к ним как к естественному продолжению правых движений аграрных обществ, которые обратились против чужаков, символизировавших космополитизм, в особенности против евреев, через идеализацию крестьян¹⁴. Отношения между венгерскими крайне правыми и движением писателей хорошо иллюстрирует следующий факт: первые критиковали движение писателей-популистов за акцентирование проблемы земельной реформы в ущерб привлечению внимания к еврейскому вопросу. С другой стороны, большинство популистов, не воспринимавших социальные реформы в контексте спасения расы, чувствовали, что крайне правые намеренно отвлекали внимание от по-настоящему важной проблемы — земельной реформы¹⁵.

Во время войны в Венгрии не могло появиться популистское правительство по следующим причинам. Правительство — за исключением председательства Дьюлы Гёмбёша, когда представлялись интересы низов среднего класса, — не было склонно прислушиваться к исходящим снизу демократическим требованиям.

Инициативы снизу и возникающая социальная напряженность подчеркивались политическими силами, которые были слишком радикальны для участия в организации более широкой социальной коалиции.

Средний класс был слаб и малочислен: большая его часть пошла на компромисс с режимом Хорти из национальных настроений, его буржуазные группы по причине еврейского происхождения были вынуждены принять оборонную позицию против представителей режима, а их изолированность не позволяла им вступить в коалицию.

Крестьянство было зажато на низшей ступени общества и по этой причине не имело возможности выразить

свои интересы или вступить в политический альянс. Писатели-популисты пытались сократить этот социальный разрыв, но они не обладали должным влиянием: ни один из политических классов режима Хорти, ни национальный средний класс, пошедший на компромисс с режимом, ни изолированная буржуазная элита, ни даже само крестьянство не могли быть ими мобилизованы. Таким образом, основной функцией их работ оставалась поддержка социального самосознания.

2. Популизм как культурный национализм коммунистического периода

Поражение во Второй мировой войне, краткий период демократии и воцарение коммунизма в 1948 г. кардинально изменили структуру венгерского общества. Аристократическая элита была уничтожена, большая часть буржуазного среднего класса погибла во время войны. В 1940-е гг. многие представители обеих элит эмигрировали. В ходе земельной реформы 1945 г. более одного миллиона крестьян получили земли, которые впоследствии были отданы колхозам. Многочисленные малоимущие крестьяне были вовлечены в принудительную индустриализацию. «Мягкая диктатура» реформаторской политики Яноша Кадара в 1960-х гг. смогла заставить общество смириться с потрясениями 1940-х и 1950-х гг. Вопросы, поднимаемые писателями-популистами (землевладение, нищета на селе), потеряли свою актуальность.

Популистская мысль тем не менее приняла культурную форму, близкую к литературе, и в то же время сослужила хорошую службу противникам реформ, критикуя западническую модернизацию и общество потребления. Она сыграла определенную роль в возрождении национальных традиций, а в качестве нового элемента привлекла внимание к проблемам венгерских меньшинств, проживающих за рубежом. Таким образом, предпринималась попытка сделать популистское культурное наследие нацио-

нальным, а также остаться верным идее центризма, что в современной интерпретации означало в равной степени отторжение западного либерального капитализма и восточного интернационального коммунизма. Популисты считали интернационализм общей чертой обеих систем и, подобно новым левым, осуждали как влияние западных многонациональных концернов, так и силовую монополию систем советского типа. Обе системы они расценивали как иностранный гнет. Коммунистическая культурная политика 1970-х, связанная с именем Дьёрдя Ацеля, пыталась использовать их возрождение в целях разделения оппозиции — утверждалось, что прозападно и популистски настроенные критики режима не могут иметь общей основы, т.к. «урбанисты» были евреями, а популисты нет. Такая пропаганда вполголоса, усиленная популистами в период системных изменений¹⁶, снова сделала антисемитизм и конфликт между евреями и неевреями политическим (хотя и не столь очевидным) вопросом. Это было анахронизмом для молодых поколений, выросших при системе Кадара и знавших о «еврейском вопросе» и конфликте популистов и урбанистов только из книг по истории¹⁷.

3. Популизм как дискурс литературных интеллектуалов, пришедших в политику в переходный период

Во второй половине 1980-х гг. критика популистских истоков сменилась организацией политических движений, сопровождаемой плюрализацией интеллигенции и общества¹⁸, а также учреждением Венгерского демократического форума (ВДФ), возникшего в качестве интеллектуальной группы в Лактиелеке в сентябре 1987 г. и через год ставшего политической организацией. Отвергая «ярлык как проправительственной, так и оппозиционной организации, а также необходимость выбора»¹⁹, форум изначально не функционировал в качестве

партии, тем не менее ему удалось объединить группы довольно широкого спектра. Популистское мышление развилось из чисто культурных форм и вновь возшло на политическую сцену. Оно вернулось при таких исторических условиях, когда его влияние могло во много раз превзойти воздействие бывшей Национальной крестьянской партии. Исчезновение советского гнета, возвращение национального суверенитета, кажущаяся «бесклассовость» эпохи Кадара, стремление к обществу благосостояния и дефицит новых политических идей, по-видимому, способствовали появлению убеждения, что пришло время для возрождения популизма.

Тем не менее к этому времени антикапитализм поздних последователей писателей-популистов плохо сочетался с обуржуазиванием большей части венгерского общества. Таким образом, они стояли за романтизм, уважение к традициям, нравственность и национализм — в дополнение к требованиям экономической демократии и социальной защищенности²⁰, которые восходили к популизму. Адепты централизма, стартовавшие с левых позиций, объединились для успеха на выборах с теми изначально правоцентристскими политиками от консервативной аристократии, чьи предшественники были противниками популистской интеллигенции 1930-х²¹. Национальный вопрос, как особая форма популярного радикализма, стал общим знаменателем их союза. Это политическое изменение, очевидно, исходящее от популизма и слившееся с умеренной идеей «спокойной силы», весьма успешной в среднем классе, обеспечило успех ВДФ, на выборах преобразовавшегося в партию. Глава партии консерватор Йожеф Анталл стал премьер-министром. Хотя понятие о нации, характерное для консерваторов и популистов, изначально различалось: консерваторы мыслили в категориях исторически сложившегося национального государства, а попу-

листы — в контексте культурной нации, они все же сблизилась в плане моральной трактовки государства. Их целью было представить всю правую часть политического спектра (от центра до радикалов) как одну большую партию, но их сотрудничество оказалось недолгим.

Трудности экономических преобразований, растущая безработица и упадок части среднего класса усилили социальную неудовлетворенность. Голос радикализма зазвучал громче в дебатах по поводу законопроектов о «восстановлении справедливости», компенсаций и возвращения собственности церкви, заглушая голос сторонников «спокойной силы». Иштван Чурка и его движение использовали эту ситуацию для запуска кампании в духе крайне правых против профессиональных политиков партии, а таким образом и против демократической системы в августе 1992 г., что привело к самому тяжелому кризису в истории ВДФ. В своем манифесте Чурка требовал, чтобы проникнутое «национальным духом» крыло ВДФ (в сущности, правые радикалы) свергло «либеральное» правительство Анталла, уличаемое в приверженности к «политике пактов», а также разрешало политические конфликты силой, а не компромиссами. Чурка представил теорию заговора, при помощи которой он объяснял, почему не были решены «вопросы венгерской судьбы», утверждая, что оппозиция была связана с западными либеральными финансовыми кругами, которые — будучи евреями — финансировали представителей коммунистической номенклатуры. Их общей чертой была чуждость венграм в отличие от «национального среднего класса, коренящегося в народе», воссоздающего самого себя, поэтому они были не в состоянии понять проблемы венгров даже при всем желании. Все это служило для оправдания отказа национал-популистских сил от компромисса²².

Тем не менее Чурке не удалось таким образом заручиться поддержкой

среднего класса, для которого ценности буржуазного благосостояния были куда более привлекательными, чем охота на ведьм. В своих поздних работах Чурка не преследовал цели создания национального среднего класса, а пытался, скорее, мобилизовать «сердитые трущобы»²³. Тем самым он пытался вернуться к идеям писателей-популистов, обращенных к угнетенным, в отличие от популизма среднего класса, развиваемого Дежё Сабо. Хотя Чурка тонко чувствовал растущее в венгерском обществе неравенство, он неверно оценил свои возможности мобилизовать находящихся на периферии при помощи антиэлитизма и национализма. Таким образом, он стал представителем правого радикализма, венгерским Ле Пенем. В своих работах он прошел путь от антикоммунизма²⁴ до всесторонней воинственной критики либерализма²⁵.

В целях снять социальное напряжение настоящая популистская политика будет скорее стремиться найти такую политическую альтернативу, которая может быть реализована (или, по крайней мере, будет внушать доверие), чем пытаться привить населению вымышленные политические идеи. Несмотря на все свои качества, Чурка не смог стать политиком популистского толка, т.к. для реализации его программы не хватало предпосылок популистской политики «аргентинского типа». Большинство безработных были неквалифицированными и, таким образом, находились в куда более невыгодном положении. В Аргентине популистская политика правительства утвердилась в результате коллективного действия многочисленных, мобильных и квалифицированных групп эмигрантов и других категорий населения. В Венгрии же аналогичные группы и не думали об изъятии своих политических интересов. Они, скорее, видели своей целью разработку индивидуальных стратегий или в отдельных случаях защиту своих экономических интересов. Более пожи-

лые и менее квалифицированные поворачивались спиной ко всей системе политических институтов.

Успешные политики популистского толка популярны, их легко понять, и более того, за их политическим продвижением могут следовать целевые массы. Они говорят то, что люди хотят услышать, им необходимы гибкость и прагматизм. Хотя Чурка оценивал ситуацию в обществе в популистском ключе, его политические цели были слишком радикальными и мессианистскими для основной социальной страты. По этой причине его идеи были скорее изолирующими, нежели открытыми²⁶. Он придерживался популизма «старой школы», сформулированного интеллектуалами от литературы, которые к тому времени уже потеряли свою привлекательность.

Несмотря на порой сомнительный законный статус²⁷ нового венгерского демократического режима, возможности как национальной (преимущественно правой), так и социальной (преимущественно левой) популистской политики оказались ограниченными в первой половине 90-х гг. Одной из причин тому было наследие «мягкого коммунистического прошлого» режима Кадара, а другой — более общие экономические и политические характеристики, такие как:

- при режиме Кадара большинство представителей венгерского общества следовали индивидуалистским стратегиям выживания, становясь все менее восприимчивыми к политической демагогии;

- после падения коммунизма численность групп населения, которому нечего было терять, была ограничена, их жизненные условия ухудшались, поэтому они не имели возможности выступить в поддержку таких политических инициатив;

- политические системы, привлекательные для масс и использующие понятие справедливости, были представлены в Венгрии в радикальных формах

(фашизм, коммунизм) и стали причиной значительной отсталости страны. Воспоминания о них были живы еще долгое время. После 1989 г. Венгрия была скорее пост-, чем предпопулистским обществом²⁸;

— в мягкой диктатуре эпохи Кадара возникли существующие и по сей день неформальные связи, которые могли гарантировать достижение интересов и компенсацию потерь, понесенных в ходе экономической трансформации;

— в первые годы коммунистического правления в Венгрии — в 1950-х — общество имело возможность увидеть все недостатки «культа личности» и начать скептически к нему относиться. Относительная популярность Кадара была результатом того, что он выступал против такого культа;

— небольшая территория страны и ее зависимость от мировой экономики оставили мало шансов для экономического национализма — одной из черт популизма. Широкие слои венгерского общества не видят никакой альтернативы западным демократиям благосостояния. Трудно ожидать протестов против проникновения западного капитала в венгерском обществе — люди хотят получить свою долю материальных благ;

— во время и некоторое время после смены режима интеллигенция, преданная идеалам демократии и автономии индивида, имела весьма значительное влияние;

— для ключевой социальной страты, способной принять участие в конфликте, понятия капитализма и демократии были нераздельными. Отсутствовал слой общества, способный породить популизм латиноамериканского типа, объединиться и выступить с требованием демократии и авторитарного патернализма;

— популизм, как правило, развивается там, где многочисленные социальные группы уверены в наличии значительных благ для дальнейшего распределения и надеются, что, изменив внутренние про-

порции общественного перераспределения, они могут оказаться в более выгодном положении. В Венгрии такой уверенности не существовало;

— характерная черта либерализма — осознание роли государства, в Венгрии такое осознание и вытекающие из него ожидания не имели места. Даже если бы они существовали, слабое государство, отягощенное долгами, не смогло бы такие ожидания оправдать;

— парадоксально, что довольно сильные антиправительственные настроения в венгерском обществе 1990-х гг. не только подорвали доверие к новой демократии (которая не существовала бы без принятия авторитета государства), но и воспрепятствовали развитию популизма;

— в дальнейшем развитие популизма сдерживалось тем печальным фактом, что группы населения, отворачивающиеся от политики, отставали от текущих процессов и даже формировали гетто, таким образом, их невозможно было мобилизовать никакой политической пропагандой, в т.ч. популистской.

Ситуация начала меняться с введением жесткой экономии в 1995 г., которая связана с именем Лайоша Бокроша, последователя идеи шоковой терапии. Вначале недовольные слои населения, приближавшиеся к черте бедности, ориентировались в меньшей степени на правых радикалов и в большей — на социалистов старого толка. Таким образом, своеобразная смесь правых и левых идей, проникающая сквозь классовые границы, приобрела определенное влияние. В 1998 г. во время предвыборной кампании Фидес — Венгерский гражданский союз и Партия независимых собственников полагались на слои, восприимчивые к политике популизма.

4. Популизм как антиглобализм и антилиберализм

По стилю и политической тактике Йозефа Тордьяна, главу Партии собственников в 1990-х гг., можно назвать

идеальным и типичным политиком-популистом. Несмотря на то, что Тордьян был превосходным оратором, настоящим демагогом в исходном значении термина, замечательно владевшим «простым языком». Его сравнительно небольшой успех объясняется недостатками политической стратегии и программы — он выступал за полную денационализацию и против преследования (предположительно) иностранных интересов в обороне страны. Его основной целью было привлечение сторонников любой ценой²⁹, и его не обремененные содержанием громкие обещания казались попросту нелепыми. Его партия была партией «ностальгии», которая не могла привлечь сторонников из других социальных групп, кроме как пожилых необразованных сельских жителей и фермеров. Методы, при помощи которых Йожеф Тордьян расширял свою электоральную базу, сильно напоминали стратегические шаги президента Перона в Аргентине сороковых годов. Его жена, актриса по профессии, пыталась организовать Партию Тордьяна, а Агнеш Мацо, идеолог популизма и мать пятерых детей, называвшая себя «представителем народа», стала лицом движения³⁰. По сравнению с Пероном его возможности были ограничены, тем не менее ему удалось оставаться одной из ключевых фигур посткоммунистической эры на протяжении 12 лет³¹.

Забастовки, организованные профсоюзами, мобилизовали лишь немногих и не могли оказать значительно-го влияния на политику правительства в 1990-х гг. Несмотря на то, что самый влиятельный профсоюз — Национальное объединение венгерских профсоюзов — зачастую использовал элементы популизма (взывая к такой ценности, как справедливость, и обращаясь к политической демагогии), тем не менее это был не популизм, т.к. антиэлитизм, сомнения в эффективности системы демократических институтов и стремление к независимой политической деятельности

не были в полной мере присущи профсоюзам. Большинство профсоюзов были ориентированы на: 1) занятие приемлемых позиций в переговорах с работодателем и правительством по экономическим вопросам; 2) приобретение политического влияния в составе левых партий, в особенности Венгерской социалистической партии. Сама по себе демагогия не должна отождествляться с популизмом, хотя она и является его неотъемлемой частью. Требования, не являющиеся популистскими и не влекущие популистских последствий, могут быть выражены в демагогическом ключе.

В определенной степени группы, недовольные сменой режима в 1989 г., укрепили собой лагерь популистов³², они требовали последовательного проведения системных изменений (или, иными словами, смены элиты), «второй» или «вечной» революции³³, а также жаждали приватизации под жестким контролем государства. Кроме Венгерской партии справедливости и жизни Чурки эта разнородная группа включала в себя группы мелких собственников, членов Венгерской рыночной партии, участников революции 1956 г., политических заключенных, бывших сторонников плебейского демократа Дьёрдя Крашшо³⁴, а также группы, не довольные компенсацией или Конституционным судом, помешавшим им реализовать свои планы по установлению справедливости. Будет нелишним отметить и тех, кто был уверен в том, что революция «изжила себя» и первоначальные идеалы были преданы, а также тех, кто требовал широкого национального объединения вместо «политики партийных пактов»³⁵. Встреча представителей этих групп, состоявшаяся в августе 1993 г. в Балатонсарсо, прошла в духе антилиберализма³⁶. Выступления выдавали то, что коалиция национал-популистов и национал-консерваторов, созданная в конце 1989 г., находилась в стадии распада³⁷. Антиинституциональная аргументация была схожей, но, напри-

мер, в риторике таких организаций, как Комитет социального регулирования, Интеллектуально-моральный парламент или Гражданское движение за республику, использовались понятие гражданского общества. Экономический национализм, почти всегда сопровождающий популистскую политику, был представлен среди этих групп — преимущественно групп, стремившихся к ограничению притока иностранного капитала или запрету на приобретение земли иностранцами гражданами.

Инициатива Ассоциации людей с доходом ниже прожиточного минимума, представленная в конце 1992 г., может быть во многих отношениях названа популизмом низших слоев, т.к. она была нацелена на создание коалиции, выходящей за рамки слоя малоимущих, для поддержания ее требований. Сначала Ассоциация организовала голодную забастовку против антисоциальной политики государства, затем собрала сто тысяч подписей за проведение плебисцита по поводу досрочного роспуска правительства. Это была инициатива снизу, которая успешно использовала общее недовольство парламентом и партиями и могла обратиться против политической элиты в целом. Референдум так и не был проведен, и общественное мнение осталось неизвестным. Тем не менее, когда Конституционный суд объявил данную инициативу антиконституционной, это не повлекло за собой новой волны протестов; таким образом, данная акция в действительности опиралась не на объединение разных классов общества, а лишь на недовольных малоимущих.

После потрясений политических и экономических преобразований правящий политический класс должен был решить задачу демократической консолидации. В теории консолидация — это политика социальной стабильности, заживляющая раны и распространяющая благосостояние на все более широкие слои населения. Такая политика вы-

ступает за многообразие политических идентичностей вместо принудительного и упрощенного деления на правых и левых. Либеральная демократия может гарантировать как свободу в политике, так и свободу от политики — по этой причине идея «вечной революции» чужда ее риторике и сути.

Новая правая коалиция, возглавляемая Виктором Орбаном, в 1998–2002 гг. предпринимала попытки консолидации, обращаясь к идее «второй революции». Как вскоре оказалось, консолидация была невозможной по причине растущего разрыва между группами. Она не могла быть осуществлена за счет сведения ее к одному измерению, а именно дихотомии свой — чужой. В 1998 г. Виктор Орбан, вероятно, чувствовал, что пришел последний момент для политической реорганизации. Его программа была попыткой модернизации среди правых, строительства Венгрии под знаменем Фидес, укоренения новой политической структуры, разительно отличавшейся от социалистической, — олигархии и социальной поддержки. Он считал, что ситуация, когда два олигарха будут бороться за власть, лучше той, когда один просто к ней приходит. Он предпринял попытку создания экономической и социальной базы для конкуренции этих «двух Венгрий». Он видел своей миссией не социальные реформы, а изменение элиты, укрепление ключевых позиций за «своими людьми», создание новой базы сторонников и институциональной площадки для Венгрии под знаменем Фидес. Своей программой он не смог заручиться симпатией большинства.

Основной ошибкой первого правительства Орбана было отождествление политического сообщества с культурным (хотя последнее относилось исключительно к правым). Одна из основных характеристик либеральной демократии заключается в том, что политические и культурные сообщества не совпадают. Внутри единого политического сообще-

ства может мирно сосуществовать неограниченное число сообществ культурных. Любой, кто пытается принудить существующее (и культурно разнородное) политическое сообщество следовать нормам определенного культурного сообщества открыто объявляет себя противником принципов либеральной демократии. Первое правительство Фидес пыталось сбалансировать разобщенное политическое сообщество с помощью возрождения воображаемого культурного сообщества «нации за рубежом». Орбан считал более важным быть лидером страны, а не государства. В то время как он говорил о 15 миллионах венгров, у избирателей складывалось ощущение, что он преследует лишь интересы правых, что привело к определенной напряженности. Когда он высказывался за духовное укрепление и объединение венгров (что пробуждало подозрения в национализме), левые легко могли понять, что риторика духовного объединения венгров по всему миру использовалась лишь для того, чтобы население приняло символическую и нормативную структуру воображаемого культурного сообщества, которой так симпатизировало правительство. Такая ситуация легко порождает страхи.

Венгерские избиратели вряд ли возражали против успешного, прагматичного, объединяющего вокруг себя политические силы правого правительства, но мысль о том, что это правительство может попытаться повлиять на ценности, нормы и обычаи венгров, пугала многих. Кажется, что первое правительство Орбана намеревалось сверху изменить структуру всего общества в соответствии с ценностями одной культурной группы. Организация общества — одна из функций правительства, но организация культурных сообществ не является ни его ответственностью, ни его задачей, этот процесс должен инициироваться снизу, быть органичным и вписываться в гражданские модели. Напрасно

премьер-министр заявлял, что «будущее уже наступило», т.к. вскоре стало ясно, что прошлое не может быть вычеркнуто навсегда. Они могли прийти к победе в 2002 г. со спокойной зрелой консервативно-либеральной программой, но с гражданским радикализмом, симулирующим переходный период, они были обречены на провал.

С помощью политики социальной мобилизации Орбан переключил политическую карту так же, как это произошло в 1940-х — 1950-х в Аргентине при президенте Хуане Пероне, в Хорватии при Франьо Туджмане и в Словакии при Владимире Мечьяре. Во всех этих странах были сторонники автократической демократии, выступавшие против защитников либеральной демократии. Схожая ситуация сложилась в Италии в 2001 г., где многопартийная система потеряла свое значение, и на переднем плане политической борьбы оказались поддерживающие и противостоящие Берлускони группы. Некоторые наблюдатели сравнивают такую ситуацию и с Великобританией под руководством Блэра³⁸. Во время предвыборной кампании 2002 г. происходила ожесточенная и весьма эмоциональная борьба между политическими коалициями сторонников и противников Орбана. «Холодная гражданская война» перешла в стадию перегрева. Несмотря на то, что Фидес проиграла выборы как политическая сила, Орбану все же удалось создать «вторую Венгрию» с особым культурным ландшафтом, который уцелел после поражения на выборах.

Такой политический стиль часто называют популистским. В таком случае демократический процесс представляется как выбор между жизнью и смертью, правдой и ложью, прошлым и будущим, добром и злом. Популизм влечет за собой переосмысление роли государства с акцентом на патернализме и контроле над распределением ресурсов. Среди других характеристик популизма можно перечислить некий экономи-

ческий национализм, моралистическую риторику, использующую идею нации и справедливости, непрекращающийся поиск «врагов нации» (изменники родины, коммунисты, большой бизнес, олигархи, космополитичные интеллектуалы и т.д.), а также поляризацию и сокращение политического плюрализма до одного-единственного измерения. В это время политическая конкуренция не сосредоточивалась вокруг программ и рациональных аргументов, но была сведена к полной эмоций и символов метаполитической войне «своих против чужих», предлогом для которой служили соображения «культурного» толка. Национальная символика (флаг, национальный гимн) — знак единства нации — была присвоена Венгерским гражданским фронтом и его соратниками, что стало еще одним акцентом на разобщенности внутри страны. Звучавшие раньше на футбольных матчах слоганы «Вперед, Венгрия!» и «Вперед, венгры!» стали слоганами кампании партии, наподобие “*Forza Italia!*”³⁹. Национальное политическое сообщество отныне совпадало с кругом сторонников Венгерского гражданского союза, которых призывали «защитить нацию»⁴⁰. Вскоре стало ясно, что популизму нужны не интеллектуалы, а всего лишь пропагандисты.

Одним из важнейших элементов популистской политики, жидущейся на авторитете лидера, является персонализация власти. Этой цели служит телевидение, реклама и видеоклипы, которые в последнее время оказывают значительное влияние на умы, а также процесс повсеместной коммерциализации. Современная демократия является во многом медийной, демократией предвыборных кампаний. В таком мире людей, кто может упростить свои идеи и изложить очевидные или истинные факты размыто, но правдоподобно, находит себе сторонников. Большинство людей поддерживают скорее те партии, которые «визуализируют» политику, чем

те, которые пользуются классическими приемами дебатов и программ. Сочувствие становится более важным, чем осознание. Такое сочувствие легко вызывают харизматичные персоны, озвучивающие идеи партии. Если находится такая харизматичная персона, идеи переходят в план метаполитического: борьба политических программ заменяется столкновением символов, знаков, религиозных и псевдорелигиозных убеждений. Личность, озвучивающая идею, становится самой идеей. Таким образом, политический лидер становится лидером группы, во многом схожей с религиозным сообществом, а также центральной фигурой, чья политика дает ищущим политическую идентичность возможность ее «прочувствовать». В «демократиях лидеров»⁴¹ политика подразумевает погружение и чувство единения, идеологии становятся идентичностями, рационально-аргументативный тип политики сменяется политикой идентичностей.

В начале прошлого десятилетия стало очевидным, что многим представителям венгерского общества — в большей степени сельским, чем городским жителям — было нужно именно такое клаустрофобное, антилиберальное, доминантное поведение. Они чувствовали, что есть кто-то, кто просто, но при этом умно объяснит им, что надо делать в этом нерациональном, загнивающим и непонятном мире.

При первом правительстве Орбана произошли изменения в стиле использования власти — сменилась политическая риторика, политика стала более динамичной, людей призывали думать в долгосрочной перспективе (картина будущего), а политиков — стать более понятными для обывателей. Правительство Орбана пренебрегало текущими проблемами и сосредоточивалось на формировании ясной и привлекательной картины будущего. Выборы тем не менее показали, что избиратели больше интересуют-

ся настоящим, чем прошлым, и верят в будущий успех, если видят его зачатки сегодня. Венгерские избиратели находилось не в том положении, чтобы пренебрегать обстоятельствами обыденной жизни.

В своих обращениях после выборов Виктор Орбан подчеркивал, что не видит связи между деятельностью правительства и поражением Венгерского гражданского союза⁴². Он пытался объяснить поражение некими внешними причинами и даже после проигрыша на выборах пытался отвлечь внимание от совершенных правительством ошибок. Он начал развивать мифологию о своих собственных достижениях на фоне деятельности тех, кто якобы служил «иностранным интересам», относясь к родине как к акционерному обществу. После выборов 2002 г. Орбан принял роль духовного лидера народа и дал понять, что он не намеревается снова прибегать к парламентским инструментам. Целый год после выборов он отказывался от постов в партии и фракции, с неприятием относясь к традиционной роли оппозиции. Организуя «гражданские кружки» и спонтанно собирающиеся группы активистов, он перевел их политическую деятельность в формат движения⁴³ и заявил, что его сторонники не являются меньшинством, потому что «нация не может быть оппозицией». Он хотел противопоставить «нацию» оппозиционным партиям и создать инфраструктуру и социальную базу для «Венгрии будущего». Он все еще был заложником риторики своей предвыборной кампании. От попыток обеспечить победу на выборах для своей партии он перешел к идее создания политического движения, объединения партий правого толка. Первое правительство Обрана пыталось достичь в рамках одной инициативы двух противоположных целей — «революции душ» и консолидации. Его политика ставила столкновение выше компромисса, что не находило сочувствия у избирателей. После годично-

го перерыва, будучи уже президентом, он вернулся в Фидес как неоспоримый лидер партии и в соответствии с этим пересмотрел внутренние правила и процедуры партии.

Один из уроков, который можно извлечь из избирательного цикла 1998–2002 гг., это то, что демократия различает политические и культурные сообщества. В политическом сообществе может мирно сосуществовать более одного культурного сообщества, т.к. демократия рассматривает группы, различающиеся по вероисповеданию, образу жизни, вкусам и культуре, как равные. Это было неприемлемо для венгерского движения Новых правых, что вылилось в кампанию, в которой понятия «демократия», «нация», «страна» и «родина» легко противопоставлялись друг другу. Правительство хотело переделать культурное сообщество по модели правой культурной системы ценностей, таким образом, подразумевалось, что тот, кто не согласен с этой моделью, не может быть членом политического сообщества. Это вызвало обеспокоенность людей, которым не была близка система ценностей «порядок — власть — родина — работа — дисциплина — семья — воля», продвигаемая правительством. Правительство вело себя довольно агрессивно, т.к. его члены были убеждены, что большая часть представителей политического сообщества страны их поддерживала и идентифицировала себя с их системой ценностей. Они ошибались. Волонтаризм кабинета министров заставил отвернуться от правительства те социальные группы, которые легко было бы склонить на свою сторону умеренным правоцентристам.

Первое правительство Обрана постепенно оказывалось слегка антизападным, антиамериканским, антиглобалистским и антилиберальным. Это был нелегкий и небыстрый процесс, в то же время правительство успешно вело переговоры о вступлении Венгрии в ЕС, к тому же уже тогда страна была членом

НАТО. Переговоры с ЕС имели умиротворяющее и сдерживающее влияние на внутреннюю политику Венгрии, что ограничило для Орбана пространство для маневра. Тем не менее Фидес, которая была членом Либерального Интернационала, оставила либералов в Европе и в 2000 г. присоединилась к Европейской народной партии.

А 1998–2002 гг. Виктор Орбан и его соратники создали Новых правых. Этот проект оказался политически неуспешным, но он до сих пор имеет значительное культурное влияние. Партия Фидес — Венгерский гражданский союз проиграла выборы 2002 и 2006 гг. Тем не менее после 2006 г. она оказалось *единственной* мощной оппозиционной силой.

5. Протест против посткоммунистической технократии: популизм как смесь национализма и неолиберализма

Первого мая 2004 г. десять стран вступили в Евросоюз. В том числе и страны Вышеградской группы — Чехия, Словакия, Польша и Венгрия. На момент вступления в ЕС в трех из этих стран у власти находились левоцентристские правительства. Но уже на следующий день Лешек Миллер, польский премьер-министр, был вынужден покинуть свой пост. За ним в июне последовал чешский премьер-министр социал-демократ Владимир Шпидла. В августе того же года глава левоцентристского правительства Венгрии Петер Медьешти также внезапно подал в отставку. Миссия была завершена, и эти лидеры должны были уйти.

Несмотря на то, что Медьешти пользовался большой популярностью у населения в начале срока, изначальный успех его материалистской политики перераспределения средств был вскоре забыт. Коллективная память пробуждается только тогда, когда данное воспоминание вписывается в рамки коллективно осознаваемого и интерпретируемого нарратива и если оно укореняется в умах

граждан в форме связного рассказа «народной истории». Хотя Венгрия и не находилась в сложной экономической ситуации, напротив, это был период экономического расцвета, политические акторы и наблюдатели ощущали кризис руководства. Они понимали, что присутствие правительства в некотором роде недостаточно, т.к. управление страной стало спонтанным, и политические решения не связывались в единый связный нарратив. Никто не знал, что происходит и по какой причине. Политическая стратегия сменилась реактивным типом коммуникации. Многие чувствовали, что социал-либеральное правительство не сможет объяснить свое нахождение у власти и то, какие идеи и принципы лежали в основе их действий. Как только правым удалось вывести людей на улицы, одной идеи социального спокойствия стало достаточно. Как только оппозиция успокоилась, оказалось, что заявления о мире и спокойствии не находят поддержки у левой части политического спектра. У многих складывалось впечатление, что после успешного начала ситуация изменилась к худшему.

Почему же это «изменение к худшему» совпало с одним из самых значительных политических шагов в истории Венгрии? Это был шаг, которого страна давно ждала, шанс догнать соседей, присоединиться к более состоятельной и успешной половине Европы, войти в «Европейский клуб», от которого на протяжении десятилетий ее отделял железный занавес и советский режим. Почти повсеместно люди единодушно поддерживали вступление в ЕС. Казалось, что дальнейших аргументов не требуется, что присоединение к Европе есть общее благо. Не у каждого есть такая возможность, какая появилась у этих стран.

Очевидно, что после выполнения задачи может последовать крах. Разорвав финишную ленту, бегун падает наземь. Бывали случаи, когда политики лишались влияния в момент славы после по-

бедоносного окончания войны. Было ли это совпадением, что на место всех трех упомянутых выше лидеров пришли более молодые премьер-министры, взгляды которых значительно отличались от взглядов их предшественников? Следуют ли эти изменения определенной закономерности, выходящей за рамки личностных характеристик этих людей?

Венгры от новой политической элиты и лиц, способствовавших смене режима, ожидали, во-первых, демократии, во-вторых, рыночной экономики, в-третьих, четко определенного политического сообщества и национальной идентичности, в-четвертых, «присоединения» страны к Европе. Каждое из этих требований было пронизано одним желанием — желанием благосостояния. Эти общества прошли через изоляцию железным занавесом в результате ужасной исторической несправедливости. Для венгров было «естественным» требовать повышения уровня жизни до австрийских стандартов. Уже в период смены режима венгры связывали демократию с благосостоянием. Люди хотели демократии просто потому, что они видели богатство демократических стран. Казалось логичным, что живущие в демократии процветают. Слово «капитализм» уже имело негативную коннотацию, но фраза «эффективная рыночная экономика» звучала убедительно. Существовало убеждение, что функционирующая рыночная экономика необходима для того, чтобы в страну пришло процветание. Переосмысление национальной идентичности и политического сообщества было важно, в особенности в молодых посткоммунистических национальных государствах, потому что надо было определить, кто имеет право на это благосостояние в качестве члена «суверенного народа». Кто принадлежит к нации? Кто может быть гражданином страны? На эти вопросы необходимо было ответить, чтобы узнать, на сколько частей придется резать «пирог». В кон-

це концов, европейская и евроатлантическая интеграция стала восприниматься как способ сравняться с сильными и успешными.

Пока надежды внутри страны совпадали с международными ожиданиями, пока эти надежды можно было претворить в реальность с помощью формальных институциональных шагов, технократическая и прагматическая элита преемников венгерского коммунистического режима могла добиться многого в рамках своего модернизационного стиля управления. Международное научное сообщество не могло не признать профессионализма, с которым венгерские партии-преемницы завершили демократические преобразования после 1989 г., продемонстрировав готовность к реформам, и совладали с последующим кризисом. В этом не было ничего удивительного: партийные лидеры — политики, социализировавшиеся в постмарксистский антиидеологический период реформ, — видели себя в роли «нейтральных экспертов», возражающих против любой идеологии. Эти прагматичные реформаторы с отвращением относились к политическим идеям, хорошо помня на вкус марксизм-ленинизм. Более того, куда б они ни посмотрели, везде они обнаруживали хаос и кризис. Во-первых и главным делом, они должны были доказать, что могут мыслить вне идеологических рамок предыдущего коммунистического поколения, а также, что они могут видеть проблему как она есть, без идеологической нагрузки, что они могут решить или, по крайней мере, совладать с возникающими проблемами. Главной задачей этого поколения было «антикризисное управление» в узких рамках между ограниченными политическими возможностями и «экономической рациональностью». В то время как их предшественники были скованы идеологическим мышлением, реформаторы могли сбросить с себя это бремя. Их миссией было увидеть свет в конце тоннеля,

в то время как большая часть населения все еще бродила в темноте. Они должны были стать этим светом для нации для того, чтобы повести за собой людей в обетованную землю экономической рациональности.

Среди социалистов не было ни одного человека, который все еще верил бы в коммунизм. Марксизм представлял собой высохший теоретический скелет. Это была невнятная концепция прогресса с размытым линейным пониманием истории без какого-либо значительного содержания. По прошествии многих лет политических изменений сложилось мнение, что имеет значение только специфический анализ специфической ситуации, ответственное управление и разрешение кризисных ситуаций. Таким образом, цветок модернизации оказался в пустой вазе. Посткоммунистическая политическая элита хотела жить в нормальном, жидущемся на консенсусе, свободном от идеологий мире. Поскольку на тот момент желаемый консенсус назывался Вашингтонским, было естественным то, что эти политические управленцы восприняли международный дискурс. Они стремились привлечь капитал, считая, что это будет способствовать развитию работоспособного общества. Функционирующая демократия должна была быть доступной каждому, кто имел желание проголосовать.

Такой политический курс мог существовать на фоне необходимости создания институтов, преодоления препятствий на трудном пути смены режима, необходимости экономической стабилизации, демократической консолидации и исторического вступления в ЕС. Такой политический курс мог существовать, пока левым не надо было определять свою политическую идентичность. Пока на протяжении почти десятилетия правые заново отстраивали свою базу, задачами левых было управление кризисом, проведение политики приватизации, оставленной незавершенной правыми

правительствами, и дружелюбное отношение к Западу.

Венгерские Новые правые появились на политической сцене в 1998 г., проверяя свои новые силы с помощью провокационного и агрессивного поведения. Они стремились любой ценой узаконить свою новую, гордую и очень определенную идентичность. Однако в своем подростковом азарте они зашли слишком далеко. Рвение их приверженцев разбило страну на сходящие на нет силы павшего коммунистического прошлого и кипящие силы нарастающего националистского будущего. Неудивительно, что общество снова повернулось к хорошо известным политическим «старожилам» в 2002 г. Опасения масс вылились в победу левых на выборах. Главным аргументом было то, что время политики символов — нелепого пережитка былых времен — уже прошло. Теперь для успеха нужны были реальные достижения.

Исторический обзор венгерской политики нового века показывает тем не менее, что для успеха левых требовалось нечто большее, чем просто статус «партии мира». Правые возродили свою идентичность, пришло время и другой стороне сделать то же самое, хотя и с большим отставанием. К 2004 г., когда страны Центральной Европы вступили в ЕС, старое мышление, ставящее во главу угла удовлетворение международных ожиданий, «нейтральные», «экспертные» и «свободные от ценностей» политические курсы потеряли какое-либо влияние.

Концепция «смены режима благосостояния», представленная на тот момент премьер-министром Петером Медьеш, была сообразна целям определения весьма серьезной социальной проблемы и борьбы с самым значительным политическим долгом новой системы. Демократия не имеет ценности для людей, пока они живут в бедности. У нации нет ценностей, когда — как отмечал венгерский писатель Дежё Сабо девяносто лет назад — «национальный гимн поется на

голодный желудок». Не имеет ценности и Евросоюз, если он всего-навсего джентльменский клуб для богатых. Нечастично, что и на референдуме по поводу вступления в ЕС, проведенном в 2003 г., и на выборах в Европарламент в 2004 г. явка была на удивление низкой и в Венгрии, и в Центральной Европе в целом. Люди не ощущали, что эти вопросы касаются и их. Не то чтобы существовало некое сопротивление — население оказывало пассивную поддержку. Проблема социального обеспечения осталась нерешенной, и стало ясно, что одного правительства и одного избирательного цикла недостаточно для проведения изменений в этой сфере. Неспособность решить эту проблему в сжатые сроки привело к кризису политических сил, называемых до этого момента «левыми». Хотя в 1990-х гг. они успешно управляли кризисной ситуацией, возникали новые проблемы, которые невозможно было решить при помощи старых методов и старых моделей. Все чаще верное решение требовало стратегического мышления, способности к инновациям и преданности политическим ценностям. Новые проблемы не имели отношения к решению технических задач, антикризисному управлению или модернизации, они затрагивали политическое содержание социальной демократии. И о таких ценностях должны были говорить не эксперты, но политики. «Экспертные знания» бесполезны, когда дело доходит до выбора политических ценностей. Лишенные ценностей элитаристские политические курсы не могли не вызвать новой волны популизма.

Тем не менее обещание обновления социалистической партии в контексте «третьего пути» казалось довольно многообещающим. С ним связывалась надежда, что после полутора десятилетий посткоммунизма все наконец встанет на свои места. Казалось, что левые перестали вести себя как правые, и наоборот. В Центральной Европе 1990-х гг. все обсто-

яло иначе: пока левые были заняты приватизацией, правые строили нацию. Это должно было прекратиться. Некое изменение, обновление было необходимо, и экс-коммунистический социализм должен был быть пересмотрен, равно как и политика Запада. Влияние антиглобалистского движения пошло на спад после 11 сентября 2001 г., новая социал-демократическая политика когда-то успешного третьего пути столкнулась с необходимостью обновления. Приходилось размышлять над тем, станет ли результатом кризиса неолиберализма 2000-х гг. крах его левоцентристских альтернатив или же он приведет к возрождению националистского популизма.

То, что произошло в Венгрии после 2004 г., было погружением страны в текущие проблемы западного мира. Длительный переходный период завершился, новые проблемы региона больше не носили «переходный» характер. Существует множество типов капитализма и несколько форм демократии. По истечении первой декады нового века были исчерпаны возможности для развития зародившегося внутри страны технократического политиканства, призывающего «следовать» и «догонять» и оформившегося исключительно благодаря внешнему влиянию, и отрицавшего автономию и социальный контекст.

В 2004 г. премьер-министра Медьешти сменил Ференц Дьюрчань, более молодой и динамичный социалист, чье восхождение рассматривалось как достойный политический ответ левых на фигуру Орбана. Премьер-министр Дьюрчань смог удержать у власти коалицию социалистов и либералов в результате успешной предвыборной кампании 2006 г. Он показал, что по личностным характеристикам стоит ближе к лидеру Фидеса, чем уравновешенный Медьешти, поэтому он и смог победить своих правых противников. С 2004 г. до конца десятилетия резкая поляризация страны выражалась в усиливающейся персонализации политики,

сконцентрированной вокруг двух лидеров: Орбана (Фидес) и Дьюрчана (Венгерская социалистическая партия). После нескольких лет нахождения у власти социал-либеральное правительство, возглавляемое Дьюрчанем, многими воспринималось как «иосифистское» из-за направленности сверху его модернизационных реформ, а также слишком технократическое, оторванное от народа и коррумпированное. Противостояние политических лагерей привело к открытому антиправительственному протесту осенью 2006 г., который завершился столкновениями протестующих с полицией. Хотя Орбан и проиграл выборы два раза подряд, он смог решить долгосрочную политическую задачу — обеспечить создание общественной базы для новых правых и добиться крайней поляризации венгерской политики. Наконец, отчасти в результате глобального экономического кризиса 2008–2009 гг. Орбан смог снова объединить политический центр и вернуться в новый парламент с квалифицированным большинством.

Целая эпоха подходила к концу, но возможности для популистской политики никуда не исчезли. Вначале она проявилась в форме «депрессии после вступления в ЕС», возникшей из-за социального раскола, а теперь проводится вернувшимся правительством Фидес в ключе возрождения Новых правых как комбинация национализма и неолиберализма. Несмотря на все существующие проблемы, после 1989 г. Венгрия развивалась довольно успешно по сравнению с другими странами мира. Но этот успех подрывается многими неожиданными факторами. Над счастливой историей перехода от диктатуры к демократии нависает угроза отхода от демократических принципов. С лета 2010 г. венгры живут в ситуации, которую они вряд ли могли предвидеть.

Несмотря на то, что «революция за круглым столом» 1989 г. была преимущественно делом рук элиты, боль-

шая часть населения приветствовала новый свободный режим. Они получили возможность путешествовать, смотреть иностранные фильмы и свободно разговаривать на публике. Свободные выборы и представительное правительство, конституционный суд и демократическая оппозиция пустили крепкие корни в Венгрии. Последние двадцать лет были далеко не безоблачными, например, увеличивался разрыв между теми, кто страдал или, наоборот, выиграл от смены режима, между уровнем жизни в столице — Будапеште — и остальной стране, а также между возможностями образованного населения и цыган. Но все же венграм удалось пожить в условиях либеральной демократии. Правящие партии проигрывали выборы. СМИ активно критиковали политиков. Демократия крепко встала на ноги, и страна вступила в Евросоюз.

Но потом случилась революционная победа Фидес на избирательных участках в апреле 2010 г., и некоторые из упомянутых выше процессов обратились вспять. Многие не верили своим глазам: разве возможно повернуть вспять историю? Можно ли перекрыть демократии кислород в течение нескольких недель, месяцев? Более того, возможно ли совершить обратный переход к полуавторитарному режиму в составе ЕС?

Хотя Фидес и поддержало 53% избирателей, из-за особенностей пропорциональной избирательной системы эта доля превратилась в две трети мест в парламенте. Имея за собой подавляющее большинство парламентариев, правительство Фидес могло — и желало — внести поправки в основной закон. Лидер партии Виктор Орбан говорил об этой победе, как о «революции», заявляя о необходимости фундаментальных политических изменений, представляемых как «воля народа». Орбан даже объявил о создании новой «системы национального сотрудничества», которая должна прийти на смену «трудным десятилетиям»

либеральной демократии. В своеобразной популистской манере он представил «декларацию национального сотрудничества» — текст, который обязательно должен был быть вывешен во всех учреждениях государственного управления.

Несмотря на то, что в предвыборной кампании Фидес ничего не говорилось о таких шагах, правящее большинство приступило к фундаментальной реструктуризации политической системы. Государственные учреждения были переименованы в правительственные. Последними же, задействованными в сфере государственных служб, стало легко пренебрегать, что при этом было и вполне законно. Центральное и местное государственное управление стало в высокой степени политизированным. Все основные посты в независимых учреждениях заняли функционеры Фидес. Налогообложение за предыдущие периоды было введено в качестве наказания для сотрудников предыдущих правительств. Кампании национального уровня были запущены против «криминальных элементов» предыдущих правительств, а также некоторых групп интеллигенции. Правительственная пресса яростно нападает на философов — последователей Дьёрдя Лукача, в т.ч. на Агнеш Хеллер и других ученых, получавших весьма щедрое государственное финансирование для проведения исследований. Националистская пропаганда обрушилась на андеграундных художников и актеров.

Вопреки общим европейским стандартам стала реализовываться редкая комбинация антисоциальных политических курсов. Введя фиксированную систему налогообложения, кабинет министров надеялся заручиться поддержкой состоятельного населения за счет интересов малоимущих. Снизилась пособия бездомным и безработным, в то время как средства выделяются — «в интересах нации» — матерям-домохозяйкам с целью стимулирования деторождения и внедрения традиционной патриархаль-

ной модели семьи. Новые законы о государственном и высшем образовании подразумевают более строгий контроль над учащимися и значительное сокращение числа студентов университетов.

Строгие требования к профсоюзам сильно ограничили право на забастовки, правительство начало кампании против некоторых профсоюзных лидеров, пытаясь дискредитировать профсоюзы. Была создана так называемая антитеррористическая организация, главной задачей которой является личная безопасность Виктора Обрана и членов его правительства. Закон о выборах был изменен прямо перед муниципальными выборами, прошедшими в октябре 2010 г., для того, чтобы снизить шансы попадания малых партий в местные органы власти. Были значительно сокращены полномочия Конституционного суда. Этническим венграм, проживающим за рубежом, было даровано гражданство страны с целью увеличения доли сторонников Фидес. Система частных пенсионных фондов была национализирована в результате сильно напоминающего переворот процесса, в ходе которого людям пришлось обратиться к государственной пенсионной системе. Таким образом, Фидес удалось удержать годовой дефицит на уровне, соответствующем Маастрихтским критериям ЕС. Примечательно, что пока Фидес проводил ограничительную налогово-бюджетную политику, чтобы удовлетворить технократов Евросоюза, в сфере политики он предпринимал шаги, удаляющие Венгрию от остальной демократической Европы. Началась эпоха националистского либерализма.

Формально законопроекты представлялись в виде «поправок» к существующим постановлениям отдельными депутатами от Фидес, а не правительством, что позволило избежать демократических дебатов и ускорить процесс принятия законов. Аналитики и СМИ не успевали за стремительно меняющимся законодательством.

В целом это была попытка «конституционного государственного переворота», предпринятая одним человеком — Виктором Орбаном. Правительство контролировало СМИ (радио и телеканалы), оппозиция потеряла возможность публично выражать свое мнение. Центральная пропагандистская машина распространяла идеи национализма, христианских и семейных ценностей, требовала закона и порядка. В то же время правящее большинство вносило изменения в Конституцию девять раз за последние полгода, что подорвало принципы безопасности, своевременного реагирования и ответственности. Кроме того, в апреле 2011 г. правящее большинство внесло еще одно изменение в Конституцию, ныне называемую Основным законом, и теперь она содержит длинную преамбулу, озаглавленную «Национальное кредо», в которой говорится о христианских ценностях, национальной истории и единении нации как культурного и политического сообщества с интересами государства. Экономические и социальные права служащих были существенно ограничены, если не полностью аннулированы. Страна перестала быть Венгерской республикой, теперь она называется просто Венгрия. Только в одном предложении упоминается то, что страна является республикой. (Если Орбан изымет это предложение из текста, страну с легкостью можно будет превратить в королевство.) Новый президент — Пал Шмитт, бывший олимпийский чемпион по фехтованию, имеющий весьма ограниченные представления о конституционализме. Поскольку он не обладает политической автономией, он может быть легко смещен Орбаном в любое время, когда тот решит покинуть текущий пост и стать следующим президентом. (Повидимому, президент Дмитрий Медведев в 2008—2012 гг. обладал большей автономией при премьер-министре

Владимире Путине, чем Шмитт при Орбане.)

В 2002—2010 гг. Орбан потерпел два поражения: в 2002 г. он проиграл социалисту Петеру Медьешу, а в 2006 г. — другому социалисту — Ференцу Дюрчаню. Особенно унижительным было второе поражение, и с тех пор Орбан двигает жажда мести. Удивительно, что эти поражения не оказали негативного влияния на его неоспоримое лидерство в Фидес, которую он превратил из демократической в иерархичную, централизованную партию, управляемую исключительно им одним. Он попросту переносит модель «партии одного лидера» на все государство (в немецкой прессе такое государство называется *Führerstaat*). Люди напуганы и молчат, опасаясь потерять работу. Популярность Фидес все еще довольно высока, новые налоги не задели напрямую обывателей, а сказались, скорее, на банках и мультинациональных компаниях.

Международной прессе было не просто охарактеризовать новый популистский поворот в Венгрии. Орбана часто сравнивают с такими фигурами, как Путин, Лукашенко, Качиньский, Чавес, Мечьяр, Берлускони, Кемаль Ататюрк, де Голль, Туджман. Некоторые из этих сравнений довольно интересны, но большинство из них не имеют отношения к реальности. Орбан *не похож* на Путина или Лукашенко, потому что венгерские власти не вынуждают покинуть страну оппозиционеров. Несмотря на то, что оба любят футбол, Орбан *не похож* на Берлускони, потому что последний на момент прихода к власти уже владел несколькими телеканалами, в то время как Орбан использовал для захвата СМИ свой новый пост в правительстве.

Качиньский утвердил в Польше «Четвертую республику», но не стал вмешиваться в либеральную экономическую политику страны, несмотря на националистскую риторику. Кроме то-

го, он вскоре потерпел неудачу, т.к. в стране присутствовала сильная демократическая альтернатива. Чавес национализировал определенные отрасли промышленности и запустил кампанию против иностранных инвесторов, но при этом защищал интересы малоимущих, в то время как Орбан, скорее, поддерживает верхушку среднего класса и буржуазию при помощи своей националистской экономической риторики и неолиберальной политики. Де Голль учредил во Франции «Пятую республику», но не подрывал принцип верховенства закона. Туджман был бескомпромиссным националистским лидером, самопровозглашенным основателем «новой Хорватии», в то время как Орбан является, скорее, популистом-оппортунистом, смешивающим левую риторику и правую экономическую политику с национализмом — в той же степени, в какой он готов объединить традиционные ценности с крайне правыми идеями. Он проводит самобытную политику, как Мечъяр делал это в Словакии, но он более последователен в подавлении демократических институтов.

Турецкий лидер Кемаль Ататюрк породил и модернизировал Турцию, введя некоторые западные элементы (например, разделение власти и религии), в то время как Орбан стремится к введению восточных элементов наподобие того, как это происходило в Китае. Он не боится восхвалять эффективность китайского «рыночно-ленинистского» коммунистического капитализма во время визита в Азию, в то же время дома он активно использует антикапиталистические и антикоммунистические настроения. Будучи настоящим политическим животным, чувствующим себя как дома в рамках популистской политики, Орбан непоследователен: добиваясь единения нации при помощи культурно-националистских аргументов, он перераспределяет доходы государства по направлению от бедных к богатым.

Заключение

В этой статье я попытался показать, что популизм одинаково сочетается и с демократией, и с полудемократией, и с полным отсутствием демократии. Он представляет собой трудноопределимое понятие в сфере истории идей и политической науки. Недавние события в Венгрии показывают, что популизм достаточно гибок для того, чтобы служить дополнением неолиберальной политики.

Несмотря на все попытки достичь обратного, в Венгрии все еще имеется многопартийная система, хотя демократическая конкуренция заметно снизилась из-за манипуляций политической системой и СМИ. Свобода прессы постепенно сводится к блогосфере (Facebook и пр.) и оппозиционным журналам, но она все еще существует. Согласно одному из последних рейтингов Freedom House, Венгрия все еще является свободной страной, тем не менее за годы она потеряла семь пунктов и в следующем году может опуститься в категорию «частично свободных» стран. В 2010 г. состоялись свободные и честные выборы, таким образом, правительство Фидес пришло к власти легитимно (если и не придерживалось принципов легитимности в дальнейшем). Эта ситуация является случаем «тирании большинства». Необходимо видимое, массовое и последовательное демократическое сопротивление тенденциям к авторитарному режиму. Венгерское гражданское общество, включающее служащих, студентов, рабочих и другие категории населения, все еще не очнулось от долгого сна. Если Венгрия справится с этим авторитарным популистским вызовом при помощи массового сопротивления, возможно, что в результате демократия только усилится. Текущая ситуация в Венгрии ясно показывает, что демократия несводима к определенным институциональным рамкам, т.к. они могут быть компрометированы. Единственная ее опора — это поддержка преданных и активных граждан.

- ¹ Erdei F. A magyar társadalom a két háború között. Budapest: Magvető, 1984. Доклад, представленный на конференции в Карпо. Опубликовано в *Szárszó*, 1943.
- ² Bozóki A., Sükösd M. (1987) Agrárszocializmus és ideális anarchizmus // *Medvetánc*. 1987. № 2. 293–319; более подробно см. *Magyar anarchizmus* / ed. by A. Bozóki, M. Sükösd. Budapest : Balassi, 1998.
- ³ Szabó D. Az individualizmus csődje // *Huszadik Század*, 1914.
- ⁴ Erdei F. A magyar társadalom a két háború között. Budapest : Magvető, 1984. Доклад, представленный на конференции в Карпо. Опубликовано в *Szárszó*, 1943.
- ⁵ Szabó D. Új magyar ideológia felé // *Auróra, Élet és Irodalom*, 1923.
- ⁶ Némédi D. *A népi szociográfia* // Budapest : Magvető, 1985.
- ⁷ Ignótus P. Népiség és új humanizmus // *A Toll*. 1936. 1 ; Tamás G.M. Ahogyan az ember forgószeiben viselkedik // *Valóság*. 1992. 30 (10). P. 78–92.
- ⁸ Borbándi G. *A magyar népi mozgalom*. New York : Püski, 1983 ; Gomgós G. A harmadik út és a népi mozgalom // *Hitel*. 1989. February 1. P. 17–19 ; Gyurác F. A populizmus értelmezéseiről // *Hitel*. 1992. 4 (9). P. 32–43.
- ⁹ *A népi-urbánus vita dokumentumai, 1932–1947* / ed. by P.Sz. Nagy. Budapest : Rakéta, 1990.
- ¹⁰ Ignótus P. A demokrácia feladata // *Cobden*. November 1936.
- ¹¹ Bozóki A. Egy “ingerlékeny” urbánus. Ignótus Pál és kora // *Századvég*. 1988. 6–7. P. 244–264.
- ¹² Percz L. A nép és az ő barátai: változatok a jobboldali populizmusra // *Kritika*. 1992. 1. P. 13–16.
- ¹³ Szalai P. A magyar radikalizmus helyzete 1945–1947 között a *Haladás* című hetilap tükrében : рукопись. 1987.
- ¹⁴ Ionescu G. Eastern Europe // *Populism: Its Meaning and National Characteristics* / ed. by G. Ionescu, E. Gellner. London : Weidenfeld and Nicholson, 1969. P. 117.
- ¹⁵ Bibó I. Levél Borbándi Gyulához // *Bibó István: Válogatott tanulmányok* / ed. by T. Huszár, I. Vida. Budapest : Magvető, 1986. P. 307.
- ¹⁶ Csoóri S. *Nappali hold*. Budapest : Püski, 1991 ; Csurka I. *Vasárnapi jegyzetek*. Budapest : Püski-Magyar Fórum, 1991.
- ¹⁷ Cf. Népiek és urbánusok — egy mítosz vége? // *Századvég*. 1989. 2.
- ¹⁸ Agócs S., Medvigy E. *A magyarság esélyei. Lakitelek*, 1987. *A tanácskozás hiteles jegyzőkönyve* // Budapest–Lakitelek : Antológia–Püski, 1991.
- ¹⁹ Az MDF alapítólevele // *Hitel*. 1988. November. P. 50–51.
- ²⁰ Az Magyar Demokrata Fórum programja // *Hitel*. 1989. May 10. P. 50–52.
- ²¹ Radnóti S. Most hirtelen téli mesék képei kielevenednek // *Kritika*. 1992. P. 6–10 ; Bozóki A. The Metamorphoses of the Hungarian Democratic Forum // *East European Reporter*. 1992. 5 (2). P. 63–66.
- ²² Csurka I. Néhány gondolat a rendszerváltozás két esztendeje és az MDF új programja kapcsán // *Magyar Fórum*. 1992. August 20. P. 9–16.
- ²³ Csurka I. Keserű háterszág // *Magyar Fórum*. 1992. December 31. P. 8–9.
- ²⁴ Csurka I. Jogunk van arra, hogy törvényt tegyünk // *Magyar Fórum*. 1993. February 18.
- ²⁵ Csurka I. A liberális jogállam hazugsága // *Szárszó Fórum*. 1993. August 25.
- ²⁶ Эта мысль, как будет показано ниже, четко прослеживается в риторике Венгерской партии справедливости и жизни.
- ²⁷ Kis J. Gondolatok a közeljövőről // *Magyar Hírlap*. 1992. December 24.
- ²⁸ Greskovits Cf.B. Dominant Economy, Subordinated Politics: The Absence of Eastern Europe. Working Paper No. 1. CEU: Department of Political Science, 1993 ; see also Greskovits B. *Political Economy of Protest and Patience*. Budapest-New York : Central European University Press, 1997.
- ²⁹ *Torgyán* / ed. by Cf.M. Tarján. Budapest : Danube Budapest Rt., 1991.
- ³⁰ Maczó A. *A nép kalodája*. Budapest : Püski, 1991.
- ³¹ В 1998–2001 гг. Йожеф Тордьан занимал пост министра сельского хозяйства и развития села в правительстве Орбана. Тем не менее могущественная в свое время Партия независимых собственников не набрала и одного процента голосов на выборах 2002 г., таким образом, политическая карьера Тордьана подошла к концу.
- ³² Bozóki A., Sükösd M. Civil társadalom és populizmus a kelet-európai demokratikus átmenetben // *Mozgó Világ*. 1992. 18 (8). P. 100–112.
- ³³ Fehér F., Heller Á. Jobboldali permanens forradalom // Fehér F., Heller Á. *Kelet-Európa “dicsőséges forradalmai”*. Budapest : T-Twins, 1992. P. 197–202.

- ³⁴ Последователи Дьёрдя Крашшо в 1989–1991 гг. состояли в Венгерской октябристской партии.
- ³⁵ Bíró Z. *Elhervadt forradalom*. Budapest : Püski, 1993 ; Pozsgay I. 1989. *Politikuspálya a pártállamban és a rendszerváltásban*. Budapest : Püski, 1993.
- ³⁶ Более подробная информация предложена в *Szárszó Fórum*. 1993. August. 1(1–8). P. 23–30.
- ³⁷ Bauer J. Lakitelektől Kenderesig — és vissza? // *Népszabadság*. 1993. 4. P. 25.
- ³⁸ Körösenyi A. Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító politológiai perspektívából // *Századvég*. 2001. Vol 5. P. 3–38.
- ³⁹ Petőcz G. Forza Hungaria! Olasz-Magyar párhuzamok // *Hol a határ? Kampánystratégiák és kampányetika* / ed. by M. Sükös, M. Vásárhelyi. Budapest: Élet és Irodalom, 2002. P. 232–240.
- ⁴⁰ Более подробную информацию можно найти в речи, произнесенной Виктором Орбаном в Университете физической культуры 9 апреля 2002 г., см. выпуски *Népszabadság* и *Magyar Nemzet* за 10 апреля 2002 г.
- ⁴¹ Körösenyi Cf.A. Vezérdemokrácia és az antik orátorok // *Demokrácia és politikatudomány a 21. Században* / ed. by M. Szabó. Budapest : Rejtjel, 2002. P. 54–76.
- ⁴² Например, см. интервью Йожефа Дебрецени с Виктором Орбаном после выборов в Debreczeni J. *Orbán Viktor*. Budapest : Osiris, 2002.
- ⁴³ Были сформированы вновь или реанимированы такие группы, как «Совесть 88», движение «Разобщенная Венгрия», а также гражданские группы вроде «Союза за нацию», движения «Вперед, Венгрия!», «Движения апрельской молодежи» и т.п. См.: Papp L.T. Action Hongrie // *Élet és Irodalom*. 2002. August 2 ; Относительно амбивалентных отношений гражданских кругов и Венгерского гражданского союза см.: Elek I. Amatőrség és anarchia a polgári körökben // *Népszabadság*. 2002. October 1.

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Магистерская программа «Политическая экспертиза» по направлению «Политология»

Новая магистерская программа МГИМО (У) МИД России нацелена на формирование у слушателей компетенций, необходимых специалисту-политологу и международнику для работы в сфере политической экспертизы. МГИМО-Университет традиционно ориентирован на создание российской экспертно-аналитической школы, которая позволила бы формировать здраво и самостоятельно мыслящих граждан, способных решать сложные российские и мировые проблемы, одновременно способствуя возрастанию интеллектуального потенциала российского общества. Основной целью программы является практико-ориентированная подготовка экспертов в области публичной политики и политического менеджмента, способных работать как в государственном секторе, так и в бизнес-структурах, НПО.

В каждой профессии есть своя «вершина», для политолога это, безусловно, квалификация политического эксперта. Экспертно-аналитическая деятельность в сфере политики требует высочайшей квалификации, ума, таланта, способности к неординарным и творческим решениям. Такие люди были во все исторические эпохи, правители всех времен и народов нуждались в них — советниках, помощниках, экспертах. Сегодня в развитом обществе экспертиза — целая система деятельности, объединяющая профессионалов, обладающих специальными знаниями и навыками. Эта система деятельности нацелена на оценку политической реальности, целесообразности осуществляемых политико-экономических программ, прогнозирование развития событий и просчитывание их последствий. Специфика магистерской программы «Политическая экспертиза» заключает-

ся в том, что на ее базе готовятся эксперты, которые, хорошо зная свою страну, ее проблемы и методы управления, одновременно обладая знанием иностранных языков, могут выступать экспертами международных организаций в области реагирования на разнообразные проблемы и «вызовы», с которыми наша страна сталкивается на международной сцене.

Магистерская программа:

- *во-первых*, обеспечивает формирование знаний и навыков в сфере политического анализа, экспертно-аналитической работы и оценке проблемных ситуаций;
- *во-вторых*, формирует знания и навыки в сфере политического проектирования и подготовки государственных решений в административной и законодательной областях, а также в сфере взаимоотношений бизнеса и государства, государства и НПО по разработке соглашений и управленческих программ;
- *в-третьих*, обеспечивает знания и навыки в сфере политменеджмента и политуправления на стратегическом и оперативном уровнях.

Магистратура «Политическая экспертиза» имеет **три специализации**:

1. *Политические рынки и политические риски.*
2. *Информационно-аналитическое обеспечение деятельности властных структур.*
3. *Общество, государство, бизнес: экономические стратегии партнерства.*

Специализированный профиль «Политические рынки и политические риски» обусловлен необходимостью преподавания продвинутых курсов в области политиче-

ской науки по профилю сравнительной политологии в форматах организации политической сферы и управления ею как в Российской Федерации, так и за рубежом. Традиционные интерпретации политики как сферы преимущественных взаимодействий государства и гражданского общества не исчерпывают существенно усложнившуюся структуру и организацию данной сферы. Существует необходимость освоения современного массива знаний генезиса политических рынков и технологий управления ими в целях снижения транзакционных издержек в отношениях между субъектами рынка и минимизации политических рисков ключевых акторов в осуществлении их стратегий.

Обучение в рамках данной специализации предполагает освоение специфики как административных, так и маркетинговых измерений современной политики. Особое внимание предполагается уделить рассмотрению субъектного измерения современных политических рынков и овладению технологиями межсубъектных взаимодействий на политических рынках глобального и национального уровней политики, включая технологии политического лидерства и элитного рекрутинга. Программа научит, как овладеть технологиями менеджмента рисками, т.е. выпускники программы будут обучены технологиям минимизации рисков на примерах процессов политической модернизации и трансформации в странах Европы и Америки, в отношениях бизнеса и государства, в осуществлении административных реформ, в интеграционных процессах на постсоветском пространстве. Особое внимание будет уделено формированию практических навыков работы в области прикладной политики — анализу политических текстов, подготовке политических текстов и выступлений, технологиям символической политики и др.

Специализация «Информационно-аналитическое обеспечение деятельности

властных структур» нацелена на практико-ориентированную подготовку экспертов в области публично-государственной политики и политического менеджмента, т.е. связи с государством в социально-политическом процессе. Выпускники программы должны обладать комплексом компетенций, знаний и навыков, позволяющих проводить самостоятельный прикладной анализ и экспертизу, проектировать решения и осуществлять управленческие воздействия в области взаимодействия с органами государственной власти.

Целью обучения в рамках **специализации «Общество, государство, бизнес: экономические стратегии партнерства»** является подготовка высококвалифицированных специалистов по вопросам экономического анализа политических процессов. Программа нацелена на формирование компетенций, позволяющих использовать полученные теоретические и практические знания в информационно-аналитической и организационно-управленческой деятельности, как в государственных учреждениях, так и в частных корпорациях, международных организациях и НПО. В учебном плане этой специализации упор сделан на сравнительное изучение стратегий экономического партнерства общества, государства и бизнеса. Особое внимание уделяется вопросам государственно-частного партнерства и особенностям работы транснационального и российского бизнеса.

Гибкий учебный план магистерской программы предполагает сбалансированное изучение общенаучных дисциплин и дисциплин специализации. Кроме того, слушатели имеют возможность в дополнение к освоению дисциплин продвинутого политического профиля получить базовые экономические и юридические знания, что позволяет сформировать уникальные индивидуальные образовательные траектории.

Курсы в рамках специализаций читаются в основном силами кафедр **факультета политологии МГИМО-Университета** (*декан — профессор, доктор политических наук, доктор философии А.Д. Воскресенский*), ведущими профессорами-международниками МГИМО, а также приглашенными специалистами-практиками и иностранными преподавателями. Занятия по прикладным вопросам взаимодействия власти и бизнеса ведут сотрудники Центра развития государственно-частного партнерства, а также ведущих министерств и ведомств Российской Федерации.

Учебный процесс осуществляется в лучших традициях отечественной высшей школы с использованием современных методик преподавания, новейших научных разработок, передового опыта зарубежных вузов. Особое внимание уделяется практическим знаниям и умениям, которые повышают конкурентоспособность выпускников на рынке труда. В программе преобладают интерактивные формы обучения: круглые столы, ситуационный анализ, ролевые игры, презентации, мастер-классы, коллективная работа над групповыми проектами.

В рамках программы осуществляется подготовка кадров для Министерства иностранных дел России, федеральных и региональных органов исполнительной власти, крупных российских и зарубежных компаний, работающих на российском рынке, а также для научно-исследовательских институтов системы РАН. Предусмотрена возможность прохождения практики в министерствах и ведомствах России (Минэкономразвития России, ВЭБ, Центре развития государственно-частного партнерства МГИМО, иных профильных структурах и организациях). Также существует практика стажировок наиболее успешных студентов в зарубежных вузах Великобритании, США, Китая и др.

Основным иностранным языком в магистратуре является *английский*.

Выпускники программы будут обладать необходимой квалификацией для того, чтобы трудоустроиться в качестве:

- кадровых дипломатов и сотрудников международных организаций;
- чиновников сферы государственной власти;
- политических аналитиков, консультантов, управленцев, специалистов в области GR НПО и бизнес-структур;
- международных обозревателей и редакторов СМИ;
- преподавателей высшей школы и научно-исследовательских работников.

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Соруководители программы:

*доктор философских наук, профессор
Алексеева Татьяна Алексеевна,*

*доктор политических наук, профессор
Оксана Викторовна Гаман-Голутвина.*

Руководитель специализации «Общество, государство, бизнес: экономические стратегии партнерства»:

кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономической политики и государственно-частного партнерства Завьялова Елена Борисовна.

Руководитель специализации «Политические рынки и политические риски:

доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой сравнительной политологии Оксана Викторовна Гаман-Голутвина.

Руководитель специализации «Информационно-аналитическое обеспечение деятельности властных структур»:

доктор философских наук, профессор, заведующая кафедрой политической теории Алексеева Татьяна Алексеевна.

Координатор программы — Апанович Мария Юрьевна.

Телефон для справок

(495) 434-93-27,

e-mail: apanovich@mgimo.ru

Почтовый адрес программы:

119454, Москва, проспект

Вернадского, дом 76.

ИНТЕРВЬЮ С ДЕКАНОМ ФАКУЛЬТЕТА ПОЛИТОЛОГИИ МГИМО (У) МИД РОССИИ А.Д. ВОСКРЕСЕНСКИМ О МАГИСТЕРСКОЙ ПРОГРАММЕ «ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА»

С 2013 г. в МГИМО-Университете осуществляется набор на новую магистерскую программу «Политическая экспертиза». Об особенностях и конкурентных преимуществах программы рассказал декан факультета политологии МГИМО (У) МИД России А.Д. Воскресенский.

— *Алексей Дмитриевич, как возникла идея создания магистерской программы «Политическая экспертиза»?*

— Идея разработки магистерской программы МГИМО по направлению «Политология» существовала на факультете давно. Сначала политологическая программа функционировала в рамках двуязычной англо-русской программы «Российская политика», но эта программа встретила экономические трудности в процессе реализации. Затем по предложению Алексея Демосфеновича Богатурова, первого проректора МГИМО, была создана англоязычная программа «Politics and Economics in Eurasia», которая продолжает активно развиваться благодаря усилиям его учеников и коллег.

С 2010 г. началась разработка концепции специализированной русскоязычной программы политологического профиля «Политическая экспертиза». Необходимость такой программы была продиктована повышением в российском обществе требований к содержанию и качеству учебного процесса на магистерском уровне обучения, завершающегося получением первой специализированной профессиональной степени магистра политологии.

За последние четыре года на факультете произошло полное обновление учебного плана бакалаврского уровня подготовки. Параллельно с этим мы стремились сформировать специализированные компетенции, необходимые политологу-международнику для работы в сфере политической экспертизы. Этот процесс был связан с поиском адекватной ниши для политологов на российском образовательном и исследовательском пространстве. Так в МГИМО была создана новая магистерская программа по направлению «Политология», нацеленная на практическую подготовку универсальных экспертов в области публичной политики, способных работать как в государственном секторе, так и в бизнес-структурах и НПО.

С открытием программы «Политическая экспертиза» завершается фундаментальное обновление учебных планов факультета как образовательного и исследовательского института «полного цикла» (т.е. осуществляющего подготовку политологов всех уровней — от бакалаврского до докторского). Эта подготовка тесно связана с исследовательской и публицистической деятельностью наших исследователей через существующий на базе факультета журнал «Сравнительная политика» и различные издательства: Издательство МГИМО, «Аспект Пресс», «РОССПЭН» и др. Именно поэтому основной костяк преподавателей магистерской программы будут составлять сотрудники факультета политологии.

Таким образом, к своему грядущему в 2014 г. 15-летию факультет политологии

МГИМО подходит полностью обновленным как с содержательной, так и с организационной точки зрения.

— **В чем особенность программы «Политическая экспертиза»?**

— В каждой профессии есть своя «вершина», для политолога это, безусловно, специальность политического эксперта. Экспертно-аналитическая деятельность в сфере политики требует высочайшей квалификации, ума, таланта, способности к неординарным и творческим решениям. Такие люди были во все исторические эпохи. Правители всех времен и народов нуждались в них — советниках, помощниках, экспертах.

Сегодня политическая экспертиза — целая система деятельности, объединяющая профессионалов, которые обладают специальными знаниями и навыками. Эта система деятельности нацелена на оценку политической реальности, целесообразности осуществляемых политико-экономических программ, прогнозирование развития событий и анализ их последствий.

Специфика магистерской программы «Политическая экспертиза» МГИМО заключается в том, что на ее базе готовятся эксперты, которые хорошо знают специфику российских политических процессов и одновременно обладают знанием иностранных языков. Такие специалисты смогут выступать экспертами международных организаций в области разнообразных проблем и «вызовов», с которыми наша страна сталкивается на международной сцене.

— **На кого ориентировано направление и кого Вы планируете выпускать?**

Наша программа:

- обеспечивает формирование знаний и навыков в сфере политического анализа, экспертно-аналитической работы и оценки проблемных ситуаций;

- формирует знания и навыки в сфере политического проектирования и подготовки государственных решений в административной и законодательной

областях, а также в сфере взаимоотношений бизнеса и государства, государства и НПО по разработке соглашений и управленческих программ;

- обеспечивает знания и навыки в сфере политменеджмента и политуправления на стратегическом и оперативном уровнях.

Программа «Политическая экспертиза» имеет три специализации, возглавляемые ведущими специалистами в своих видах деятельности и обеспеченные высококлассным профессорско-преподавательским составом:

1. Политические рынки и политические риски (профессор О.В. Гаман-Голутвина).

2. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности властных структур (профессор Т.А. Алексеева).

3. Общество, государство, бизнес: экономические стратегии партнерства (доцент Е.Б. Завьялова).

Учебный процесс осуществляется в лучших традициях отечественной высшей школы с использованием современных методик преподавания, новейших научных разработок, передового опыта зарубежных вузов. Особое внимание уделяется практическим знаниям и умениям, которые повышают конкурентоспособность выпускников на рынке труда. В программе преобладают интерактивные формы обучения: круглые столы, ситуационный анализ, ролевые игры, презентации, мастер-классы, коллективная работа над групповыми проектами. В рамках программы нами осуществляется подготовка кадров для Министерства иностранных дел России, федеральных и региональных органов исполнительной власти, крупных российских и зарубежных компаний, работающих на российском рынке, а также для научно-исследовательских институтов системы РАН. Предусмотрена возможность прохождения практики в министерствах и ведомствах России (МИД, Минэкономразвития, ВЭБ), крупных

российских и транснациональных компаниях и др. Предусмотрены стажировки успешных студентов в зарубежных вузах Великобритании, США, Китая и др.

Выпускники программы смогут трудоустроиться в качестве:

- кадровых дипломатов и сотрудников международных организаций;
- экспертов и советников сферы государственной власти;
- политических аналитиков, консультантов, управленцев, специалистов в области GR НПО и бизнес-структур;

- международных обозревателей и редакторов СМИ;

- преподавателей высшей школы и научно-исследовательских работников.

Качественная подготовка на одном из старейших и известнейших факультетов политологии России гарантирует выпускникам программы успешное трудоустройство и интересную работу по специальности.

*Управление магистерской подготовки
МГИМО-Университета*

10 ЛЕТ МАГИСТЕРСКОЙ ПРОГРАММЕ «ПОЛИТИКА И ЭКОНОМИКА РЕГИОНОВ МИРА» ПО НАПРАВЛЕНИЮ «ЗАРУБЕЖНОЕ РЕГИОНОВЕДЕНИЕ»

Магистратура по зарубежному регионоведению МГИМО (У) МИД России в 2012 г. отпраздновала свой юбилей: уже целое десятилетие она готовит специалистов в области регионоведения и международных отношений, которые заняли достойное место в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства экономического развития, Министерства регионального развития, Аппарате Совета Федерации, ОАО «Рособоронэкспорт», Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации «Ростехнологии» и других государственных структурах. Выпускники магистратуры находят свое призвание в средствах массовой информации, таких как «РИА Новости», «Известия», «*Russia Today*», а также в частных компаниях и корпорациях «РУСАЛ», «АЛРОСА», «КПМГ», «*Toyota*», «*Samsung*», «Сибур Холдинг», «Румянцев и партнеры» и многих других. Многие из выпускников поступили в аспирантуру и пополнили состав преподавателей МГИМО (У) МИД России и других образовательных учреждений.

Магистратура по направлению «Зарубежное регионоведение» продолжает многолетнюю традицию МГИМО-Университета по подготовке международных и обществоведов, специализирующихся на изучении Азии, Африки, Европы, Северной и Латинской Америки. За десять лет существования магистратуре удалось определить свою нишу в образовательной среде и успешно апробировать ряд ключевых курсов, которые определяют основное содержание программы. Они включают в себя

изучение мирового комплексного регионоведения, кроссрегионального анализа, теорий международных отношений и интеграции, методики написания магистерской диссертации, политический анализ, изучение актуальных проблем мировой экономики, процессов модернизации и политической трансформации, политических систем и политических культур, региональных направлений внешней политики Российской Федерации, этнополитических и межконфессиональных конфликтов, проблем безопасности в профильном регионе, этнопсихологии и делового этикета, сравнительного анализа моделей развития различных стран мира и другие дисциплины.

Магистратура выгодно отличает уникальные курсы региональной специализации, которые позволяют связать общенаучную проблематику с процессами, происходящим в том или ином регионе и его ключевых странах. Такой подход позволяет взглянуть на уже, казалось бы, знакомый регион под новым углом зрения и сформировать более глубокое понимание региональных и страновых процессов.

Сохраняя и преумножая традиционные направления, магистратура по направлению «Зарубежное регионоведение» стремится отвечать на вызовы времени и трансформации, происходящие в мире в XXI в. В рамках реализации Национального проекта «Образование» в 2007–2008 гг. была разработана уникальная модульная магистерская программа. Она сочетает углубленное обучение по одной из трех специализаций (мировая политика и международные отношения,

мировая экономика, принятие политических решений и консалтинг) с практическими модулями, развивающими навыки прикладного анализа современной ситуации в конкретной стране (регионе).

К своему десятилетию магистратура по направлению «Зарубежное регионоведение» разработала и внедрила новую переформатированную программу «Политика и экономика регионов мира», которая представляет собой переработанную и усовершенствованную версию традиционных для этой магистратуры курсов и большое количество новых практических курсов, нацеленных на формирование у магистрантов компетенций, необходимых им в будущей работе.

Стержневые курсы в этой программе («Мировое комплексное регионоведение» и «Методика кроссрегионального анализа») читаются д-ром полит. наук, д-ром философии профессором А.Д. Воскресенским, канд. полит. наук доцентом Е.В. Колдуновой, преподавателем А.А. Киреевой. Свое окончательное оформление получили специализации: «Международно-политическая экспертиза и прогнозирование», нацеленная на изучение мировой политики и международных отношений применительно к региональному и страновому уровню (курсы на этой специализации читают д-р полит. наук профессор А.Д. Богатуров, д-р ист. наук профессор Д.В. Стрельцов, д-р ист. наук профессор С.И. Лунев, д-р полит. наук профессор Т.А. Шаклеина, канд. ист. наук профессор Т.В. Юрьева, д-р полит. наук профессор Б.Ф. Мартынов, д-р полит. наук профессор М.В. Стрежнева и др.); «Принятие политических решений и консалтинг», специализирующаяся на внутренней политике, отношениях «центр — регионы», принятии политических решений на внутри-страновом уровне и механизмах взаимодействия бизнеса и государства (д-р полит. наук профессор И.М. Бусыгина, канд. полит. наук доцент Е.В. Колдуно-

ва, канд. фил. наук профессор А.А. Дегтярев, д-р ист. наук профессор С.М. Хенкин и др.) и «Экономика регионов мира», фокусирующаяся на региональном измерении мировой экономики, ее финансовой и энергетической инфраструктуре и сравнении моделей экономического роста стран различных регионов мира (д-р экон. наук доцент С.А. Афонцев, д-р экон. наук профессор О.В. Буторина, канд. полит. наук доцент Н.Ю. Кавешников, д-р экон. наук профессор В.А. Мельянцев).

Помимо этого, в магистратуре предложен для изучения ряд новых курсов, делающих обучение магистров-регионоведов более комплексным и практикоориентированным. Эти курсы предусматривают изучение экономического анализа региональной интеграции и политических рынков, региональных аспектов стратегий развития бизнеса, новых вызовов и угроз в Азии, интеграционных процессов в АТР, механизмов лоббистской деятельности в Европе, Америке и в Азии, торговой дипломатии и других аспектов.

Наконец, было заметно расширено применение инновационных методик на основе компетентностного подхода, целью которых является подготовка магистрантов к практической деятельности и к реалиям работы в государственных и частных структурах. Инновационные методики, такие как «кейс стади», SWOT-анализ, составление интеллект-карт, пресс-релизы, групповые экспертные доклады и проекты, ролевые и имитационные игры, позволяют магистрантам в ходе интерактивной работы качественно и вдумчиво анализировать те или иные проблемы и сформировать собственное мнение, основанное на прочитанных материалах. По словам доцента Е.В. Колдуновой, «благодаря данному подходу достигаются такие образовательные результаты, как свободное владение теоретическим инструментарием и умение применить его на практике, способность

работать в команде и организовывать групповой научно-исследовательский проект (в виртуальной образовательной среде и в ходе практических занятий), навыки чтения и анализа профессиональной литературы» на русском и английском языках.

Например, метод «кейс стади» используется в курсе «Политические системы и политические процессы стран Азии и Африки», где восточный «кейс» разбирается на основе политических теорий, разработанных на Западе, и делаются выводы о степени их применимости для азиатских и африканских стран и об отличии реальности Азии и Африки от теоретических моделей. Метод SWOT-анализа и групповая экспертная работа применяются в ходе курса «Процессы модернизации и трансформации в Азии и Африке», когда магистранты анализируют и сравнивают сильные и слабые стороны, угрозы и возможности моделей модернизации восточных стран, а также делают выводы о перспективах их развития.

Имитационные игры — это неотъемлемая часть курса «Этнопсихология и деловой этикет народов Азии и Африки», т.к. они позволяют магистрантам после предварительного изучения общих особенностей и моделей поведения в восточных социумах использовать и продемонстрировать свои знания на практике под

критическим взглядом модератора и своих коллег-специалистов по региону, которые помогают исправить ошибки общения и ведения переговоров с представителями различных регионов и стран.

Все эти примеры, а также многие не отмеченные здесь показывают, почему магистратуре по направлению «Зарубежное регионоведение» удалось создать интересную и конкурентоспособную программу, выпустившую свыше 200 магистров. За время существования магистратуры несколько десятков магистрантов побывали на стажировках в странах специализации, тем самым выведя свою языковую подготовку на новый уровень, а также в Национальном университете Сингапура (Сингапур) и Абериствитском университете (Великобритания), с которыми у магистратуры существуют соглашения об академическом обмене.

Уже не первый раз присутствующий на защитах магистерских диссертаций по направлению «Зарубежное регионоведение», заместитель министра иностранных дел А.В. Грушко в 2011 г. высоко оценил подготовку магистрантов-регионоведов и отметил высокую потребность МИД в выпускниках магистратуры.

*А.А. Киреева,
преподаватель кафедры востоковедения
МГИМО (У) МИД России*

ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

**Продолжение обсуждения книги
«Восток и политика» (начало № 1, 2012)
Восток и политика: Политические
системы, политические культуры,
политические процессы : науч.-метод.
комплекс / под ред. А.Д. Воскресенского.
М. : Аспект Пресс, 2011.**

Коллективная монография — выдающийся вклад в отечественную и мировую научную литературу о современном Востоке. Она написана большой группой высококвалифицированных специалистов из МГИМО-У МИД России и ряда других высших образовательных и научно-исследовательских учреждений. Данное издание продолжает серию работ, опубликованных коллективом авторов, объединенных усилиями и творческой энергией декана факультета политологии МГИМО профессора А.Д. Воскресенского (см, напр.: «Восток/Запад. Региональные системы и региональные проблемы международных отношений». М. : РОССПЭН, 2002; Политические системы и политические культуры Востока. 2-е изд., М. : Восток — Запад: АСТ, 2007; Конфликты на Востоке: этнические и конфессиональные. М. : Аспект Пресс, 2008 и др.).

Представляемая на премию книга является образцом сочетания научно-теоретических и конкретно-прикладных исследований. В ее обширном первом разделе дается глубокий сравнительный анализ политических систем и политических культур мира с использованием системного подхода к изучению общества и политики. В книге предложены принципы сопоставления политических реалий на Востоке и на Западе, выявлены присущие им черты общего и особенного, найдены основы пространственной организации восточных макрорегионов, дана аналитическая классификация политических систем стран Востока и т.д. Значи-

тельным вкладом в теоретическую политологию является разработка вопроса о специфике политических культур Востока и социокультурных особенностей экономических режимов азиатских и африканских государств.

Второй и третий разделы монографии посвящены исследованию прикладных аспектов политики на Востоке. Во втором разделе рассмотрены политические системы и политические культуры государств Африки и Большого Ближнего Востока. Особое внимание уделено, в частности, мусульманскому праву как отражению специфики исламской политико-правовой культуры. Третий раздел содержит главы, посвященные рассмотрению политических систем государств Большой Восточной Азии — от Индии до Японии.

В четвертом, заключительном разделе редактор книги подводит итог работы, проделанной коллективом авторов книги, предлагает систематизацию общих закономерностей и регионально — страновой уникальности политических систем Востока. Исключительный интерес представляет трактовка отличий моделей политического процесса на Востоке от западных моделей, сведение многообразия политических систем и политических режимов восточных стран к шести основным типам, а также количественный анализ типов правления по регионам. Крупным вкладом в постижение современного состояния и будущего развития Востока является проведенный исследовательским коллективом анализ различных моделей демократии, как правило, не сводимых лишь к западным эталонам, последовательное соотношение политического строя в рассмотренных обществах со спецификой, характером и темпом социальной и экономической модернизации.

Книга «Восток и политика» вносит исключительно большой вклад в про-

гресс нашей политологической науки и в высшей степени достойна внимательного прочтения.

В.В. Наумкин, директор Института востоковедения РАН, член-корреспондент РАН

Политические трансформации на Востоке сквозь призму особенностей политических систем и политических культур

В современной прикладной политологии и практике международных отношений регион Большого Ближнего Востока и Восточной Азии вызывает повышенный интерес, а происходящие там политические процессы занимают первые места в международной повестке дня. Именно из этого региона все больше и больше на международный уровень выходят проблемы, связанные с ядерной угрозой, революциями, борьбой с незаконным оборотом наркотиков, спорными территориями и непризнанными государствами, наряду с все возрастающей ролью Китая в мировой экономике и политике. В этой связи актуальность приобретает исследование, посвященное политическим системам и культурам стран региона, поскольку именно особенности их политических систем являются первопричиной происходящих процессов и перемен.

Научно-методический комплекс «Восток и политика: Политические системы, политические культуры, политические процессы» под редакцией А.Д. Воскресенского представляет собой крупномасштабное исследование особенностей политических систем указанного региона. В нем представлены не только исследования отдельных стран, но также проведен сравнительный анализ восточных политических систем, на основе которого выявляются их общие характеристики.

В книге «Восток и политика» анализу подвергаются политические системы большого списка стран, вызывающих не

только научный интерес, но и политический процесс в которых является предметом многочисленных дискуссий в международном сообществе. Так, важное место занимают проблемы, связанные с Афганистаном — процессом вывода международных сил содействия безопасности (*ISAF*), завершением передачи ответственности за обеспечение безопасности афганским структурам в 2014 г. и перспективы дальнейшего развития страны, а также борьбой с наркотиками и проблемой наркотрафика в Россию и страны Центральной Азии. Немаловажные опасения и многочисленные дискуссии в международном сообществе вызывают ядерные программы КНДР и Ирана, в т.ч. угрозы военного противостояния, особенно со стороны Израиля.

Вместе с тем особый интерес вызывает раздел, посвященный государствам Ближнего Востока, которые с конца 2010 г. переживают сильные потрясения в связи с революциями «арабской весны», вспыхнувшей в Тунисе 24 декабря 2010 г.

С наступлением XXI в. арабский мир накрыли две волны политических изменений и потрясений. Первая — в конце 20 — начале 21 в., когда произошла трансформация экономических и социальных структур, вызванная как внешними факторами — глобальными международными вызовами, тесно затронувшими арабский мир и ставшими первоосновой новых политических процессов в них, так и внутренними, когда к власти во многих странах пришли представители новой молодой элиты, стремившиеся адаптировать старую политическую систему под новые условия и требования современной цивилизации. Все это привело к коренным изменениям в функционировании законодательных органов власти, изменению правового и политического положения самих граждан в государстве.

Однако вторая волна потрясений, вызванная революциями «арабской вес-

ны», начавшейся в Тунисе, перекинувшаяся цепной реакцией на Египет, Ливию, Сирию и обнаружившая свои отголоски в Марокко, Бахрейне, Йемене и ряде других стран, вызвала коренные изменения в политической системе и во многих странах сломала устои, которые не менялись на протяжении десятилетий.

Все это вызвало острую необходимость в изучении тех процессов, которые привели к реформам, которые стали результатом революций, гражданских войн, народных восстаний. В этой связи книга «Восток и политика» является остроактуальной и вызывает научный интерес, поскольку в ней проведено глубокое исследование политических систем и их особенностей в странах Арабского Востока, в которых и скрыты причины происходящих трансформаций.

Авторы книги представили не только узкоспециализированные исследования восточных политических систем и политической культуры региона Ближнего Востока, но и предоставили теоретические характеристики разных типов политических систем, раскрыли понятие политической культуры, выявили ее типологию, провели сравнительный анализ обществ западного и восточного типа по комплексу параметров, указали специфику обществ на Востоке и выявили факторы, обусловившие ее. Все это, безусловно, составляет мощную неотъемлемую теоретическую базу для проведения политических исследований в регионе, в котором представлено многообразие политических культур, а специфика политических систем обусловлена традициями, обычаями и сильным влиянием религиозных норм на политический процесс.

Книга «Восток и политика» была подготовлена накануне происходящих изменений в политической жизни Арабского Востока, связанных с революциями «арабской весны», и является мощным фундаментом для дальней-

ших исследований, связанных с данной тематикой, поскольку в ней отражаются не только особенности политических систем арабских государств, но и исторические факты, предопределившие их социально-политическое развитие, к каковому относится колониальное прошлое большинства арабских государств, оставившее отпечаток на их дальнейшем развитии, а также период построения социализма, повлиявший на особенности партийных систем и т.д.

Современные политические системы арабских стран имеют отличную от традиционных европейских политических систем структуру, в которой немаловажную роль играют традиции и институты, непосредственно не относящиеся к политической сфере, такие как религиозные общины, кланы. Немаловажное влияние на развитие политической системы и политический процесс оказывает так называемая «мозаичность» самого арабского общества, обусловленная разнообразием социальных групп. К таким слоям и группам прежде всего можно отнести коптские общины в Египте, берберов, которые проживают на территории Марокко, Алжира, Ливии, Туниса, Нигера, Египта, Мали; черкесов (Израиль, Египет), курдов (в Ираке, Иране, Сирии, Афганистане, Ливане), которые оказывают не только заметное влияние на ход политического процесса в странах Ближнего Востока, но и зачастую ставят под угрозу целостность государства. Наиболее ярким примером этого служит Иракский Курдистан, политическая элита которого неоднократно заявляла о своих намерениях отделиться от Ирака и провозгласить курдское государство. Восстание туарегов — берберских племен в Мали — и неспособность власти подавить его стали причиной военного переворота в марте 2012 г., смены политической элиты, наряду с увеличившимся влиянием туарегских группировок, которые фактически взяли под свой контроль все крупные города на севере Мали и ве-

дут борьбу с целью создания собственного государства.

Однако, несмотря на сильное влияние многочисленных групп на политический процесс в странах Ближнего Востока, главным вектором и центральной фигурой политической системы остается глава государства. Он наделяется широкими полномочиями не только Конституцией, но и мусульманской доктриной, а в некоторых странах совмещает пост главы государства и правительства, полностью контролируя тем самым процесс управления государством и определяя основные направления внутренней и внешней политики. Так, функции главы государства и правительства в одном лице совмещает Хассанал Болкиах в Бахрейне, Кабус бен Саид в Омане, Абдалла в Саудовской Аравии, Сальва Киир в Республике Южный Судан.

Авторы книги «Восток и политика» для формирования комплексного представления об основных движущих компонентах политических систем Ближнего Востока указывают на важную роль религии во всех сферах жизни общества. Нормы ислама и законы шариата зачастую являются составной частью Конституций, учитываются светским законодательством. Государственный характер ислама обусловил создание органов, уполномоченных по управлению делами религий, при этом в некоторых государствах такие органы формируются при главе государства и выполняют функции консультативно-согласительных органов.

Ислам как религия имеет различные течения, существуют разные толкования его норм, что обусловило появление многообразия школ, идеи которых поддерживаются и находят свое отражение в различных сферах того или иного арабского общества. В этой связи чрезвычайный интерес и актуальность представляет глава «Мусульманское право как отражение специфики политико-правовой культуры мусульманского мира», в ко-

торой дается развернутый этимологический анализ понятий шариата и фикха, их определение в коранических толкованиях и исследованиях зарубежных и отечественных специалистов в области мусульманского права, а также рассматриваются различные правовые школы по изучению мусульманского права.

Еще одним отличительным элементом современных политических систем арабских стран являются национально-этнические и религиозно-общинные отношения, наиболее ярким примером проявления которых служит политическая система Ливана, основанная на конфессиональном принципе, который гарантирует баланс между представителями разных религиозных общин, занимающими высшие государственные посты. Согласно этому принципу, заложенному еще в «Национальном пакте» 1943 г., государство всегда возглавляет христианин-маронит (Ливан — единственная арабская страна, где во главе государства находится представитель христианской общины), премьер-министр назначается из мусульман суннитского толка, председатель Национальной Ассамблеи избирается из мусульман-шиитов, а соотношение христиан и мусульман в парламенте должно быть 6:5.

В книге «Восток и политика» отмечен также такой важный аспект политических систем арабских государств, как сильная роль армии и военной элиты в политическом управлении, что не теряет свою актуальность, но, напротив, усиливает важность данного факта на фоне революций «арабской весны», когда к власти приходят представители военной элиты. Так, например, было в Египте, когда президент Хусни Мубарак под влиянием происходящих в стране беспорядков передал власть в руки Высшего совета Вооруженных сил под председательством Мохамеда Хусейна Тантави.

В разделе, посвященном институтам власти арабских государств, представ-

лен компаративный анализ теоретических оснований функционирования того или иного института, его ролью в политической жизни государства и политическими реалиями в странах Арабского Востока. Так, на основе анализа процесса формирования и конституционных полномочий законодательных, исполнительных и законосовещательных органов Судана (до образования Республики Южный Судан), Алжира, Ливана, Кувейта, Иордании, Марокко, Катара, Омана, Саудовской Аравии, дореволюционного Египта, Туниса, Ливии, Сирии справедливо указывается на второстепенную роль парламентов, обусловленную сильным влиянием многочисленных консультативных органов (в т.ч. и религиозных), в процессе принятия решений, а также традицией «сильной единоличной власти президента, практически полным отсутствием навыков и принципов парламентаризма, отсутствием развитой партийной системы»¹.

Де-юре арабские парламенты в большинстве своем выполняют те же функции, что и традиционно европейские парламенты, однако политическая практика в этом регионе показывает доминирующую роль главы государства, которая не дает законодательным органам предполагаемые полномочия в области принятия решений. В то же время наблюдается усиленная роль законосовещательных органов, наиболее яркие примеры функционирования которых отражаются в политических системах Саудовской Аравии, Катара и Омана. Так, например, в Катаре в соответствии с новой Конституцией 2003 г. Консультативный Совет — Совет Шурры полностью заменяет парламент, осуществляет законодательную власть — «обязан следовать государственной политике, утверждать государственный бюджет, а также осуществлять контроль над исполнительной властью»², при этом 1/7 его членов назначается главой государства — эмиром, а остальная часть —

30 человек — избирается путем прямого, тайного, всеобщего голосования. В Омане Консультативный совет играет достаточно важную роль в процессе принятия законов, фактически по своим функциям также является парламентом и выступает неким проводником интересов общества во властные структуры, поскольку состав его нижней палаты — Консультативного совета — полностью избирается на всеобщих выборах. Все это указывает на то, что Консультативные советы по своей сути представляют собой некий промежуточный механизм, унаследованный из прошлого, с одной стороны, и являющийся прообразом современных законодательных органов власти, с другой.

Важную роль в политическом процессе стран Арабского Востока играет исполнительная власть, которую осуществляет правительство совместно с главой государства. В книге «Восток и политика» функционирование исполнительной ветви власти в регионе рассматривается сквозь призму полномочий, которыми наделен глава государства в соответствии с той или иной формой правления. Особому анализу подвергается система правления в дореволюционной Ливии — Джамахирии, роли и функций главы государства в ней. Однако необходимо указать на общие характерные черты арабских правительств, которые отличают их от правительств западных государств. Так, например, правительства в арабских республиках подчиняются и, по сути, являются подконтрольным органом главы государства. Зачастую статьи, регламентирующие деятельность правительства как органа исполнительной власти, в конституциях арабских государств следуют непосредственно за статьями, регулирующими полномочия президента как носителя исполнительной власти. Исключение здесь составляет Йемен, в Конституции которого правительству — Совету министров — отведена отдельная глава³.

Правительства арабских республик осуществляют контроль за работой исполнительного аппарата, исполнением законов и других нормативных актов. Однако общую политику государства как в политической, так и в экономической, оборонной, социальной и культурной сферах правительство осуществляет в соответствии с распоряжениями главы государства, а также совместно с ним определяет основные направления развития внутренней и внешней политики.

Что касается арабских монархий, то в них глава государства оказывает решающее влияние на функционирование правительства, которое находится в прямом подчинении ему, а «функции кабинета министров сводятся к консультациям и рекомендациям правителю по тем или иным вопросам внутренней и внешней политики и к ее реализации»⁴. И если в современных государствах наблюдается тенденция возвышения органов исполнительной власти, то в арабских монархиях правительство представляет собой некий инструмент, позволяющий главе государства наиболее эффективно осуществлять свои полномочия. В некоторых странах правительство даже находится в личной зависимости от монарха, поскольку его члены являются родственниками монарха, членами его семьи. Так, например, в Саудовской Аравии заместителем председателя Совета министров и министром внутренних дел яв-

ляется наследник престола принц Наиф бен Абдель Азиз ас-Сауд — сводный брат нынешнего короля Абдаллы бен Абдель Азиз ас-Сауда; министром обороны является Сальман бен Абдель Азиз — один из сыновей первого короля Саудовской Аравии Абдель Азиза и т.д.

Авторы книги не обошли вниманием также особенности политических систем стран Юго-Восточной Азии — Таиланда, Вьетнама, Лаоса, Филиппин и др., в которых наряду с тесной связью политики и религии, преобладанием харизматического и наследственно-харизматического типа лидерства остро стоит вопрос соотношения демократических и авторитарных черт в управлении государством.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что научно-методический комплекс «Восток и политика: Политические системы, политические культуры, политические процессы» под редакцией А.Д. Воскресенского представляет собой фундаментальное исследование современных трансформаций, происходящих в регионе Большого Ближнего Востока и Восточной Азии, и представляет значительный и несомненный интерес для исследователей и всех тех, кто интересуется политическими процессами и трансформациями в регионе.

Н.С. Протопопова,
аспирант кафедры сравнительной
политологии
МГИМО (У) МИД России

¹ Восток и политика: Политические системы, политические культуры, политические процессы : науч.-метод. комплекс / под ред. А.Д. Воскресенского. М. : Аспект Пресс, 2011. С.151. [Vostok i politika. Politicheskiye systemy, politicheskiye kultury, politicheskiye process / pod red. A.D. Voskressenskogo. M. : Aspect press, 2011. P. 151.]

² Конституция государства Катар, ст. 76. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/92> [Konstituziya gosudarstva Kater. Art. 76.]

³ Сапронова М.А. Правительство и парламент в арабских странах (правовой статус и политическая практика). М., 2008. С. 175. [Sapronova M.A. Pravitelstvo i parlament v arabskih stranah (pravovoy status i politicheskaya praktikka). M., 2008. P. 175.]

⁴ Демченко А.В. Внутренние факторы формирования внешней политики стран Арабского Востока // Вестник МГИМО. 2010. № 1. URL: http://www.vestnik.mgimo.ru/filesserver/10/vestnik_10-18_demchenko.pdf [Demchenko A.V. Vnutrenniye faktory formirovaniya vneshney politiki stran Arabskogo Vostoka // Vestnik MGIMO. 2010. № 1.]

НА КНИЖНОЙ ПОЛКЕ

И. Дискин. «Россия, которая возможна».
М. : «Юрист», 2011. 175 с.

Как жаль, что книги, которые были бы исключительно важны для лиц, принимающих стратегические решения или участвующих в дискуссиях о будущем России, издаются мизерными тиражами и обычно не доходят до тех, кому предназначены! Боюсь, что такая же судьба, весьма вероятно, ждет и книжку Иосифа Дискина, если бы не конкурс «Общественная мысль», проводимый Институтом общественного проектирования. Таким образом, я предваряю рецензию выводом о том, что данная работа, безусловно, достойна того, чтобы пробиться к читателю.

И. Дискин — реалист. И тем самым он ставит себя между Сциллой утопического мышления — безоговорочной уверенности, что должное обязательно превратится в сущее, будь на то достаточная политическая воля («болезнь», которой наша страна страдает, по крайней мере, со времен Петра Великого), и Харибдой ностальгического традиционализма, исходящего из изначальной детерминированности всего происходящего нашей «особостью» и непохожестью на других (как тут не вспомнить милую-ковскую «Азиопу»!). Автор пытается подойти к проблеме модернизации России без предвзятости, но и без излишнего оптимизма. В самом деле, можно ли создать нечто новое и прекрасное, не оценив «окно возможностей»? Именно в этом смысл матрицы, предложенной автором. Дискин начинает свою работу с рассмотрения основных представлений и мифов об институтах и доминирующих моделях социального действия в современной России. В частности, он подробно останавливается на таких теориях, как «неизменная пассивность населения, создающая всевластие Власти» — «Русская система» (Ю.С. Пивоваров);

«нерыночная природа российских институтов навсегда» — «теория раздатка» (О.Э. Бессонова); «рыночное развитие подмято бюрократической надстройкой» — «Неоэтакратизм» и т.д. Рассмотрев с дюжину подобных конструкторов, он делает вывод о том, что ни один из них не может монопольно претендовать на роль фундамента для новой объяснительной схемы (как бы это ни было обидно для их весьма достойных авторов). Необходимо провести «мозаичную сборку» или, иначе, «синтез окон».

Вполне логичен и следующий вопрос, которым задается Дискин: какие из представлений россиян являются более реалистичными, т.е. могут вносить наибольший вклад при конструировании «мозаичной» конструкции? И снова ему приходится препарировать сложившиеся стереотипы об исконном коллективизме наших сограждан, идеологической зашоренности и т.д. С выводом автора о том, что спецификой России является то, что «процессы рационализации и индивидуализации, происходившие в постсоветский период, не сопровождались адекватными изменениями в механизмах социального контроля и социальной интеграции» (с. 70), вполне можно согласиться. Интересно его идея о «двухсекторальной этике», предполагающей «сильные» взаимодействия на уровне межличностных отношений и «слабые» на безличностном уровне. Отдавая себе отчет в сложностях, которые связаны с такого рода расколотой этикой, Дискин внимательно анализирует генезис и эволюцию институтов, подчеркивая, что среди большинства наших соотечественников сложилась своего рода конвенция в отношении правил игры неформального характера в институциональной среде, далекой от правовых норм и крайне сомнительной с этической точки зрения.

И тогда автор подводит читателя к неизбежному русскому вопросу: что же делать? Ломать сложившуюся практику и образ жизни в соответствии с западными или какими-либо иными стандартами и идеальными типами? И. Дискин выдвигает несколько альтернатив: 1) позитивная эволюция институциональной конвенции, направленная на уменьшение «зазора» между нормами и требованиями закона; 2) негативная эволюция, направленная на упрочение норм конвенции («друзьям — все, врагам — закон»); 3) разрушение институциональной конвенции «сверху» или со стороны улицы с непредсказуемыми последствиями. Понятно, что вероят-

ность реализации этих конвенций весьма различается. Однако, по существу, позитивная эволюция не терпит альтернативности, если мы не хотим разрушения страны.

Автор не столько предлагает повестку дня или дорожную карту, сколько очерчивает общие контуры необходимых действий, открывая поле для дискуссии. Однако дискуссии о реальном, а не о воображаемом. И в этом, на мой взгляд, главное достоинство книги.

**Т.А. Алексеева, д.ф.н., профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
зав. кафедрой политической теории
МГИМО (У) МИД России**

АННОТАЦИИ СТАТЕЙ

Урсула Хоффман-Ланге. Ценностные ориентации и поддержка демократии среди элитных и массовых групп в новых и старых демократиях

Ursula Hoffmann-Lange. Value Orientations and Democracy Support among Elites and Mass Publics in Old and New Democracies

Аннотация: В статье утверждается, что без широкого консенсуса элит по поводу демократических институтов и практик новые демократии остаются хрупкими. В статье рассматривается взаимосвязь поддержки демократии среди населения со степенью элитного консенсуса в отношении демократических ценностей и процедур относительно партийного размежевания.

Abstract: The article argues that without broad elite consensus on democratic institutions and practices new democracies remain fragile. The article studies the association between the support for democracy by the population and the degree of elite consensus on democratic values and procedures across parties.

Ключевые слова: ценности, демократии, элиты, массы, поддержка.

Keywords: values, democracy, elite, masses.

Маурицио Котта. Политические элиты и становление политической системы на примере Европейского Союза

Maurizio Cotta. Political Elites and a Polity in the Making: The Case of EU

Аннотация: Данная статья посвящена исследованию некоторых аспектов этой зависимости посредством анализа процесса европейской интеграции. При помощи анализа институциональных преобразований, последовавших за заключением Лиссабонского договора, отношения национальных элит к европейской форме правления и влияния недавнего кризиса на европейские институты автор статьи предпринимает по-

пытку определить роль элит в развитии наднационального государственного образования и степень воздействия институциональных преобразований на формирование европейской элиты.

Abstract: This paper is devoted to an exploration of some aspects of this relationship through an analysis of the process of European integration. By analyzing the institutional transformation brought about by the Lisbon treaty, the attitudes of national elites toward the European form of government, and the impact of the recent crisis on the European institutions, the article tries to establish the role of elites in the development of a supranational polity, and to ascertain what influence institutional transformations have had on the formation of a genuinely European elite.

Ключевые слова: политическая элита, интеграция элит, смена режима, Европейский Союз.

Keywords: political elite, elite integration, regime change, European Union.

И.С. Крылов. Сравнительный анализ основных механизмов регулирования глобальных экономических процессов

I.S. Krylov. Comparative Analysis of Key Global Economic Governance Mechanisms

Аннотация: В статье анализируются процессы трансформации механизмов регулирования мировой экономики на глобальном уровне. Проводится сравнительный анализ трех основных моделей регулирования мировых экономических процессов (государственная, смешанная, частная).

Abstract: The article analyses current transformations in the system of global economic governance. State-led, mixed and private models of global economic governance are examined in the comparative perspective.

Ключевые слова: глобальное управление, Большая семерка, Большая двадцатка, ВТО, БРИКС.

Keywords: global governance, G7, G20, WTO, BRICS.

А.Г. Большаков. Россия в поиске оптимальной модели постсоветской интеграции: станет ли 2012 год переломным?

A.G. Bolshakov. Russia in a Search of Optimal Strategy for Post-Soviet Integration: Will the Year 2012 be a Turning Point?

Аннотация: Статья посвящена новым интеграционным проектам на сопредельных с Россией территориях, которые реализуются и обсуждаются в настоящий момент на постсоветском пространстве. После двадцати лет постсоциалистического развития по-прежнему неизвестным является потенциал СНГ, дискуссионным представляется широко разрекламированный проект Евразийского Союза. Регионализация постсоветского пространства и локальные интеграционные российские проекты — это реалии современного этапа развития бывшей территории СССР. Доминирующая здесь в экономическом и политическом плане Российская Федерация может выбрать различные варианты интеграции и сотрудничества, в т.ч. и с государствами, которые не были составными частями Советского Союза. Российская элита сделала ставку на развитие национальных интересов, включающих различные интеграционные проекты на постсоветском пространстве, и использует идею воссоздания СССР как одну из идеологем, для привлечения на свою сторону граждан, исповедующих традиционные советские ценности.

Abstract: The article is devoted new integration projects in adjacent territories with Russia which are realized and discussed at the moment on the post-Soviet territory. After twenty years of postsocialist development the potential of the CIS is still unknown, debatable widely advertized project of the Eurasian union is represented. The regionalization of the post-Soviet territory and local integration Russian projects are realities of the present stage of development of the former territory of the USSR. Dominating here in the economic

and political plan the Russian Federation can choose various variants of integration and cooperation, including with the states which weren't components of Soviet Union. The Russian elite has counted on development of the national interests including various integration projects on the post-Soviet territory, and uses idea of a reconstruction of the USSR as one of ideologem, for attraction on the party of the citizens professing traditional Soviet values.

Ключевые слова: постсоветское пространство, сопредельное пространство с Россией, интеграционный проект, региональная международная организация, единое экономическое пространство.

Keywords: the post-Soviet territory, adjacent space with Russia, the integration project, the regional international organization, uniform economic space.

Юри Руус. Элиты этнических меньшинств в посткоммунистических странах: случай Эстонии

Jüri Ruus. Ethnic Minority Elites in Post-Communist Countires: The Case of Estonia

Аннотация: Целью статьи является изучение моделей единства и фрагментации элит этнических меньшинств и их влияние на демократические процессы. В статье делается попытка проанализировать причины, по которым «голос» нетитульных элит не слышен в эстонской политике.

Abstract: The aim of the article is to study the unity versus fragmentation patterns of minority elites and its influence on democratic processes. More generally, the article makes an attempt to analyse the reasons why the “voice” of the non-core elite is not heard within Estonian polity.

Ключевые слова: представительство элит, стратификация, сплоченность, единство, фрагментация.

Keywords: Elite representation, stratification, cohesion, unity, fragmentation.

Юрис Розенвалдс. Проблема «(де)герметизации» политической элиты Латвии и Эстонии: перспективы русскоязычного меньшинства

Juris Rosenvalds. Latvian and Estonian Political Elite's "(De)germentization": The Prospects of Russian-speaking Minority

Аннотация: Развитие межэтнических отношений в Латвии и Эстонии, несмотря кажущуюся схожесть двух стран, происходит различным образом. Причины этих различий кроются как в объективных исторических предпосылках, так и в субъективном выборе политического руководства. При этом важнейшей проблемой в обеих странах остается вопрос включения представителей русскоязычных меньшинств в национальную элиту. В статье проводится сравнительный анализ национальной политики и процесса рекрутирования элит в Латвии и Эстонии с опорой на социологические исследования.

Abstract: Despite certain similarity between Estonia and Latvia, inter-ethnic relations in these two countries develop in significantly diverging directions. This difference is caused both by intrinsic historic reasons and conscious choices of the political leadership. One of the major aspects of inter-ethnic relations for these two countries is the issue of integration of representatives from the Russian-speaking minorities into national elites. The article, building upon sociological studies, provides comparative analysis of national policies and processes of elite formation in Estonia and Latvia.

Ключевые слова: межэтнические отношения, национализм, русскоязычное меньшинство, теория элит, Прибалтика, Латвия, Эстония.

Keywords: inter-ethnic relations, nationalism, Russian-speaking minorities, elite theory, Baltic States, Latvia, Estonia.

Андраш Бозоки. Популизм как дискурс венгерских элит

András Bozóki. Populism as a Discourse of Hungarian Elites

Аннотация: С конца XIX в. популистские движения составляют весомый компонент политической жизни Венгрии. Попытки оценить популизм оказались такими же неоднозначными, как и попытки описать его, предпринимаемые как политиками, так и наблюдателями. Анализ его эволюции показывает, что он не связан с традиционным делением политических сил на левые и правые, а представляет выражение существующей в обществе неудовлетворенности устоявшимися элитами. В статье демонстрируется меняющийся характер венгерского популизма на различных этапах истории страны. Особое внимание уделяется содержанию и значению популистской политики в современной Венгрии.

Abstract: Since the end of the 19th century populist movements emerged as significant actors of the Hungarian politics. The attempts to assess populism appeared to be as ambiguous, as the attempts by politicians and pundits to describe it. The study of its development demonstrates that it is not linked to the traditional division between left and right, but represents dissatisfaction with the established elites in the society. The article considers changing nature of Hungarian populism on different stages of national history. Specific attention is devoted to the content and value of populist policies in the current Hungary.

Ключевые слова: популизм, Венгрия, национализм, либеральная демократия, Фидес, элитизм.

Keywords: populism, Hungary, nationalism, liberal democracy, Fides, elitism.

Аннотации подготовлены

**О.Г. Харитоновой, И.А. Истоминым,
А.Г. Большаковым, Е.В. Колдуновой**

ОБ АВТОРАХ

Алексеева Татьяна Александровна — зав. кафедрой политической теории МГИМО (У) МИД России, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

Бозоки Андраш — профессор политологии Центрально-Европейского университета (Венгрия).

Большаков Андрей Георгиевич — доктор политических наук, заведующий кафедрой конфликтологии Казанского федерального университета.

Воскресенский Алексей Дмитриевич — профессор, доктор политических наук, доктор философии (Манчестерский университет), декан факультета политологии МГИМО (У) МИД России, главный редактор журнала «Сравнительная политика».

Котта Маурицио — профессор, Ph.D., директор Центра изучения политических изменений, Университет Сиены (Италия).

Cotta Maurizio — Prof., Ph.D., Director Centre for the Study of Political Change (CIRCaP), University of Siena (Italy).

Крылов Иван Сергеевич — аспирант кафедры мировых политических процессов МГИМО (У) МИД России.

Наумкин Виталий Вячеславович — доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент РАН, директор Института востоковедения РАН.

Протопопова Наталия Сергеевна — аспирант кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

Розенвалдс Юрис — доктор социологии, профессор, декан факультета социальных наук Латвийского университета (Латвия).

Руус Юри — Ph.D., старший научный сотрудник Университета Тарту (Эстония).

Ruus Jüri — Ph.D., senior research fellow, University of Tartu (Estonia).

Хоффман-Ланге Урсула — профессор Университета Отто Фридриха в Бамберге (Германия).

Связь с авторами осуществляется через редакцию.

Контактная информация: e-mail: avtor@lawinfo.ru

и sravnitpolit@mail.ru

Мнения и оценки, содержащиеся в публикуемых материалах, могут не совпадать с позицией Редакционной коллегии журнала

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

При направлении материалов в журнал просим вас соблюдать следующие требования.

Редакционный совет и редакция журнала рассматривают материалы оригинального характера, не публиковавшиеся ранее и не принятые к публикации другими журналами. Они должны быть присланы по электронной почте и представлены в редакцию на бумажном носителе вместе с электронным носителем в следующих объемах:

- статья — 10–25 страниц — 20000–75000 печатных знаков со всеми сносками и пробелами,

- обзор, рецензия, информация — не более 3 страниц,

- иные материалы, либо материалы объемом более 15 страниц — по согласованию с редакцией.

При определении объема материала просим исходить из таких параметров:

- текст печатается на стандартной бумаге А-4 через 1,5 интервала,

- размер шрифта основного текста 14,

- сноски можно печатать через 1 интервал,

- размер шрифта 12,

- поля: слева 3 см, сверху, справа и снизу — 2 см.

При ссылках на авторов в тексте следует указать инициалы и фамилию, в сноске, наоборот, сначала фамилию, затем инициалы автора; обязательно привести название публикации, источник — место, год, номер, страница. *Ко всем ссылкам на русском языке необходимо добавлять транслитерацию на английском языке.* Пример: Богатуров А.Д. Великие державы на Тихом океане. История и теория международных отношений в Восточной Азии после второй мировой войны (1945–1995) / А.Д. Богатуров. М. : Конверт-МОНФ, 1997 [Bogaturov A.D. Velikie derzhavy na Tihom okeane. Istorija i teorija mezhdunarodnyh otnoshenij v Vostochnoj Azii posle vtoroj mirovoj vojny (1945–1995). М. : Konvert-MONF, 1997].

При использовании нормативного акта следует указать в тексте его вид (Федеральный закон, Указ Президента Российской Федерации и т.д.), дату (день принятия — цифрами, месяц — словом, год принятия — четырьмя цифрами, т.е. например, 12 декабря 2006 г.), привести в кавычках полное

(без сокращений) наименование (в т.ч. не РФ, а Российской Федерации). В этом случае в сноске достаточно указать источник публикации. Можно привести в тексте вид, дату и без кавычек сокращенное наименование акта, дающее правильное представление о документе. Тогда в сноске надо привести полное название акта и источник публикации.

Все сноски размещаются после текста статьи. Нумерация сноска сквозная (1, 2, 3 ...).

На первой странице материала после заголовка помещаются фамилия и инициалы автора, а в подстрочнике — фамилия, имя, отчество, должность и место работы, ученая степень — при наличии. Например: доцент кафедры (ее название) факультета (название факультета, название вуза), кандидат юридических наук.

После заголовка, фамилии и инициалов автора размещается краткая аннотация статьи (не более 3 абзацев) и ключевые слова (не более 5) на русском и английском языках.

На последней странице в обязательном порядке автор подписывает материал. Здесь же приводятся:

- фамилия, имя, отчество автора (полностью);

- должность и место работы, учебы (с правильным наименованием факультета, вуза, учреждения и т.п.);

- ученая степень (при наличии);

- точные контактные данные:

- адрес — служебный и (или) домашний, с индексом;

- телефон(ы) (стационарный, мобильный) и факс (с кодом);

- адрес электронной почты.

Статьи и материалы принимаются при наличии рецензии или рекомендации соответствующих кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений, либо двух известных ученых, научного руководителя (для аспирантов).

Статьи необходимо направлять на e-mail по двум адресам: avtor@lawinfo.ru и sravnitpolit@mail.ru или по адресу: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д.26/55, стр. 7.

При несоблюдении перечисленных требований присланные материалы не рассматриваются.