

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПОЛИТЭКС

POLITECH

Научный журнал. Издается с 2005 года

2020. Том 16, № 2



ИЗДАТЕЛЬСТВО САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Учредитель:

Санкт-Петербургский государственный университет

Редакционный совет:

Н. А. Баранов (д-р полит. наук, профессор, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС)

Е. Ю. Вятр (д-р полит. наук, профессор Варшавского ун-та)

П. Дуткевич (д-р наук, профессор Карлтонского ун-та)

С. Г. Еремеев (д-р экон. наук, профессор, ректор Ленинградского гос. ун-та им. А. С. Пушкина)

М. В. Ильин (д-р полит. наук, профессор, ординарный профессор Национального исследовательского ун-та «Высшая школа экономики», рук. Центра перспективных методологий социально-гуманитарных исследований ИНИОН РАН)

А. П. Клемешев (д-р полит. наук, профессор, ректор Балтийского фед. ун-та им. И. Канта)

В. И. Пантин (д-р филос. наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) Российской академии наук)

С. П. Поцелуев (д-р полит. наук, профессор, профессор Южного фед. ун-та)

И. В. Радиков (д-р полит. наук, профессор, и. о. зав. кафедрой Санкт-Петербургского гос. ун-та)

Р. Саква (профессор Кентского ун-та, член Королевского института международных отношений)

Е. Б. Шестопал (д-р филос. наук, профессор, зав. кафедрой Московского гос. ун-та им. М. В. Ломоносова)

А. Ю. Шутов (д-р ист. наук, профессор, декан факультета политологии Московского гос. ун-та им. М. В. Ломоносова)

Редакционная коллегия:

А. В. Курочкин (д-р полит. наук, профессор, и. о. декана факультета политологии Санкт-Петербургского гос. ун-та) — главный редактор

О. В. Попова (д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой Санкт-Петербургского гос. ун-та) — заместитель главного редактора

Т. В. Агарин (д-р наук, дир. Центра изучения этнических конфликтов Королевского ун-та Белфаста)

В. А. Ачкасов (д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой Санкт-Петербургского гос. ун-та)

Г. Баккен-Кнапп (профессор Гетеборгского ун-та)

Р. Бэкер (профессор Торуньского ун-та)

Г. И. Грибанова (д-р социол. наук, профессор, зав. кафедрой Санкт-Петербургского гос. ун-та)

В. А. Гуторов (д-р филос. наук, профессор, зав. кафедрой Санкт-Петербургского гос. ун-та)

А. Н. Данилов (д-р социол. наук, профессор, чл.-кор. НАН Беларуси, зав. кафедрой Белорусского гос. ун-та)

Р. Карамачу (Гейдельбергский центр в Южной Азии, Германский дом науки и инноваций)

И. В. Мирошниченко (д-р полит. наук, доцент, зав. кафедрой Кубанского гос. ун-та)

Н. М. Мухарямов (д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой Казанского гос. энергетического ун-та)

Г. Ю. Никипорец-Такигава (канд. филос. наук, доцент, зав. кафедрой, декан гуманитарного факультета Российского гос. соц. ун-та, профессор Кембриджского ун-та)

О. Д. Сафонова (канд. полит. наук, доцент Санкт-Петербургского гос. ун-та)

Л. В. Сморгунув (д-р филос. наук, профессор, зав. кафедрой Санкт-Петербургского гос. ун-та)

Г. Соотла (профессор Таллинского ун-та)

И. Н. Тарасов (д-р наук, профессор, профессор Балтийского фед. ун-та им. И. Канта)

А. П. Цыганков (Ph.D., профессор Калифорнийского ун-та)

Ю. П. Шабаев (д-р ист. наук, профессор, зав. сектором Коми научного центра УрО РАН)

А. А. Ширинянец (д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой Московского гос. ун-та им. М. В. Ломоносова)

Д. А. Будко (канд. полит. наук, ассистент Санкт-Петербургского гос. ун-та) — ответственный секретарь редколлегии

Свидетельство о регистрации СМИ № ФС77-29520 от 14 сентября 2007 г. (Роскомнадзор)

Адрес журнала в Интернете — <https://politex.spbu.ru/>

Содержание

Методология политической науки

<i>Sootla G., Gutorov V.</i> Policy analysis in uncertain and ambiguous context: Agenda for methodological pluralism	184
<i>Волков В. А.</i> Формирование концептуальных оснований экологической идеологии	210

Современные политические процессы и технологии

<i>Гуторов В. А., Мошняга В., Турко Т.</i> Республика Молдова и безвизовый режим: проблемы и решения	225
<i>Самарин Я. В.</i> Демократия в условиях сетевого общества: проблемы и перспективы	251

Ближневосточный политический процесс

<i>Абальян А. И.</i> Ближневосточная политика Российской Федерации в пост-советский период: динамика развития	263
<i>Ланцов С. А.</i> Терроризм на Ближнем Востоке: основные этапы эволюции	282
<i>Мутагиров Д. З.</i> Что и кто мешает курдскому народу реализовать свое право на самоопределение?	293
Contents	303

**POLICY ANALYSIS IN UNCERTAIN
AND AMBIGUOUS CONTEXT: AGENDA FOR
METHODOLOGICAL PLURALISM***

Georg Sootla

Tallinn University,
25, Narva mnt, 10120 Tallinn, Estonia; georg.sootla@tlu.ee

Vladimir Gutorov

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; gut-50@mail.ru

In this article we demonstrate why and how in the Western science of policymaking a challenge posited by empirical behaviouralism aimed at reforming the over-politicised policy process along the analytical-rational lines in 1950s did not succeed. However, it produced a meaningful shift in understanding the policy process and it formed by the 1970s a completely new conceptual context and discourse on the policy process. As a result, by the new millennium the positivist and constructivist perspectives, that are located at the opposite ends of the continuum of methodological presumptions, started to complement each other and even to intermingle at the level of providing practical policy solutions. In the first part we analyse how the cognitive limits and uncertainty of the context forces to re-focus policy analysis from substantive issues to the policy arena design, and to work out conceptions of interactive policymaking. Simultaneously several concepts of constructivist social science (frames, learning, narratives) were applied and adapted in the positivist perspective. We demonstrate why constructivist-interpretivist policy analysis could not for a long time get to the forefront of practical policy analysis. We demonstrate how the application of the pragmatist approach made it possible to develop the conception of design rationality. Overall, we explore the framework in which different methodologies would complement each other in providing policy advice and analysis from different practical angles.

Keywords: policy analysis, interactive policymaking, policy frames, policy learning, wicked issues, design rationality, method of critical dialogue.

In this review article¹ we would like to demonstrate why and how in the Western science of policymaking a challenge posited by empirical behaviouralism aimed at

* This research was supported partly by the Estonian Research Council with a personal grant "PUT1485 A relational approach to governing wicked problems" and EU project Horizon 2020 857366 "Migration and Integration Research Network"; the article was prepared partly with the support of the Russian Foundation for Basic Research and the Expert Institute for Social Research, project No. 20-011-31349 "Liberal values in the modern world: the main trends of transformation".

¹ This article is based on forthcoming extensive textbook Sootla G., Kalev L. Policy process and policy analysis. Tallinn, 2020.

reforming the over-politicised policy process along the analytical-rational lines in 1950s did not succeed [Hoppe, 2010]. However, it produced a meaningful shift in understanding of the policy process and it formed by 1970s a completely new conceptual context and discourse on the policy process. As a result, by the new millennium the positivist and constructivist perspectives, that are located at the opposite ends of continuum of methodological presumptions, started to complement each other and even to intermingle at the level of providing practical policy solutions. We could even speak about emergence of a kind of methodological pluralism on the real policy analysis [Thissen, Walker, 2013].

In the article we focus, *firstly* the adaptation of positivist-rationalist conceptions of the policy process to practical challenges of policy analysis and its failures coming largely from that intent. *Secondly*, we intend to indicate on the main turning points, when positivist paradigm started to complement and then intermingle with constructivist approach. Their methods become complementary (but in no way similar) in exploring the policy process in extremely complex, uncertain, ambiguous and ambivalent task and institutional environment. Both started to draw on such a core concepts central for policy analysis like frames, policy learning, uncertain context, narratives etc. This emergence of compatibilities largely draws on the imbueing of ideas and presumptions of pragmatist methodology from both — from positivist (Charles Lindblom) and constructivist (Martin Rein) — ends. Thirdly, the purpose of this article is also to indicate the possible ways of the re-assessment of the role of Soviet time psychology (Vygotski, Leontiev, Galperin) as well as dialectical Marxist logic [Ilyenkov, 1977], not to speak about works of Merab Mamardashvili, in developing the new — pragmatist — understanding of current politics and government in Russia (see: [Glassmann, 2001]).

POLICY ANALYSIS AS EXPERT'S DRIVEN PLANNING AND PROGRAMMING: LIMITS OF RATIONAL ACTOR AND POLICY DESIGN

In the end of 1940s H. Laswell's developed a couple of basic ideas in developing the policy sciences. This was basically aimed to increase the role of evidence, analytical stance and planning methods in policymaking, where then largely political consideration "Who Gets What, When, and How" determined policy decisions. At the core of this shift was the turn to behavioural² methodology² in the policy analysis, which already has proved its value in economics and decision-making (operation studies). This Lasswellian purpose was summarized in Wildavsky's famous mission of "speaking truth to powers" [Wildavsky, 1979]³. This program was also an instrumental response to the current military competition with Soviet Union and to its planning system in ensuring country's competitiveness in military contest. This accompanied

² There is necessary to differentiate the term "behavioural" as general methodology for social theory from of "behaviourism" in psychology (see: [Falter, 2011]).

³ However, a year later in the UK Macmillan edition [the phrase "Speaking truth to power" was omitted in the title and "The art and craft of policy analysis" was not incidentally set instead at the forefront [Wildavsky, 1980; cf: Wildavsky, 2018, p. XIX–XXVI].

in the transfer a successful Planning, Programming and Budgeting System (PPBS) and RAND type analytical centres from the defence area to the policymaking in civic domains in the US. This shift enhanced the role of policy analyst as an academic field. But even more it makes policy analysis into a large branch of business activity with its powerful lobby [Radin, 2000]. However, expectations that extensive application of theoretical-rational planning methods would reduce a highly political (and value laden) orientation in the policy process, did not justified expectations. The PPBS boom resulted already in 1960s in failures of various policy programs in US.

These general trends were mirrored in three articles of classics of positivist policy science in mainstream journals of policy sciences American Political Science Review and Public Administration Review. *Firstly*, already in 1961 Robert Dahl published the article "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest". He summarizes his analysis: "The scientific outlook in political science can easily produce a dangerous and dysfunctional humility: the humility of the social scientist who may be quite confident of his findings on small matters and dubious that he can have anything at all to say on larger questions... So far, I think, the impact of the scientific outlook has been to stimulate caution rather than boldness in searching for broad explanatory theories" [Dahl, 1961, p. 772].

Secondly in 1969 a founder of behavioural theory of political systems David Easton [Easton, 1957] published twelve years later the manifesto of post-behavioralism. He wrote: "Behavioural science conceals an ideology of empirical conservatism. To confine oneself exclusively to the description and analysis of facts is to hamper the understanding of these same facts in their broadest context. /.../ It unwittingly purveys an ideology of social conservatism tempered by modest incremental change" [Easton, 1969, p. 1052].

Third, the founding dean of Graduate School of Public Policy, University of California at Berkley Aron Wildavsky warned about the overestimation of practical application of fashionable Planning, Programming and Budgeting method in the policy support: "A belief in the desirability of policy analysis — the sustained application of intelligence and knowledge to social problems- is not enough to insure its success, no more than to want to do good is sufficient to accomplish noble purposes. /.../ It is clear that those who introduced the PPB system into the federal government in one fell swoop did not undertake a policy analysis on how to introduce policy analysis into the federal government" [Wildavsky, 1969, p. 170].

On the one hand, this indicated a serious impasse in developing behavioural policy-analytical expertise. On the other hand, it indicated the healthy reflective stance of the positivist mainstream in defining its cognitive boundaries and also further conversions of this analytical stream to real tool for policy analysis.

LIMITS OF COGNITION AND THE POLICY PROCESS

Mainstream of policy science which based on positivist presumptions were at the outset sceptical about the presumption of rational actor as the practical theory. Herbert Simon and Charles Lindblom developed from different theoretical angles a fruitful debate on why and how to *simplify individual choices* in the conditions of lim-

ited human cognitive capacities and the complexity of the reality in order to ensure purposeful/intentional promotion of its aims. *Cognitive bricolages* become a general tool for increasing actors' intentionality and practical effectiveness in the policy and decision-making in contexts where a completely rational premise could not be followed at the outset. This was clearly *perspectivist* turn in positivist tradition, i.e. to the presumption that the reality could be conceived only from the limited angle, which is caused by limited cognitive capacities of actors as well as its practical embeddedness in complex social reality. Herbert Simon developed from empirical behaviouralist positions in his "Administrative behaviour" in 1940s the theory of *subjective rationality* (see: [Zittoun, 2014])⁴. The decade later [Simon, 1957] he introduced a famous concept of **bounded rationality**. He insisted, that instead drawing on the *positive feedback loops* and selecting the **best alternative** from all possible multiple options, *the median actor* is simplifying his/her task and using *the negative feedback loop* to cast off the non-acceptable options, and thus chooses the first **satisficing** option (see in detail also: [Morgan, 2007]). I. e. it is enough when an actor is able for surely to avoid harmful choices. Later Simon specified that procedural rationality or intellectual processes would be sufficient for rational actions [Simon, 1996, p. 25]. Most importantly, Simon identified many simplifying heuristics (rules of thumb), which an actor is using when he/she is making choices in the complex context. Organisation is the main instrument which ease the choices and enables the individual purposeful behaviour. Those ideas transformed widely into the policy science.

Charles Lindblom did not satisfied with such a purely cognitive focus in analysing the limits of policy-making decisions. He explored the decision mechanisms from the angle of pluralist political science (see: [Lindblom, 1958; 1979]). Thus, he further contributed to the exploration of the reasonable behaviour and decisions and already started to rely on premises of pragmatism and offered a distinct interpretation of *practical rationality*. He developed the model of decision-making, which, *firstly*, recommend to break the policy issue into smaller pieces in order to make the issues simpler and easier to the fast analysis and for targeted political debates. *Secondly*, he suggested to draw on a set of simplifying and focusing **strategems** or shortcuts, *à la limited successive comparison* or tools of **disjointed incrementalism** to ease the analytical work of civil servants and politicians. This strategy of "quick and dirty" analysis [Radin, 2000; Colebatch 2010; 2011] spreads widely also in the practice. For, actual policymaking faces the hard time-limits and the need to proceed fast incremental solution in the context of heavy overload of policy agenda in developed democracies. *Thirdly*, the policymaking as reaching solutions between various stakeholders in a policy arena, who have different political interests, looks like **muddling through** of initial ideas. It results in decisions, which draws on previous experience and enables to add only marginal change to ensure only visible benefit and to lower risks of losses for every participant. F. Scharpf demonstrates, that overall welfare ef-

⁴ In other words, it is not because an individual is incapable of enumerating and calculating all move sequences in chess that he does not play chess. Indeed, the individual mixes intuition and subjective rationality to reduce the number of options until he reaches a number he can calculate, and then makes his choice [Zittoun, 2014, p. 47].

fects of such incremental muddling through is larger than the effects of comprehensive reform projects, which tend to fail or result in least improvements *vis-a-vis* costs than initially expected [Scharpf, 1997, p. 247]. This concept gives a hint already to *relational/ transactional* approach in explaining the political landscape, which originated from Dewey (see: [Dewey, Bentley, 1949, p. 131–143]).

This trend of **simplification of the substance (or program content)** of the policy analysis continues further within different positivist traditions. First of all within positivist tradition the **framing theory** emerged, which take from Simon idea of cognitive heuristics. Tversky and Kahnemann developed **the prospect theory**, which analysed specific cognitive biases of individual choices. The knowledge of those biases (or heuristics) enables to influence intentionally the actor's choices (in advertising, but also in politics) but also to make them more beneficial for actors. This theory was used later by Nikos Zahariadis in its conception of agenda-setting [Zahariadis, 2003]. He presumed that framing of policies enable positively to manipulate with public as well as politicians perceptions of policy in order to focus their attention on certain policy issue in the decision-making agenda. Later, the *nudging theory* was developed on that basis which provide different techniques of directing ordinary citizens choices towards optimal trajectories from the perspective of policy aims' as well as their individual welfare gains [Thaler, Sunstein, 2008].

In 1980s the concept of the **policy learning** as the interactive process of preference change was developed by Paul Sabatier in his theory of policy advocacy coalitions [Sabatier, 1986; 2007]. Simultaneously Elinor Ostrom in the framework of new institutionalist economics and Fritz Scharpf in the framework of actor-centred institutionalism definitively relinquish the presumption of pre-defined preferences of rational actors (see: [Ostrom, 1998; 2005; Scharpf, 1997]). They demonstrated how in the course of repeated interactions and mutual learning of actors the stable agreements and trust as institutional patterns emerge. This makes not only possible the promotion of rational, but also the Pareto-optimum outcomes (as compared with Nash equilibrium). I. e. the policy learning makes the positive sum game as a regular practical outcome of collective action. Nobel prize winner Douglass North demonstrated already that individual choices are not only determined by institutional frames, but also by individual *mental maps*, which frame practical-historical experience through specific lenses. Those were already clearly constructivist flavour in the theories on new institutional economics [Torfing, 2011, p. 1883].

In sum. The issues of the substance of policy or its program contents has relapsed more and more into background of the policy process. Simultaneously, because of increasing complexity of policy's task environment issues of steering of the policy arenas and the art of fitting different stakeholder's preferences and inputs into the integrated policy solutions becomes at the forefront in the theory as well as in the policy practice. Robert Hoppe summarizes this turn as the shift "from 'speaking truth to power' to 'making sense together'" [Hoppe, 1999].

POLICY AS THE ART AND CRAFT OF RECONCILING AND INTEGRATING ACTORS IN THE POLICY PROCESS

This shift in the focus of policy analysis cumulated gradually however in works of mainstream positivist research. **The first** step of Garham Allison was merely the hint (see: [Allison, 1969]). In analysing decision-making in US during Caribbean Missile Crisis in 1962 he revealed that the elaboration and making of **substantive choices** based on technical effectiveness was only one and — even in so uncertain (let say, catastrophic) context — not the major dimension of the policy decision. The major aspects of decision were firstly, political games, which aimed in improving better positions of actors in the domestic political landscape, and secondly, organisational (agencies) networks, which were rather resistant to flexible solution in extremely uncertain context and tried to rely on established routines and identities⁵. One can imagine, what would be the proportion of these dimension in less volatile and catastrophic policy contexts: the role of organisational variables and political steering issues become in this very influential study at the forefront.

The second trigger was much radical. Herbert Simon followers M. Cohen, J. March and J. Olsen published in 1972 the breaking article “Garbage Can Model of Organisational Choice”. This classical sample of empirical behaviourism pictures the organisation as organized anarchy and decision-making in it — as a *spontaneous process* of filling the decision agenda (which was like the garbage can) by different actors. I. e. the decisions in such organisations look like the spontaneous output of incompatible inputs of actors⁶. This article’s ideas bifurcated the understanding of the policymaking. On the one hand, the new-institutional theory of politics emerged, which brought back institutional or *integrative* logic into the chaotic world of purely *aggregative* politics, explored in empirical behaviouralism (see: [March, Olsen 1983; 1984; 1989]).

On the other hand, based on “garbage can” concept John Kingdon developed a new-style theoretizing about the policy process in “Agendas, Alternatives and Public Policies” [Kingdon, 1984]. He triggered a substantially new angle in interpreting policy process and policy analysis in positivist tradition. In this vision the policy process was pictured (from the perspective of empirical behavioralism) **as a chaotic process** of cooking the “primeval soup” in the policy community. *Policy community* was the concept which fuses the official decision-making actors and semi-official set of different actors and stakeholders, who deals with the policy process in their everyday activities. Thus the very substance of policies — policy problems and solutions — are worked out in this policy community. However, problems and its definition, and solutions have presented in this picture as a relatively different and autonomous streams in this primeval policy soup-cooking. Much frequently policy solutions become at the forefront of policymaking as much feasible/practical perspectives as compared with problem definition, which are largely ambiguous and passive complaints from differ-

⁵ A bit later the concept of *the logic of appropriatedness* is becoming a central concept of new institutionalism. [March, Olsen, 1984].

⁶ This was empirical study of the board of faculty of social science at the University of California, Irvine, where authors worked.

ent stakeholders. Only after the politically feasible solutions are accepted at decision arenas, the problems become “attached” to solutions as merely legitimating, or at least not decisive triggers of political decisions. This reverse logic of problems/solutions sequence means, that the policy is far from being the linear process of solving the problems; rather the policy is actually *non-linear ant iterative* process of finding politically acceptable and practically feasible solutions by political elites or whoever are dominating at the point of legitimate decision-making in society (see: [Conklin, 2006; Zittoun, 2016]). In such a way the policymaking process could *adapt to* the extreme uncertainty and ambiguity of the *problem-situations*. The concept and dynamic of the policy community was later developed by Rhodes (1988) into the theory of governance in policy networks.

The third shift was triggered by William Dunn [Dunn, 1981; 2002]. He draws on the Toulmin’s “informal logic” of practical reasoning and argumentation [Toulmin, 2003]. Dunn offers a dynamic conception of policy *argumentation* that moves from empirical data to the conclusions via a normative warrant and its backing. Of special importance is the model’s incorporation of rebuttal arguments and qualifications to the concluding claims or recommendations [Fischer, 2006, p. 229]. Thus Dunn’s argumentation focuses on not only on *ideational variables and practical reason* in working out policy solutions, which has been the domain of constructivist thought, but he also combines different data which are provided drawing on different methodologies.

What policy analysis learned from those shifts in the policy theory? The presumption of the scientific method is that it should discover a hidden order of the world: through the establishing causations and influencing causes we can predict, change or at least adapt to the reality in directions which are preferable to human existence. What they faced in the policy analysis was the increasing uncertainty and ambiguity, which could produce largely spontaneous outputs even in the realm of intentional activities. I. e. the reality should not explored only from the perspective of order or regularities (Demokritus’ paradigm). This vision should be at least complemented by exploration about how some kind of order would emerge from such overall contingency (Heraklitus’ paradigm).

Hence, the increasing reliance of positivist policy theories on constructivist concepts, like policy argumentation, practical knowledge, policy framing, policy learning, ideational variables, narratives etc. was not coincidental. Those concepts are substantial not only as simplifying tools, but also *ways of generalizing* or ordering in the context of extreme uncertainty and also making analysis practically resultative (see: [Hajer, Laws, 2004]).

Especially crucial has been the introduction of concepts of policy frames. Frames are formative lenses of interpretation of actor’s practical world, which is a perfect mental map (North) in orienting actor’s in their everyday practices. Frames are also lenses of interpretation of *actor’s interests* in policymaking process. However, different frames are as a rule not directly compatible because their inner logic is substantially different. For instance, we cannot state that a peasants’ statements that sun is rising and setting is wrong as compared with astronomer’s statement that actually the Earth is revolving in a way we start to see the Sun and later we cease to see it. Moreover, this practical frames are not testable on truth because these views of ac-

tors are adequate for promoting practical aims (and outcomes). Hence, the purpose of policy analysis is not choosing the right (best) way of reasoning, but in bridging those frames and interests which are interpreted through these frames. This is exactly what the new angle on understanding of the policy process presumes.

Some scholars could avoid this drawing on the positivist presumption of self-interested actor's in policy networks, who are playing political games at different arenas (see: [Susskind, McKearnan, Larmer, 1999; Susskind, 2006; Koopenjan, Klijn, 2004; 2016]). They developed the conception of *interactive policymaking*, which saw a source of successful policymaking in a more skilful *management* of those arenas. They suggest to break the policy process into *parallel and multi-tier arenas* where actors, composing different patterns of interactions, are searching for the new *configurations* of problems and solutions which patterns accidentally coinciding with their interests. For reaching to the mutually acceptable solutions they expected to draw on three devices. *Firstly*, basically they expect to reach through skilful *nudging of actors foreground visions* of expected utility to reach a set of *tiny consensus* of gamers on certain issues; whereas at the same time they continue to search the other such emergent patterns, where actors with different interests would find satisficing patterns of consent. *Secondly*, managers of such policy arenas should patiently direct actors to different aspects of problems and solutions, but at certain point they should use the *stopping rule* [Conklin, 2006]. This means the halting the endless process of finding solutions and post-hoc legitimizing the achieved solution in order to optimize the policy costs and time frame. Actually this is the only way to reach consensus in uncertain context. *Thirdly*, the agreements on *decision package* are formed, in which different sub-solution would have various fit with actor's preferences; besides agreement on long term balancing of interests of actors would be achieved in the framework of "policy packages". This strategy of *managing complexity* is substantially different from the *unfolding of contingency*.

F. Baumgartner and B. Jones have earlier explored such spontaneous emergence of new policies through punctuation mechanisms of stable policies [Baumgartner, Jones, 1993]. Hence, they are using the un-linear or bifrucational logic of changes on which usually constructivists authors are drawing. These punctuations means the break-through in the stable policy community and its integrated ideology, which could happen in some peripheral policy arena; hence the new frame of the policy could spread further to the whole policy domain. This happens because new actors who enter into the policy process would trigger *firstly*, the *issue or problem extension*. The extension of the old exploratory field means the emergence of new dimensions of an issue because of new actors with new visions and ideas come into the policy community. This in turn could cause, *secondly*, the *attention shift*, which results in the redefinition of the problem and re-constitution of the policy community which is handling the policy issue in a domain. Our example was the study of punctuation and redefinition of the drug addiction policy in Estonia. In 1990s the problem was considered primarily as criminal policy issue and handled by policy community, which consists predominantly of officials from law and order agencies. At the beginning of 2000s the drug addiction practice spill over into the middle class youth. The problem definitions shifted and was identified as the social problem, which presumes

rehabilitation policy. Hence, the officials and NGO from social and health protections as well as prevention policy tools started to prevail in the policy community and in defining the problem-situation [Tang, 2004].

F. Baumgartner and B. Jones draw heavily on system's theories concepts of positive and negative feedback loops in exploring policy decisions and outcomes on chaotic and unpredictable policy context. The policy outputs emerged as a result of spontaneous re-couplings of subsystems (see: [Managing..., 2009]). In this approach which remains largely in the framework of positivist methodology the *ideational* variables (issue extension, attention shift, new ideas and angles of problem definitions) started to play a central role in explaining policy outcomes.

THE EVOLUTION OF THE ROLE OF POLICY ANALYST

These shifts in the evolution of the policy process and its theories has perfectly summarized by H. Colebatch and B. Radin in the evolution of roles of policy analyst (Table 1) [see: [Colebatch, 2010; Radin, 2000)].

Table 1. Evolution of roles and skills of policy analyst

Role of analyst	Mission of analyst	Skills of analyst
Scientific — neutral analysis	Analysis of best alternatives	Statistics, research design, qualitative methods
Expert of the policy domain	Support to the formation of policy substance in the policy domain	Domain expert and speaker for the domain
Advisor, advocate of the policy	Advocacy and justification of policy proposals	Knowledge of political landscape, presentation and legitimization skills, purchase of specific analysis
Design and coordination of policy networks and arenas	Ensuring the targeted debate and quality of decisions	Facilitation and mediation of arenas, psychology of conciliation, generalizing policy outputs

This table indicates that the initial role of *scientific analysis* and focus of the *program design* have gradually narrowed down. Simultaneously the analyst becomes, firstly, as *policy advocate* and salesman in supporting his/her political masters. Secondly, the role of expert as *policy coordinator* becomes at the forefront simultaneously with the expertise in *communication and conflict solution*.

THE RISE OF CONSTRUCTIVIST-INTERPRETIVE STREAM IN THE POLICY ANALYSIS

We evidenced that majority of policy issues has moved towards the uncertainty, ambiguity and contextual focus, which is basic ontological premise of constructivists methodology. These trends as we see presumed the application of more sophisticated *positivist methods* to the policy analysis and forced to adapt by them many *concepts of the policy analysis* characteristics to constructivist approach. However, the demand of constructivist approaches for the policy analysis in government remained for a long time limited. Why?

Constructivist-interpretivist stream in the policy analysis flashed rather early with breaking insights concerning the policy process. Sir Geoffrey Vickers in his book “The Art of Judgement. A Study of Policy Making” (1965) introduced the concept of appreciative systems. His ideas were soon were developed further by Erving Goffman (1974), who provided a radical constructivist approach to the explanation of cognitive frames (see: [Vickers, 1995; Goffman, 1974]). From these constructivist perspective mental maps are not only cognitive restraints or heuristics, but *practical lenses* of interpretations of actors social and political world in ways that support his/ her practical experience. Cobb and Elder (1973) summarized a long tradition of *social construction of policy problems*, which dates back to works of classical pragmatist (Dewey and Mead) tradition and was explored in the dimension of policy in works of Fuller and Meyers, and Bossard already at the beginning of 1940s (see: [Cobb, Elder, 1971; Parsons, 1995]). This approach interpreted the policy problems rather differently as compared with analytical *structuring* and definition of social *problems* by W. Dunn [Dunn, 1981]. Horst Rittel and Melvin Webber approached to problems from the newer angle. Their article on *wicked issues* shook the foundations of classical presumption of decision-making. They also, like the “garbage can” and Kingdon’s theory of policy streams, pictured the policy process like iterative and chaotic interaction of policymakers and their task environment, in which *solutions* came first and problems are later justifying solutions. But they go further drawing on constructivist presumptions. They argued, that the policy cannot solve problems definitively; this is un-realistic task, like to aim to abolish the violation of laws or to ensure complete safety of traffic. This is because behind every problem, which can be seemingly solved (tamed) arise many new, much complicated bundle of interlinked problems (see: [Rittel, Webber, 1973]). Hence the policy process should at best patiently manage *the problem situation* and go in-depth in solving and revealing identifying new problems. Wicked problems theory remained for a long time relatively little-used, although Rittel’s IBIS (Issue-Based Information System) method of practical (trans-active) steering or mediating of discussions was highly used in the policymaking practice [Conklin, 2006].

Deborah Stone’s book “The Policy Paradox. The Art of Political Decision Making” (1988) translated mainstream political rhetoric into the language of narratives and causal stories. She demonstrated that seemingly rational policy reasoning has always contained subtly the logic of storytelling. She indicated that this form of rationality (deduced from literary theory) could effectively generalise, order and explore social reality in ways that ease the policy analysis of complex contexts and make

its understandable for common people which should change its behaviour to meet the policy aims . Few years later Emery Roe develops the method of narrative policy analysis, which also remained — with rare exceptions — little-used, although it had extremely high exploratory potential (see: [Stone, 2011; Fischer, Hajer, 1999; Roe, van Eeten 2004; Van Eeten, 2002]).

In 1993 Frank Fischer and John Forester collected works of core authors in the volume “The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning”. This becomes the manifesto of the role of practical reasoning as most effective input into the policy-making process [Fischer, Forester, 2002]. In 2003 a new generation of policy analyst from Europe Martin Hajer and Hendrik Wagenaar (2003) collected major works of this policy-analytical stream in the “Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society” [Hajer, Wagenaar, 2003].

But, for a long time they largely were not able to enlarge their “market share” in the practical policy analysis. There were some edifying reasons for that, which would also be useful for future practical promotion of constructivist approach.

Firstly, many mainstream constructivists draw the justification of their conceptual positions as outright antithesis to positivist methodological positions, which were often simplified critique of straw-man. Positivist theories meantime have extensively adapted to new challenges and, as already noted, they started to use specifically adapted constructivists concepts. Meantime, we rarely can meet profound critique of limits, conditionality and weakness, i.e. self-critique of constructivism/interpretivism as the methodology of policy analysis (see: [Wagenaar, 2015]).

Secondly, many constructivist-interpretivist approaches are *critical theories*, inspired by neo- and post-marxism. They have tried not only to deconstruct the official political rhetoric and obviously reified structures; their policy analysis focussed primarily towards the excluded minority or marginal groups of society and to core social ills, which mainstream politics often try to omit as having socially negative images (See: [Schneider, Ingram, 2004; Schneider, Ingram, 2014]).

Thirdly, on the one hand, as a rule a rather sophisticated qualitative methods used in constructivist-interpretivist analysis have often used in rather unprofessional manner in the actual research practice by newcomers into research. Although constructivists methods heavily rely on extensive empirical data and on extremely sophisticated (and sometimes boringly detailed) conceptual analysis, the qualitative format enable to use those methods (case study, interview, narration analysis) in a rather simplistic way. This have reduced the attractiveness of those methods in the practical policy analysis. The latter, however, prefers also effective visual exhibits and complex numerical calculations: numbers are ideologically and politically a very effective tools for legitimizing the analysis. On the other hand, the exploratory capacity of a very extensive but highly contextual empirical data would be rather limited and applicable to a very specific context. The insufficient generalisation capacity is a bottleneck of constructivist analysis unless the political attractiveness of “grand narratives” and their practical infeasibility in handling complex problems, like immigration and climate change policy has not yet been convincingly proofed.

These specific of constructivist analysis has created their image as quetching by-standers or even anecdote tellers [Ann Lin, 1998, p. 72] on acute policy issues.

Paradoxically, their willingness to be sensitive to social issues has co-existed in the constructivist tradition with the trend to diminish the role of politics and power in their normative images of deliberative policy making. First of all, this has been characteristic to representatives of deliberative democracy theory (see: [Torfing, Peters, Pierre, Sørensen, 2012, p. 48–70]). However, politicians and policymakers need the policy advice which draws on “quick and dirty” analysis. Constructivist policy analysis used to provide much academic and ambiguous receipts. We see, that the positivist started to criticise their own social conservatism [Easton, 1969, p. 1052], which had diminished the political dimension of their policy analysis. However, the critical stance of constructivist research, which policy recommendation would sometimes be rather critical or too normative *vis-a-vis* existing policies could not — for the reason of absence of political dimensions — even attract the attention and interest of politicians.

Fourth. Misunderstanding and limits of the potentials of the constructivist-interpretivist policy analysis has perfectly explored Wagenaar in his “Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis”. One of the core issue is the very interpretation of the concept “social construction” in its practical dimensions. In Berger and Luckmann “Social Construction of Reality” the initial task of authors was to develop the sociology of knowledge. They focussed on the demonstration how the knowledge (ideas, meanings) is created and functions as the outcomes of (intra) subjective activities of people in a society. In this dimension the phenomenological exploration of social phenomena could have subjective-idealistic bias because the creation or construction of knowledge was at the foreground of interest. This, however has created the trend to overshadow the other and more important dimension of social reality — emergence and functioning of social institutions — and mechanisms of their reproduction. Berger and Luckmann book turned to be manifesto of the theory of society and of the *institutsionalisation of a social*. In this dimension the construction means primarily the **constitution** of *inter-subjective* patterns, which is more of less *spontaneous objectivation* (crystallising) of past individual’s intentional actions, relations and (intra)subjective meanings. The policymaking and analysis should focusing primarily on those invisible inter-subjective social patterns (as the background ideational dimension) of visible-palpable “brute facts” (see: [Berger, Luckmann, 1991]). This was perfectly demonstrated already Evald Ilyenkov in his Dialectical Logic [Ilyenkov, 1977]. The other side of a coin is that this largely hidden dimension, should be reproduced (or called into being) only through current intentional and “confirm- structuring” [Haugaard, 2003]⁷ actions of people (voting at elections, paying right value in shops when using banknotes). Moreover, people have becoming active (constitutive) and would intend via those feedback loops already to influence those background ideational patterns [Schmidt, 2010]. Those *foreground activities* are far from directly *constructing the social phenomena*, but remains more or less trials and error process of influencing the process of institutsionalisation [Hay 2006, 2016].

⁷ This term was coined by Haugaard in this expending the Giddens concept of structuration, which enable to avoid the functionalist traps.

Thus, policymaking largely intends to influence and direct those intentions of actors (common people) in a way, which could reproduce and reshape the social institutions in expected by politicians ways. The purpose of policy is to influence and change primarily the institutions as carriers of understandings, interpretations and habits (scripts) of people. One part of constructivist community, however, tries to overestimate the (their) role of intentional construction at the collective level (although at individual level it takes place continuously); they try to equate this (actually current feedback loops to institutionalisations) with the actual construction of social reality and to present this outcome as the core of the policy analysis and advice. The situation is even more interesting. This simplistic inversion of subjective idealism is used to have short-time political effects. For, the mediatising the politics [Klijn, 2014] is in high demand and would attract substantial resource from political actors who intend to get short-time political gains. However, in the perspective of long term handling of wicked issues such a subjective-idealistic bias weakens substantially the exploratory capacity of *social mechanisms* by constructivist approach, which is its *main advantage* [Gross, 2009]. This increases also the extreme relativistic interpretation of perspectivism and (paradoxically) increased the role of representational approach to interpretations. In this end the inversion of constitutive-constructive dimensions has been the main obstacle to the development of relational approach to social mechanisms and in interpreting social relations as unfolding transactions.

Fifth is largely linked with previous bias. The constructivists-interpretivists analytics could not for a long time to overcome neither the extreme relativism of their *perspectivist* positions, nor the limits of *representational* presumptions, although at the start they presumed to avoid the position of external observer in the cognition process [Schön, Rein, 1994; Wagenaar, 2015]. Those presumptions have limited also exploratory capacities of the positivist tradition. But, firstly, the positivist methodological presumption that a researcher is an external observer was clear and well reflected one; and, secondly, especially after Popper's critical-rational overturn in the positivist's epistemology, especially his fallibilist and learning concepts of rationality, they could overcome these limitation in their conception of interactive policy-making [Koopejan, Klijn, 2004].

In the one end of constructivist-interpretive stream, the reasoning has been imbued with post-modern ideas of variety and uniqueness of actors cognitive positions. This hinders not only their capacity to provide generalisations, but has fragmented the constructivist camp in providing the more or less common understanding of the reality and its problems. This stance was combined with the need of sophisticated interpretation of texts and other symbolic systems. For these reasons these analysis of policies have a rather hetic style of deliberations (à la Bourdieu, Foucault) and interpretations. Although the critical discourse analysis may reveal (through the de-construction) the hidden sense of domination and manipulation in the current policy and political institutional context, their overall strategy could not guide us out of **relativist indefinity of truth** and let us in the endless labyrinth of Plato's cave. Policy analysis in the overall uncertain context should provide more firm or and sustainable outputs.

On the other end, interpretivism could not definitively overcome also the presumption of *external observer* characteristic to representational principle. At the same time interpretivism did not guarantee us (or its political masters) *the actual reflectiveness* of the interpreter-experts in the context and of the focus groups ethos. I. e. it could not avoid the image of partial (empathetic) and at the same time context-restrained analyst. But it is a minor problem for interpretive analysis. The interpretivist approach, which claims to be able to explain deep mechanisms of the actual social reality [Ann Lin, 1998], could not overcome *the paradox of drawing away horizon*: the more complete knowledge of the world we have, the more complex, indeterminate and unknown it becomes for us (see: [Hay, 2011]).

Those are main reasons why constructivist-interpretivist stream have not utilised its implicit strength for a long time and why demand to its very professional analysis remained up to millennium relatively low among political masters as well as among policy advisers in the public sector.

POLICY PROCESS AS THE CRITICAL DIALOGUE: LIMITS OF THE CONCEPTION OF WICKED ISSUES

Meantime we would not assert that constructivist interpretive theoretical stream did not approached to the solution of those dead-ends caused by paradoxes of perspectivism and representation [Wagenaar, 2015]. We would indicate two cases when they closely approached to the breaking of this vicious circle.

The first example is Rittel and Weber (1973) conception of wicked problems we already briefly referred on. They asserted that policy issues cannot be definitively solved and the true understanding of problems would be possible only after we have it already solved. But, this experience is not very useful because (rule 7) “every wicked problem is essentially unique” [Rittel, Webber, 1973, p. 164]. The government of a day could expect that it has solved some social problem through top to down imposition of a policy and even to have some (political) success: it has provided free soup hubs for homeless, afterwards nobody is dying in hungry. But it is largely not the solution to the poverty, which has not yet been solved in any society. I. e. the phenomena of poverty and its solutions are becoming much sophisticated, case based and merged with multiple other problems (problems of mental disorder, social exclusion, unique ways of life orientations etc.).

Modern political elites could give priority to “grand” problems and emotionally-laden solution to them aimed at collecting more votes at the elections. But this is an illusion: the horizon of solutions is not only drifting away, but the problem situation is becoming more puzzled. How the successful policy as the tool for actual solving public issues is at all possible?

Webber and Rittel put a standstill at their highly innovative approach. They expected that wicked issues cannot have stopping criteria. “The planner terminates work on a wicked problem, not for reasons inherent in the ‘logic’ of the problem. He stops for considerations that are external to the problem: he runs out of time, or money, or patience. He finally says, ‘That’s good enough’” [Rittel, Webber, 1973, p. 162]. In other words: the wicked problem should be *tamed* and at some point

de-problematized (i. e. asserted that it's just the solutions). It is not just a solution, but the declaration of that solution and often it is even ignoring of similar issues one would face. I. e. it is difficult to turn the conception of wicked issues into practice, because it should not ensure the sustainability of the policy at some point [Rittel, Webber, 1973, p. 162].

Foucault expects that at a certain point we face the mess of interconnected problems, which would be close to *normality*, i. e. they would be hardly managed via direct interventions [Foucault, 2009, p. 55–62]. However, he did not specify how the normalizing policymaking looks like.

The main reason of that impasse of Rittel and Webber, i. e. meeting the paradox of furthering of the horizon and/or applying subjective stopping rule was *firstly* the attempt to give rather different interpretation to the policy process in the framework of classical linear — “problems-solutions” — conceptual framework. They were able to explain the reverse sequence of problems and solutions but were not able to explain the mechanism of the policy outputs or new “order out of chaos” [Prigogine, Stengers, 1984], which already started to constitute at that time. (See next sub-chapter.) This is a typical situation in the period of scientific revolutions, which describes Thomas Kuhn: we cannot explore the phenomena because we are using the old vocabulary.

The second reason was even more substantial and it needs more in depth explanation to a reader. At this point we should introduce the Dewey's concept of *transactional relations* [Dewey, Bentley, 1949].

Rittel and Webber tried to explain the management of wicked problems drawing at the same time on the concept of *complexity*. This fits with the positivist conception of interactive policymaking of actors in promoting their individual (or corporate) interests. L. Susskind, J. Koopenjan and E.-H. Klijn expected that in uncertain and ambiguous task environment, there are possibilities to reach points of consensus through *packages deals* (see: [Susskind, 2006; Susskind, McKernan, Larmer, 1999; Koopenjan, 2004, 2016]). This mean the spread of risks and losses/ gains throughout different parts of the policy “package” and different time points. This is also the core of *rational choice institutionalism* [Ostrom, 1997, 2005; Scharpf, 1997], which presume the persistence of trust and common pool rules that ensure the positive sum game situation for all actors in long-term perspective. This is the best way to deal with *the complexity issues* in the policy process.

The concept of contingency explored in the framework of constructivist-pragmatist paradigm is rather different from complexity and interactions, explored from positivist angle. Complexity means the interaction as a secondary output of different *self-sufficient actors* and solution — the gaming unless they reach the point of *equilibrium* of interests or *consensus*. They can accommodate their interests in the framework of package deals and also change their preferences when utility considerations change.

Here is a very point to refer to the Karl Marx understanding of human agency. It was based not on *variable approach*, but on *relational approach* which is in accord with the Dewey's concept of *contingency and transactions*. This logic has become subject of attention in relational sociology, and we concretize it further in different

conceptions of policy analysis, which are based on that logic (see: [Emirbayer, 1997; Deleateau, 2015]).

In the 3rd thesis Marx wrote: “The materialist doctrine concerning the changing of circumstances and upbringing forgets that circumstances are changed by men and that it is essential to educate the educator himself. This doctrine must, therefore, divide society into two parts, one of which is superior to society. The coincidence of the changing of circumstances and of human activity or self-changing can be conceived and rationally understood only *as revolutionary practice*. /.../ the human essence is no abstraction inherent in each single individual. In its reality it is the ensemble of the social relations” [Marx, 1998, p. 498]. We would translate this famous passage into the language of *contingency* paradigm. I. e. concrete actors and their roles are not “pre-given”; but they are being as potential subjects (potential fathers, professors, or politicians etc.) who are constituting **in and by the context**. However, their constitution takes place only when actors confirm this process via intentional actions (intentionality) and via *escalating reproduction* of relations in which he/ she finds itself in the context. This is like sculptor in processing the stone or other beings (mothers, students, politicians) are becoming those actors as soon as they are engaged into relations with others and mutually constituting (or destroying) each other. For instance, the political actors and political system are constituting via voting actions or via electoral rally in which voters and politicians are constituting as actors (or agents). Or by buying a pint of beer we not only become consumers but we also reproducing the monetary system and are contributing to the formation of exchange rate of EUR. This could also be translated into the language of *wicked issues*, which also could be explained as constitution or unfolding the context with the intentional actions (definitions, attempt to influence context etc.).

I. e. from the angle of *the context* the actors and their roles are constituting because “confirm structuring” actions are triggering the unfolding the syncretic mess of relations. From the angle of individuals, they intentionally support this process via *mutual transactions*, or practical mutual reflexion. This mechanism, from behavioural perspective was explored drawing on pragmatist presumptions by J. H. Mead. Hence, the contingency means the process of differentiation of the syncretic and vague “whole”, through unfolding and constituting problems, its “agents” and relations between them. This is how the policy and its outputs emerge. In this way the initial or unstructured policy community could form in different dimensions the arenas capable to respond to the problem situations differently and to *reconstitute* the policy community according to pressures from the context (see: [Mead, 1903]).

From pragmatist perspective, for *the policy analyst and maker's* the main task in not to solve the problems, because of policy (social) problems are not “given”. Problems could be constituted in the course of the emergence of “unique doubtfulness” [Strübing, 2007] of an actor and only after targeted attempt to respond to doubts or to interventions into *problem situation* [Dewey, Bentley, 1949]. Thus, in order to work out policy-responses, we should actively trigger the unfolding process of the new problem situation as still a syncretic pattern of interconnected potential

problems. From that mess would start to unfold not only problems but also simultaneously are constituting actors or policy stakeholders and their possible interactions. I. e. in the modern society, — as soon as we approach to the normality of the policy domain and do not need to tame single problems into politically feasible solutions, — the primary focus in managing a policy domain is not the searching for policy solutions but the *constitution of permanent decision arenas* and — as the table in chapter 5 indicated — **the coordinating and managing these arenas**. I. e. the spontaneous process of institutionalisation has already constituted those new roles and focuses. These policy networks and arenas contain major potential actors, who have *readiness* to take own responsibilities of concreted actions as soon as such a “doubtfulness” emerges. This is called the *emergence of policy ownership* [Checkland, Poulter, 2010]. As a result, actors start to re-configure their initial patterns and at some point is becoming capable to manage or hold the situation in the frames of normality.

In the modern society, rather, such an indeterminate context, where doubts or disequilibrium emerge, are becoming the rule⁸. I. e. *indeterminacy or policy failures are become a normality* and attempts to tame this inconvenience is resulting in de-politicisation and de-problematisation which is a way to impasses. And vice versa, attempt to create order means the suppression of the dynamic development or unfolding human potentials.

The issue of infiniteness could be in this way removed from the infinity of problems-solutions dimension (which causes the drawing away of horizons) to *the relational patterns* of arenas. The transactions between actors and between arenas may constitute infinite new patterns of transactions (roles, actions, responses), which would produce *the re-normalisation* in the policy domain. Through this new angle to the policy process the policy actors actually are not *solving* the problems, but are *responding* to in-determinacy via concerted actions (as a rule via trials and errors). In this way the arenas are capable to re-establish new normality at the new, more sophisticated level. To establish such kind of arenas as potential triggers for infinite unfolding actor’s roles is not a very sophisticated tasks. For, rather many man and woman intentionally are creating such kind of unfolding patterns through marrying and developing infinite forms of family patterns. We hope that this model would explore also the emergence of policies.

REFRAMING OF INTRACTABLE CONTROVERSIES: TOWARDS THE CRITICAL DIALOGUE

The second example was the conception of *reframing* developed by D. Schön and M. Rein in 1990s. They try to study mechanisms of bridging or “living with” (P. Checkland) of intractable controversies. Instead of considering actors as carriers of objective interests, they considered actors as carriers of specific mental frames, which

⁸ There is a specific institutional theory which explores institution-building in the context of disequilibrium or permanent crisis (or policy failure) [Hay, 2016; cf.: Hay, 2006; 2011].

form the basis for their practical actions and communications. Thus the policy process becomes interpreted as primarily communicative process of finding collective responses to the contextual pressures (see: [Checkland, Poulter, 2010, p. 191–192; Schön, Rein, 1994]).

They differentiated *rhetorical frames*, which remain at the level of deliberative contest of grand narratives or schemas of interpretation, which draw mainly on text or speeches. Rhetorical frames develop into logically coherent but internally tautologic reasoning, and for this reason they become increasingly incompatible and in-communicable between opposites of contest. I. e. at the level of grand narratives, the discourse leads actually to much deeper conflict of frames and into impasse of political discourse.

Action frames, on the contrary “are constructed from the evidence provided by observation of patterns of action inherent in the practice of policy practitioners... The action in question... includes both the design of policy objects (for example, the formulation of laws, regulation, or programs) and the behaviour through which practitioners enact such policies... Policy practice becomes frame reflective when the actors involved in policy disputes not only act from their action frames but turn their thought back onto the frames themselves and engage in reciprocal inquiry aimed at unblocking design inquiry that has been paralyzed. In these open zones of inquiry — which tend to occur at ‘policy windows’ — assumptions, views of the world, and values that have heretofore remained in the background, giving shape to foreground inquiry but keeping, as it were, to the shadows, become foreground issues, open to discussion and inquiry in their own right” [Schön, Rein, 1994, p. 94].

This is in our mind the turning point of constructivist policy analysis, however not yet complete. On the one hand, Schön and Rein revealed the mechanism of bridging of controversies, which in deliberative practice are deepening, but which in the real action-situations would result in *practical outcomes*. However, they still considered the reflection over of basic (conceptual) presumption of frames, i.e. the passive cognitive operations as a source of outcomes and not considering the unfolding of the context and practice as a source which would trigger these reflections. I. e. solutions are still in the sphere of cognitive or representational activities. In their book “Frame reflection”. Schön and Rein developed the new concept of the **design rationality** applied in the policy formation. They started to consider re-positioning of actors in networks as well as actor’s and environment as transactions, i. e. as a way to “unpack” or open up new solutions through the practical design. However, in their book they did not have enough space for linking their mechanism of reframing to the development of **transactional logic** of policy-formation [Buchanan, 1992].

For the reconstructing the missing link and definitive breaking the perspectivist-representational dead-end we have to return back to the **relational rationale of contingency** and transactions (versus complexity and interactions). **One the one** hand we should draw on the presumption that social facts (and moreover their meanings and its interpretations) do not have *per se* immanent properties, which could be perceived or observed in various ways by outside observers. Those facts (meanings) should be constituted and revealed through **practical interventions** aimed at

solution of dilemmas or inconveniences which actors have faced. Hendrik Wagenaar (2015), drawing on Hacking⁹ considered *intervention* as the different, action-based detection of reality in the course of practical redesign of reality. Thus, pragmatist do not use the concept of cognition as activity of (clever and intelligent) observer, but concepts of inquiry, probing, inference, interpellations, recursion etc.

How we can act and change the reality without tentatively knowing about it?

“In an interventionist approach to meaning the “structural” features of social reality are the emergent property of the interactions of individual actors. They are not so much the willed, deliberate outcome of human design (although design may very well have been the impetus that spurred the action), but the unintended consequence of the interactions of actors with each other and with the world” [Wagenaar, 2015, p. 138].

This is similar to the way a child who cannot read and even speak is able smoothly to learn the work of the tablet and can do this much better than adult who rely on manufacturer’s complex instructions. He/ she is acting without presumptions, and through trying and probing the child is “unpacking” the practical tools of managing the programs.

On the other hand, **the design rationality** [Schön, Rein, 1994] considers any creative (versus routine) intervention into the reality aimed at re-constituting it **as the dialogue** with the material. This is not merely the intentional inference or even change of the reality, but the constitution of its properties in the context. The concept of design is originated from art sciences and describes (as we already pictured it) the way the sculptor is creating through the “dialogue” with stone the statue of the individual. In this way we approach from the another angle to the phenomena of **relational contingency**. Hence this could be explored through the angle of Gadamer’s notion of *fusion of horizons* and Herbert Mead’s concept of *reflective communication*. The immanent limits of actor’s initial positions and his/ her (passive) cognitive horizon (or frames of reference) could be exceeded only when he/she broke this horizon by the “other”, similarly limited and passive actor’s horizon’s. But those horizons are asymmetrically related and enable to look at own limits or inadequate representation for another angle. This is not simply like ballerina is dancing before the mirror, but the interpretation of dancing through the another frame is now visible to ballerina. As the result of the fusion or intervention of horizons, or their mutual transaction — the new meanings emerge. In this way only through the active dialogue (or opening’s) between actors or fusion of their horizons the limits or one-dimensionality but also infinity of actor’s representations become mutually translated and mediated as Bruno Latour would say. The outcome is the constitution of new dimensions and properties (meanings) of reality. This could be presented also as a kind of multiple syntheses at the policy arenas after the skilful management or bridging of frames, which was explored earlier by Schön and Rein.

⁹ A very similar concept “predmentaja dejatel’nost” is at the centre of Leontiev’s concept of formation of consciousness. This idea was further developed by E. Ilyenkov in his dialectical logic and dejatel’nostny podhod.

Dewey is looking at this dialogical process completely *relationally*: as clearing up (concretization) of problem situation, which should be “unpacked” into multiple concrete contexts. This is not at all the fragmentation of the whole and also not at all the concretization in traditional sense. It is like a panorama in eagle’s eye at the height of two kilometres can identify borders of the phenomena (forest, river, desert). But after reducing the altitude to 200 meters, the eagle could catch, what could be said, as definition of forest, which constitutes trees, grass, animals, berries, and the eagle can redefine its purposes (to catch the mouse or to drink a water).

The vaguely defined whole has been re-constituted into numerous variety of relations-patterns, actors, properties. The previously messy whole is composed by multiple the concrete context or sites which are not the more concrete representations but like keyholes through which the whole would be conceived through different angles. Only at that level the context could be handled and de-composed into smaller interconnected sites which are forming at the same time the concrete whole. Obviously the Dewey’s understanding has an affinity with the Hegel’s concept of the “concrete”. This logic re-constituted the very concept of the policy in sense of successfully managing “wicked issues”. At the level of the whole or great narratives we can tame the single part of a problem but not to manage it, for instance the poverty; we can manage the poverty at the level of multiple concrete sites or cases. This sites are like a gout of the rain or spotlight in theatre (i.e. Hamlet’s monolog) where big narratives of human existence or policies could be in a nutshell explored and acted upon. Only in this spotlight actors can in a very practical terms influence the (their own) reality and make the policy. At the grand level it remains the rhetorical activity. In the process of unfolding or “unpacking” the problem situation many such a spotlights emerge and the social reality can be changed in case there are multiple policy arenas “on hold” at different tiers of governance, which are activated continuously. Hence the policymaking and politics are becoming a part of our everyday life, first of all our family and primary groups. This was the core idea of Foucault’s concept of governmentality.

These ideas have triggered, on the one hand, the techniques of handling policy problems and producing solutions based on the methodology of *critical pragmatism*. This methodology is perfectly analysed by Hendrik Wagenaar in “Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis”. As the policy-analytical technique this conception has been worked out and applied by John Forester in 1990s. J. Forester’s method and experience of managing policy arenas, which participants initially hold irreconcilable frames (on abortions or sexual orientation issues but also city planning issues) deserves the distinct paper. He was able to summarize implicitly these conceptual innovations in the practical language of managing policy process and producing policy outputs [Forester, 2009; cf. Forester, 2012]. In this article we would only summarize the general outcome of this journey which confirms many premises of pragmatism of the methodology of social analysis.

CONCLUSION: TOWARDS METHODOLOGICAL PLURALISM IN THE POLICY ANALYSIS

We have followed the story of policy analysis from two opposite angles of positivism and constructivism. This story is summarised in the table 2.

Table 2. Evolution of methodological pluralism in policy analysis

Focus of the policymaking: policy substance, content		
	<p>Policy as the comprehensive plan and program</p> <p>Analyst role: neutral scientific research, mapping the domain</p> <p>Policy decision: the best alternative options</p>	<p>Empirical positivism, universal solutions, causal explanations</p>
<p>Policy as argumentation and dialogue; policy as the design in action-based reflective communication</p> <p>Analyst roles: mediation and empowerment techniques, bridging (translation) of frames, argumentative techniques</p> <p>Policy decision: mutually compatible patterns of the puzzle</p>		<p>Policy as policy advocacy (consulting) and strategy design</p> <p>Analyst role: consulting, policy advocacy, “quick and dirty advice”</p> <p>Policy decision: the feasible incremental solution</p>
<p>Constructivism and interpretivism</p> <p>Cultural (symbolic) dimension of policy communications (discourse)</p> <p>Simplified and ad hoc policy patterns and solutions</p>	<p>Policy as the management of policy arenas and communities</p> <p>Analyst role: policy entrepreneurs, actor’s analysis, arenas design and management;</p> <p>Policy decision: the consensus, overlapping areas</p>	
<p>Focus of policymaking: design and steering (mediating) of policy arenas (networks)</p>		

The general trend has been firstly, the shift of the policy analysis from the focus of the substance (or policy program) to the developing of analytical and practical capacities to manage policy arenas. This development resulted in the conceptions

of interactive policy and transactive policy dialogue. Meaningful, that whereas the former is searching for **consensus between actors** playing political games [Susskind, McKernan, Larmer, 1999], the latter are searching for **compatibility patterns** of actors and solutions [Forester, 2009; Winship, 2006]. The Dutch school of policy analysis provided the hexagon model of methodologies of policy analysis [Mayer, Van Daalen, Bots, 2004; Thissen, Walker, 2013], which later was applied in comprehensive empirical study of the policy process. We simplified this a bit over-structured account and expect that the intersecting and complementary areas are much larger.

Both streams have solved their conceptual impasses through integrating basic approaches of the pragmatist theory. It is meaningful that this took place in the policy science which is profoundly *practical science*. Hence it should to dismiss for pragmatic outcomes a heavy debates on the controversies at the level of ontology and epistemology and try to combine the traditional positivist and constructivist tools as practical research programs in promoting practical policy solutions. The general outcome of this cycle was the emergence of methodological pluralism and opening a way to mixed method inquiry [Morgan, 2014]¹⁰.

We already indicated the trend to draw of both methodologies on similar concepts in exploring the policy process in extremely uncertain task environments. There have been rather breaking works in the policy analysis, which draws on the mixed methodological premises. Frank Fisher draws on Toulmin famous work on argumentation analysis and developed an extensive framework of policy evaluation, based on different methodologies [Fischer, 2006]. Emery Roe introduces the narrative policy analysis and Christopher Winship developed the analysis as puzzling aimed to provide reliable problem definitions to complex policy problems via their simplification. Ann Lin provided highly cited work "Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods" where the application of mixed methods approach was explored [Ann Lin, 1998].

References

- Allison G. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 1969, vol. 63, no. 3, pp. 689–718.
- Allison G., Zelikow P. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York, Longman, 1999. 416 p.
- Lin Ann Chih. Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods. *Policy Studies Journal*, 1998, vol. 26, no. 1, pp. 162–180.
- International Encyclopedia of Political Science*. Ed. by B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino. New York, SAGE Publications, 2011, 3996 p.
- Berger P., Luckmann T. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York, Penguin Books, 1991, 249 p.
- Baumgartner F., Jones B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993, 298 p.

¹⁰ Thus, pragmatism acts as a new paradigm to replace an older way of thinking about the differences between approaches to research by treating those differences as social contexts for inquiry as a form of social action, rather than as abstract philosophical systems [Morgan, 2014, p. 5].

- Buchanan R. Wicked Problems in Design Thinking. *Design Issues*, 1992, vol. 8, no. 2 (Spring), pp. 5–21.
- Checkland P., Poulter J. Soft Systems Methodology. *Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide*. Eds M. Reynolds, S. Holwell. London, Springer, 2010, pp. 191–242.
- Cobb R., Elder Ch. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 1971, vol. 33, no. 4, pp. 892–915.
- Cohen M., March J., Olsen J. A. Garbage Can Model of Organisational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, no. 1, pp. 1–25.
- Colebatch H. Giving Accounts of Policy Work. *Working for Policy*. Eds H. Colebatch, R. Hoppe, M. Noordegraaf. Amsterdam, Amsterdam University press, 2010, pp. 138–159.
- Colebatch H. Policy Analysis. *International Encyclopedia of Political Science*. Eds B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino. New York, SAGE Publications, 2011, pp. 1894–1903.
- Conklin J. Wicked Problems and Social Complexity. *Conklin J. Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Chichester, John Wiley, 2006, 242 p.
- Dewey J., Bentley A. *Knowing and the Known*. Westport, CT, Greenwood Press, 1949, 209 p.
- Dahl R. The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest. *The American Political Science Review*, December, 1961, vol. 55, no. 4, pp. 763–772.
- Dépelteau F. Relational Sociology, Pragmatism, Transactions and Social Fields. *International Review of Sociology*, 2015, vol. 25, no. 1, pp. 45–64.
- Emirbayer M. Manifesto for a Relational sociology. *American Journal of Sociology*, 1997, vol. 103, no. 2, pp. 281–317.
- Dunn W. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981, 388 p.
- Dunn W. Policy Reforms as Arguments. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Eds F. Fischer, J. Forester. London, Taylor & Francis e-Library, 2002, pp. 245–290.
- Easton D. An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 1957, vol. 9, no. 3, pp. 383–400.
- Easton D. The New Revolution in Political Science. *The American Political Science Review*, 1969, vol. 63, no. 4, pp. 1051–1061.
- Falter J. Behaviouralism. *International Encyclopedia of Political Science*. Eds B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino. New York, SAGE Publications, 2011, pp. 137–143.
- Fischer F. *Evaluating Public Policy*. Mason, Ohio, Thomson Wadsworth, 2006, 296 p.
- Fischer F. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Eds F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney. Boca Raton; London; New York, CRC Press, 2007, pp. 223–236.
- Fischer F., Hajer M. *Living with Nature. Environmental Politics as Cultural Discourse*. Oxford, Oxford University Press, 1999, 269 p.
- Forester J. *Dealing with Differences. Dramas of Mediating Public Disputes*. Oxford, Oxford University Press, 2009, 228 p.
- Forester J. On the Theory and Practice of Critical Pragmatism: Deliberative Practice and Creative Negotiations. *Planning Theory*, 2012, vol. 12, no. 1, pp. 5–22.
- Foucault M. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977–1978*. London, Palgrave Macmillan, 2009, 417 p.
- Glassmann M. Dewey and Vygotsky: Society, Experience, and Inquiry in Educational Practice. *Educational Researcher*, 2001, vol. 30, no. 4, pp. 3–14.
- Goffman E. *Frame analysis*. New York, Harper and Row, 1974, 586 p.
- Gross N. A Pragmatist Theory of Social Mechanisms. *American Sociological Review*, 2009, vol. 74, June, pp. 358–379.
- Hajer M. Laws D. Ordering through Discourse. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Eds M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin. Oxford; New York, Oxford University Press, 2006, pp. 251–268.
- Haugaard M. Reflections on Seven Ways of Creating Power. *European Journal of Social Theory*, 2003, vol. 6, no. 1, pp. 87–113.
- Hay C. Constructivist Institutionalism. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Eds R. A. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman. Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 56–74.

- Hay C. Interpreting Interpretivism. Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration. *Public Administration*, 2011, vol. 89, no. 1, pp. 167–182.
- Hay C. Good in a Crisis: The Ontological Institutionalism of Social Constructivism. *New Political Economy*. 2016, vol. 21, no. 6, pp. 520–535.
- Hoppe R. Policy Analysis, Science and Politics: From ‘Speaking Truth to Power’ to ‘Making Sense Together’. *Science and Public Policy*, 1999, vol. 26, no 3, pp. 201–210.
- Hoppe R. *The Governance of Problems. Puzzling, Powering, Participation*. Bristol, UK, Policy Press, 2010, 302 p.
- Ilyenkov E. V. *Dialectical Logic. Essays on Its History and Logic*. Moscow, Progress Publ., 1977, 372 p.
- Kingdon J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview (Ill.); London, Scott, Foresman, 1984, 240 p.
- Koppenjan J., Klijn E-H. *Managing Uncertainties in Networks*. London; New York, Routledge, 2004, 289 p.
- Koppenjan J. Klijn E-H. *Governance Networks in the Public Sector*. London; New York, Routledge, 2016. 359 p.
- Lindblom Ch. Policy Analysis. *The American Economic Review*, 1958, vol. 48, no. 3, pp. 298–312.
- Libblom Ch. The Science of Muddling Thorough. *Public Administration Review*, 1959, vol. 19, no. 2, (Spring), pp. 79–88.
- Lindblom Ch. Still Muddling, not Yet Through. *Public Administration Review*, 1979, vol. 29, November/December, pp. 517–519.
- Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. Eds G., Teisman, A. van Buuren, L. Gerrits. Oxford, Routledge, 2009, 278 p.
- March, J. G., Olsen, J. P. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *American Political Science Review*, 1983, vol. 77, pp. 281–296.
- March J. G., Olsen J. *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*. New York, The Free Press; Maxwell Macmillan, 1989, 227 p.
- March J, and Olsen J. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, 1984, pp. 734–749.
- Marx K. (with Friedrich Engels). *The German Ideology, including Theses on Feuerbach*. New York, Prometheus, 1998, 571 p.
- Mayer, I. S., Van Daalen, C. E., Bots, P.W. G. Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 2004, vol. 4, no. 2, pp. 169–191.
- Mead G. H. The Definition of Psychical*. Chicago, University of Chicago Press, 1903, 38 p.
- Morgan G. *Images of Organization*. Thousand Oaks (Calif.), Sage, 2007, 504 p.
- Morgan D. Pragmatism as a Paradigm for Social Research. *Qualitative Inquiry*, 2014, February, pp. 1–9.
- Ostrom E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton; Oxford, Princeton University Press, 2005, 355 p.
- Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *The American Political Science Review*, 1998, vol. 92, no. 2, pp. 1–22.
- Parsons W. *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 1995, 675 p.
- Prigogine I., Stengers I. *Order out of Chaos. Man's New Dialogue with Nature*. Toronto; New York; London; Sydney, Bantam Books, 1984, 349 p.
- Radin B. *Beyond Machavelli. Policy Analysis Comes of Age*. Washington, DC, Georgetown University Press, 2000, 195 p.
- Rein M., Schön D. Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 1996, Spring, vol. 9, no. 1, pp. 85–104.

- Rittel H., Webber M. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 1973, no. 4, pp. 155–169.
- Roe E. *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice*. Durham; London, Duke University Press, 1994, 199 p.
- Roe E., van Eeten M. Three-Not Two-Major Environmental Counternarratives to — Globalization. *Global Environmental Politics*, November 2004, no. 4:4, pp. 36–53.
- Sabatier P. Top Down and Bottom up Approaches to Implementation Research. *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, no. 1, pp. 21–48.
- Scharpf F. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder (Colo.), Westview press, 1997, 318 p.
- Schneider A., Ingram H., De Leon P. Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations. *Theories of the Policy Process*. Ed. by P. Sabatier, Ch. Weible. Boulder (Colo.), Westview Press, 2014, pp. 105–149.
- Schmidt V. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’. *European Political Science Review*, 2010, vol. 2, no. 1, pp. 1–25.
- Schön D., Rein M. *Frame Reflection. Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, Basic Books, 1994, 247 p.
- Simon H. *The Sciences of the Artificial. Third edition*. Cambridge (Mass.); London, The MIT Press, 1996, 231 p.
- Simon H. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*. New York, Free Press; London, Collier Macmillan, 1957, 259 p.
- Stone D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. Third edition*. New York; London, W.W. Norton & Company, 2011, 408 p.
- Strübing J. Research as Pragmatic Problem Solving: The Pragmatist Roots of Empirically Grounded Theorizing. *The SAGE Handbook of Grounded Theory*. Eds A. Bryant, K. Charmaz. Los Angeles; London; New Delhi, Singapore, SAGE Publications, 2007, pp. 580–602.
- Susskind L., McKernan S., Larmer T. *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks CA, Sage, 1999, 1147 p.
- Susskind L. Arguing, Bargaining and Getting Agreement. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Eds M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin. Oxford; New York, Oxford University Press, 2006, pp. 269–295.
- Tang T. *Application of Synthesizing Perspectives of Policy Analysis. The Case of Drug Prevention Policy*. MA thesis. Tallinn, 2004, 87 p.
- Thaler, R., Sunstein C. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven & London, Yale University Press, 2008, 293 p.
- Thissen W., Walker W. (eds). *Public Policy Analysis. New Developments*. New York, Springer, 2013, 286 p.
- Torfin J. Policy, Discourse Models. *International Encyclopedia of Political Science*. Eds B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino. New York, SAGE Publications, 2011, pp. 1882–1884.
- Torfin J., Peters B. G., Pierre J., Sörensen E. *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford; New York, Oxford University Press, 2012, 273 p.
- Tversky A., Kahneman D. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science, New Series*, 1974, vol. 185, no. 4157, pp. 1124–1131.
- Toulmin S. *The Uses of Argument. Updated Edition*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 247 p.
- Van Eeten M. Narrative Policy Analysis. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Eds F. Fischer, J. Forester. London, UCL Press, 2002, pp. 251–273.
- Vickers G. *The Art of Judgement. A Study of Policy Making*. New York, SAGE Publications, 1995, 284 p.
- Wagenaar H. *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. London; New York, Routledge, 2015, 339 p.
- Wildavsky A. *The Art and Craft of Policy Analysis: Reissued with a New Introduction by B. Guy Peters*. Cham, Palgrave Macmillan, 2018, 508 p.

Wildavsky A. *The Art and Craft of Policy Analysis*. Houndmills, Basingstoke, Macmillan, 1980, 463 p.

Wildavsky A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Mass., Little Brown, 1979, 470 p.

Wildavsky A. *Rescuing Policy Analysis from PPBS*. *Public Administration Review*, 1969, vol. 29, no. 2 (March — April), pp. 189–202.

Winship. C. Policy Analysis as Puzzle Solving. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Eds M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin. Oxford; New York, Oxford University Press, 2006, pp. 109–123.

Zahariadis N. *Ambiguity and Choice in Public Policy*. *Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, DC, Georgetown University Press, 2003, 198 p.

Zittoun P. *The Political Process of Policymaking. A Pragmatic Approach to Public Policy*. London; New York, Palgrave Macmillan, 2014, 211 p.

Zittoun P. The Domestication of a “Wild” Problem: Taming Policy Agenda Setting. *Handbook of Political Agenda Setting*. Ed. by N. Zahariadis. Cheltenham, UK; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 254–272.

Georg Sootla — PhD (Political Science), Professor; georg.sootla@tlu.ee

Vladimir Gutorov — Dr. Sci. (Philosophy), Professor; gut-50@mail.ru

Received: April 10, 2020

Accepted: April 17, 2020

For citation: Sootla G., Gutorov V. Policy analysis in uncertain and ambiguous context: Agenda for methodological pluralism. *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 184–209. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.201>

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВАНИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИДЕОЛОГИИ

В. А. Волков

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Статья посвящена проблеме теоретического поиска ценностно-нормативных положений, определяющих сущность экологической идеологии. Своеобразие становления экологической идеологии заключается в том, что ее положения выросли из широкого общественного экологического движения. Они не предварялись формированием развитой теоретической концепции, воплощающей в себе новую систему ценностей. Страх самоуничтожения человечества посредством разрушения окружающей среды вызвал глубокую потребность в обнаружении единых ценностей для спасения цивилизации. Осознание экологического кризиса, определение его параметров и последствий происходит первоначально в рамках традиционной картины мира Нового времени. Попытки построения теоретического основания экологической идеологии осуществляются с помощью понятийного аппарата классических идеологий: либерализма, консерватизма, социализма. Формирующаяся политическая экология рассматривает сохранение природы в контексте существующих идеологически-ориентированных концепций устойчивого развития. Доклад Римского клуба 2018 г. изменяет ситуацию осмысления основ экологической идеологии. Этот аналитический текст выдвигает концептуальные принципы, претендующие на выход за рамки устоявшихся альтернатив. Предлагается новая онтология, релевантная современной ситуации экологического кризиса. Ее основой становится понятие «полного мира». Концепция «Нового Просвещения» исходит из принципиальной ограниченности эпистемологических принципов эмпиризма и индукции. Надежды возлагаются на принципы синергии, устанавливающие баланс существующих различий и противоположностей. Вместе с тем доклад оставляет в стороне политические противоречия, вытекающие из развития экологического кризиса. Экологическая идеология должна выстраивать систему ценностей, опираясь не только на интерпретацию картины мира, но и на существующие политические противоречия. Результатом такого подхода является необходимость особой интерпретации понятий суверенитета, справедливости, ответственности в контексте противоречий, возникающих в результате развития экологического кризиса.

Ключевые слова: политическая экология, система ценностей, полный мир, *новое Просвещение*, экополитический суверенитет, экополитическая справедливость, ответственность.

Феномен современной экологической идеологии противоречив. С одной стороны, экологическая идеология пытается опереться на системы ценностей предшествующих идеологий, что порождает ее различные вариации — от либеральных до социалистических. С другой стороны, она формируется перед лицом совершенно новой глобальной проблемы, испытывая дефицит концептуальных средств для ее понимания, что и позволяет называть ее современной. Како-

вы же особенности экологической идеологии, и обладает ли она собственной системой ценностей? Последовательность этапов становления экологической идеологии отличается от того, что демонстрировали классические идеологии. Классические идеологии начинали свою эволюцию как новые системы взглядов и ценностей в трудах отдельных мыслителей, сумевших за пестротой исторических событий и изменений увидеть ключевые противоречия современной эпохи и пути выхода из них. Эти системы ценностей приобретали определяющее значение для общественной жизни в случае их способности воздействовать на политическую и духовную жизнь общества. Когда влияние системы ценностей на социальную практику становится исторически значимым, мы имеем дело с идеологией определенного социального слоя. Далее борьба за гегемонию в пространстве гражданского общества может вылиться в принятие и признание конкретной идеологии государством и правящим слоем. Так идеология может достигнуть апогея в своем развитии. Что же понимается под идеологией в политическом дискурсе? При всем многообразии мнений, прежде всего это определенная система ценностных суждений мировоззренческого характера. Кроме того, это такая картина мира, которая способна стать устойчивой мотивацией для общественных практик, направленных на преобразование существующих общественных отношений, либо их легитимацию. Можно согласиться с определением идеологии Э. Шилса в интерпретации, предложенной У. Матцем: «...идеологиями являются лишь такие системы ценностей, которые, выступая в качестве политического мировоззрения, имеющего силу веры, обладают особенно большим ориентационным потенциалом и потому способны обуздывать связанные с кризисом процессы социальной аномии» [Матц, 1992, с. 130]. Социальная практика показывает, насколько идеология оказывается исторически состоятельной в развитии конкретных государств и народов.

В эпоху после Второй мировой войны возникает феномен новых современных идеологий, среди которых становление экологической идеологии имеет особое значение. Она рождается из экзистенциального противоречия, касающегося возможности самоуничтожения человечества. Особенностью формирования экологической идеологии является то, что первые две фазы становления, характерные для классических идеологий, практически сливаются в одном временном интервале. Экологические алармистские движения возникают в середине XX в. не столько на основе теоретических концептуальных исследований философов и ученых, сколько на основе распространения средствами массовой информации заявлений о реальной возможности уничтожения жизни на земле в случае ядерного конфликта между государствами. Скачок в осмыслении угроз безопасности от национальных к глобальным угрозам, поверг в шок мировосприятие широких слоев населения. Осознание общественной возможности рукотворной катастрофы от применения атомного оружия сразу приводит к постановке вопроса о конечности человеческой цивилизации и далее — к обнаружению целого ряда тенденций, являющихся угрозами существованию всего человечества. Некоторые, казалось бы, локальные или абстрактные проблемы приобретают экзистенциальный характер. Например, загрязнение окружающей среды, изменение климата, среды обитания, умень-

шение биоразнообразия по последствиям сравнимы с атомной войной — разница только в скорости наступления катастрофы.

Необходимо отметить, с другой стороны, что потребовалось предварительное накопление критической массы определенных научных фактов для того, чтобы возникла сама возможность попадания таких проблем в поле зрения общественности. Экология, бывшая с 1866 года, когда Э.Геккель дал ей имя, одной из многих биологических дисциплин, стала стремительно приобретать междисциплинарный характер. Согласно первоначальным представлениям, экология «исследует общие отношения животных как к их неорганической, так и к их органической среде, их дружественные и враждебные отношения к другим животным и растениям, с которыми они вступают в прямые или не прямые контакты, или, одним словом, все те запутанные отношения, которые Дарвин условно обозначил как борьбу за существование» [Бляхер, Быховский, Микулинский, 1972, с. 413]. В этом определении нет еще никаких признаков того, что экология может стать основанием определенного мировоззрения.

Во многих странах мира осознание обществом способности цивилизации к саморазрушению послужило толчком к созданию общественных движений, получивших название энвайронментализма. Понятие экологии стало наполняться новым расширенным содержанием. Известный исследователь проблем ответственности человека в техногенной цивилизации Г.Йонас рассматривает экологию уже как науку, предметом которой является отношение человека и природы, но такое, в котором человек является причиной изменений в рамках этого отношения [Jonas, 1984, S. 26].

Примерно в это же время начинается теоретическое осмысление экологических проблем, которое выступало как основание экологической идеологии, начинающей борьбу за гегемонию в пространстве гражданского общества. Этот процесс происходил как в Восточном, так и в Западном полушарии. Одним из значимых центров в теоретическом осмыслении экологических угроз становится созданная в 1968 году организация «Римский клуб». В центре внимания членов клуба — глобализационные процессы в мире и их последствия, в том числе проблемы экологии.

Первым докладом «Римского клуба», посвященном проблемам экологии, стал доклад «Пределы роста» [Медоуз и др., 1991], подготовленный группой Донеллы и Дениса Медоуз в 1972 году. Специалисты Массачусетского технологического института на основе математического моделирования и анализа пяти параметров — использования невозобновляемых природных ресурсов, загрязнения окружающей среды, капиталовложений, роста народонаселения и обеспеченности его продовольствием — предсказали, что уже в начале XXI века человечество достигнет в своем развитии пределов экстенсивного развития. Были даны рекомендации остановить рост населения и рост производства. Алармистская позиция авторов была усилена и расширена в последующих работах [Медоуз, Медоуз, Рандерс, 1994; Медоуз, Рандерс, Медоуз, 2008]. Их исследования показали, что развитие цивилизации происходит в контексте усугубляющегося экологического кризиса и алармизма, как мировоззренческой реакции.

Доклад «Наше общее будущее» был подготовлен комиссией во главе с министром окружающей среды Норвегии Гро Харлем Брундтландом под эгидой ООН. Результатом этой работы стало введение понятия «устойчивого развития» [Наше общее будущее, 1989]. Концепция устойчивого развития стала основанием для возникновения и расцвета «зеленых» политических партий, борющихся за доминирование экологической проблематики в политической повестке государств.

Не имея четкого концептуального и теоретического основания, проблема экологического кризиса оказалась достаточно основательно погруженной в общественное сознание, разделившееся на противоборствующие течения и прервавшее ее в проблему политики.

Теоретическая база экологической идеологии в начальный период формируется на основе классических традиционных идеологий как определенной их вариации. Согласно Дж. Кларку складывается несколько идеологических направлений такого рода [Clark, 2012, p. 505–516]. К первому направлению относится консервативный энвайронментализм в двух вариантах. В либертарианской традиции Терри Андерсон и Дональд Лиль представляют защитников свободных рыночных отношений в решении экологических проблем [Anderson, Leal, 2001]. Рынок и востребованность новых технологий должны сами привести к нужным решениям в вопросах экологии. В консервативной версии традиционалистского энвайронментализма делается акцент на необходимости защиты природы и сохранении традиционных ценностей. В интерпретации Джона Близа для выхода из экологического кризиса необходимо искать компромисс в удовлетворении потребностей сегодняшнего поколения с учетом прав будущих поколений [Bliese, 2002]. Консервативная идеология выводит моральные обязательства, опираясь на существующую систему ценностей.

Сторонник либерального энвайронментализма Авнер Де-Шалит не склонен отдавать решение экологических проблем свободному рынку [De-Shalit, 2000]. Государству должен быть отдан приоритет в урегулировании экологических проблем. Права человека остаются незыблемой ценностью. Идея общественного блага должна оставаться регулятивной ценностью в решении экополитических проблем.

Более радикальных позиций придерживается представитель «природного капитализма» Пол Хокен [Hawken et al., 1999]. Он предлагает подход, основанный на рыночных отношениях, который значительно отличается от свободного рынка. Он считает свободный рынок одной из причин возникновения экологического кризиса. Стремление к сокращению расходов стимулирует любой бизнес к экономии на экологии. Тем не менее он утверждает, что влияние на экономику должно как можно меньше состоять из административного регулирования и государственного планирования, поскольку эти подходы являются причиной неэффективности и могут подорвать выгоды от рыночных механизмов. Для того чтобы решить это противоречие, следует разработать широкомасштабную программу, начиная от «зеленых» налогов до сохранения ответственности производителей за товары длительного пользования. Природный капитализм может создать мир, в котором сохраняется высокий уровень качества жизни

для всех, полная занятость, низкие налоги, мир между государствами, красота и целостность природы.

Идеология экосоциализма исходит из того, что без существенной трансформации капитализма и его производственных отношений невозможно решение экологического кризиса. «Это шанс для возрождения социалистической перспективы. Если не существует естественных ответов в рыночной экономике или в природе, тогда люди свободны, в ситуации неопределенности, сконструировать свой ответ» [Dobson, Eckersley, 2006, p. 41]. Необходима красная зеленая политика. Одна из центральных неомарксистских концепций исходит из идеи второго противоречия капитализма, выдвинутой в программной статье Джеймса О'Коннора [O'Connor, 1988]. С точки зрения О'Коннора, Маркс видел, что капиталистическое хозяйство порождает негативные экологические последствия, но сам не сформулировал фундаментальной экологической концепции, вытекающей из анализа основного противоречия капитализма. В современной экологической марксистской теории борьба за условия производства стала определяющим фактором, благодаря которому было переосмыслено понятие «классовая борьба». Это означает, что капиталистические угрозы воспроизводству производственных условий представляют собой не только угрозы прибыли и накоплению, но также и жизнеспособности социальной и «естественной» среды как средства существования цивилизации. Противоречие между способом производства и условиями производства становится актуальным для широкого спектра современных социальных движений.

Несмотря на довольно основательное осмысление политико-экологических проблем, развитие экологического мировоззрения происходит в рамках классических идеологических концепций и не выявляет собственного теоретического основания экологической идеологии. Результаты теоретических усилий по освоению проблематики экологии в свете политики отражаются в основательных компендиумах (см. [The International Handbook..., 2015; The Routledge Handbook of Political Ecology..., 2015; Global Political Ecology, 2011]).

Основной проблемой вариаций старых идеологий является их антропоцентричность. Идея власти человека над природой не позволяет осмыслить ее деятельный характер, а человека — в духовном и практическом единстве с природой. Концепция «антропоцена» фиксирует громадное геологическое влияние человека на существование и развитие Земли, но игнорирует последствия деятельности человечества, реакцию природы. Современное общество подобно ребенку, играющему со спичками.

Осознание необходимости преодоления антропоцентризма привело к появлению новых теорий. Они пытаются преодолеть антропоцентризм путем отрицания особенных параметров и ценностей человека. На основе такого подхода была сформулирована Арне Нейссом концепция «глубинной экологии» в противоположность «поверхностной экологии» [Naess, 1973].

Существенную попытку создать всестороннюю концепцию экологической идеологии предприняли представители Римского клуба в рамках нового доклада [Weizsaecker, Wijkman, 2018]. Он состоит из трех крупных частей, первая из которых — «Давай, не говори мне, что текущие тренды являются устойчи-

выми» — посвящена критике состояния современного мира. Вторая часть — «Давай, не хватайся за старую философию» — посвящена мировоззренческим сдвигам в ценностях и установках. В третьей части — «Давай! Присоединяйся к нам в захватывающем путешествии на пути к устойчивому миру» — рассмотрены конкретные прикладные практики.

В чем же выражается собственно экологическая картина мира и экологическое мировоззрение? Прежде всего, авторы доклада предлагают новую картину мира. «Полный мир» в противоположность «пустому миру». Американский эколог-экономист Герман Дэйли в своей статье предложил концепцию «Полного мира» [Daly, 2005, pp. 100–107]. Согласно его позиции, современные тенденции в экономике не могут сохраниться в будущем. Реальность современного мира не такова, какой мы ее представляем. Если не будут произведены радикальные переоценки современности, мир столкнется с тотальной потерей благосостояния и возможностью экологической катастрофы. Необходимой причиной таких изменений является то, что человечество длительное время формировалось в пространстве «пустого мира» с неизведанными землями, морями, неисчерпаемыми ресурсами. В таком мире экстенсивное развитие было преобладающим. Мировоззрение и системы ценностей «пустого мира» были выражены в идеалах антропоцентризма, прогресса, европейского Просвещения. Под Просвещением понимают исторический период, начавшийся с возникновения Британского королевского общества в 1660 г. и закончившийся идеями и работами И. Канта в конце XVIII века. Просвещение провозгласило, а потом и закрепило в эпоху буржуазных революций, принципы свободы личности и экономического роста, демократии и прав человека.

В XX веке человечество оказалось в условиях «полного мира». В своей деятельности и существовании человечество наталкивается на границы. Уже не осталось неизведанных земель и континентов, дефицит ресурсов становится очевидным, мир начинает принимать глобальный характер.

Какими же могут быть ответы на изменившуюся ситуацию? Экономика должна быть преобразована таким образом, чтобы мир мог стать устойчивым в долгосрочной перспективе.

Во-первых, необходимо ограничить использование всех ресурсов до уровня, на котором в конечном итоге получаемые отходы, могут быть поглощены экосистемой. Во-вторых, возможно эксплуатировать возобновляемые ресурсы до уровня, который не превышает способность экосистемы повторного создания ресурсов. В-третьих, истощение невозобновляемых ресурсов не должно превышать темпов развития возобновляемых заменителей.

Уже доклад Римского клуба 1972 года «Пределы роста» показал системный характер кризиса современного мира. Рост населения Земли с 1 до почти 8 млрд человек порождает проблему с обеспеченностью продовольствием, которая влечет за собой истощение земель, водных ресурсов и рост энергопотребления. Эти изменения влекут за собой изменение климата и рост загрязнения земли, океанов, воздушной среды отходами производства. «Производственный капитал не может заменить природного капитала... Сегодня ограничено количество рыбы в океане; строительство большего количества судов не увеличит

уловов. Для обеспечения долгосрочного экономического здоровья государств, они должны поддерживать уровень природного капитала (например, рыбы), не только всего богатства» [Daly, 2005, p. 102].

С точки зрения Э. Вайцзеккера и А. Вийкмана, сама концепция и практика капитализма были сформированы в «пустом мире», а продолжающиеся финансовые кризисы в XXI веке имеют иную природу, нежели те, которые описаны в классических учебниках политэкономии. «Капитализм, каким мы его знаем, нацелен на максимизацию краткосрочной выгоды, из-за него мы двигаемся в неверном направлении — в сторону все более дестабилизированного климата и деградирующих экосистем. И, несмотря на все те знания, которые нам доступны сегодня, мы не способны изменить этот курс, буквально подводя планету Земля к разрушению» [Weizsaecker, Wijkman, 2018, pp. VII–VIII]. Противоречивость сложившейся ситуации показывает такой важный макроэкономический показатель как валовой внутренний продукт, определяющий политику всех государств в мире, поскольку он не может адекватно отражать устойчивое развитие в «полном мире». ВВП направлен на положительное измерение затрат, даже если они только компенсируют результаты разрушений и катастроф. «Например, разлив нефти увеличивает ВВП из-за связанных с этим расходами по очистке и восстановлению, в то время как он очевидно не увеличивает общее благосостояние. Примерами других видов деятельности, которые увеличивают ВВП будут стихийные бедствия, большинство болезней, преступления, аварии и разводы» [Weizsaecker, Wijkman, 2018, p. 55].

Концепция «полного мира» требует изменения мировоззрения человека — он должен иначе взглянуть на свое место в нем. Понятия окружающей среды, природы часто искажают в экологическом дискурсе реальное положение вещей. Понятие «полного мира» позволяет по-новому увидеть современные проблемы.

Э. Вайцзеккер и А. Вийкман предлагают рассмотреть отношение религиозных конфессий к экологической проблеме на примере второй энциклики «Laudato si» (от лат. «Хвала Тебе») Папы римского Франциска, опубликованной 18 июня 2015 года. Сообщение этой исторической энциклики утверждает, что человечество находится на траектории самоуничтожения, если не будут приняты правила серьезно ограничивающие утилитарные тенденции нашей нынешней экономики. Антропоцентризм ошибочен даже в отношении всех живых существ, обладающих таким же совершенством, как и человек, созданный по божественному образу и подобию. Антропоцентризм Просвещения вытекает из феномена несчастного сознания, ставящего человека на место Бога. Франциск призывает к решительной культурной революции [Weizsaecker, Wijkman, 2018, pp. 63–66].

В чем же причина неадекватности сегодняшнего мировоззрения? Искаженное восприятие современного мира, по мнению Э. Вайцзеккера и А. Вийкмана, основывается на многих источниках и их неверных интерпретациях. И центральными мыслителями, концепции которых были системообразующими и, одновременно, односторонне истолкованными, являются Адам Смит, Давид Рикардо и Чарльз Дарвин. Именно установки «пустого мира» привели

к доминированию в мировоззрении предшествующей эпохи трех принципов, сформулированных этими авторами: предпочтение невидимой руки рынка над государственным законодательством; свободная торговля на основе сравнительных преимуществ является взаимовыгодной для всех участников рынка; конкуренция является движущей силой эволюции и прогресса.

В современном мире эти принципы оказываются вырванными из своего контекста. Более широкий взгляд на А. Смита позволяет вспомнить, что он был одним из представителей британского Просвещения и не отделял сферу экономики от морали и права. В его время выражение «невидимая рука» было аналогичным «божественной воле» и подразумевало движение к общественному благу. Правовое регулирование должно лежать вне сферы влияния рыночных акторов. Также и Давид Рикардо не применял теорию сравнительных преимуществ к отношениям транснациональных капиталов, МВФ с капиталами национальных масштабов в оценке процессов глобализации. В последнем случае транснациональные капиталы обладают абсолютным преимуществом перед национальными государствами. Естественный отбор и конкуренция Ч. Дарвина ни в природе, ни в экономике не исчерпывают механизмы эволюции и развития и дополняются необходимостью сохранения разнообразия, солидарностью и защитой мелких и средних производителей [Weizsaecker, Wijkman, 2018, p. 76–82].

Логическая индукция и эмпиризм составляют ядро такой философии и ее гносеологии. Они послужили надежным базисом для многих открытий в технике и механике. Данный подход, тем не менее, имеет свои пределы, он не работает в отношении биологии, психологии, социальной реальности. Уже принцип неопределенности Вернера Гейзенберга, принцип дополнительности Нильса Бора выходят за рамки привычных объяснений и представлений. Физика элементарных частиц устанавливает новые отношения между субъектом и объектом. Критика редукционизма многопланова. Авторы предлагают обратиться к другим традициям и именам [Капра, 2004; Бейтсон, 2016].

С точки зрения Э. Вайцзеккера и А. Вийкмана, в современном мире обнаруживаются огромные разрывы между существующими теориями, системой образования и социальной реальностью, которые требуют своего заполнения. Изменения в мировоззрении должны быть настолько фундаментальны и системны, что авторы доклада говорят о необходимости нового Просвещения. Новое Просвещение должно существенно отличаться от европейского Просвещения и основываться на опыте различных цивилизаций. Наиболее древние традиции человеческой культуры базируются на идее баланса. Прежде всего необходимо достичь баланса между разумом и чувствами, результатом которого должно стать целостное мировоззрение. Китайские символы инь и ян являются образцом баланса противоположностей. Христианская и исламская традиции склонны к различению и выбору между добром и злом, хотя диалектическая философия Георга Гегеля, или интегральная психология Кена Уилбера показывают, что традиция баланса присуща и западной философии [Weizsaecker, Wijkman, 2018, p. 95].

В новом Просвещении принцип синергии должен быть положен в основу поиска баланса: человека и природы; кратковременной и долговременной пер-

спектив; скорости и стабильности; частного и публичного; между женщинами и мужчинами; между справедливостью и вознаграждением за достижения; между государством и религией. Новое Просвещение предполагает отказ от антропоцентризма, но сохраняет идеал гуманизма. Концепция «нового Просвещения» является центральным мировоззренческим пунктом доклада.

Третья часть доклада, которую мы оставим за скобками, посвящена прикладным вопросам по самому широкому спектру проблем от глобального правительства до сельского хозяйства.

Несмотря на огромное впечатление, которое производит доклад, в нем господствует, на наш взгляд, старая просветительская интенция опоры на разум, деполитизирующая существенные противоречия экологического характера, существующие в современном мире. Самым значимым в докладе является попытка создать концептуальную теоретическую базу под формирующейся экологической идеологией. По содержанию к ней возникает множество вопросов. Авторы слишком смело проводят аналогии между философией Гегеля и древнекитайской философией, возлагают надежды на теории, стоящие на границе эзотерики, мистики и психологии, достаточно абстрактно критикуют капитализм, не предлагая значимых альтернатив. Авторы доклада не позиционируют политические силы, влияющие на состояние экологии. Эти вопросы требуют последовательного обсуждения.

Возможные решения политических проблем в рамках рефлексии над темой экологического кризиса исследует и предлагает научное направление «политическая экология». Наряду с термином «политическая экология» в литературе существуют термины «экологическая политика», «экополитология», что только подтверждает определенную неоднозначность рассматриваемых проблем. Оригинальную попытку обоснования политической экологии предпринимает Б. Латур в работе «Политики природы». Согласно его позиции, перед нами нет единой картины природы. Существует достаточно активных акторов, утверждающих собственное видение, и поэтому «политическая экология не обещает мира. Она только начинает понимать, в каких войнах должна принимать участие и кого считать своим врагом» [Латур, 2018, с. 244].

С нашей точки зрения, политическая экология — это сфера знания, которая исследует экологический кризис как основание, по которому современный мир делится на противоборствующие политические единства [Борисов, Волков, 2014, с. 56]. Анализ современных тенденций показывает, что экологическая идеология испытывает потребность в собственном теоретическом основании, формируемом в контексте критического отношения к мировоззренческим ценностям всего предыдущего развития человеческой цивилизации. Политическая экология должна стать концептуальным основанием экологической идеологии.

В чем же состоит сущность экологического кризиса? Под экологическим кризисом понимается такое противоречие в деятельности человека, при котором ее продолжение в ограниченно обозримое время, разрушит условия воспроизводства этой деятельности. Общество существует в природе посредством хозяйственной деятельности. Особенностью современной хозяйствования является то, что оно существует в форме экономики. Сущность экономики заклю-

чена в развитии формы хозяйственной деятельности, дающей прибыль. Природа является частью экономической деятельности человека в качестве ресурса. Природные ресурсы, в условиях их исчерпания, перестают быть полноценным товаром. Торговля не может гарантировать доступ к дефицитным ресурсам, и они становятся предметом политической борьбы. Политический суверенитет государства обеспечивается экономической безопасностью. Последняя же зависит от того, сможет ли государство военно-политическими средствами гарантировать доступ к стратегическим ресурсам. Суверенитет как политическая конструкция воплощает негативную свободу как безусловную ценность. Особенность опосредствования этих понятий в данном контексте экологическим ресурсом позволяет говорить о понятии экополитического суверенитета. Гарантированный доступ к ресурсам, вне зависимости от того, кому они принадлежат, внутри, или вне границ государства, составляет его смысл. Распространение национальных интересов на внешние регионы с природными ресурсами могут обеспечить экополитический суверенитет.

Современные государства делятся на те, которые экспортируют ресурсы, и те, которые импортируют ресурсы. Дефицитными ресурсами являются нефть, вода, редкоземельные металлы. Страны, обладающие значительными запасами нефти, становятся объектами агрессивной политики. Ближний Восток является ярким примером борьбы за контроль над нефтью, которую называют «слезами дьявола». Перед странами-экспортерами нефти стоит постоянная задача защиты национальных ресурсов. Транснациональные западные компании контролируют значительные сегменты добычи нефти и ее транспортировки. Дополнительным инструментом контроля являются нефтеперерабатывающие заводы, подавляющее большинство которых находится в руках тех же транснациональных компаний. В первую десятку стран, обладающих крупнейшими нефтеперерабатывающими мощностями, не входят страны-экспортеры нефти. Угроза возникновения нефтяного кризиса является испытанным инструментом давления, как в региональной, так и в глобальной политике. Обеспечение экополитического суверенитета достигается государствами посредством внедрения комплекса экономических и внеэкономических стратегий.

Внутри государств также развиваются противоречия, истоки которых лежат в проблемах, связанных с природными ресурсами. Добыча, переработка, транспортировка полезных ископаемых требуют формирования крупных иерархических инфраструктур крупного бизнеса. Государство и крупный бизнес обнаруживают свою двойственную природу. Государство является крупнейшим актором в сфере экономики, а бизнес имеет интересы в сферах законодательства и управления для обеспечения своей эффективности. Экология как предмет государственной политики становится сферой столкновения противоречивых интересов государства, бизнеса и гражданского общества.

Ограниченность и невозполнимость природных ресурсов делят человеческие сообщества как внутри, так и вне государств на политические единства с противоположными интересами и противоречивыми целями. В попытках создания новых идеологий страны-потребители ресурсов формируют концепт «Global Commons» — природных богатств как всеобщего достояния челове-

ства, доступ к которым должен быть обеспечен транснациональными структурами. Страны-экспортеры, напротив, считают ресурсы важнейшим достоянием, которое для защиты может быть национализировано государством.

Вода как важнейший ресурс является источником преимущественно региональных конфликтов. В мире около трехсот рек протекают по территориям нескольких государств. Строительство водохранилищ, плотин, гидроэлектростанций в верховьях рек является серьезной угрозой для водоснабжения стран, расположенных в низовьях рек. Возникающие конфликты требуют взаимного учета интересов. Ключом к политике Ближнего Востока иногда называют формулу воды — H_2O . Общим параметром для региона являются засушливые земли, требующие для сельского хозяйства почти 100% орошения. Характерной особенностью политики всех стран региона является стремление решить проблему дефицита воды своими силами, и никто не хочет делиться своими преимуществами и становиться заложником политики своих соседей.

Сложность и трудоемкость добычи редкоземельных металлов приводит к тому, что, даже несмотря на наличие месторождений, многие страны не способны организовать их производство. Китай является абсолютным лидером на рынке редкоземельных металлов и может манипулировать их рынком, регулируя доступность сырья для стран-импортеров с высокотехнологичной промышленностью, таких как Япония. Борьба за крупные месторождения редкоземельных металлов является предметом политики транснациональных компаний.

Второе основание для политико-экологического размежевания мира проявляется в результате осознания субъектами политики того, что даже успешный контроль за сырьевыми ресурсами не снимает глобальных угроз экологического кризиса. Угроза антропогенного изменения климата, расширение озоновых дыр требуют коллективных согласованных решений абсолютного большинства государств, которые оказываются источниками техногенной нагрузки на природу. Коллективные решения могут приниматься на принципах справедливости, принимаемых всеми участниками договоренностей. И здесь оказывается, что справедливость понимается существенно по-разному разными группами стран. Основное разделение обозначилось в рамках всемирного саммита по устойчивому развитию в 2012 году в Рио-де-Жанейро [см.: Рио + 20, 2012]. Межгосударственная организация «Группа 77» (G-77), состоящая из африканской, азиатской и латиноамериканской подгрупп и представляющая интересы стран Юга, определила свое понимание справедливости в решении экологических проблем в отношении стран Севера. Европейцы трактовали справедливость как равное участие всех стран в природоохранных мероприятиях. «Группа 77» настаивала на принятии Севером обязательств по социально-экономическому развитию стран Юга, финансированию экологических мероприятий, передаче природоохранных технологий, устранение дисбалансов в торговле. Страны Юга интерпретируют позицию стран Севера как препятствие праву на экономическое развитие беднейшим странам регионам Юга. Общая точка зрения до сих пор не выработана.

Понятие политической справедливости обнаружило свою рефлективную природу. Только пространство единого понятия справедливости дает возмож-

ность адекватного самоопределения субъектов политики в отношении друг к другу. Понятие экополитической справедливости безусловно должно войти в систему ценностей и получить свою определённую. В справедливых отношениях субъекты свободны и ответственны. Экополитическая справедливость полагает определённость права, государства и экономики, а не наоборот.

Следствием противоречия, заложенного понятием экополитической справедливости, оказывается то, что политически разделенные страны Севера и Юга должны неизбежно стать «друзьями», поскольку возможные политически враждебные действия будут ухудшать ситуацию в целом и оборачиваться негативными последствиями против самих себя. Политическое давление и насилие становятся непродуктивными в мире. Эффект экологической глобализации связывает в единую систему локальные места возможных экологических катастроф и все пространство глобальных последствий.

В политической истории цивилизации, вероятно, впервые складывается тенденция, когда политические интересы в разрешении экологического кризиса склоняют участников к солидарности, а не к политическому размежеванию. В рамках создавшейся ситуации актуальной становится такая ценность как политическая ответственность. Она также носит глобальный характер, несмотря на то, что ее носителями становятся конкретные политические институты. Государство должно принять на себя еще одну характеристику, становясь, наряду с правовым, социальным еще и экологическим. Особенностью экологического государства является политика ответственности в рамках принципа, согласно которому, неся ответственность за планету, ты защищаешь государство, а не наоборот.

Формирование экологической идеологии претерпевает необходимый этап в своем становлении, связанный с осмыслением системы ценностей адекватной существующим угрозам. В становлении экологической идеологии можно выделить алармистский этап, когда внимание к самосохранению жизни на Земле выступало главным мотивом общественных движений. Второй этап можно обозначить как поиск устойчивого развития. Он был связан с продуцированием проектов социального и технологического характера, направленных на сдерживание экспансии человеческой цивилизации на природу, на сохранении окружающей среды как безусловной ценности. Третий этап связан с разработкой политико-экологических концепций, с заложенным в них потенциалом для создания системы ценностей, способных стать концептуальным основанием для развития экологической идеологии.

Таким образом, выработка системы ценностей в пространстве политической экологии приводит к выделению таких понятий как экополитический суверенитет, экополитическая справедливость, политическая ответственность. Наряду с понятиями «полный мир», «новое Просвещение» они образуют скорее некий ансамбль ценностей, нежели уже законченную систему, лежащую в основе экологической идеологии.

Формирование концептуальных основ экологической идеологии позволяет сделать качественный скачок, как в увеличении ее влияния, так и в понимании фундаментальных процессов современного социального и политического развития.

Литература

- Бейтсон Г. Разум и природа. Необходимое единство. Nuköping: Philosophical arkiv, 2016. 214 с.
- Бляхер Л. Я., Быховский Б. Е., Микулинский С. Р. История биологии с древнейших времен до начала XX века. М.: Наука, 1972. 564 с.
- Борисов Н. А., Волков В. А. В поисках новой парадигмы: очерк политической экологии. СПб.: ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2014. 144 с.
- Наше общее будущее / под ред. Евтеева С. А., Перелет Р. А. М.: Прогресс, 1989. 371 с.
- Капра Ф. Скрытые связи. М: «София», 2004. 336 с.
- Латур Б. Политики природы. Москва: Ад Маргинем Пресс, 2018. 336 с.
- Матц У. Идеологии как детерминанта политики в эпоху модерна. Полис. Политические исследования. 1992. № 1. С. 130-142.
- Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л., Рэндерс Й., Беренс В. В. Пределы роста. М.: Изд-во МГУ, 1991. 208 с.
- Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л., Рэндерс Й. За пределами роста. М.: Прогресс, Паняега, 1994. 304 с.
- Медоуз Д. Х., Рэндерс Й., Медоуз Д. Л. Пределы роста. 30 лет спустя. М.: Академкнига, 2008. 342 с.
- Рио+20. Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Рио-де-Жанейро, Бразилия, 2012. URL: <https://www.un.org/ru/events/pastevents/rio20.shtml> (дата обращения: 19.08.2019).
- Anderson T., Leal D. Free market environmentalism. New York: Palgrave Macmillan. 2001. 241 p.
- Bliese J. The greening of conservative America. Boulder, CO.: Westview Press, 2002. 352 p.
- The International Handbook of Political Ecology /ed. by Bryant R. L. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar, 2015. 699 p.
- Clark J. P. Political Ecology // Encyclopedia of Applied Ethics, 2nd ed., vol. 3. San Diego: Academic Press, 2012. 3464 p.
- Daly H. E. Economics in a full world // Scientific American. 2005. No. 09. P. 100–107.
- De-Shalit A. The environment: between theory and practice. Oxford: Oxford University Press. 2000. 248 p.
- Dobson A., Eckersley R. Political theory and the ecological challenge. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 262 p.
- Hawken P., Lovins A. B., Lovins L. H. Natural capitalism: creating the next industrial revolution. Boston: Little, Brown and Co, 1999. 416 p.
- Naess A. The Shallow and the Deep, Long-range Ecology Movement. A Summary // Inquiry. 1973. Vol. 16, no. 1. 1973. P. 95–100.
- O'Connor J. Capitalism, Nature, Socialism: A Theoretical Introduction // Capitalism, Nature, Socialism I, Fall. 1988. P. 11–38.
- Jonas H. Das Prinzip Verantwortung. Frankfurt: Insel Verlag. 1984. 426 S.
- Global Political Ecology / ed. by Peet R., Robbins P., Watts M. London; New York: Routledge, 2011. 444 p.
- The Routledge Handbook of Political Ecology / ed. by Perreault T. Bridge G. McCarthy J. London; New York: Routledge, 2015. 646 p.
- Weizsaecker E. von, Wijkman A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. Springer, 2018. 220 p.

Волков Виталий Александрович — д-р полит. наук, проф.; v.a.volkov@spbu.ru

Статья поступила в редакцию: 19 ноября 2019 г.;

рекомендована в печать: 17 апреля 2020 г.

Для цитирования: Волков В. А. Формирование концептуальных оснований экологической идеологии // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2020. Т. 16, № 2. С. 210–224. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.202>

FORMATION OF CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF ENVIRONMENTAL IDEOLOGY

Vitaly A. Volkov

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; v.a.volkov@spbu.ru

The article is devoted to the problem of the theoretical search for value-regulatory provisions that determine the essence of environmental ideology. The peculiarity of the formation of environmental ideology is that its provisions grew out of a broad social environmental movement. They were not preceded by the formation of a developed theoretical concept embodying a new system of values. The fear of self-destruction by mankind through the destruction of the environment, has caused a need for the discovery of uniform values for the salvation of civilization. Understanding the ecological crisis, determining its parameters and consequences happens initially in the framework of the traditional worldview of Modern times. Attempts to create the theoretical basis of environmental ideology is done by means of the conceptual framework of classical ideologies: liberalism, conservatism, socialism. The emerging political ecology considers conservation of nature in the context of existing ideologically oriented concepts of sustainable development. The 2018 Club of Rome report changes the situation of understanding the fundamentals of environmental ideology. This analytical text puts forward conceptual principles that claim to go beyond established alternatives. A new ontology is proposed that is relevant to the current situation of the ecological crisis. The concept of “the full world” serves as its basis. The concept of the “new enlightenment” proceeds from the fundamental limitations of the epistemological principles of empiricism and induction. Hope is placed on the principles of synergy that balance existing differences and contrasts. At the same time the report leaves aside the political contradictions that arise from the development of the ecological crisis. Environmental ideology has to build a system of values not only based on the interpretation of the picture of the world, but also on the existing political contradictions. The analysis of the formation of political ecology develops a system of values based on political oppositions formed in attempts to overcome the ecological crisis by political actors. The result of such an approach is the need for a special interpretation of concepts of sovereignty, justice, and responsibility in the context of environmental problems.

Keywords: political ecology, value system, full peace, new enlightenment, eco-political sovereignty, eco-political justice, responsibility.

References

- Anderson T., Leal D. *Free market environmentalism*. New York, Palgrave Macmillan, 2001, 241 p.
- Beitson G. *Mind and nature. Necessary unity*. Rus. Ed. Nyköping, Philosophical arkiv, 2016, 214 p. (In Russian)
- Bliakher L. Ia., Bykhovskii B. E., Mikulinskii S. R. *The history of biology from ancient times to the beginning of the 20th century*. Moscow, Nauka Publ., 1972, 564 p. (In Russian)
- Bliese J. *The greening of conservative America*. Boulder, CO., Westview Press, 2002, 352 p.
- Borisov N. A., Volkov V. A. *In Search of a New Paradigm: An Essay on Political Ecology*. St. Petersburg, IPTs SZIU RANKhIGS Publ., 2014, 144 p. (In Russian)
- Clark J. P. *Political Ecology. Encyclopedia of Applied Ethics*, 2nd ed., vol. 3. San Diego, Academic Press, 2012, 3464 p.
- Daly H. E. Economics in a full world. *Scientific American*, 2005, no. 9, pp. 100–107.
- De-Shalit A. *The environment: between theory and practice*. Oxford, Oxford University Press. 2000, 248 p.
- Dobson A., Eckersley R. *Political theory and the ecological challenge*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 262 p.
- Global Political Ecology*. Eds R. Peet, P. Robbins, M. Watts. London; New York, Routledge, 2011, 444 p.

- Hawken P., Lovins A. B., Lovins L. H. *Natural capitalism: creating the next industrial revolution*. Boston, Little, Brown and Co, 1999, 416 p.
- Jonas H. *Das Prinzip Verantwortung*. Frankfurt, Insel Verlag, 1984, 426 S.
- Kapra F. *Hidden links*. Rus. Ed. Moscow, Sofiia Publ., 2004, 336 p. (In Russian)
- Latur B *Nature Politicians*. Rus. Ed. Moscow, Ad Marginem Press, 2018, 336 p. (In Russian)
- Matts U. Ideologies as the determinant of politics in the modern era. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 1992, no. 1, pp. 130–142. (In Russian)
- Medouz D. Kh., Meadows D. L., Randers J., Behrens W.W. *The Limits to Growth*. Rus. Ed. Moscow, MGU Publ., 1991, 208 p. (In Russian)
- Medouz D. Kh., Medouz D. L., Randers I. *Beyond the Limits*. Rus. Ed. Moscow, Progress, Parnageia Publ., 1994, 304 p. (In Russian)
- Medouz D. Kh., Medouz D. L., Randers I. *Limits to growth. The 30-year update*. Rus. Ed. Moscow, Akademkniga Publ., 2008, 342 p. (In Russian)
- Naess A. The Shallow and the Deep, Long-range Ecology Movement. A Summary. *Inquiry*, 1973, vol. 16, no. 1, pp. 95–100.
- O'Connor J. Capitalism, Nature, Socialism: A Theoretical Introduction. *Capitalism, Nature, Socialism* I, Fall. 1988, pp. 11–38.
- Our common future*. Eds S. A. Evteev, R. A. Perelet. Moscow, Progress Publ., 1989, 371 p. (In Russian)
- Rio + 20. United Nations Conference on Sustainable Development*. Rus. Ed. Rio-de-Zhaneiro, Braziliia, 2012. Available at: <https://www.un.org/ru/events/pastevents/rio20.shtml> (accessed: 19.08.2019). (In Russian)
- The International Handbook of Political Ecology*. Ed. by Bryant R. L. Cheltenham; Northampton, MA, Edward Elgar, 2015, 699 p.
- The Routledge Handbook of Political Ecology*. Ed. by Perreault T., Bridge G., McCarthy J. London; New York, Routledge, 2015, 646 p.
- Weizsaecker E. von, Wijkman A. *Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet*. Springer, 2018, 220 p.

Received: November 19, 2019

Accepted: April 17, 2020

For citation: Volkov V. A. Formation of conceptual foundations of environmental ideology. *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 210–224. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.202> (In Russian)

УДК 32

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА И БЕЗВИЗОВЫЙ РЕЖИМ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ*

В. А. Гуторов

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

В. Мошняга

Молдавский государственный университет,
Республика Молдова, 2009, Кишинев, ул. А. Матеевич, 60

Т. Турко

Молдавский государственный университет,
Республика Молдова, 2009, Кишинев, ул. А. Матеевич, 60

В статье анализируется безвизовый режим Республики Молдова в рамках СНГ и Европейского союза, рассматриваются основные шаги по его достижению. При этом главный акцент сделан на анализе реализации безвизового режима с Европейским союзом, как недавнем достижении Республики Молдова. Авторы исследуют положительные и отрицательные эффекты, сопровождавшие введение безвизового режима между Республикой Молдова и Европейским союзом. Осуществляется сравнительный анализ взаимодействия с другими постсоветскими странами, которые получили безвизовый режим (Грузия и Украина). Авторы отмечают, что безвизовый режим является важным инструментом, который позволяет ЕС регулировать отношения с третьими странами. Этот режим дает важные преимущества гражданам и укрепляет социальные, культурные и экономические связи между ЕС и его партнерами. В то же время безвизовый режим возлагает дополнительную ответственность на страны за поддержание прогресса, достигнутого в рамках диалогов о либерализации визового режима, за обеспечение хорошо управляемой среды миграции и безопасности. В статье широко используются статистические и социологические данные, аналитические и эмпирические материалы.

Ключевые слова: безвизовый режим, Республика Молдова, СНГ, Европейский союз, миграция, свобода передвижения, режим открытых границ, многостороннее сотрудничество.

* Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Экспертного института социальных исследований, проект № 20-011-31349 «Либеральные ценности в современном мире: основные тенденции трансформации».

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы международное научное сообщество постоянно задается вопросами: можно ли создать мир без границ? что для этого надо сделать? каковы будут последствия? В результате различных попыток их осмысления возник сценарий «миграции без границ», который состоит в том, что возможность беспрепятственного перемещения по всему миру позволяет человеку в полном объеме реализовать свое фундаментальное право на свободу передвижения. Хотя этот сценарий в полном объеме можно реализовать только в отдаленном будущем, уже сейчас на региональном уровне предпринимаются значительные усилия для его реализации.

Одним из шагов к обществу открытых границ можно рассматривать создание Европейским союзом Шенгенской зоны как зоны свободного передвижения [Between..., 2019; Grabbe, 2006; The EU, Promoting..., 2017; Schoeller, 2019]. Ликвидация контроля на внутренних границах сопровождается общими правилами контроля внешних границ и укреплением сотрудничества между судебными органами и полицией в борьбе с нарушителями границ. Для мигрантов из третьих стран Европейский союз не готов полностью открыть границы, но для некоторых из них он облегчает доступ в ЕС с помощью такого инструмента как безвизовый режим [Karini, 2019; Meloni, 2006; The EU, Migration..., 2014; Odalm, 2014; Wolleghem, 2019]. Безвизовый режим представляет собой комплексный двусторонний процесс, включающий как свободный, безвизовый, выезд из страны пребывания, так и свободный, безвизовый, въезд в страну назначения [Мошняга, 2018а, с. 107].

Безвизовый режим был перемещен в политико-практическую плоскость отношений Европейского союза с рядом постсоветских стран (Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной) в контексте политики Восточного партнерства (2009 г.). Несмотря на общее историческое прошлое, участники программы по-разному подходят к реализации поставленных целей. Если для Молдовы, Грузии, Украины это геополитический и модернизационный проект, то для Белоруссии безвизовый режим — экономический и туристический. Армения, демонстрируя двойственную позицию и непоследовательность, стремится извлечь выгоды из политики равноудаленности и получить дивиденды от обеих сторон. Азербайджан изначально выбрал и продолжает политику геополитического дистанцирования как от Европейского союза, так и от Евразийского союза [Мошняга, 2018b, с. 162–163].

В результате принятия различных соглашений и решений по либерализации трансграничных поездок Республика Молдова имеет безвизовый режим как с Европейским союзом (2014), так и со странами СНГ [Соглашение, 1992], постсоветскими Украиной и Грузией, которые вышли из этого образования. Безвизовый режим предоставляет важные преимущества гражданам, укрепляет социальные, культурные и экономические связи, создает новые возможности формирования транснационализма миграций, которые дополняются приобретением гражданства стран приема.

В данной статье будет проанализирован безвизовый режим Республики Молдова в рамках двух безвизовых зон (Содружество Независимых Государств и Европейский союз) [см.: Трансграничная мобильность, 2014], рассмотрены трудности, с которыми столкнулась страна на пути получения безвизового режима с Европейским союзом, а также проблемы, которые возникают в ходе его реализации.

БЕЗВИЗОВЫЙ РЕЖИМ: КАК ВСЕ НАЧИНАЛОСЬ

Миграция носит свободный характер, если существует свобода выхода из одного государства и свобода входа в другое. В СССР (и Молдавии как части СССР) граждане не обладали свободой выезда из страны. Это касалось как выезда на постоянное место жительства, так и временной эмиграции (международный туризм; посещение родственников за границей; учеба или работа за рубежом). Реальным каналом выезда было воссоединение семей (брак с иностранцем или воссоединение с родственниками, проживающими за границей).

Эмиграция на постоянное место жительства облегчается с 1975 года после принятия заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. «Третья корзина» предусматривала политические обязательства по вопросам прав человека и основных свобод, в том числе по вопросам свободы передвижения, контактов, информации, культуры и образования и отслеживание их выполнения на практике. Цель принятых обязательств — упростить порядок выезда для собственных граждан и установить порядок въезда для граждан других государств-участников.

В Молдавии эти положения касались в первую очередь евреев и немцев. Специфика их реализации состояла в том, что немцы не могли эмигрировать в ФРГ из Казахстана, но могли — из Молдавии. Поэтому немцы из Казахстана покупали дома у немцев в Молдавии, становились жителями республики и подавали документ на выезд.

Но во временной миграции изменений не произошло. Сохранялась сложная система государственного и общественного контроля для получения разрешения на выезд. Необходимо было заполнять анкету, которая включала множество различных пунктов (отсутствие судимости; родственники на оккупированной территории, родственники за границей и т. д.), пройти собеседование в партийных органах и общественных организациях. Решения часто принимались непрофессионально и обжалованию не подлежали.

Объявив себя демократическим независимым государством, Республика Молдова начала проводить политику обеспечения прав и свобод человека, в том числе и права на свободу выезда и въезда в страну. В 1990 г. был принят закон «О миграции», в котором эмиграция понималась только как временный выезд за границу на учебу или работу. Конституция Республики Молдова (1994) в статье 27 провозглашает право на свободный выезд и возвращение в страну. Эти положения конкретизированы и развиты в законах «О выезде и въезде в Республику Молдова» (1994), «О документах идентичности и национальной паспортной системе» (1994), и др. Исходя из этих актов, для выез-

да из страны не нужны разрешительные документы. Исключение составляют лица, владеющие государственными или военными секретами, или несовершеннолетние, для которых необходимо документальное согласие родителей или опекунов.

В 1992 г. Молдова подписала Бишкекские соглашения, которые после распада СССР становились рабочим инструментом для обеспечения единого миграционного пространства. Многостороннее сотрудничество на начальном этапе существования СНГ явилось воплощением слабых центроостремительных потоков и, одновременно, инерцией необходимости сохранения политических, экономических, социальных связей бывшей сверхдержавы в формате нового межгосударственного образования. Заключенные в этот период многосторонние соглашения позволили на фоне больших геополитических перемен обеспечить функционирование необходимых для повседневной жизни людей социальных механизмов на всем постсоветском пространстве. Бишкекское и Московское соглашения 1992 г. позволили сохранить безвизовый режим перемещения граждан государств-участников и утвердить принцип взаимного признания виз, выдаваемых компетентными органами государств-участников.

Бишкекское соглашение определяло, что «граждане Сторон имеют право въезжать, выезжать и передвигаться по территории Сторон без виз при наличии документов, удостоверяющих их личность или подтверждающих их гражданство» (ст. 1) [Соглашение, 1992]. Кроме того, безвизовый режим въезда, выезда и передвижения по территории Сторон был предоставлен гражданам Сторон, постоянно проживающим на территории третьих государств. Также документ предусматривает возможность произвольных ограничений: «национальным законодательством сторон может предусматриваться введение ограничений на передвижение по их территории упомянутых выше граждан сторон, иностранных граждан и лиц без гражданства» (ст. 1). Какой-либо проверки на законность и целесообразность ограничений соглашение не предусматривает. Отдельно оговаривается, что стороны могут «принимать особые меры по защите своих границ и территории при чрезвычайных обстоятельствах, в частности, в ситуациях, угрожающих их безопасности. В этом случае безвизовое передвижение вышеупомянутых граждан и лиц без гражданства не исключает права Сторон осуществлять соответствующий паспортный и иные виды контроля» (ст. 4) [Соглашение, 1992].

В процессе экономического и политического обособления государств-участников СНГ первостепенным по значению инструментом совместного решения проблем в правовой системе Содружества становится двусторонний договор, что приводит к сужению сектора многостороннего взаимодействия государств-участников СНГ. Переход к двусторонним соглашениям ознаменовал собой период, который в литературе нередко называется завершением «цивилизованного развода» бывших союзных республик. Сегодня Республика Молдова имеет двусторонние соглашения в области взаимных безвизовых поездках с такими государствами-членами СНГ, как Российская Федерация, Казахстан, Украина, Узбекистан, Азербайджан, Туркменистан, Армения, Белоруссия, а также в отношениях с Грузией и Украиной, которые не входят в это образование.

Введение безвизового режима на постсоветском пространстве не только открывало возможность свободного перемещения людей, но и способствовало обеспечению интересов бывших советских граждан, которые работали за пределами своих республик (новых независимых государств). Это означает, что безвизовый режим действовал не только на уровне государства, но и на уровне каждого человека.

Реализация безвизового режима на пространстве СНГ привела к появлению проблемы нерегулируемой миграции, которая нашла свое выражение в нелегальном нахождении и нелегальном трудоустройстве граждан. Россия как основной потребитель молдавских трудовых мигрантов, которые пользуются безвизовым режимом, стремится регулировать эти процессы, минимизируя нелегальное трудоустройство и нелегальное нахождение на своей территории. Но нелегальная миграция — это не только проблема мигрантов, во многом ее наличие было обусловлено интересами бизнеса и правоохранительных органов. Поэтому борьба с нелегальной миграцией шла по двум основным направлениям: против мигрантов, нарушающих законы, и против бизнеса, который пользовался выгодами этого вида миграции. Реформа российского миграционного законодательства позволила трудовым мигрантам войти в правовое поле через механизм патентов. Либерализация законодательства была направлена в первую очередь на трудовых мигрантов из стран СНГ с безвизовым режимом въезда в Россию.

СНГ оказалось не столько интеграционным проектом, сколько инструментом цивилизованного развода. Сегодня интеграционные процессы получают свое выражение в других формах, таких как Союзное государство России и Белоруссии, Евразийское экономическое сообщество, государства-члены которого 30 ноября 2000 г. подписали Соглашение о взаимном безвизовом режиме граждан [Соглашение, 2000], Евразийский экономический союз, в рамках которого трудящиеся мигранты и члены их семей имеют право находиться на территории другого государства ЕАЭС без регистрации до 30 дней, а также обеспечивается свобода осуществления трудовой деятельности на территориях стран-участниц [Полетаев, 2019].

В начале 1990-х гг. Республика Молдова установила безвизовый режим с бывшими социалистическими странами Центральной и Восточной Европы, который осуществлялся на принципах взаимности. Но европейская интеграция этих стран потребовала введения визового режима, усиления пограничного контроля. Молдова в ответ также ввела визовый режим. С 2006 г. Молдова в одностороннем порядке вводит безвизовый режим для стран ЕС, Швейцарии, Норвегии, США, Канады, Японии, Израиля. Молдова стремится получить безвизовый режим и с другими странами, заключает двусторонние соглашения с Перу (2010 г.), Турцией (2012 г.), Мексикой (2013 г.) и др. Сегодня граждане Республики Молдова могут въезжать без виз на территорию 72 стран.

После провозглашения независимости Республика Молдова начала интенсивно развивать многообразные связи с соседней Румынией. Это касается и режима въезда в Румынию. В период 1991–2002 гг. для граждан Республики Молдова въезд в Румынию осуществлялся на основе удостоверения личности

(ID-card). В 2002–2007 гг. Румыния становится кандидатом в члены Европейского союза. Поэтому, исходя из стандартов ЕС, она ужесточает требования для въезда в страну для граждан Республики Молдова, требует въезда в страну на основе заграничного паспорта. С 2007 г. Румыния стала членом ЕС и въезд в страну возможен только при наличии загранпаспорта и визы.

Введение Румынией визового режима с Республикой Молдова создало много проблем для молдавских граждан. Большинство стран ЕС не имело в тот период посольств в Молдове, их посольства находились в Бухаресте, столице Румынии. По требованию ЕС запись на визу нельзя было оставить онлайн. Это порождало огромные очереди в консульство для подачи документов, коррупцию при регистрации, развивался и процветал нелегальный бизнес по оформлению румынских паспортов.

Для упрощения ситуации в 2008 г. в Кишиневе при посольстве Венгрии был создан Единый визовый центр ЕС. Если выезд в Европейский союз из Молдовы осуществлялся через Румынию (Болгарию) и имелась виза Европейского союза, то румынская виза не требовалась (было разрешено пребывание в Румынии до 5 суток, но при этом существовало правило обязательно в дальнейшем выезжать в страны-члены ЕС). Если гражданин выезжал из Европейского союза, то при наличии билета, подтверждавшего выезд из Румынии или Болгарии, виза этих стран не требовалась.

В качестве первого шага в направлении долгосрочной перспективы безвизового въезда в ЕС было подписание соглашений «О реадмиссии» и «Об упрощении визового режима с ЕС» (2007 г.). Соглашение о реадмиссии в отношении молдавских граждан было введено в действие с 1 января 2008 г. Это Соглашение касалось не только граждан Молдовы, но и иностранных граждан и апатридов, которые прибыли в Евросоюз с территории Республики Молдова. В отношении граждан третьих стран соглашение о реадмиссии было введено с 2010 г.

БЕЗВИЗОВЫЙ РЕЖИМ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ: МЕХАНИЗМ ПОЛУЧЕНИЯ

В 2009 г. ЕС предложил для шести постсоветских государств, являющихся прямыми соседями (Белоруссия, Молдова, Украина) или находящимися в относительной близости от Европейского союза (Азербайджан, Армения, Грузия), программу многостороннего сотрудничества, получившую название «Восточное партнерство». Одной из основных задач этого проекта было «установление политического сообщества, создание углубленных и укрепленных зон свободной торговли, а также стремление к отмене визового режима» [Joint Declaration, 2009]. Молдова, Украина и Грузия в качестве геополитического ориентира выбрали интеграцию в ЕС. Исходя из опыта и под влиянием балканских стран, Украина первой инициировала и подписала План по либерализации визового режима с Европейским союзом. Позднее в 2010–2011 гг. это сделали Республика Молдова и Грузия.

Достижение безвизового режима было обусловлено необходимостью осуществления глубоких реформ в области юстиции, безопасности и внутренних

дел в целях консолидации правовых институтов, соблюдения прав человека, противодействия коррупции и нелегальной миграции, роста жизненного уровня людей и мобильности населения. Планы действий для постсоветских государств в общих чертах были схожи с планами по либерализации визового режима для западно-балканских стран. Однако имелись и различия. Планы для стран Восточного партнерства были структурированы в «национальные планы действий», в которых были четко зафиксированы два этапа. С бюрократической точки зрения процесс реализации планов такого рода становится все более сложным и длительным. В частности, временные промежутки между различными этапами предполагается использовать для мониторинга воздействия либерализации визового режима на миграцию и безопасность.

Реализация Национального плана действий в Республике Молдова координировалась Министерством иностранных дел и европейской интеграции Молдовы посредством межведомственной рабочей группы. Диалог по либерализации визового режима Республика Молдова — Европейский союз был построен в соответствии с четырьмя блоками и двумя этапами: первый — направлен на укрепление правовой базы, а второй — на реализацию мероприятий, сформулированных в Плате. Молдова успешно выполнила все требования по первому блоку — «безопасность документов» (биометрические паспорта) и второму блоку — «борьба с нелегальной миграцией и реадмиссия». По третьему блоку — «общественный порядок и безопасность») и четвертому блоку — «международные отношения и фундаментальные права» — законы о борьбе с коррупцией и дискриминацией были приняты после длительного периода откладываний и политических дебатов. Наиболее сложные проблемы связаны с борьбой с коррупцией, особенно в высших эшелонах государственной власти. Первоначально были даны обещания и предприняты некоторые действия по борьбе с коррупцией в верхах. Но потом дело застопорилось, отсутствовала политическая воля и реальные действия по доказательству вины высших чиновников.

После подписания Плана действий для молдавских властей было важно, чтобы Молдова получила безвизовый режим до парламентских выборов 2014 г. В то же время электоральный фактор повлиял и на решение Европейской комиссии. Перед саммитом в Вильнюсе (ноябрь 2013) глава Еврокомиссии М. Баррозо заявил, что Молдова получит безвизовый режим в 2014 г. [Молдова..., 2013].

Ситуация, сложившаяся на саммите в Вильнюсе, когда Украина отказалась от подписания соглашения об Ассоциации с ЕС, сделала Молдову своего рода «любимицей Европы». На этом фоне 27 ноября 2013 г. Европейская комиссия предложила либерализацию визового режима для Молдовы путем внесения поправок в Регламент 539/2001 об отмене визового режима для краткосрочных поездок ее граждан, имеющих биометрический паспорт. Это предложение подтвердило, что Республика Молдова выполнила все условия Плана действий, и было одобрено Советом Европейского союза 20 декабря и Европейским парламентом 27 февраля 2014 г.

После межведомственных консультаций между Европейским парламентом, Европейской комиссией и Советом ЕС в соответствии с обычными процедура-

ми, установленными Лиссабонским договором 3 апреля 2014 г., решение о либерализации визового режима для граждан Молдовы было подписано председателями Европейского парламента и Совета Европейского союза. Решение об отмене виз для граждан Республики Молдова было опубликовано в Официальном журнале ЕС 8 апреля 2014 года и вступило в силу 28 апреля 2014 года [Moldova-EU, 2014].

Среди стран Восточного партнерства Молдова первой получила безвизовый режим с ЕС в апреле 2014 г. Это было обусловлено не только политическими причинами и статусом «любимицы ЕС» но и тем, что в реализации Плана действий по либерализации визового режима Молдова (по сравнению с другими государствами Восточного партнерства) явилась реальным лидером, наиболее эффективно воплотившим все требования ЕС [Litra, 2013]. Анализ реализации требований ЕС в отношении безвизового режима, проведенный польскими экспертами Фонда Стефана Батория показал это достаточно убедительно (табл. 1).

Таблица 1. Количественные показатели выполнения странами Восточного Партнерства требований ЕС по реализации Плана действий по либерализации визового режима с ЕС (по десятибалльной системе)

Страна	Блок 1: Безопасность документов, включая биометрию	Блок 2: Неурегулированная иммиграция, включая реадмиссию	Блок 3: Общественная безопасность и порядок	Блок 4: Внешние отношения и фундаментальные права
Армения	7,5	6,5	4,3	4,5
Азербайджан	4,0	4,0	3,2	2,3
Беларусь	4,0	5,3	3,2	2,5
Грузия	7,5	6,5	4,8	6,0
Молдова	10,0	9,0	7,8	8,0
Украина	6,0	7,0	7,2	6,8

Источник: [Litra, 2013, p. 3].

Грузия и Украина получили такую возможность в марте и июне 2017 года, после того, как в ЕС ввели новую систему приостановки безвизового режима в случае, если странами не выполняются необходимые требования, если нерегулярная миграция или необоснованные заявки на убежище превышают определенный уровень [Для каких стран..., 2017].

Получение безвизового режима Республикой Молдова, Грузией, Украиной было встречено с энтузиазмом как населением, так и представителями государственных структур, политическими элитами этих стран. Не секрет, что без-

визовый режим оказался одним из реальных достижений по пути европейской интеграции, позитивные последствия которого ощутило на себе население этих стран.

ПОЗИТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА С ЕС

Введение Европейским Союзом безвизового режима с Республикой Молдова сопровождалось рядом положительных эффектов.

Рост человеческого достоинства и самоуважения граждан стран Восточного партнерства. Безвизовый режим помогает гражданам постсоветских стран почувствовать себя свободным и достойным человеком и гражданином в общении с пограничной полицией, государственными структурами стран ЕС. К сожалению, визовый режим, хождение по консульским отделам, сбор разнообразных документов, отказ в визе (без мотивирования причин отказа) не способствовали формированию и воспитанию чувства самоуважения и свободы у соискателей виз.

Кроме того, отметим, что коррупция, с которой нередко сталкивались люди в консульских структурах, легальных и полулегальных сетях, делающих бизнес на особых отношениях с работниками консульских структур, в том числе и стран ЕС, повышенные финансовые затраты населения на приобретение визы, также не способствовали укреплению чувства человеческого достоинства граждан этих государств. Неприятие простыми людьми такой реальности трансформировалось в консолидацию их ожиданий безвизового режима.

Упрочение проевропейской ориентации населения. Население, политические элиты Республики Молдова находятся/поставлены в ситуацию реального геополитического выбора: а) ориентация на Европу, Европейский союз, европейские ценности или б) ориентация на Россию, Евразийский союз.

Лучшим агитатором в пользу европейского геополитического и общественно-политического выбора явилось визуальное и живое знакомство с Европейским союзом, жизнью населения стран-членов ЕС. В этом плане безвизовый режим облегчает это знакомство, в первую очередь — для молодых людей и людей среднего возраста, проявляющих высокую мобильность и способность к адаптации.

Для политических элит, сделавших геополитический выбор в пользу ЕС, безвизовый режим важен и в электоральном плане. Это связано с тем, что реально и конкретно сравнивающий человек в большинстве своем будет голосовать за те политические формирования, которые дают ему возможность свободно выехать в Европу, сопоставить европейскую жизнь с нынешней молдавской действительностью. И это подтверждается результатами голосования молдавской диаспоры в ЕС, США, Канаде, России.

Свобода передвижения в ЕС — реальность для простого человека. Процесс демократических общественных трансформаций в Молдове идет сложно и противоречиво, реформы не дают ожидаемых результатов. Де-факто, безвизовый режим — одно из немногих реальных достижений европейской интеграции, которое сказывается на жизни простых людей, граждан Молдовы.

Безвизовый режим — это тот успех, который люди видят и могут спроецировать на себя, извлечь определенные выгоды. Кто-то в форме реализации туризма и миграции без виз, без стояния в очереди в консульство, сбора документов, оплаты консульских услуг, неопределенности и траты времени. Кто-то через активизацию деловых отношений, исследования в области культуры, образования и науки.

Но людские ожидания во многом увязывали безвизовый режим со свободой легального пребывания и трудоустройства в странах ЕС. Как показывали эмпирические социологические исследования, на это рассчитывало до трети молдавских граждан. Такая комбинация (безвизовый режим и легальная работа в ЕС) являлась самым распространенным ожиданием населения от европейской интеграции. Власти страны достаточно отчетливо понимали, что выезд за рубеж и трудоустройство людей является важным способом «выпустить пар из котла» растущего социального напряжения в стране, отвлечь людей от проблем качества жизни в стране, эффективности национального государственного управления.

Рост мобильности населения. Безвизовый режим существенно расширил миграционные возможности населения этих стран. Происходит возрастание миграционного потока между ЕС и Республикой Молдова. С момента введения безвизового режима (28 апреля 2014 года), по данным пограничной полиции Республики Молдова за последние пять лет, около 5,8 млн обладателей биометрических паспортов Молдовы воспользовались возможностью съездить в страны Европейского союза [Raport statistic, 2018].

Возрастание ценности национального паспорта и гражданства. Создатели Индекса гражданств мира (The Henley & Partners — Kochenov Quality of Nationality Index, QNI) проанализировали и ранжировали по разным показателям 209 гражданств мира за период с 2013 по 2017 год.

Россия показала лучший результат среди стран СНГ. В общем рейтинге она разделила 63-е место с Республикой Палау. Среди стран Восточного партнерства лидером является Республика Молдова — 73 место. Украина — 80 место, Грузия — 84 место. Грузия и Украина стали странами, где за год рост ценности гражданства был наиболее заметным. Они поднялись в рейтинге на 20 и 19 позиций соответственно. Основная причина — получение безвизового доступа в страны Шенгенской зоны.

Другие, менее активные страны Восточного партнерства расположились ниже: Беларусь — 92 место, Армения — 103 место, Азербайджан — 110 место. Активизация их усилий по получению безвизового режима (что уже происходит) приведет к изменению ситуации и улучшению их рейтинга [Опубликован рейтинг..., 2018].

Предоставление безвизового режима ЕС сказалось на росте авторитета национальных паспортов стран, его получивших, не только на международной арене, но и внутри страны. Это выразилось в том, что жители Приднестровья стремятся получить биометрический паспорт Молдовы, чтобы воспользоваться безвизовым режимом ЕС. Это стремление поддерживают как власти ЕС, так и национальное правительство. Так, в Молдове за первый год введения безви-

зового режима около 27 тыс. жителей Приднестровья обратились за получением молдавских биометрических паспортов. Из более чем 200 тыс. владельцев молдавских паспортов в Приднестровье 77 тыс. теперь пользуются безвизовым сообщением с ЕС.

Кроме того, власти Молдовы полагают, что национальный биометрический паспорт снизит интерес граждан к паспортам других государств. Так, не менее 700 тыс. молдавских граждан обладают румынским паспортом, около 70 тысяч — болгарским паспортом [Mosneaga, 2017, p. 73]. Ожидалось, что произойдет сокращение числа молдаван, получающих паспорта других государств (Румынии, Болгарии и др.) с целью проникновения в ЕС, и рост количества молдаван, получающих молдавские биометрические паспорта и выезжающих в страны ЕС. Однако в целом этого не произошло. Румынский/болгарский паспорт как паспорт страны ЕС позволяет не только безвизовый въезд в ЕС–27+, но и нахождение (свыше 90 суток) и трудоустройство. Безвизовый режим, предоставляемый ЕС Молдове, таких возможностей не предоставляет. Соответственно, те молдавские граждане, которые хотят трудоустроиться в ЕС, делают выбор в пользу паспорта Румынии или Болгарии, который предоставляется этими государствами по упрощенной процедуре («восстановление исторической справедливости»).

Развитие транспортной инфраструктуры миграции. К Молдове начали проявлять интерес авиационные лоукост-компании из стран ЕС. Растет интерес к осуществлению автобусных перевозок со стороны национальных и иностранных автоперевозчиков. Безвизовый режим способствует увеличению количества международных рейсов между Молдовой и ЕС.

НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА С ЕС

Введение Европейским союзом безвизового режима с Балканскими странами и странами Восточного партнерства показало, что положительное явление безвизового режима, которое несет населению этих стран новые возможности для реализации права людей на свободу передвижения, сопровождается и рядом негативных последствий (см. подробнее: [Wunsch, 2018; The Politics of Recognition, 2020]). При этом отметим, что практика показывает, что негативные последствия не проявляются сразу же по получении безвизового режима. По экспертным оценкам данные тенденции начинают сбавать/проявляться несколько позже, с запаздыванием в 5–6 месяцев.

Среди негативных последствий отметим: возрастание числа беженцев и соискателей убежища из этих стран в Европейском союзе; рост числа граждан, которые нарушают безвизовый режим в ЕС как по продолжительности пребывания, так и по причине трудовой деятельности; иммиграцию из других государств СНГ и третьих стран, которые стремятся получить вид на жительство/гражданство Молдовы, Грузии, Украины, чтобы в дальнейшем воспользоваться безвизовым режимом и уехать дальше в Европейский союз.

Рост числа граждан, которые просят убежища в ЕС. Практика безвизового режима для граждан стран западных Балкан (Албания, Босния и Герцегови-

на и др.), государств Восточного партнерства показала, что отмена визового режима приводит к заметному увеличению числа граждан, которые пытаются получить статус беженца, убежище в государствах Европейского союза [Малиновская, 2017]. При этом основная масса просителей убежища отдают себе отчет в необоснованности их прошений. Они сознают, что не получают убежища, ибо и Молдова, и Грузия, и Украина считаются безопасными странами. Основная масса соискателей убежища в ЕС стремится решить бытовые вопросы, а не проблемы спасения своей жизни или бегства от преследований и репрессий по политическим, религиозным, расовым, гендерным или сексуальным причинам.

В странах Европейского союза растет количество молдавских граждан, стремящихся получить убежище. Как показывают собеседования с молдавскими соискателями убежища в Германии, они стремятся пересидеть зиму в тепле, не затрачивая своих финансов, получить бесплатную медицинскую помощь со стороны властей стран ЕС и др. При этом основной причиной называется ущемление по этнической принадлежности или принадлежности к нетрадиционной сексуальной ориентации. Как показывает статистика, подавляющее большинство людей, стремящихся получить статус беженца, являются цыганами (ромы). В силу того, что Молдова признается безопасным государством, убежище предоставляется единицам (см. табл. 2). Те люди, кто получил отказ, должны вернуться на родину. Практика показала, что молдавские граждане нарушают это требование. Тем самым, они создают проблемы правоохранительным структурам стран ЕС.

В наибольшей степени с молдавскими соискателями убежища в ЕС сталкивается Германия. Это вызвано как тем, что это страна, которая в силу социальной системы и высокого уровня жизни привлекательна для соискателей убежища со всего мира, в том числе и из Молдовы.

Практика показывает, что молдавские ромы начинают ориентироваться и на другие страны ЕС, происходит диверсификация стран и, следует ожидать, роста негативного отношения к Молдове и безвизовому режиму ее граждан и со стороны других стран. Так, если в 2016 году было 34 случая отказа молдавским соискателям убежища в Нидерландах, то в 2017 году (за 9 месяцев) таких случаев зафиксировано 86.

В 2018–2019 гг. основным направлением миграции псевдо-беженцев в ЕС становятся Нидерланды. При этом среди молдавских граждан, стремящихся получить статус беженца в Нидерландах, преобладают как и ранее этнические ромы (цыгане).

Нарушители безвизового режима. Безвизовый режим создает благоприятные возможности для миграции в ЕС населения стран, получивших безвизовый режим с Европейским союзом (см.: [Meloni, 2006]). В то же время практика показала, что безвизовый режим способствует удешевлению поездок (не нужно платить за визу), отключает селекцию при выдаче визы. Это приводит к тому, что в миграцию включаются маргинальные и бедные группы населения, которые используют любые возможности для того, чтобы остаться в ЕС, даже на нелегальном положении.

Таблица 2. Молдавские псевдо-беженцы в странах ЕС и Шенген-зоны в 2016–2017 гг., по данным МВД Республики Молдовы

страна	2016 г.					2017 г. (выборка за 9 месяцев)				
	1 (шт.)	2 (шт.)	3 (шт.)	4 (чел.)	5 (чел.)	1 (шт.)	2 (шт.)	3 (шт.)	4 (чел.)	5 (чел.)
Австрия	2	1	1	1		14	12	2	6	6
Франция				156	97				134	133
Швейцария	13	7	6	3	5	20	14	6	2	2
Германия	1158	920	238	187	269	682	605	77	1045	631
Румыния	1		1	5	5	2	2		1	1
Бельгия	7	7		2	2	9	9			
Польша	1	1		2	1	9	6	3	3	3
Норвегия	2	2				3	3			
Венгрия				10	9				1	1
Литва	1	1			1					
Швеция	5	5				15	14	1	1	1
Италия	4	4		1	1	1	1		1	1
всего	1194	948	246	367	390	755	666	89	1194	779

Источник: [Mosneaga, 2018a, p.116].

Примечание: 1 — заявления, поданные молдавскими гражданами о реадмиссии в Молдову; 2 — заявления о реадмиссии, признанные Молдовой; 3 — заявления о реадмиссии, отклоненные Молдовой; 4 — кол-во нуждающихся в трансфере; 5 — кол-во успешно переправленных в Молдову.

С момента введения безвизового режима (28 апреля 2014 года), по данным пограничной полиции Республики Молдова за последние пять лет, около 5,8 млн обладателей биометрических паспортов Молдовы воспользовались возможностью съездить в страны ЕС. Из них вернулись в страну 5 316 030 чел., то есть 93,9% от числа уехавших. Количество вернувшихся существенно снизилось в 2017 и 2018 гг. (табл. 3). Это свидетельствует о том, что растет количество людей, которые нарушают принципы безвизового режима с ЕС, и, тем самым, подвергают риску безвизовый режим ЕС для Молдовы [Молдова..., 2013].

По официальным данным Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах стран-членов ЕС (FRONTEX), с момента либерализации визового режима с Евросоюзом (28 апреля 2014 г. по 31 декабря 2018 г.) въезд в ЕС не разрешен более 20 тыс. граждан Молдовы (табл. 4). В 2018 г. количество отказов на въезд в страны Евросоюза увеличи-

лись более чем на 7% [Raport statistic, 2018]. Основная причина — неспособность выполнить условия въезда, недостаточность финансовых средств и превышение срока действия законного проживания в государствах-членах ЕС.

Таблица 3. Динамика перехода через государственную границу Республики Молдова на молдо-румынском участке и в аэропорту гражданами Молдовы на основании биометрических паспортов (маршруты в Европейский союз)

Год	Выехали из страны (чел.)	Вернулись в Республику Молдова (чел.)	Динамика (%)
2014	303 511	298 209	98,3
2015	811 162	800 865	98,7
2016	1 239 284	1 212 735	97,9
2017	1 535 937	1 370 032	89,2
2018	1 917 560	1 634 189	85,2

Источник: [Mosneaga, 2017, p. 71–72].

Таблица 4. Общие статистические данные по некоторым пограничным показателям, зарегистрированные агентством FRONTEX

Год	2014	2015	2016	2017	2018	Динамика
число граждан (только на основании биометрических паспортов)	1 028 245	1 368 893	1 648 293	1 884 893	1 942 775	3,1
нелегальное пребывание	2663	4017	6524	8340	9502	13,9
отказ во въезде в страну	1229	3060	3790	5930	6368	7,4
решения о возвращении	1189	1823	2320	3266	3981	21,9
реализованные возвращения	1044	1254	2028	3415	3533	3,5

Источники: [Raport statistic, 2018].

Анализ показателей отказа важен по двум причинам. Во-первых, статистические данные свидетельствуют об эффективности деятельности сотрудников пограничных служб по идентификации потенциальных нелегальных мигрантов, направляющихся в ЕС. Во-вторых, эти показатели представляют и дополняют картину, насколько активно молдавские граждане используют возможность

въезда на территорию ЕС с целью злоупотребления безвизовым режимом. Кроме того, отказы могут быть связаны с неосведомленностью о правилах безвизового въезда, или с проблемами с документами, но это только дополняет общую картину.

Введение безвизового режима привело к росту числа молдавских граждан, нелегально находящихся на территории государств-членов ЕС. Данные FRONTEX показывают, что после введения безвизового режима число нелегальных граждан Молдовы на территории ЕС увеличилось в 3,5 раза — начиная с 2663 чел. (2014) до 9502 в 2018 году (табл. 4). Только за последний год количество граждан Молдовы, зарегистрированных по факту незаконного пребывания в одной из стран-членов ЕС, увеличилось на 14%. Эти цифры не оказывают существенного влияния на ситуацию и не представляют серьезной угрозы для ЕС. Скорее это проблема для Молдовы, учитывая не очень большое население страны и массовый отток граждан за рубеж.

Молдавские граждане нарушают безвизовый режим в ЕС как по продолжительности пребывания (свыше 90 дней), так и по трудовой деятельности. Причина нарушений достаточно проста. Граждане Молдовы едут в страны Европейского союза не только и не столько для знакомства с жизнью, культурой, населением стран Европейского союза, сколько для заработка, трудовой деятельности. В то же время социологические исследования свидетельствуют, что молдавские граждане начинают осознавать специфику безвизового режима с ЕС. Если в ноябре 2014 года более половины молдавских респондентов (54 %) знали, что безвизовый режим не предоставляет легальной возможности для трудоустройства [Мошняга, Цуркан, Байор, 2015, с.128], то в мае 2019 г. (после 5 лет функционирования безвизового режима) на это указали абсолютное большинство респондентов (83,5%). В 2014 г. каждый третий респондент (34%) придерживался мнения, что безвизовый режим предоставляет право трудоустройства в ЕС [Мошняга, Цуркан, Байор, 2015, с.128]. В 2019 г. только каждый шестой участник опроса (16,5%) считает, что безвизовый режим позволяет работать в странах Европейского союза.

Практика безвизового режима свидетельствует, что имеются различные стратегии для получения заработка. С одной стороны, есть немало случаев, когда люди воспользовались безвизовым режимом для приезда в ЕС, но не вернулись домой, а выбрали нелегальный статус пребывания и трудовой деятельности. Это реальные кандидаты на депортацию в случае их обнаружения полицией стран ЕС.

С другой стороны, есть случаи, когда люди стремятся использовать безвизовый режим (поездку в ЕС) для поиска работы и трудового контракта. Они возвращаются домой, оформляют необходимые документы и въезжают в ЕС как легальные трудовые мигранты.

В то же время выявилась и новая тенденция: безвизовый режим и нелегальная кратковременная работа. Безвизовый режим внес изменения в формы трудоустройства граждан стран Восточного партнерства в ЕС. Все большую популярность получает «вахтовый метод». Наши исследования среди молдавских трудовых мигрантов в Германии, Италии, Португалии, проведенные в марте-

апреле 2016 года [Mosneaga, 2017], показывают, что это сегодняшняя реальность и достаточно массовая практика.

«Вахтовый метод» означает, что человек въезжает в ЕС на основе безвизового режима, нелегально трудоустроивается, подменяет родственника/соотечественника, который уезжает в Молдову на отдых или лечение и выступает гарантом и рекомендателем достойных профессиональных и личностных качеств сменщика. Новый работник работает 2–3 месяца (не нарушает принципа «90 дней пребывания в стране»), получает деньги и выезжает из ЕС. Старый работник возвращается и продолжает работу у прежнего работодателя. Человек решил свои проблемы на родине и в то же время сохранил рабочее место в ЕС. Работодатель получил качественную и непрерывную работу со стороны трудового мигранта. Правда, налоги за «вахтового работника» страна не получила, имеется нелегальный трудовой найм, нарушение трудового законодательства.

В 2017 и в 2018 гг. Европейская комиссия представила соответственно первый и второй доклад Европейскому парламенту и Европейскому совету о функционировании безвизового режима в странах Восточного партнерства (табл. 5). Анализ докладов показал, что среди стран Восточного партнерства ситуация в Молдове является наиболее тревожной¹. Европейский союз серьезно обеспокоен отклонением от демократических стандартов и верховенства закона, отсутствием беспристрастной судебной системы, честных и прозрачных выборов. Комиссия установила, что Республика Молдова должна не только продолжать проводить реформы, но и предпринимать определенные немедленные действия в этом отношении, такие как принятие нового законодательства о борьбе с отмыванием денег.

Согласно докладом, в 2016 году количество отказов во въезде в Шенген-зону увеличилось на 71 % по сравнению с 2015 г., и на 57 % увеличилось в 2017 г. по сравнению с 2016 г. Число молдавских граждан, незаконно пребывающих на территории ЕС, увеличилось на 89 % по сравнению с 2015 годом. В 2017 г. темпы увеличения несколько замедлились, и прирост составил 14 %.

Количество ходатайств молдавских граждан о предоставлении убежища практически удвоилось в 2016 году по сравнению с 2015 годом. В то же время уровень удовлетворения ходатайств снизился с 11 до 2 %, говорится в отчете. После значительного снижения более чем на 50 % в 2017 году заявок на получение убежища, в первом полугодии 2018 года более 1,5 тыс. граждан Молдовы подали ходатайства на получение убежища — на 128 % больше, чем в предыдущем году. При этом уровень их удовлетворения снизился до 1,35 % [Report, 2017, p. 1–14; Vasiloï, 2017].

В первом отчете указывалось, что Молдове необходимо принять незамедлительные меры для обеспечения непрерывного осуществления контрольных

¹ Не оправдывая Республику Молдова, отметим, что сравнение не совсем корректно, так как Молдова к этому времени уже 3 года пользовалась безвизовым режимом, в то время как Украина и Грузия – менее года. Как мы отметили выше, негативные эффекты начинают массово проявляться с отставанием на полгода.

показателей борьбы с коррупцией и отмыванием денег, а также устойчивости реформ. Несмотря на то, что были предприняты некоторые меры против отмыwania денег, Молдове необходимо принять срочные меры, чтобы в срочном порядке обеспечить выполнение контрольного показателя по борьбе с коррупцией. Таким образом, ЕС дал своеобразный сигнал о том, что он может применить механизм приостановления безвизового въезда, чтобы вернуть Молдову к демократическим стандартам.

Таблица 5. Основные показатели в оценке функционирования безвизовых режимов постсоветских стран с ЕС

	2014	2015	2016	2017	2017 на 1000 граждан страны
Отказы во въезде в Шенген-зону (шт.)					
Молдова	1845	2725	4660	7270	2
Украина	15 585	23 795	22 495	33 105	0,7
Грузия	3185	1330	810	2655	0,7
Нелегальное пребывание (шт.)					
Молдова	2245	4050	7660	8785	2,5
Украина	16 520	23 480	29 565	33 485	0,7
Грузия	6550	5405	5240	5860	1,5
Рееадмиссия/возвращение (% от общего кол-ва)					
Молдова	62	67	48	83	–
Украина	74	76	82	79	–
Грузия	54	45	55	63	–
Заявления об убежище (шт.)					
Молдова	475	1850	3675	1610	0,4
Украина	14 090	22 100	12 460	10 075	0,2
Грузия	8570	8110	8700	11 755	3,1

Источник: [Cenușă, 2019].

Но, несмотря на значительные миграционные проблемы Молдовы, ЕС не стал применять механизм приостановления безвизового режима. Второй отчет Еврокомиссии показал, что ЕС более склонен к диалогу, чем к резким решениям. Отметив определенный прогресс Молдовы в ряде областей, ЕС совместно с молдавскими властями нацелен на позитивное решение сложившейся ситуации.

МЕРЫ ПО КОНСОЛИДАЦИИ БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА

Процесс консолидации безвизового режима ЕС со странами Восточного партнерства является двусторонним процессом, включающим в себя активные действия обеих сторон, сочетание как рестриктивных, так и стимулирующих механизмов.

Европейский союз требовал от властей стран Восточного партнерства, получивших безвизовый режим, проведения информационно-разъяснительной работы среди своих граждан, консолидации миграционного контроля внутри страны в условиях наличия сепаратистских образований, противодействию нелегальной миграции, использованию документов этих стран для миграции в ЕС граждан других стран. Со стороны ЕС страны-члены стремились минимизировать негативные последствия, помочь в обеспечении эффективного функционирования безвизового режима.

Отметим, что страны Восточного партнерства проводили определенную работу среди граждан своих стран. Осуществлялось информирование населения в масс-медиа. Представители пограничной полиции при выезде граждан проверяли мотивацию, наличие необходимых документов и финансовых ресурсов для выезда в страны ЕС. Данные мероприятия оказали определенное положительное влияние на поведение и мотивацию граждан, выезжающих в ЕС. Особенно это было характерно для первых месяцев применения безвизового режима.

Однако постепенно активность государственных структур по информированию и проверке населения, совершающего поездки в рамках безвизового режима, снизилась. С другой стороны, структуры, задействованные в процессе контроля за выполнением требований безвизового режима, столкнулись с проявлениями нарушений безвизового режима со стороны своих граждан в зарубежье; их депортацией и нелицеприятной информацией ЕС о нелегальных мигрантах и росте числа соискателей убежища.

В свою очередь, рост количества псевдо-беженцев и нарушителей безвизового режима вызывало неприятие со стороны ЕС, требовавшего усилить противодействие негативным процессам. Со своей стороны ЕС начинает ужесточать свою политику в отношении этих стран, требовать консолидации и ужесточения миграционной политики.

Ещё в 2013 году в рамках визовой политики ЕС впервые был введен механизм приостановления виз, чтобы предусмотреть возможность временно приостановить действие безвизового режима для граждан третьих стран на короткий период времени в случае существенного увеличения нелегальной миграции. В мае 2016 года Европейская комиссия предложила пересмотреть существующие правила с целью дальнейшего укрепления этого механизма.

Новые меры позволяют Европейскому союзу быстрее реагировать в случаях столкновения с сильным миграционным давлением или повышением риска для внутренней безопасности государств-членов, который может возникнуть в результате безвизовых поездок. Пересмотренный механизм обязал Комиссию контролировать выполнение требований по либерализации визового режима,

а также ежегодно сообщать об этом выполнении в Европейский парламент и Совет, в течение семи лет после вступления в силу либерализации визового режима для третьей страны. Еврокомиссия может приостановить безвизовый режим для третьей страны при следующих обстоятельствах: существенное увеличение (более 50 %) нелегальной миграции, в том числе лиц, уличенных в незаконном пребывании, а также лиц, получивших отказ во въезде на границе; значительное увеличение (более 50 %) заявлений о предоставлении убежища с низким уровнем признания (около 3–4 %); сокращение сотрудничества в области реадмиссии, особенно в случае растущего числа отказов для заявлений о реадмиссии; повышенный риск для безопасности государств-членов, в частности серьезные уголовные преступления [МЕМО, 2017].

Отмена безвизового режима увязывается не с численностью (количеством) выявленных нелегалов или псевдо-беженцев, а от процента к численности по отношению к прошлому году. Молдавские власти, осознав реальность предупреждений Германии в отношении аннулирования безвизового режима, предприняли конкретные шаги по решению проблемы возвращения нелегальных мигрантов и псевдо-беженцев. Они активно сотрудничают на уровне органов внутренних дел. 15 августа 2017 года молдавская сторона предложила сократить период идентификации молдавских нелегалов в Германии с 11 рабочих дней (стандарт ЕС) до 3 рабочих дней. У основной массы нелегалов, представленных Молдове на идентификацию Германией, подтверждается молдавское гражданство (ошибка составляет до 20 %). Прием выслаемых молдавских граждан осуществляется без проблем и возражений. В случае выявления среди выслаемых из Германии в Молдову немолдавских граждан оперативно решается вопрос их возвращения в Германию. Механизм заработал достаточно эффективно в условиях открытого и активного сотрудничества сторон. Правда, это соглашение, работающее де-факто, не получило оформления де-юре.

Страны Восточного партнерства ужесточают процедуры принятия иностранцами гражданства или получения вида на жительство в странах, получивших безвизовый режим с ЕС. В Республике Молдова ранее иностранные граждане, открывая малые предприятия, получали вид на жительство. Но 78 % из них не работают, только числятся на бумаге. Причина этого кроется в пробелах в молдавском законодательстве, которое допускает открытие малого бизнеса при наличии на расчетном счету фирмы суммы в 200 евро. Молдавские власти начали внедрять чешский опыт в отношении малого бизнеса, чтобы были видны результаты деятельности и доход от бизнеса, легальный источник дохода, который можно проконтролировать.

Происходит консолидация миграционного контроля на административной границе с самопровозглашенными сепаратистскими государственными образованиями. В этом отношении показателен опыт Молдовы и Украины. Консолидация пограничного контроля, недопущение/минимизация нелегальной (нерегулированной) миграции осуществляется в различных формах.

Во-первых, контроль осуществляется посредством совместного молдо-украинского пограничного контроля. 11 марта 1997 года между правительствами

Республики Молдова и Украины было подписано соглашение об организации совместного контроля на семи пунктах пересечения молдо-украинской границы (северный и южный участки). Однако это соглашение не распространялось на восточный (приднестровский) участок границы, так как украинская сторона не допускала присутствие и деятельность на своей территории пограничных служб других государств, в частности Республики Молдова. С целью преодоления подобной ситуации была создана международная миссия EUBAM, которая в определенной степени решала эти задачи.

Сегодня в контексте происходящих международных и внутренних изменений в Украине и Молдове ситуация претерпела положительную эволюцию. Осенью 2017 года было подписано молдо-украинское соглашение о создании совместных пунктов пограничного контроля приднестровского участка границы. Для этого на территории Украины решено создать 6–8 совместных пунктов пограничного контроля и учета миграционного движения. Со своей стороны Республика Молдова предоставила представителям украинских пограничных и таможенных структур возможность действовать на совместных пунктах контроля на территории Республики Молдова. Это уже осуществляется на северном участке молдо-украинской границы (совместный пункт пограничного и таможенного контроля «Крива»). В настоящий момент принято решение открыть такой пункт и на южном участке молдо-украинской границы (пункт пограничного и таможенного контроля «Паланка»).

Во-вторых, организация миграционного контроля на собственной территории без задействования сил пограничной полиции. В 2005 году правительство Республики Молдова приняло постановление о создании внутри страны на административной границе с Приднестровьем 14 таможенных пунктов, чтобы перекрыть контрабанду товаров, оружия из Приднестровья [Vasiloi, 2017]. В 2014 году Бюро по миграции и убежищу Министерства внутренних дел Республики Молдова открыло 6 пунктов миграционного контроля на административной границе с Приднестровьем. Создание таких пунктов было обусловлено необходимостью повысить контроль и противодействовать нелегальной миграции в Молдову в условиях безвизового режима с Европейским союзом, упорядочить миграционный поток, проходящий через приднестровский регион. Пункты были открыты на основных транспортных магистралях, где проходит основной пассажиропоток из Приднестровья. Они создавались рядом с пунктами таможенного контроля. Представители Бюро по миграции и убежищу информируют пассажиров общественных транспортных средств (автобусов и минибусов) о необходимости миграционного контроля и регистрации, чтобы не быть оштрафованным по выезду из Республики Молдова. Регистрация иностранных граждан осуществляется строго на добровольных началах. Введение этой практики миграционного контроля привело к тому, что если ранее в Республике Молдова регистрировалось только 8% иностранцев (4–5 тысяч), въезжающих со стороны Приднестровья, то сегодня эта цифра составляет более 70% (83 тысячи). Соответственно, снизилось и количество иностранных граждан, в отношении которых были наложены штрафы за нарушение принципов пребывания в Республике Молдова.

Представляется, что *отзыв безвизового режима с ЕС* у страны, которая такой режим получила, является слишком строгой мерой. Из-за отдельных нарушителей к стране применяется принцип коллективной ответственности, что не является справедливым, ибо страдают тысячи законопослушных граждан, которые не допускают нарушений. Вина должна быть справедливой и точечной, направленной на тех, кто нарушает правила безвизового режима. Ответственность должна быть индивидуальной. И, что главное, — не только административной, но и финансовой ответственностью. Финансовая составляющая наказания будет реально работающим инструментом отсекающего людей, которые обманом хотят получить то, что им не полагается, или нарушают законы и процедуры страны приема — страны ЕС [Мошняга, 2018а, с. 127].

Подводя итоги рассмотрения этих проблем, отметим, что безвизовый режим ЕС со странами Восточного партнерства, несмотря на имеющиеся проблемы, работает. Осуществление мер по консолидации безвизового режима не отменит нелегальной миграции. Однако удастся минимизировать людские потоки, чтобы нарушителей безвизового режима было как можно меньше.

ВЫВОДЫ

В статье был проанализирован безвизовый режим Республики Молдова в рамках СНГ и Европейского союза, рассмотрены трудности, с которыми столкнулась страна на пути получения безвизового режима с Европейским союзом, а также проблемы, которые возникают в ходе его реализации.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Специфика Республики Молдова состоит в том, что она входит в две безвизовые зоны — СНГ и ЕС, что позволяет ее гражданам свободно перемещаться как в восточном, так и западном направлении с различными миграционными целями.

Безвизовый режим является важным инструментом, который позволяет ЕС регулировать отношения с третьими странами. Этот режим дает важные преимущества гражданам и укрепляет социальные, культурные и экономические связи между ЕС и его партнерами. В то же время безвизовый режим возлагает ответственность за поддержание прогресса, достигнутого в рамках диалогов о либерализации визового режима, за обеспечение хорошо управляемой среды миграции и безопасности.

Среди стран Восточного партнерства Молдова первой получила безвизовый режим с ЕС, что имело демонстрационный эффект для Грузии и Украины. Либерализация визового режима способствовала европеизации политических элит и граждан, культивированию европейских ценностей и стандартов, интенсификации межличностных контактов, продвижению молдавской культуры в Европе и преодолению социального неравенства, вызванного неконтролируемой миграцией последних десятилетий.

Но спустя пять лет после либерализации визового режима европейские структуры обеспокоены отклонением от демократических стандартов и верховенства закона, отсутствием справедливых и прозрачных выборов, недо-

статочными усилиями по борьбе с коррупцией и отмыванием денег в Молдове. Европейский союз дал сигнал Молдове, что он может приостановить действие безвизового режима до возвращения Молдовы к демократическим стандартам. В этом контексте следует отметить необходимость соблюдения всех условий, предъявляемых ЕС к Республике Молдова, чтобы не нарушать права молдавских граждан на свободное перемещение в пределах Европейского союза.

Литература

Для каких стран действует безвизовый режим (2017). URL: <https://www.dw.com/ru/еврокомиссия-опубликовала-отчет-о-безвизовом-режиме-для-стран-восточной-европы/a-46804424> (дата обращения: 16.11.2019).

Малиновская Е. Миграционное поведение украинцев в контексте отмены визового режима. // Политика и практика регулирования миграции в условиях современных вызовов. Под ред. В. Мошняги. Кишинэу, MOM, 2017. С. 25–31.

Молдова получит безвизовый режим с ЕС. 15.11.2013. URL: <https://ava.md/2013/11/15/26475-moldova-poluchit-bezvizovyy-rezhim-s-es/> (дата обращения: 13.09.2019).

Мошняга В., Мошняга Г. Безвизовый режим стран Восточного партнерства с ЕС: эффекты и политики // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). 2018a. № 2 (LXXXI). С. 106–132.

Мошняга В., Мошняга Г. Белоруссия и безвизовый режим ЕС // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). 2018b № 4 (LXXXIII). С. 161–173.

Мошняга В., Цуркан В., Байор П. Общественное мнение населения Республики Молдова о внешней политике страны // Детерминанты и перспективы политики европейской интеграции Республики Молдова. Под ред. П. Байор. Краков: Кшегарня Академицка. 2015. С. 119–133.

Опубликован рейтинг паспортов мира, 20.04.2018. URL: https://prian.ru/news/36472.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 16.11.2019).

Полетаев Д. Решение проблем трудовой миграции в контексте Евразийского союза. Аналитический отчет. Май 2019. URL: <https://www.pragueprocess.eu/> (дата обращения: 11.12.2018).

Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников (Бишкек, 9 октября 1992 года). URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html%20reestr/view/text?doc=149> (дата обращения: 11.12.2018).

Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 года. Анализ существующей ситуации. URL: <http://evrazes.com/docs/view/45> (дата обращения: 15.10.2019).

Трансграничная мобильность в регионе ОБСЕ. Анализ существующей ситуации. Warsaw, Poland: БДИПЧ ОБСЕ. 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/124111?download=true> (дата обращения: 11.12.2018).

Between Compliance and Particularism Member State Interests and European Union Law. Ed. by M. Varju. Cham, Switzerland, Springer, 2019. 338 p.

Cenușă D. Three dimensions of risk to visa liberalization in Moldova, Georgia and Ukraine, in: 3 DCFTAs Op-ed No 17/2019, June 2019. URL: <https://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/1802-trei-dimensiuni-ale-riscului-privind-liberalizarea-vizelor-in-moldova-georgia-si-ucraina> (дата обращения: 06.11.2019).

Grabbe H. The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe. London; New York: Palgrave Macmillan, 2006. 231 p.

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf (дата обращения: 06.08.2013).

Karini A. International Aid, Administrative Reform and the Politics of EU Accession: The Case of Albania. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 161 p.

Litra L. E timpul pentru un regim liberalizat de vize pentru Republica Moldova. Buletin de Politică Externă al Moldovei. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale “Viitorul”, nr.71, noiembrie 2013, pp. 1–7.

Meloni A. Visa Policy within the European Union Structure. Berlin; Heidelberg: Springer, 2006. 220 p.

MEMO Visa Liberalisation Report: Questions and Answers. Bruxelles, 21.12.2017. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/37786/node/37786_ru (дата обращения: 06.08.2019).

Moldova-EU visa liberalization dialogue (2014). URL: <https://www.mfa.gov.md/en/content/moldova-eu-visa-liberalization-dialogue> (дата обращения: 06.08.2019).

Mosneaga V. Mapping Moldovan Diaspora in Germany, UK, Israel, Italy, Portugal and Russia. Chișinău: IOM, 2017. 212 p.

Odmalm P. The Party Politics of the EU and Immigration. New York: Palgrave Macmillan, 2014. 168 p.

Raport statistic cu privire la activitatea operațională al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră 2018. URL: http://border.gov.md/docs/2018/raport_anual_2018_final.pdf (дата обращения: 06.08.2019).

Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Report under the Visa Suspension Mechanism. Brussels, EN, 2017. pp. 1–14. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf (дата обращения: 06.08.2019).

Schoeller M. G. Leadership in the Eurozone: The Role of Germany and EU Institutions. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019. 223 p.

Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions. Ed. by N. Chaban, M. Holland. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019. 272 p.

The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention. Ed. by M. Ceccorulli, N. Labanca. London; New York, Routledge, 2014. 343 p.

The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution. Ed. by Th. Diez, N. Tocci. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2017. 336 p.

The Politics of Recognition and Engagement: EU Member State Relations with Kosovo. Eds I. Armakolas, J. Ker-Lindsay. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2020. 245 p.

Vasiloi R. Frontiera administrativa si cum o administram. Chisinau: Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale “Viitorul”, no. 3, Aprilie 2017, pp. 1–15.

Wollegghem P. G. van. The EU's Policy on the Integration of Migrants: A Case of Soft-Europeanization? Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019. 236 p.

Гуторов Владимир Александрович — д-р филос. наук, проф.; gut-50@mail.ru

Мошняга Валерий — д-р-хабилитат полит. наук, проф.; vals6412@yandex.ru

Турко Татьяна — д-р полит. наук, доц.; turco@inbox.ru

Статья поступила в редакцию: 1 декабря 2019 г.;

рекомендована в печать: 17 апреля 2020 г.

Для цитирования: Гуторов В. А., Мошняга В., Турко Т. Республика Молдова и безвизовый режим: проблемы и решения // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2020. Т. 16, № 2. С. 225–250. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.203>

THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND VISA-FREE REGIME: PROBLEMS AND SOLUTIONS*

Vladimir A. Gutorov

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; gut-50@mail.ru

Valeriu Mosneaga

Moldova State University,
60, ul. Mateevich, Chişinău, 2009, Republic of Moldova; vals6412@yandex.ru

Tatiana Turco

Moldova State University,
60, ul. Mateevich, Chişinău, 2009, Republic of Moldova; turco@inbox.ru

The article analyzes the visa-free regime of the Republic of Moldova within the framework of the CIS and the European Union. The main steps towards achieving the visa-free regime are reviewed. The authors investigate the process of implementing the visa-free regime with the European Union as a recent success of the Republic of Moldova. At the same time, the authors identify the positive and negative effects that accompany the introduction of the Republic of Moldova — European Union visa-free regime. A comparative analysis with other post-Soviet countries that have also obtained the visa-free regime (Georgia and Ukraine) is conducted. The authors note that a visa-free regime is an important tool that allows the EU to regulate relations with third countries. This regime provides important benefits for citizens and strengthens social, cultural, and economic ties between the EU and its partners. At the same time, the visa-free regime holds it responsible for maintaining the progress achieved in the framework of the visa liberalization dialogues and for ensuring a well-managed migration and security environment. The article makes wide use of statistical and sociological data as well as analytical and empirical materials.

Keywords: visa-free regime, Republic of Moldova, CIS, European Union, migration, freedom of movement, open border regime, multilateral cooperation.

References

Agreement between the Government of the Republic of Belarus, the Government of the Republic of Kazakhstan, the Government of the Kyrgyz Republic, the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Tajikistan on mutual visa-free travel of citizens dated November 30, 2000. Analysis of the existing situation. Available at: <http://evrazes.com/docs/view/45> (accessed: 15.10.2019). (In Russian)

Agreement on the visa-free movement of citizens of the Commonwealth of Independent States on the territory of its members (Bishkek, October 9, 1992). Available at: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html/reestr/view/text?doc=149> (accessed: 11.12.2018). (In Russian)

Between Compliance and Particularism Member State Interests and European Union Law. Ed. by M. Varju. Cham, Switzerland, Springer, 2019, 338 p.

Cenuşă D. *Three dimensions of risk to visa liberalization in Moldova, Georgia and Ukraine, in: 3 DCFTAs Op-ed No 17/2019, June 2019.* Available at: <https://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/1802-trei-dimensiuni-ale-riscului-privind-liberalizarea-vizelor-in-moldova-georgia-si-ucraina> (accessed: 06.11.2019).

* The article was prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research and the Expert Institute for Social Research, project No. 20-011-31349 “Liberal values in the modern world: the main trends of transformation”.

Cross-border mobility in the OSCE region. Analysis of the existing situation. Warsaw, Poland: OSCE / ODIHR. Available at: <https://www.osce.org/ru/odihr/124111?download=true> (accessed: 11.12.2018). (In Russian)

For which countries does the visa-free regime apply (2017). Available at: <https://www.dw.com/ru/a-46804424> (accessed: 16.11.2019). (In Russian)

Grabbe H. *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe.* London; New York, Palgrave Macmillan, 2006, 231 p.

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague. Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107_589.pdf (accessed: 06.08.2013).

Karini A. *International Aid, Administrative Reform and the Politics of EU Accession: The Case of Albania.* Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019, 161 p.

Litra L. E timpul pentru un regim liberalizat de vize pentru Republica Moldova. *Buletin de Politică Externă al Moldovei. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”*, nr.71, noiembrie, 2013, pp. 1–7.

Malinovskaya E. Migration behavior of Ukrainians in the context of the abolition of the visa regime. *The policy and practice of regulating migration in the face of modern challenges.* Ed. by V. Mosneaga. Chișinău, IOM, 2017, pp. 25–31.

Meloni A. *Visa Policy within the European Union Structure.* Berlin; Heidelberg, Springer, 2006, 220 p.

MEMO Visa Liberalisation Report: Questions and Answers. Bruxelles, 21.12.2017. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/37786/node/37786_ru (accessed: 06.08.2019).

Moldova will receive a visa-free regime with the EU. 15.11.2013. Available at: <https://ava.md/2013/11/15/26475-moldova-poluchit-bezvizovy-rezhim-s-es/> (accessed: 13.09.2019). (In Russian)

Moldova-EU visa liberalization dialogue (2014). Available at: <https://www.mfa.gov.md/en/content/moldova-eu-visa-liberalization-dialogue> (accessed: 06.08.2019).

Mosneaga V. *Mapping Moldovan Diaspora in Germany, UK, Israel, Italy, Portugal and Russia.* Chișinău, IOM, 2017, 212 p.

Mosneaga V., Mosneaga G. Belarus and the EU visa-free regime. *MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică)*, 2018b, no. 4 (LXXXIII), pp. 161–173. (In Russian)

Mosneaga V., Mosneaga G. Visa-free regime of the countries of the Eastern Partnership with the EU: effects and policies. *MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică)*, 2018a, no. 2 (LXXXI), pp. 106–132. (In Russian)

Mosneaga V., Tzurcan V., Bayor P. Public opinion of the population of the Republic of Moldova on the country's foreign policy. *Determinants and prospects of the European integration policy of the Republic of Moldova.* Ed. by P. Byor. Krakow, Rsięgarnia Akademicka, 2015, pp. 119–133. Odmalm P. *The Party Politics of the EU and Immigration.* New York, Palgrave Macmillan, 2014, 168 p.

Poletaev D. *Solving the problems of labor migration in the context of the Eurasian Union. Analytical report.* May 2019. Available at: <https://www.pragueprocess.eu/> (accessed: 11.12.2018). (In Russian)

Raport statistic cu privire la activitatea operațională al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră 2018. Available at: http://border.gov.md/docs/2018/raport_anual_2018_final.pdf (accessed: 06.08.2019).

Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Report under the Visa Suspension Mechanism. Brussels, EN, 2017, pp. 1–14. Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf (accessed: 06.08.2019).

Schoeller M. G. *Leadership in the Eurozone: The Role of Germany and EU Institutions.* Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019, 223 p.

Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions. Ed. by N. Chaban, M. Holland. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019, 272 p.

The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention. Ed. by M. Ceccorulli, N. Labanca. London; New York, Routledge, 2014, 343 p.

The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution. Ed. by Th. Diez, N. Tocci. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2017, 336 p.

The Politics of Recognition and Engagement: EU Member State Relations with Kosovo. Eds I. Armakolas, J. Ker-Lindsay. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2020, 245 p.

Vasiloï R. Frontiera administrativa si cum o administram. *Chisinau: Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”*, no. 3, Aprilie 2017, pp. 1–15.

Wollegheem P. G. van. *The EU's Policy on the Integration of Migrants: A Case of Soft-Europeanization?* Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019. 236 p.

World passport rating published. 20.04.2018. Available at: https://prian.ru/news/36472.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (accessed: 16.11.2019). (In Russian)

Wunsch N. *EU Enlargement and Civil Society in the Western Balkans: From Mobilisation to Empowerment.* Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018, 171 p.

Received: December 01, 2019

Accepted: April 17, 2020

For citation: Gutorov V.A., Mosneaga V., Turco T. The Republic of Moldova and visa-free regime: Problems and solutions. *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 225–250. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.203> (In Russian)

ДЕМОКРАТИЯ В УСЛОВИЯХ СЕТЕВОГО ОБЩЕСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ*

Я. В. Самарин

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

В статье анализируется влияние сетевого общества и новых медиа и социальных сетей как фактора в становлении делиберативной демократии. В конце 1990-х — начале 2000-х гг. считалось, что коммуникационная революция станет способом преодоления кризиса, затронувшего представительную модель демократии, когда истеблишмент теряет связь с избирателями. С развитием Интернета переход от иерархической модели коммуникаций к сетевой должен был принести изменения и в сферу политики. Возникающие новые медиа и социальные сети должны гарантировать доступ гражданского общества к политической публичной сфере и действительно помогают уменьшить разрыв между элитой и народом. Формируются требования по повышению прозрачности и подотчетности государственных институтов, усиления контроля за политикой. Предполагалось, что сетевое пространство станет тем местом, где будут воплощаться принципы делиберативной демократии. Но в настоящий момент приходится признать, что развитие новых средств массовых коммуникаций (СМК) вызывает разочарование, а временами и чувство тревоги. Вместо роста общественных дискуссий мы можем столкнуться с возникновением «эхокамер», жертвой сути информации ради яркости ее подачи, что в результате приводит к радикализации граждан. В свою очередь, правительства и IT-корпорации используют возросшие возможности СМК и Big Data для контроля и манипулирования информацией, что ставит под угрозу саму возможность свободной дискуссии. Воздействие на эмоции и простые лозунги оказались более приемлемы для эпохи Интернета, чем рефлексированная дискуссия по общественным проблемам. Коммуникационная революция привела к изменениям в публичной сфере, но вместе с тем может привести и к размыванию демократии.

Ключевые слова: делиберативная демократия, сетевая политика, политические коммуникации, публичная сфера, кризис демократии, средства массовых коммуникаций

В современном мире политика критически зависима от публичной сферы коммуникации. По сути, она становится медиа-политикой. То, что не представлено в медиа — не существует и в общественном сознании. Повестка дня, определение значимости событий, общественная дискуссия, и, как следствие, политическое поведение — все это формируется в пространстве медиа-коммуникации [The Network Society, 2005, p. 13–15]. При этом в условиях информационной революции и с расширением технических возможностей взаимодействия с аудиторией массовая коммуникация, ранее являвшаяся однонаправленной,

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00705 «Объяснительный потенциал сетевой теории в политических исследованиях: методологический синтез как аналитическая стратегия».

становится все более интерактивной. Сохранив доступ к участникам и даже увеличив массовую долю аудитории, коммуникация обретает новые ресурсы — теперь контент самостоятельно создают, распространяют, выбирают участники сети. Происходящие изменения в сфере политики, экономики и коммуникаций, привычным стало определение: «беспрецедентные по скорости и охвату» [Кин, 2015, с. 18]. В этих условиях меняется все содержание властных отношений, современное общество переходит от иерархической системы управления к децентрализованной и сетевой [Кастельс, 2000].

Еще в начале XX в. Джон Дьюи возлагал надежды на то, что масс-медиа способствуют развитию демократических процедур путем развития культуры дискуссий и дебатов [Dewey, 1927]. Появление Интернета вывело эти ожидания на новый уровень. Так, еще в середине 1990-х гг. американский исследователь Лоуренс Гроссман говорил о наступлении «цифрового века» демократии [Grossman, 1995].

Современный уровень информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) позволяет развивать новые модели общественного диалога и реализовывать некоторые теоретические модели демократии. С ростом доступности Интернета и социальных сетей возникает потенциал для кардинальных перемен во взаимоотношении между государством и обществом. В рамках данной статьи будет рассмотрено насколько эффективно влияет развитие новых медиа и социальных сетей на возможность построения делиберативной демократии.

Система представительства, лежащая в основе современной демократии, переживает сложные времена. Низкая ответственность народных избранников, несовершенство депутатского корпуса, бюрократизация законодательного процесса — все это свидетельствует о проблемах во взаимоотношениях между властью и обществом и необходимости их совершенствования [Баранов, 2014].

Сформировавшаяся в XVIII в. модель представительной демократии, по словам Дж. Кина, стала особой формой правления, отличной от народа как источника своей власти, но при этом связанной с ним. Выборы, по его мнению, превратились в динамический процесс, подчиненный «принципу разочарования». Избиратель «наказывает» своих представителей за политические провалы. Те из представителей, кто разочаровал своих избирателей, теряют свои места. Но из этого следует, что, если бы представители всегда были бы компетентными и достойными, выборы потеряли бы всякий смысл [Кин, 2015, с. 76]. В условиях, когда массовые идеализированные партии сменяются картельными, а политическое позиционирование сдвигается к центризму, «принцип разочарования» смещается с конкретных политических деятелей и партий на всю систему представительства в целом.

Согласно концепции Колина Крауча, современный мир вошел в стадию «постдемократии», которая сохраняет все формальные черты демократии, такие как: свободные выборы, сменяемость власти, конкурентные партии, публичные дебаты, но при этом все ключевые решения принимаются несменяемой элитой, действующей, в первую очередь, в пользу крупных корпораций [Крауч, 2010]. Революция в коммуникационных технологиях должна была придать необходимый импульс делиберативной демократии, привести к росту

вовлеченности населения в политические процессы, снять накопившиеся проблемы представительной модели и восстановить связи между истеблишментом и гражданами.

Ведущим теоретиком делиберативной демократии можно считать немецкого ученого Юргена Хабермаса. Он обращается к анализу классических либеральной и республиканской теорий демократии и предлагает синтезирующую третью модель. С точки зрения Хабермаса, либеральная модель, хотя и включает в себя коммуникативность и обладает в достаточной мере стремлением к компромиссу и, как следствие, программирует государство на поиск и реализацию общественных интересов, но на практике выступает прежде всего в защиту экономического сообщества и традиционных политических институтов. Республиканская модель оказывается более глубокой с точки зрения целей общества, не сводимых сугубо к контрактной основе, ведущих к демократической самоорганизации, базирующейся на коммуникации. Но вместе с тем, республиканская модель переоценивает добродетельность граждан, а также недооценивает институциональные аспекты. Предлагаемая Хабермасом «теория дискурса воспринимает элементы обеих сторон и интегрирует их в понимание идеальной процедуры совещания и принятия решений. Эта демократическая процедура устанавливает внутреннюю связь между переговорами, дискурсами самосогласия и справедливости и обосновывает предположение, что при таких условиях достигаются разумные и соответственно честные результаты. Тем самым практический разум возвращается из сферы универсальных прав человека или конкретной нравственности некоей определенной общности в область тех дискурсивных правил и форм аргументации, что заимствуют свое нормативное содержание из базиса значимости ориентированного на взаимопонимание действия, в конечном счете — из структуры языковой коммуникации... (эта теория. — Прим. Я. С.) делает осуществление делиберативной политики зависимым не от коллективно дееспособной совокупности граждан, но от институализации соответствующих процедур» [Хабермас, 2001, с. 392–393, 395]. Хабермас предлагает различать власть, формируемую через процесс коммуникации и административную власть, основанную на принуждении [Хабермас, 1995, с. 50]. Политическая публичность выступает в качестве своего рода дискурсивной очистной установки, которая из беспорядочных процессов формирования общественного мнения отфильтровывает то, что способствует обобщению интересов [Хабермас, 2012, с. 116]. Вершиной системы дискурсов являются демократические выборы, путем которых созданная коммуникациями власть, которая не может выступать в качестве субъекта управления, преобразуется в административно применяемую.

К основным элементам делиберативного процесса можно отнести информацию, аргументацию и убеждения. Информация используется для осведомления своих политических сторонников и расширения их круга; убеждения лиц, принимающих решения, в правильности предлагаемого курса; распространения сведений среди широкой общественности в целях получения поддержки и влияния на государственные структуры. Аргументы выполняют функцию связывания фактов с поставленными целями. Они поясняют, как предложения о со-

вершенствовании социальной, экономической или культурной политики могут улучшить существующее положение, желательно при минимальных затратах. Убеждение является конечной стадией делиберативного процесса и его качественным показателем. Проведению делиберативной политики способствует коммуникативный потенциал Интернета, который предоставляет широкие возможности доступа к информации [Баранов, 2014, с. 132].

При этом уже сам Хабермас указывал на определенные проблемы, связанные в том числе с самой природой медиа. Так, его «проект коммуникации для делиберативной политики, должен удовлетворять двум критическим условиям: политическая коммуникация, опирающаяся на масс-медиа, может способствовать процессу легитимации в публичной сфере высокосложных обществ лишь в той мере, в какой, во-первых, саморегулирующаяся медиасистема добивается независимости от своего социального окружения, а, во-вторых, диффузная массовая публика, то есть читатели, слушатели и зрители масс-медиа, устанавливают обратную связь между информированными дискурсами элиты и готового к восприятию и реакции гражданского общества» [Хабермас, 2012, с. 112]. Но старые масс-медиа достаточно часто не обладали этой независимостью, даже если и обеспечивали плюрализм мнений политических сил, они сохраняли свою связь с ними. Журналисты обычно являются выходцами из высших слоев «среднего класса». «Большинство ограничений, которые накладываются на аналитические материалы и репортажи, обусловлены не прямой цензурой, а «самоцензурой» журналистов» [Гуторов, 2019, с. 41]. Не меньшей «патологией» являлось «отсутствие дистанции масс-медиа по отношению к тем союзам и организациям, которые представляют экономические или другие специальные интересы». Подобного рода зависимость встречается даже чаще, чем политическая. При этом особым случаем является ситуация, когда владелец СМИ «использует свою власть в качестве предпринимателей, чтобы конвертировать медиа-власть непосредственно в политическое влияние» [Хабермас, 2012, с. 141, 147–148]. Наконец, можно отметить то, что право на коммуникацию, по словам Э. Гидденса, традиционно было организовано репрезентативно: люди делегировали свой голос другим, не только политикам, но не в последнюю очередь — журналистам, и те нередко становились влиятельными фигурами. Как уже было сказано выше, следствием медийной репрезентации становится общественный резонанс, то есть усиление значения лиц и событий, попавших в фокус медиа и, как результат, особого значения специализированной профессиональной группы — журналистов, превратившихся в «создателей смыслов» и даже экспертов. По замечанию Д. Халлина, «холодная война» привела к тому, что журналисты стали считать себя скорее государственными служащими, стражами и защитниками общественных интересов, которые исключают из повестки дня неправильные взгляды [Hallin, 1992, p. 14–16]. Подобное положение, с одной стороны, давало возможность представителям традиционных медиа выступать в качестве института контроля власти, а с другой — делало их частью истеблишмента. Таким образом, старые медиа становились полноправным элементом политической системы и не могли в полной мере способствовать развитию делиберативной демократии.

Ситуация стала меняться к концу XX в. в связи с развитием новых коммуникационных технологий. Возникновение интернет-медиа порождает переход от иерархической модели коммуникации к сетевой (см., например, [Кастельс, 2000]). С появлением новых медиа возникает коммуникационное изобилие, вследствие которого происходит демократизация информации. Новые медиа помогают уменьшить разрыв между элитой и народом, позволяя любому гражданину задавать вопросы и получить информацию о публичных проблемах. Британский исследователь С. Коулман считает, что взаимосвязь между Интернетом и демократией относится к потенциалу цифровых технологий для преодоления барьеров для политической координации и коллективных действий, а также в преобразовании институтов власти в более открытые для большего участия граждан [Коулман, 2018, с. 24]. Все вместе это преодолевает взгляд на демократию как на конкуренцию элит, придавая ей инклюзивный характер. При этом коммуникационное поле увеличивается, как за счет роста аудитории, так и из-за связей внутри сети, что приводит к росту доступа к информации и, в свою очередь, увеличивает возможность публичного выступления и коллективных действий. Распространенность Интернета и доступность технических средств связи сделали возможным феномен DIY-медиа (от англ. do it yourself — сделай сам). Возникающие новые медиа и социальные сети должны гарантировать доступ гражданского общества к политической публичной сфере, поскольку обладают искомой независимостью от внешней среды. «Технологический прогресс и развитие новых инструментов, таких как распределенные регистры... могут быть использованы в государственном управлении и, в более широком смысле, в организации гармоничных механизмов соуправления государства, негосударственных институтов и граждан» [Шерстобитов, Кусик, 2018, с. 89]. Независимая политическая публичность служит средой для формирования обмена мнениями, в ее рамках возникает связь как между государством и гражданским обществом, так и внутри самого гражданского общества, создавая пространство для рефлексии и свободного волеизъявления. «Отличительной особенностью цифровой публичной сферы является видимость результатов обсуждения или совместной работы для всех участников процесса (акторов сети)» [Неверов, 2018, с. 67]. Благодаря низкому входному барьеру для формирования контента, традиционные масс-медиа лишаются монополии в информационном поле и создают переход от логики «отправитель — получатель» к логике «многие — многим». Современная инфраструктура социальных сетей с множеством подгрупп, возможностью массовых рассылок, связанные с ней мультимедийные платформы, открытые интернет-энциклопедии — все это создает условия для воплощения принципов, заложенных в теории делиберативной демократии. Согласно Кастельсу, власть перестает быть монополией государства и становится обезличенной, так как государство не может контролировать все возникающие сети [Кастельс, 2016, с. 30]. Можно в качестве примера привести «Википедию» (Wikipedia) в качестве активного интернет-сообщества, которое основано на самоуправлении и функционирует через модель предложений, обсуждений, согласований для обеспечения собственной политики. Участни-

ки проекта равны, они не являются представителями «элиты», но при этом должны обладать высоким уровнем компетентности, относиться друг к другу в рамках дискуссий с взаимоуважением и пониманием. Даже существующие проблемы, такие как злонамеренный вандализм, искажение информации и групповая поляризация мнений решаются за счет совместного сотрудничества и частично снимаются за счет самого объема дискуссий. В итоге, объем ошибок сравним с ошибками в энциклопедии «Британника», составляемой профессионалами [Klemp, Forchimes, 2010]. Таким образом, кажется, что вопросы о расширении демократической сферы, росте гражданского участия и рефлексии получают положительные ответы.

Цифровая революция создала условия для изменения и в политической сфере, расширяющие права граждан. Формируются требования по повышению прозрачности и подотчетности государственных институтов, усилению контроля за политикой, в том числе и за избранными представителями, росту возможности влиять на принятие решений. Роль стража общественных интересов заняли представители групп, не связанных с профессиональным политическим мейнстримом. «Неизбранными представителями», как их называет Дж. Кин, являются защитники общественных интересов, публичные фигуры, чей авторитет лежит за пределами электоральной политики, и чье количество и влияние стремительно увеличиваются с развитием новых медиа и сетей [Кин, 2015, с. 74]. При этом они ориентированы на широкие группы избирателей из всех идеологических сегментов, а их главным пунктом становится антиэлитная повестка. Возникают также группы, чьи интересы выходят за пределы стандартных политических программ, предлагаемых традиционными партиями. Они охватывают более широкий круг избирателей и подвергают мониторингу все области политической и общественной жизни.

В последние годы можно говорить о политизации этих «неизбранных представителей». Такая «мониторная демократия», по словам введшего этот термин в оборот Дж. Кина, представляет из себя новую разновидность демократии — постэлекторальную политику, определяемую быстрым ростом внепарламентских механизмов контроля власти, с ослаблением центральных элементов представительской демократии: выборов, партий и парламентов [Кин, 2015, с. 104–105]. В результате недовольства политическим status quo вокруг них самоорганизуются движения на основе Интернета, носящие антиэлитарный характер. И одним из следствий такой самоорганизации является усиление радикализации в обществе [Самарин, 2018, с. 97]. Демократия становится большим явлением, чем просто честные выборы. Независимые контролеры, находящиеся за пределами традиционных парламентских институтов, оказывают все более заметное влияние на развитие и значение демократии, держа в напряжении политиков, партии и правительства. Критика и контроль сложившихся политических институтов и элиты начинает превращаться в требования восстановления «истинной» демократии.

Вместе с тем все чаще раздаются тревожные сигналы о кризисе, охватившем публичную сферу, о ее свертывании и угрозе демократии. И во многом данные угрозы оказываются связаны именно с коммуникационной средой. Новые

медиа ориентированы на сенсации и увлечены личностями, а не контекстами, ограничены временными интервалами. Учитывая рост влияния социальных сетей, возникает риск изоляции человека внутри группы единомышленников, так называемый эффект «эхокамеры». Возникают закрытые подсистемы со своими внутренними правилами коммуникации, дифференцированная аудитория, со своей повесткой и ценностями, — все это ставит под сомнение демократичность соцсетей. В таких закрытых подсистемах потоки информации фильтруются на входе и выходе. Барьер возводится не государством или владельцем медиа извне, но внутри самого сетевого сообщества, то, что Кастельс называет «властью сетей» (*network power*). Маркировка «свой — чужой» становится даже более значимой, чем в рамках традиционной политической среды. Фактически оказывается, что коммуникативное изобилие порождает не доступ к альтернативной информации, а бесконечную ретрансляцию одних и тех же взглядов. Богатство выбора в итоге приводит к догматизму. Граждане становятся сторонниками политических движений, идеологию которых они не до конца понимают, участниками кампаний по «охоте за ведьмами», насыщенных популистскими лозунгами. Верх берет вера в «мудрость простого народа». Распространяется косный догматизм. Упомянутый выше пример «Википедии» оказывается не вполне корректным, поскольку коллаборация при редактировании контента во многом достигается путем создания системы контроля эпистемологических границ между обоснованными и необоснованными утверждениями [Коулман, 2018, с. 80].

Даже профессиональная журналистика в последние годы подвержена «голивудизации», стремится ярче подать событие, а не описать обстоятельства, вызвавшие его. Технологическая революция, породившая соцсети и новые медиа, во многом жертвует объемом и глубиной ради яркости подачи. Традиционные СМИ, чтобы выжить в новых условиях, так же подстраиваются под эти стандарты. В итоге постоянная гонка и требование максимальной краткости губят рефлексию [Кимелли, 2011, с. 70]. Возникает феномен «политики постправды» с преобладанием эмоций над фактами и размыванием границ между истиной и ложью (о взаимосвязи между популизмом и «постправдой» см., например, [«Политика постправды» и популизм, 2018]).

Данная ситуация противоречит идее делиберативной демократии, поскольку не создает предпосылки для переговорного процесса, но напротив, замыкает подсообщества в рамках их собственных групповых ценностей, которые не трансформируются в ценности общественные. Все это приводит к тому, что утверждение Хабермаса о публичной сфере как очистной установке уже не работает. По мнению Коулмана, построение делиберативной демократии на системном уровне потребует радикальной перестройки существующей системы политической коммуникации, в том числе, повышения культуры слушания и обучения у граждан [Коулман, 2018, с. 99].

В данном контексте представление, что развитие коммуникативных технологий окажет благотворное воздействие на становление делиберативной демократии, сейчас представляется намного более сомнительными, чем даже десятилетие назад. И когда мы говорим о новых СМИ и социальных сетях,

в первую очередь на ум приходят не их роль в процессах обсуждения, но твиттер Дональда Трампа, возможности компании Кэмбридж Аналитика (Cambridge Analytica), разобщенность по Брексит (Brexit). Последнее может служить особенно показательным примером, поскольку сторонники выхода из ЕС смогли добиться поддержки на референдуме, но так и не смогли сформулировать (возможно, намеренно), как этот выход должен состояться и каким будет будущее Соединенного Королевства вне Евросоюза, что в дальнейшем и привело к хаотизации и деградации британской политики. Воздействие на эмоции и простые лозунги оказалось более приемлемым для эпохи Интернета, чем рефлексированная дискуссия по общественным проблемам. В целом встает вопрос о самой возможности демократии в условиях эффективной манипуляции общественным мнением.

Сама возможность дискуссии оказывается под угрозой в связи с тем, что правительства и частные корпорации обретают все бóльшую возможность как прямой слежки, так и косвенного составления цифрового досье, а также манипулирования мнением как простых граждан, так и политиков.

Так, несмотря на то, что в США в 2009 г. президент США Б. Обама провозгласил инициативу об информационной прозрачности и открытом правительстве (Transparency and Open Government), которая была призвана обеспечить высокий уровень открытости государственных институтов, именно правительство США стремится к разработке систем для тотальной слежки за коммуникационной средой, как стало окончательно известно после дела Сноудена. Кроме того, хотя говорить об успешности практик авторитарных стран по созданию систем контроля за населением с помощью технологий искусственного интеллекта и анализа больших баз данных (Big Data) еще рано, но сам факт подобных разработок показывает, что интернет далеко не всегда приводит к демократизации.

Отдельно надо отметить технологический фактор. Если социальные сети и новые медиа становятся платформой для создания новых движений и контроля за политикой, то новые возможности работы с данными становятся орудием их победы. Брексит и Трамп внушили исследователям, политтехнологам и представителям медиа в буквальном смысле священный трепет перед Big Data, способными через анализ «цифрового следа» составить психологический портрет пользователя и сформулировать для него персональный контент, тем самым подвигнув его поддержать ту или иную политическую силу. Лидер-популист обрел возможность доносить свои призывы с гораздо большим эффектом чем когда-либо ранее. Сами же интернет-корпорации уже подвергаются серьезной критике за их бизнес-модель, предполагающую тотальное отслеживание действий пользователей, фактически уничтожившее приватность и свободу слова.

Наконец, стоит отметить тенденцию, возникшую сравнительно недавно, но по значимости возможно превосходящую все остальные. Если ранее модерация сетей заключалась в основном в отслеживании незаконной информации и пресечении прямой грубости и угроз в рамках дискуссии, то в последнее время зона контроля над контентом со стороны менеджмента

интернет-гигантов стремительно расширяется. С одной стороны, порог чувствительности общества резко снизился и оскорбительной теперь может считаться даже достаточно невинная информация, что ведет к жалобам на автора и его дальнейшей блокировке. С другой, владельцы интернет-компаний могут объявить того или иного автора, политика, публициста «нежелательным», а его контент — не соответствующим ценностям компании и на этом основании закрыть его аккаунт. При этом вовсе не обязательно, что пользователь сети нарушил действующие законы. То есть если государство (а также традиционные медиа) обязаны предоставлять площадку для разнообразных высказываний, пусть временами эта обязанность и является формальной, то владельцы социальных сетей, рассматривая их как бизнес, как СМК, но не СМИ, руководствуются ответственностью только перед акционерами, а то и исключительно своим «чувством прекрасного». При этом в новых условиях доминирования Интернета и социальных сетей в информационном поле выключение целых сегментов сети с определенной политической позицией будет означать резкое доминирование другой. А сами социальные сети, собирая информацию о пользователях и предоставляя их коммерческим и политическим акторам за счет анализа больших данных, позволяют создавать таргетированные высокоэффективные послания, по сути дела реанимируя теорию «волшебной пули». Таким образом, Интернет из пространства демократии и поля для дискуссии рискует превратиться в не-иерархическую, но при этом достаточно неплюралистическую среду, с доминированием нескольких точек зрения, и «выключением» других позиций, что зависит только от владельцев компаний. По словам К. Крауча, «социальные медиа во многом обогатили демократию, позволили значительно быстрее формировать демократические движения. Но одновременно они дали богатым людям еще больше инструментов влияния. Часто все выглядит так, как будто движение исходит от миллионов людей, хотя на самом деле оно имеет всего один источник» [Крауч, 2019].

Очевидно, что на данном этапе преждевременно говорить о том, что развитие СМК автоматически ведет к росту демократизации общества. Наоборот, наблюдается кризис системы демократического представительства и немалую роль в этом сыграли именно те факторы, которые должны были бы усилить демократию, такие как повсеместное распространение Интернета и связанных с ним новых медиа. Усилия государства по продвижению идей открытого правительства пока не дают должного эффекта, более того, оказываются дискредитированными на фоне скандалов со сбором данных и слежкой со стороны государства и частных IT-корпораций. Сетевая модель взаимодействия, в основе которой лежит метод коллективного принятия решений с равным воздействием участников на исход процесса, пока беззащитна перед манипулированием и демагогией, чтобы служить прообразом делиберативной демократии, но уже влиятельна и развита, чтобы подорвать авторитет истеблишмента, существующего в старом мире вертикальных иерархий. Хотя в современном обществе коммуникационная революция привела к изменениям в публичной сфере, но вместе с тем коммуникационное изобилие может привести и к размытию демократии.

Литература

Баранов Н. А. Делиберативная политика в условиях кризиса представительной демократии // Вестник СПбГУ. Сер. 6: Международные отношения. 2014. Вып. 4. С. 127–133.

Гуторов В. А. Либеральная модель журналистики в историческом и теоретическом измерениях // Век информации. 2019. Т. 7, № 1. С. 33–44.

Кастельс М. Власть коммуникации. М.: ГУ ВШЭ, 2016. 563 с.

Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество и культура. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 606 с.

Кимелли Р. Пресса под ружьем // Россия в глобальной политике. 2011. №2. С. 69–74.

Кин Д. Демократия и декаданс медиа. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2015. 308 с.

Коулман С. Может ли Интернет укрепить демократию. СПб.: Алтея, 2018. 130 с.

Крауч К. «Наша модель демократии не дает нам шансов на участие в политике». Colta.ru 2019. URL: <https://www.colta.ru/articles/society/22161-kolin-krauch-nasha-model-demokratii-ne-daet-nam-shansov-dlya-uchastiya-v-politike> (дата обращения: 23.08.2019).

Крауч К. Постдемократия. М.: Издательский Дом Государственного университета Высшей школы экономики, 2010. 190 с.

Неверов К. А. Публичная сфера социальных медиа: проблема определения стратегий сетевых акторов // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Т. 4, № 2 (14). С. 66–70.

«Политика постправды» и популизм / под ред. Поповой О. В. СПб.: Скифия-принт, 2018. 216 с.

Самарин Я. В. Влияние интернет-медиа и социальных сетей на становление популистских движений // Возможности и угрозы цифрового общества. Ярославль: ООО «Аверс Плюс», 2018. С. 93–98.

Хабермас Ю. Ах, Европа. Небольшие политические сочинения. М.: Издательство «Весь Мир», 2012. 155 с.

Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М.: Издательский центр «AKADEMIA», 1995. 244 с.

Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001. 417 с.

Шерстобитов А. С., Кусик О. А. Криптовалюты как вызов управляемости: публичная политика современных государств в различных сетевых и политико-административных контекстах // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Т. 4, № 2 (14). С. 88–99.

The Network Society: From Knowledge to Policy / ed. by Castells M., Cardoso G. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005. 434 p.

Dewey J. The Public and Its Problems. New York: Holt, 1927. 224 p.

Grossman L. K. The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age. New York: Viking, 1995. 304 p.

Hallin D. C. The Passing of the “High Modernism” of American Journalism // Journal of Communication. 1992. № 42 (3). P. 14–25.

Klemp N. J., Forcehimes A. T. From Town-Halls to Wikis: Exploring Wikipedia’s Implications for Deliberative Democracy // Journal of Public Deliberation. 2010. Vol. 6, iss. 2. P. 1–36.

Самарин Ярослав Владимирович — канд. полит. наук; johney_walker@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 1 марта 2020 г.;

рекомендована в печать: 17 апреля 2020 г.

Для цитирования: Самарин Я. В. Демократия в условиях сетевого общества: проблемы и перспективы // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2020. Т. 16, № 2. С. 251–262. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.204>

THE DEMOCRACY IN A NETWORK SOCIETY: PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Yaroslav V. Samarin

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; johney_walker@mail.ru

This article examines the role of the new media and social networks as a factor in the development of deliberative democracy. In the late 1990s, it was thought that the communication revolution would be a way to overcome the crisis of representative democracy. With the development of the Internet, the transition from a hierarchical model of communications to a network was supposed to bring changes to the sphere of politics. New media and social networks should guarantee access of civil society to the political public sphere and help narrow the gap between the elite and the people. Requirements are being formulated to increase the transparency and accountability of state institutions, and to strengthen policy control. It was believed that the Internet will become a place where the principles of deliberative democracy will be embodied. But now we should admit that the new media development causes disappointment, and a times anxiety. Instead of the growth of public discussions, we may encounter “echo chambers”, a victim of the essence of information for effect, which as a result, leads to the radicalization of citizens. Governments and IT-corporations exploit the increased capabilities of social networks and Big Data to control and manipulate information, which jeopardizes the possibility of free discussion. The impact on emotions and simple slogans turned out to be more acceptable in the Internet age than a reflective discussion on social issues. The communication revolution has led to changes in the public sphere, but at the same time, it can lead to the erosion of democracy.

Keywords: deliberative democracy, network policy, political communication, public sphere, democracy crisis, mass media.

References

- Baranov N. A. The deliberative policy in conditions of crisis of representative democracy. *Vestnik of Saint-Petersburg University. Ser. 6, Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2014, iss. 4, pp. 127–133. (In Russian)
- Castells M. *Communication Power*. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2016, 563 p. (In Russian)
- Castells M. *The Information Age*. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2000, 606 p. (In Russian)
- Coleman S. *Can The Internet Strengthen Democracy?* St. Petersburg, Altea Publ., 2018, 130 p. (In Russian)
- Crouch C. Our democracy model does not give us a chance to participate in politics. *Colta.ru*, 2019. Available at: <https://www.colta.ru/articles/society/22161-kolin-krauch-nasha-model-demokratii-ne-daet-nam-shansov-dlya-uchastiya-v-politike> (accessed: 23.08.2019). (In Russian)
- Crouch C. *Postdemocracy*. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2010, 190 p. (In Russian)
- Dewey J. *The Public and Its Problems*. New York, Holt, 1927, 224 p.
- Grossman L. K. *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*. New York, Viking, 1995, 304 p.
- Gutorov V. A. Liberal model of journalism in historical and theoretical dimensions. *Vek informatsii*, 2019, vol. 7, no. 1, pp. 33–44. (In Russian)
- Habermas J. *Ah, Europe*. Moscow, Ves' Mir Publ., 2012, 155 p. (In Russian)
- Habermas J. *The Democracy, the Reason, the Morality*. Moscow, AKADEMIA Publ., 1995, 244 p. (In Russian)
- Habermas J. *The Inclusion of the Other*. St. Petersburg, Nauka Publ., 2001, 417 p. (In Russian)
- Hallin D. C. The Passing of the “High Modernism” of American Journalism. *Journal of Communication*, 1992, vol. 42, no. 3, pp. 14–25.

Keane J. *Democracy and Media Decadence*. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2015, 308 p. (In Russian)

Kimelly R. Media under the gun. *Rossia v globalnoi politike*, 2011, no. 2, pp. 69–74. (In Russian)

Klemp N. J., Forcehimes A. T. From Town-Halls to Wikis: Exploring Wikipedia's Implications for Deliberative Democracy. *Journal of Public Deliberation*, 2010, vol. 6, iss. 2, pp. 1–36.

Neverov K. A. Public Sphere of Social Media: The Problem of Determination of the Strategies of Network Actors. *Sotsial'nie i gumanitarnie znania*. 2018, vol. 4, no. 2, pp. 66–70. (In Russian)

Post-truth policy and populism. Ed. by O. V. Popova. St. Petersburg, Skifia print Publ., 2018, 216 p. (In Russian)

Samarin Ya. V. Influence of Internet-Media and Social Networks to the Rising of the Populists Movements. *Vozmozhnosti i ugrozi tsifrovogo obshchestva*. Yaroslavl', Avers Plus Publ., 2018, pp. 93–98. (In Russian)

Sherstobitov A. S., Kusik O. A. Cryptocurrencies as the challenge to Governability: Public Policy of the Modern States in Different Networked and Political Administrative Contexts. *Sotsial'nie i gumanitarnie znania*, 2018, vol. 4, no. 2, pp. 88–99. (In Russian)

The Network Society: From Knowledge to Policy. Ed. by Castells M., Cardoso G. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005, 434 p.

Received: March 01, 2020

Accepted: April 17, 2020

For citation: Samarin Ya. V. The democracy in a network society: Problems and prospects of development. *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 251–262.

<https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.204> (In Russian)

**БЛИЖНЕВОСТОЧНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД:
ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ**

А. И. Абалян

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Статья представляет собой обзор основных направлений политики РФ на Ближнем Востоке в период с 1991 г. до настоящего времени. Выделяются этапы, в рамках которых происходили трансформации парадигмы ближневосточного внешнеполитического курса, и соответственно изменение роли России на региональной арене. Рассматриваются различные внутри- и внешнеполитические факторы, обусловившие утрату влияния России в странах региона в 1990-е — начале 2000-х гг., но с изменением геополитических реалий потерявшие свою значимость и позволившие с середины 2000-х гг. начать процесс восстановления связей России с традиционными ближневосточными партнерами одновременно с разработкой новых направлений сотрудничества, в частности, с Израилем и монархиями Персидского залива. В статье также выявляются стратегические приоритеты, влияющие на характер взаимоотношений России с такими ключевыми странами региона как Иран и Турция, и определяющие динамику их развития. Особое внимание уделяется сравнительному анализу и оценке геополитических последствий политики «активного нейтралитета» на начальных этапах «арабской весны», которая привела к ослаблению двусторонних отношений со странами Ближнего Востока и Северной Африки и российских позиций в регионе в целом, и стратегии вооруженного вмешательства России в рамках текущего сирийского кризиса. В заключении делается вывод о необходимости дальнейшего развития и диверсификации контактов со странами ближневосточного региона при формировании российского внешнеполитического курса в связи с новыми тенденциями на мировой политической и экономической арене.

Ключевые слова: Россия, Ближний Восток, *арабская весна*, сирийский кризис, ядерная проблема Ирана, Турция, Израиль.

Современный Ближний Восток с его постоянно возрастающей геостратегической и геоэкономической значимостью играет важнейшую роль в современной системе международных отношений. Обладая рядом специфических и уникальных черт, в целом субрегионы Ближнего Востока имеют преимущественно общие для большинства из них социальные и политические проблемы, обусловленные схожим историческим, религиозным и цивилизационным наследием и составляющие основную часть «беспокойного мира ислама» (З. Бжезинский). Международный терроризм, распространение оружия массового уничтожения (ОМУ), «цветные революции», гражданские войны, межгосу-

дарственные и межконфессиональные вооруженные конфликты, рост влияния радикальных религиозных групп, наркоторговля превращают ближневосточный регион в «дугу нестабильности» на мировой арене и постоянный источник угроз международной безопасности. Кроме широкого спектра внутренних конфликтогенных факторов, дестабилизирующее влияние оказывает и продолжающееся иностранное вмешательство ведущих мировых акторов в региональные политические процессы, проявляющееся на определенных этапах в поддержке коррумпированных и авторитарных ближневосточных режимов, «перекачке вооружений», а в случае стратегической и экономической необходимости — прямой или опосредованной военной интервенции, проведении операций по свержению и замене режимов (иракская война 2003 г., военная операция НАТО в Ливии 2011 г.).

Ближневосточный регион с начала 90-х годов XX века нельзя было отнести к числу приоритетных направлений во внешней политике Российской Федерации, что стало своего рода разрывом с традицией, сложившейся еще в имперскую эпоху и закрепившейся в советский период. Уже к началу Первой мировой войны Российская империя имела стабильную систему консульских представительств в крупнейших городах азиатской части арабского мира и в Египте, хотя вне рамок наших интересов оставались Аравийский полуостров и страны Магриба. Советский Союз также последовательно расширял сферу своего политического присутствия в регионе вплоть до 1980-х гг. Периодом особенных успехов СССР в регионе можно назвать 1950-1960-е гг., когда Советский Союз в определенном смысле был приглашен националистическими режимами, имевшими социалистический уклон, в Египет, Сирию, Ирак, Южный Йемен, Ливию и Алжир. Политика СССР представляла собой смесь мессианской идеи торжества социализма в мире и установок прагматического характера как крупного субъекта международных отношений, направленных на подрыв влияния западных блоков в регионе. В экономическом плане Москва также оказывала заметное влияние на государства Ближнего Востока, внося большой вклад в развитие энергетики, металлургии и нефтегазовой промышленности в регионе. Среди основных национальных предприятий, построенных при поддержке СССР или обслуживающихся советскими специалистами, можно выделить металлургический комбинат в Хелуане, Высотную Асуанскую плотину, Евфратский гидроузел, верфи в Александрии, газопровод Насирия — Багдад, нефтедобывающие предприятия «Северная Румейла», «Западная Курна» и т. д. Кроме того, Советский Союз был одним из крупнейших поставщиков вооружений в такие страны региона, как Египет, Сирия, Ирак и т. д. Военно-техническое сотрудничество велось также с Ираном, несмотря на очевидную прозападную ориентацию шахского режима. До исламской революции 1978-1979 гг. с советским участием в стране было сооружено более 60 крупных объектов. Среди них — Исфаганский металлургический комбинат, машиностроительный завод в Араке, тепловые электростанции «Рамин» и «Шахид Монтазери», ГЭС на реке Аракс и другие [Современные российско-иранские отношения, 2014, с. 19].

Однако в дальнейшем военная конфронтация с США, «гонка вооружений» и неэффективная модель государственного планирования привели к разруше-

нию советской экономики; неудачи же в социально-политической и экономической сфере арабских стран, использовавших советскую систему, дискредитировали и саму модель, и ее авторов. «К концу XX века “арабский социализм” сохранился, пожалуй, да и то в препарированном виде, только в одной стране — Ливии. Однако провозглашение и шаги по осуществлению “арабского социализма” — это немаловажный этап в истории арабских стран» [Примаков, 2006, с. 20]. Поворотным моментом в ближневосточной политике СССР стал ввод советских войск в Афганистан под лозунгом «интернациональной помощи». Правящие круги и особенно общественность большинства арабских стран («арабская улица») восприняли этот шаг как объявление войны исламу, что неизбежно подорвало основы советского влияния на всем Ближнем и Среднем Востоке. И, вероятно, в еще большей степени позиции Москвы в регионе были ослаблены в результате поддержки курса США и антииракской коалиции во время кризиса в Персидском заливе в 1990–1991 годах. Следует отметить, что для СССР ирако-кувейтский кризис стал своего рода испытанием на политическую и нравственную зрелость, на готовность руководствоваться нормами международного права, а не идеологическими установками на мировой арене. С другой стороны, позиция советского руководства обуславливалась рамками «нового мышления», где приоритетное значение придавалось укреплению отношений с западными странами, в особенности США. В экономическом плане результаты Войны в заливе оказались парадоксально выгодными для Москвы, несмотря на прекращение российско-иракских торговых и военно-технических связей и замораживания выплат по иракским кредитам. Вызванный кризисом резкий взлет цен на нефть принес нашей стране значительные дополнительные финансовые поступления, существенно превышавшие на тот момент потери от свертывания сотрудничества с Ираком. В стратегическом же отношении кризис в Персидском заливе явился серьезным ударом по долгосрочным интересам России в регионе, так как за исключением Ирака, бассейн Персидского залива в целом находился на периферии ближневосточной советской политики. Для нефтедобывающих государств Аравии СССР не подходил ни в качестве экономического партнера, так как не мог на одинаковом уровне с Западом удовлетворять их потребности, ни, что еще более важно, в качестве политического союзника — из-за несовместимости идеологии традиционных монархий Персидского залива и политических установок Москвы¹.

Таким образом, к моменту распада СССР некогда сильные позиции в ближневосточном регионе были, фактически утрачены, и в последующие годы Россия, по сути, двигалась в фарватере американской политики. Оставаясь ко-спонсором арабо-израильского мирного процесса и являясь членом «квартета» посредников, занимающихся вопросами ближневосточного урегулирования, Россия в последующее десятилетие не выдвигала самостоятельных инициатив и в целом не проявляла интереса к восстановлению утраченного влияния в регионе. Помимо трудностей экономического и социально-политического харак-

¹ Дипломатические контакты с монархиями Персидского залива были установлены лишь во второй половине 1980-х гг.

тера, с чем во многом связано изменение международного статуса Российской Федерации, следует выделить ряд более субъективных, и, может быть, не столь очевидных факторов, влияющих на ослабление российской ближневосточной политики.

Во-первых, такие явления на внутригосударственном уровне как чеченский сепаратизм и ваххабитское движение, получившие широкое распространение в мусульманской среде России, в особенности на территории кавказских республик Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, рассматривались многими россиянами как одно из проявлений исламского фундаментализма и экстремизма и, соответственно, вызывали настороженность, если не враждебность, в отношении всего исламского мира. С другой стороны, несмотря на то что чеченский конфликт не носил характера межрелигиозной конфронтации, в некоторых слоях арабского населения он представлялся новым витком борьбы против ислама.

Во-вторых, в определенной мере усилению напряженности между Россией и арабским миром в целом способствовали исламофобские настроения части российского истеблишмента, опасавшегося влияния мусульманских стран на развитие идей исламизма на территории постсоветских государств. Стремление ряда арабских стран сыграть активную роль в духовной и идейно-политической жизни мусульманской общины в постсоветской России зачастую противоречили динамике развития общественно-политической ситуации в нашей стране, накладывались на сложное переплетение интересов внутри самого российского общества [Поляков, 2014, с. 143].

В-третьих, проблемы и противоречия в российско-арабских отношениях усугублялись конъюнктурной политикой средств массовой информации. Если для советского периода был характерен антиизраильский, антиссионистский стереотип пропаганды, то во второй половине 1990-х — начале 2000-х гг. проявилась обратная тенденция — в абсолютном большинстве СМИ стали превалять симпатии к Израилю. Воздействие же проарабски, промусульмански настроенных граждан России находило минимальное отражение, что не могло не учитываться при формировании государственного внешнеполитического курса. Кроме того, существенный недостаток знаний и информации о положении дел и интересах потенциальных партнеров на Ближнем Востоке осложняли восстановление взаимоотношений России и арабских государств, позволяя элитам и ангажированными СМИ манипулировать общественным мнением.

В-четвертых, кризисные явления в российской экономике, обуславливавшие зависимость от западных источников финансирования, и ориентация на западные институциональные структуры в процессе демократизации российского общества, а также значительное ослабление военной мощи, вынуждали Москву в своей внешнеполитической деятельности руководствоваться императивами сохранения отношений с западными странами, в особенности с США, и их стратегическими задачами, а не собственными национальными интересами.

Смена государственной парадигмы атлантизма на более многовекторный внешнеполитический курс во второй половине 1990-х гг. была связана с деятельностью Е. М. Примакова сначала на посту министра иностранных дел и поз-

же — председателя правительства Российской Федерации, и была продолжена с приходом к власти президента В. В. Путина. Однако попытки восстановления утраченных геополитических позиций на мировой арене достаточно ограничено затронули регион Большого Ближнего Востока. Частичное восстановление внешнеполитических связей в конце 1990-х — начале 2000-х гг. имело место лишь в иранском, иракском, и турецком направлениях.

Уникальное геополитическое положение Ирана, являющегося одновременно ближневосточным (в рамках ББВ), кавказским, центральноазиатским и прикаспийским государством, обуславливало важность партнерских отношений с Тегераном для обеспечения стратегических интересов РФ прежде всего на постсоветском пространстве. Кроме того, сближение России и Ирана после длительного перерыва, связанного с победой исламской революции в Иране, во многом было вынужденным и было продиктовано последовательно ужесточившимся режимом международных санкций, распространявшихся на военно-техническую, торговую и банковскую сферы Ирана. Развитие сотрудничества Москвы и Тегерана в таких стратегически значимых секторах, как нефтегазовая отрасль, ядерная энергетика (строительство АЭС в Бушере), оборонная промышленность, подкреплялось также наличием общих геополитических интересов в регионе — в первую очередь на Кавказе и в странах Центральной Азии — и вопросов совместного использования ресурсов Каспийского моря. Еще одним объединяющим фактором служило сформировавшееся под влиянием вооруженных конфликтов в Чечне крайне негативное отношение российского истеблишмента к радикальному суннитскому исламу, в чем Россия нашла единомышленника в лице Ирана [Белокреницкий, 2010, с. 251–252]. Значительное влияние на активизацию российско-иранских отношений в конце 1990-х-начале 2000-х гг. оказала также иранская внешнеполитическая концепция «диалога между цивилизациями», предложенная президентом ИРИ С. М. Хатами, созвучная российской концепции «многополярного мира». Во многом рубежом стал официальный визит С. М. Хатами в Москву в марте 2001 г., в ходе которого был подписан ряд двусторонних документов, в том числе Договор об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между РФ и ИРИ. Отчасти импульсом к дальнейшему сближению послужило причисление Ирана администрацией Дж. Буша в начале 2002 г. к государствам «оси зла», наряду с Ираком и Северной Кореей [Milton-Edwards, 2011, p. 287]. По проблеме Ирака, начиная с 1997 г., Москва совместно с Францией и Китаем через механизмы Совета Безопасности ООН проводила активную политику, направленную на отмену режима санкций, установленных в ходе кризиса в Персидском заливе, и прекращение военного вмешательства со стороны США и Великобритании. Российское руководство и большинство арабских режимов выступали за возвращение Ирака в мировую политическую и экономическую систему, необходимое для стабилизации региональных международных отношений. Однозначно негативную позицию Россия заняла и в отношении американского военного вторжения в Ирак в марте-апреле 2003 г., официально провозглашаемые причины которой — разработка оружия массового поражения и сотрудничество руководства Багдада с организацией «Аль-Каида» в подготовке террористических

актов 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке и Вашингтоне — не выдерживали серьезной критики. Свержение правящего иракского режима и фактическая оккупация страны свели на нет все дипломатические усилия России и одновременно перспективы полномасштабного восстановления российско-иракских связей.

Динамика российско-турецких отношений носила достаточно неравномерный характер. После распада Советского Союза Анкара проводила активную политику в Центральной Азии и Азербайджане, используя факторы этнической и конфессиональной близости для укрепления своего регионального влияния на пантюркистской основе. «Такое положение дел приводило к геополитической конкуренции и напряженности в российско-турецких отношениях, учитывая исторически обусловленное сильное военно-политическое и экономическое влияние России в новых независимых государствах и то, что во внешнеполитической концепции и в военной доктрине 1993 г. отмечалось, что на территории бывшего СССР существуют жизненно важные интересы для России» [Бдоян, 2017, с. 169]. Однако в конце 1990-х гг. при сохранении политических разногласий экономические трудности в Турции и, напротив, укрепление потенциала РФ обусловили сближение двух стран в энергетической и экономической сферах, а также вопросах противодействия терроризму (связанные с чеченским конфликтом в России и борьбой с Рабочей Партии Курдистана в Турции). Наиболее значимым совместным проектом стало строительство газового трубопровода по дну Черного моря, получившего название «Голубой поток», введенного в эксплуатацию в 2003 г. и сделавшего Турцию одним из крупнейших импортеров российского природного газа.

Начиная с 2005–2006 гг. можно говорить об активизации дипломатических усилий Российской Федерации по укреплению отношений со странами мусульманского мира в целом и Большого Ближнего Востока в частности. В декабре 2005 г. российская делегация на внеочередном саммите Организации Исламская Конференция (ОИК)² в Мекке впервые выступила в качестве наблюдателя, что дало новый импульс в отношениях с мусульманскими государствами, как на двусторонней, так и на многосторонней основе [Фазельянов, 2013, с. 187]. Значительное развитие получил и ближневосточный вектор внешней политики России, вследствие состоявшихся в этот период визитов президента В. В. Путина в ключевые страны региона: Египет, Израиль, Палестину, Алжир, Саудовскую Аравию, Катар, Иорданию. В целом, количество и география встреч и переговоров на высшем уровне с очевидностью демонстрировала, что Россия намеревалась вернуть себе функции активного игрока на ближневосточной арене. При этом спектр внешнеполитических связей включал в себя широкий круг государств Большого Ближнего Востока.

«Возвращение» России на Ближний Восток произошло в контексте очередного витка эскалации напряженности в регионе в ходе второй войны в Ливане 2006 г. Это представляется достаточно закономерным, так как арабо-израильский конфликт продолжает оставаться главным вопросом в перспекти-

² В июне 2011 г. ОИК была переименована в Организацию Исламского Сотрудничества (ОИС).

ве восстановления полномасштабных отношений с арабскими странами и Израилем, и от того, в какой мере Россия будет участвовать в мирном процессе на Ближнем Востоке, во многом зависит будущее нашей политики в регионе. С начала 1990-х гг. на фоне активной политики США, стран Европейского союза и арабских государств, направленной на смягчение противостояния, действия Москвы выглядели скорее декларативными. Россия лишь поддерживала чужие планы и инициативы, сводя свою роль в мирном процессе к тому, что как постоянный член Совета безопасности ООН, выражала готовность гарантировать соблюдение международной законности и обеспечения прав всех участников конфликта. В ходе ливанского конфликта 2006 г. российское руководство продемонстрировало стремление к восстановлению своих позиций в качестве одного из влиятельных внешних игроков в регионе. Полномасштабное участие РФ в урегулировании арабо-израильских противоречий призвано было также подтвердить укрепление международного статуса страны, в особенности в рамках проходившего в это время в Санкт-Петербурге саммита «Большой восьмерки». Уникальность положения России на тот момент заключалась в возможности реализовывать «политику беспристрастности» в отношении обеих сторон, участвовавших в конфронтации, — Израиля и «Хезболлы», рассматриваемого Москвой в качестве представителя шиитского населения Ливана. Достаточно закономерными представлялись активные контакты российской стороны с представителями Палестины. В этом отношении администрация В. Путина продолжала традиции советской эпохи, а также политики президентства Б. Ельцина, когда при всей пассивности российского ближневосточного курса поддержка палестинской администрации не прекращалась. При этом РФ являлась единственным влиятельным международным актором, не включавшим в список террористических организаций ХАМАС и «Хезболлу», сохраняя тем самым возможности диалога со всеми негосударственными арабскими акторами. В январе 2006 г. Россия стала первой немусульманской страной, признавшей лидеров ХАМАС в качестве нового законно избранного руководства Палестины. Развитие же партнерских отношений с Израилем — единственной страной, с которой СССР дважды за несколько десятилетий разрывал дипломатические отношения, восстановленные лишь в 1991 г. — стало абсолютным нововведением периода президентства В. В. Путина. Состоявшийся в 2005 г. официальный визит президента России в Израиль, первый за все годы существования еврейского государства, свидетельствовал об избавлении российского руководства от идеологической компоненты в своей региональной политике, позволяя претендовать на роль активного участника ближневосточного мирного процесса.

Однако, несмотря на дипломатические усилия РФ, заключавшиеся в многочисленных контактах с представителями политического истеблишмента стран Ближнего Востока и в выдвижении миротворческих инициатив в рамках Совета безопасности ООН, посредническая миссия Москвы не оказала заметного влияния на процесс урегулирования ливанского кризиса, по итогам которого был принят франко-американский проект резолюции. Связано это было во многом с отсутствием поддержки действий России как со стороны западных стран, заинтересованных в сохранении собственных стратегических позиций на Ближ-

нем Востоке, так и ключевых региональных партнеров Москвы — ИРИ и Сирии, «адвокатом» которых выступала администрация Путина, категорически отвергая их причастность к террористическим действиям «Хезболлы», положившим начало второй ливанской войне 2006 г. [Примаков, 2006, с. 370–371]. Кроме того, миротворческая деятельность России в рамках кризиса была отчасти подорвана получившим широкий резонанс фактом снабжения Дамаском боевиков «Хезболлы» российским вооружением, что представляло прямую угрозу безопасности Израиля.

Проблема военно-технического сотрудничества России с Сирией и, в особенности, с Ираном, чьим основным стратегическим и идеологическим противником в регионе является Израиль, оставалась фактором, очевидно негативно сказывающимся на развитии российско-израильских взаимоотношений. При этом позиция России состояла именно в противодействии развитию Ираном ядерных военных технологий, что полностью соответствует и израильскому подходу. Для снижения остроты «ядерной проблемы» Ирана важной инициативой России в 2006 г. стало предложение о создании на территории третьих стран центров по обогащению урана, предназначенного для мирного использования под контролем МАГАТЭ, чтобы снять подозрения в попытках Ирана создать собственное ядерное оружие. Данный проект был направлен на недопущение силового решения конфликта между Ираном и мировым сообществом, что, без сомнения, привело бы к дестабилизации региональной системы международных отношений и росту террористической активности на ББВ, т. е. повторением развития «иракского сценария». С этой же целью Москва последовательно выступала против ужесточения режима международных санкций на уровне Совета безопасности ООН, полагая, что они неэффективны и ведут лишь к радикализации иранского режима, представляя угрозу национальной безопасности не только Израиля, но и других стран региона Большого Ближнего Востока. Тем не менее, в условиях усиливающейся конфронтации в апреле 2010 г. Россия совместно с Китаем выступила за введение новых санкций против ИРИ с целью не допустить ее превращения в ядерное государство.

Несмотря на ряд сохраняющихся расхождений в вопросах региональной безопасности, более сбалансированный внешнеполитический курс России в сфере палестино-израильского урегулирования, продемонстрированный в ходе ливанского кризиса 2006 г., способствовал очевидному сближению позиций Москвы и Иерусалима, как в политической, так и в гуманитарной сферах. Немаловажную роль в этом процессе играло также количество иммигрантов из бывшего СССР (миллион человек — это около 20% населения Израиля) — естественный экономический и культурный мост между странами — а также рост влияния русскоязычной общины в политической жизни Израиля. Своего рода символом успешной интеграции уроженцев СССР в высшие эшелоны власти еврейского государства может служить бывший министр иностранных дел А. Либерман, возглавляющий одну из наиболее многочисленных партий в кнессете — русскоязычную — «Наш дом Израиль». К числу потомков репатриантов из СССР принадлежит и премьер-министр Израиля Биньямин Нетаньяху. Соглашение об отмене визового режима для граждан России и Израиля, всту-

пившее в силу в сентябре 2008 г., свидетельствовало, помимо необходимости развития туристической сферы, о явном укреплении российско-израильских связей на политическом уровне, особенно по сравнению с предыдущими периодами истории взаимоотношений. Возвращение под российскую юрисдикцию Сергиевского подворья в Иерусалиме, принадлежавшего Императорскому Православному Палестинскому Обществу, состоявшееся в том же году после длительного переговорного процесса, демонстрирует высокий уровень взаимного уважения к культурному и религиозному наследию обеих стран [см.: Эпштейн, Кожеуров, 2011, с. 136–142]. Конструктивно развивалось сотрудничество с Израилем в сфере тяжелой промышленности, авиации, энергетики, здравоохранения, информационных технологий, хотя приоритетным направлением, очевидно, является борьба с международным терроризмом. Эксперты российских служб разведки активно контактировали со своими израильскими коллегами, перенимая их богатый опыт антитеррористических операций.

Не менее важным представляется разработка еще одного нового направления российской ближневосточной политики — установления внешнеполитических связей с монархиями зоны Персидского залива. Визит президента В. В. Путина в феврале 2007 г. в Саудовскую Аравию, Иорданию и Катар (первый в истории России) и состоявшиеся там переговоры продемонстрировали кардинальные изменения в развитии двусторонних отношений со странами этого региона. Был подписан ряд документов, касающихся укрепления договорно-правовой базы сотрудничества и реализации конкретных проектов в области высоких технологий, авиации и космоса, включая контракты на поставку вооружений, в том числе мирного ядерного реактора. Тот факт, что Россия стала активно развивать сотрудничество с традиционными арабскими монархиями, которые исторически были американскими союзниками и практически не имели отношений ни с СССР, ни с Россией, был воспринят на Западе как попытки России вытеснить США и европейские страны из региона и занять место альтернативной сверхдержавы, используя продажу оружия для привлечения союзников и расширения собственного влияния. Поводом для подобных опасений послужило острое выступление В. В. Путина на мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2007 г., в котором он резко дистанцировался от действий американской администрации по демократизации Ближнего Востока. В действительности основной задачей внешнеполитической деятельности России во второй половине 2000-х гг. стала диверсификация круга региональных партнеров, включая влиятельных неправительственных акторов, вместо опоры на несколько ключевых стран, что было характерно для ближневосточной политики советского периода.

Таким образом, накануне революционной волны 2011–2012 гг. в государствах Большого Ближнего Востока, получившей название «арабской весны», России удалось существенно укрепить свои позиции на региональной арене. Москва установила экономическое и военное сотрудничество не только с бывшими «клиентами» времен СССР, такими как Сирийская республика, но также и с новыми партнерами, такими как Израиль, Иордания, Иран, Турция и Саудовская Аравия. Однако в ходе «арабской весны» целый ряд факторов обусловил

избранную российским руководством политику т. н. «активного нейтралитета», которая в итоге привела вновь к ослаблению нашего влияния на Ближнем Востоке и в Северной Африке, продолжающегося вплоть до интернационализации сирийского кризиса в 2015 г. Ряд западных аналитиков отмечают, что пассивность Москвы в контексте «арабской весны» была связана с опасениями российского руководства в отношении возможности развития подобного сценария и в России. Проводя аналогии между существующим политическим режимом и ресурснозависимой экономикой РФ и стран постсоветского пространства и арабскими государствами, охваченными революционными событиями, исследователи указывали на схожие социально-экономические условия, а главное, политические ограничения, которые могли способствовать дестабилизации обстановки в российских реалиях. В качестве подтверждения данной точки зрения обычно приводились примеры постоянных апелляций российской элиты к западному вмешательству в рамках «арабской весны», вместо поиска имманентных процессов в региональном дискурсе. С теми же опасениями связывали и жесткую реакцию российских властей на протестные выступления в Москве и ряде других городов в западных СМИ, получивших названия «Снежная революция», «русская зима» и т. д., видя в ней своеобразный аналог революционным движениям на Ближнем Востоке.

Эта позиция представляется не вполне обоснованной, во-первых, в силу в действительности достаточно серьезно различающихся социально-экономических условий жизни в России, особенно, в таких крупных мегаполисах, как Москва, и в ближневосточных государствах, затронутых событиями «арабской весны»; во-вторых, различной социальной базой протестных выступлений; в-третьих, различными факторами депривации, провоцировавшими волнения. Кроме того, феномен массовых протестов является достаточно новым в ближневосточных обществах, в отличие от российского опыта, и, не имея традиций в арабской истории, позволяет предполагать наличие определенного влияния внешних акторов, в частности, путем внедрения новых технологий развития социальных сетей («Facebook», «Twitter» и т. д.).

Говоря о внутривнутриполитических факторах, оказавших влияние на формирование ближневосточного курса политики РФ, можно скорее предположить, что в целом негативное отношение властных элит к событиям «арабской весны» может служить развитием известной концепции «суверенной демократии», сформулированной В. Сурковым в середине 2000-х гг., в качестве реакции на «цветные революции» в постсоветских государствах, в рамках которой отрицались либеральные плюралистические модели демократии, предполагающих деление граждан на конкурирующие фракционные группы. События «арабской весны» с точки зрения этой концепции лишь подтверждали, что являясь релевантными для развитых пост-индустриальных стран Запада, эти модели характеризуются социальной конфликтогенностью и чреваты угрозами территориальной целостности таких стран, как Россия и ближневосточные государства с их традиционной политической культурой.

На внешнеполитической арене наиболее очевидным фактором выступает сохраняющаяся ограниченность инструментов влияния, которая не позволила

внешнеполитическому ведомству РФ оперативно реагировать на быструю смену правящих элит на Ближнем Востоке и новый «баланс сил», установившийся в регионе. В ходе массовых протестов в ближневосточных государствах стремительно увеличилось влияние «арабской улицы», получившей возможность навязывать свою волю политическим лидерам. Спецификой же российской региональной политики, особенно в исламском мире, являлась ориентация на существующие властные структуры, при фактически полном отсутствии контактов и с контрэлитами, и с отдельными группами внутри арабского общества, в отличие, например от США, обладающих широкой сетью лоббистских групп, продвигающих американские интересы в различных слоях арабского населения [Абалян, 2019, с. 484]. Кроме того, позиция России в отношении событий в арабских странах не всегда была последовательна и четко выражена, а официальная позиция МИДа часто расходилась с заявлениями официальных лиц, что вызывало серьезную критику, в особенности, в арабских СМИ [Сапронова, 2014, с. 34].

Во многом также позиция невмешательства была обусловлена отсутствием существенных стратегических или экономических интересов в ближневосточных государствах, охваченных «арабской весной», таких, как Тунис, Бахрейн и Йемен (за исключением соглашений с Тунисом и Йеменом в гидротехнической сфере). Кроме того, ООН как важнейший инструмент влияния России на международной арене, фактически не принимала участие в урегулировании ситуации в вышеперечисленных странах. Не столь очевидной представляется сдержанная реакция Москвы в ходе антиправительственных выступлений в Арабской Республике Египет (АРЕ), одной из сильнейших в политическом, экономическом и военном отношении региональных держав, влиятельного «центра силы» Большого Ближнего Востока, несмотря на полное восстановление с 2005 г. российско-египетского сотрудничества в политической и экономической областях, а также в сфере безопасности. Приход к власти в результате революционных событий «арабской весны» организации «Братья-мусульмане» был первоначально негативно воспринят российской стороной, во-первых, из-за поддержки, которую эта организация оказывала чеченским сепаратистам, а во-вторых, из опасений радикализации настроений мусульманского населения России под влиянием их идеологии. Однако признав итоги парламентских выборов, состоявшихся в ноябре 2011 г. — январе 2012 г., а также результаты президентских выборов, во втором туре которых в июне 2012 г. победил кандидат от «Братьев-мусульман» Мухаммад Мурси, Москва продемонстрировала готовность к политическому диалогу с умеренными исламистами.

В рамках ливийского кризиса позиция России представляется еще более парадоксальной. Экономические интересы РФ в Ливии были намного масштабнее, чем в большинстве стран региона. Отказавшись в 2008 г. от выплат по 4,6 млрд долларов долга Ливии, Москва получила возможность заключить контракты в нефтяной отрасли, строительстве высокоскоростной магистрали Бенгази-Сирт и поставок вооружений [Белокреницкий, 2010, с. 267]. Однако несмотря на то, что Ливия, наряду с Алжиром и Сирией, являлась важнейшим экспортером российских вооружений, Москва поддержала резолюцию СБ ООН

1970 (от 26 февраля 2011)³ о введении санкций против Ливии. Кроме того, выступая изначально против военной интервенции, РФ, вопреки традиционной политике поиска мирного дипломатического решения конфликтов, не использовала право вето, воздержавшись на голосовании по резолюции 1973 (от 17 марта 2011)⁴, учреждавшей зону запрета полетов для военной авиации над Ливией. Это решение не соответствовало в целом негативному отношению российского руководства к операциям по гуманитарному вмешательству, не говоря уже о том, что оно шло вразрез с экономическими интересами России в Ливии. Вероятно, позиция Москвы была обусловлена следующими причинами: отсутствием долгосрочных связей с ливийским лидером, угрозами со стороны полковника М. Каддафи и его сына в адрес населения Бенгази, гарантиями военного вмешательства со стороны ЛАГ и, в немалой степени, заинтересованностью в продолжении диалога с НАТО по вопросам противоракетной обороны в Европе и нежеланием обострять отношения с западными странами. Помимо этого, не участвуя непосредственно в реализации военной операции и не опасаясь критики со стороны государств региона, Москва сводила политические риски своей позиции к минимуму.

Однако впоследствии расширительная интерпретация резолюции 1973 и убийство Муаммара Каддафи были расценены российской стороной как нарушение процедуры и превышение установленных мандатом границ, а также как серьезную дипломатическую ошибку со своей стороны. Кроме того, став только 73-й страной, признавшей Национальный Переходный Совет Ливии, Москва не могла рассчитывать на предоставление приоритетных экономических и политических условий от новых властей. Таким образом, чересчур осторожная политика РФ, не соответствующая статусу крупного международного актора, привела к серьезному ослаблению ее позиций в Ливии и других государствах Северной Африки.

Во многом именно с тактическими просчетами в рамках ливийского кризиса была связана жесткая политика России по проблеме Сирии, в 2011-2012 гг. выражавшаяся в том числе в блокировании силовых резолюций в СБ ООН, возлагающих всю ответственность за кровопролитие в ходе гражданской войны на режим президента Б. аль-Асада. Опасения Москвы были связаны с возможностью использования предлагаемых резолюций для легитимизации иностранного вмешательства в сирийский конфликт. Однако внешнеполитическая активность российского руководства была обусловлена очевидными геополитическими, стратегическими и экономическими интересами в Сирии, воспринимаемой как последний опорный пункт России на арабском Ближнем Востоке. Влияние СССР распространилось в Сирии еще в 1950-е годы при президенте Шукри аль-Куатли, а с приходом к власти в 1970 г. Хафеза аль-Асада Дамаск стал последовательным советским союзником и одним из основных импорте-

³ Полный текст резолюции СБ ООН 1970 см.: URL: https://www.nato.int/nato_static_files/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf (дата обращения: 08.08.2019).

⁴ Полный текст резолюции СБ ООН 1973 см.: URL: https://www.nato.int/nato_static_files/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf (дата обращения: 08.08.2019).

ров вооружений в ближневосточном регионе. После распада СССР приостановленные из-за невыплаченных долгов Сирии поставки вооружения были частично возобновлены в 1998-1999 гг. и полной мере — в 2005 г., после визита президента Б. аль-Асада в Москву. Тогда была достигнута договоренность о списании 73% сирийского долга, (из общей суммы в 13,5 млрд долларов), в обмен на заключенные контракты с области энергетики и вооружений [Примаков, 2011, с. 9]. Таким образом, поддерживая режим Б. аль-Асада, российские власти сохраняли определенную преемственность традиционного советского политического курса, и в то же время стремились не допустить ряда негативных последствий для российских интересов, которыми была чревата победа оппозиции. К таковым можно отнести: 1) утрату крупнейшего рынка сбыта российской военной техники и вооружений; 2) ликвидацию единственной зарубежной российской военно-морской базы в Тартусе, позволяющей сохранять военное присутствие в Персидском заливе и выход в Средиземное море; 3) радикализацию внешнеполитического курса Сирии под влиянием исламистских группировок, что усилило бы давление на российский Северный Кавказ; 4) угрозу положению христианского меньшинства в Сирии в случае победы исламских радикалов, как это, например, происходило в Ираке после свержения режима Саддама Хусейна или в Египте после прихода к власти «Братьев-мусульман».

Отстаивая свои национальные интересы в регионе и на мировой арене, Россия предотвратила военный удар по Сирии в сентябре 2013 г., планировавшийся администрацией Б. Обамы из-за применения одной из конфликтующих сторон химического оружия. Отвергая возможность военного решения сирийского кризиса, Россия предложила инициативу, поддержанную президентом Асадом, по передаче химического оружия Сирии под международный контроль и его поэтапное уничтожение, что помогло временно стабилизировать ситуацию. Вероятно, это явилось первым случаем с момента распада СССР, когда Россия выступила против США на глобальном уровне как равноценный международный актер. Кроме того, российская сторона последовательно поддерживала политику «невмешательства» иностранных государств в вопросы сирийской внутренней политики, видя способы выхода из кризиса только в общесирийском диалоге. Однако, как известно, конфликт в Сирийской Республике развивался по иному сценарию. По мере усиления потенциала оппозиции за счет увеличения числа их союзников и, соответственно, эскалации конфликта, увеличивались и масштабы вмешательства международных акторов. Непосредственное участие в военных действиях принимают вооруженные силы России (введенные в рамках соглашения с президентом Асадом и способствовавшие разгрому наиболее крупных террористических группировок), США, Ирана и Турции. Материальная, финансовая и техническая поддержка сил оппозиции осуществляется со стороны Саудовской Аравии и других монархий Персидского залива, Иордании и Турции. Значительное влияние на сирийские события оказывают и сопредельные государства, такие как, в первую очередь, Израиль, Ирак и Ливан. В ходе активной фазы борьбы с террористической организацией «Исламское государство» (запрещенной на территории РФ), США и Саудовская Аравия создавали международные и региональные коалиции, что увели-

чивало число государств, так или иначе вовлеченных в сирийский конфликт, до нескольких десятков [Иванов, 2018, с. 16]. Столь масштабное иностранное участие в сирийском кризисе, где каждый из акторов, помимо императива борьбы с терроризмом, отстаивает собственные интересы, стремясь в то же время не допустить усиления влияния других участников на региональной арене, с одной стороны, препятствует мирному урегулированию конфликта, и с другой, влечет за собой формирование новых геополитических реалий на Ближнем Востоке.

Активное участие России в сирийском кризисе кардинально изменило ее статус, превратив в одного из основных, если не лидирующего, актора ближневосточной политической арены [Rogers, 2019]. Поддержка Москвы, оказанная президенту Б. аль-Асаду, позволила сохранить правящий режим в Сирии и не допустить захвата власти радикальными исламистскими группировками, что полностью соответствовало российским национальным интересам. Однако в то же время это привело к замораживанию начавших плодотворно развиваться взаимоотношений с Саудовской Аравией и другими государствами Персидского залива — членами организации ССАГПЗ, которая вместе с ЛАГ играет все возрастающую роль в региональной политике. Немалую роль в этом сыграло сотрудничество в рамках сирийского кризиса России с Ираном, главным антагонистом аравийских монархий и Израиля в регионе. Вместе с тем, несмотря на тактическую общность интересов с Тегераном, также поддерживающего режим Асада, в российско-иранских подходах существуют противоречия стратегического характера. «Так, Россия хочет видеть Сирию светским государством, в котором все конфессии и этнические группы будут равны. Иран же настроен на содействие сирийцам в формировании такой государственной структуры, которая сохранила бы преимущество алавитов (шиитского направления в исламе) и других религиозных меньшинств перед суннитским большинством. Это позволило бы ИРИ укрепить свои военно-политические позиции в Сирии и на всем Ближнем Востоке путем создания “шиитской дуги” от Ирана через Ирак, Сирию до Ливана» [Партнерство России и Ирана, 2017, с. 18]. На настоящий момент можно заметить также элементы соперничества России и Ирана (имеющего более значительное военное присутствие в зоне конфликта), за влияние в Сирии, перспективы которого во многом зависят от действий США по «ядерному досье» ИРИ. В случае расширения американских санкций, Иран, с одной стороны, будет экономически и политически ослаблен, что закрепит геополитическое преимущество России в регионе, с другой, будет вынужден идти на сближение с Москвой на антизападной основе. Это, в свою очередь, создаст серьезную внешнеполитическую дилемму для России, рискующей при развитии подобного сценария своими отношениями не только с арабскими странами, но и с поддерживаемым на высоком уровне сотрудничеством с Израилем, масштабы которого существенно возросли и диверсифицировались с начала сирийского кризиса.

Наиболее важными маркерами развития двусторонних отношений могут служить, во-первых, позиция Израиля по проблеме Украины, в соответствии с которой Тель-Авив воздержался от голосования в марте 2014 г. на Генеральной Ассамблее ООН по резолюции, осуждавшей воссоединение Крыма с Рос-

сией, а также не присоединился к режиму американских и европейских экономических санкций; во-вторых, позиция России, признавшей в апреле 2017 г. Западный Иерусалим в качестве столицы Израиля, хотя и с оговоркой, что Восточный Иерусалим станет столицей будущего Палестинского государства [Krasna, 2018, p. 14], и в-третьих, успешное преодоление кризиса, вызванного катастрофой с российским самолетом Ил-20 в сентябре 2018 г. Можно также отметить положительную динамику развития сотрудничества в экономической, энергетической, военной (в меньшей степени) и, в особенности, гуманитарной и туристической сферах. При этом, без сомнения, сохраняется круг политических вопросов, по которым российские и израильские позиции не совпадают. Это касается, в первую очередь, роли Ирана в сирийском кризисе; военного и ядерного сотрудничества Москвы с Тегераном, представляющего угрозу безопасности Израиля; лояльного отношения России, являющейся гарантом Совместного Всеобъемлющего Плана Действий (СВПД) по ядерной проблеме Ирана, к невыполнению Тегераном условий соглашения; а также перспектив восстановления палестино-израильского мирного процесса.

Крайне неровный характер носят взаимоотношения России с другим значимым региональным актором, Турцией, колеблясь от динамично развивающегося сотрудничества, в основном в области энергетики, до фактического замораживания контактов между сторонами. Несмотря на серьезные политические разногласия в начале 2010-х гг., обусловленные различными подходами к сирийскому конфликту и статусу Крыма, в 2014 г. масштабы сотрудничества существенно возросли, что непосредственно было связано с отказом руководства Москвы от строительства трубопровода «Южный поток» и замены его «Турецким потоком». Помимо политической значимости данного проекта, символизирующего напряженность в отношениях и России, и Турции с Европейским союзом, расширение существующей сети «Голубой поток» с газовым хабом на границе Греции и Турции для обеспечения поставок российского газа в государства Южной Европы должно было не только увеличить уровень экспортируемого сырья, но и в перспективе дать России возможность выхода на азиатские рынки. О развитии российско-турецких связей в области энергетики свидетельствовал также утвержденный проект по строительству государственной корпорацией «Росатом» атомной электростанции «Аккую» в г. Мерсин. Ниже же отметки взаимоотношения достигли в результате инцидента со сбитым российским бомбардировщиком Су-24 в ноябре 2015 г. Однако, с августа 2016 г. дипломатический конфликт был исчерпан, что привело к восстановлению политического диалога, улучшению экономических отношений и к началу реализации энергетических проектов, замороженных ранее. Несмотря на различающиеся подходы к стратегии мирного урегулирования в Сирии, касающиеся, например, курдского вопроса, и ряду других региональных проблем, развивающиеся связи с правительством Анкары, одного из наиболее влиятельных «центров силы» на Большом Ближнем Востоке, позволят укрепить позиции России в региональной системе международных отношений.

В контексте сохраняющейся острой конфликтности в отношениях между государствами, вовлеченными в сирийский конфликт, российскому руковод-

ству необходимо выработать взвешенный и прагматичный подход, который предполагает активное политическое маневрирование с опорой на нормы международного права. На данный момент Россия является единственным государством, сохраняющим возможности политического диалога фактически со всеми конкурирующими региональными игроками, и может использовать свое влияние, чтобы одновременно сдерживать Израиль и способствовать сглаживанию противоречий между арабскими странами, Ираном и Турцией для деэскалации сирийского кризиса и в процессе постконфликтного урегулирования.

Восстановив статус крупного международного актора в регионе Западной Азии, Россия в последние годы укрепляет свои позиции и в Северной Африке. После прихода к власти в Египте нового президента, фельдмаршала Абдель-Фаттаха ас-Сиси, провозгласившего себя преемником Г.А.Насера — традиционного союзника Москвы, новый импульс получили российско-египетские отношения. Это направление представляется особенно значимым в связи с тем, что на настоящий момент Каир является как важным игроком на ближневосточной арене, так и одним из ключевых государств Африканского союза, заняв место Ливии в качестве неформального лидера интеграционных процессов на африканском континенте. Таким образом, одной из стратегических задач российской внешней политики выступает не только экономическое и военно-техническое сотрудничество с АРЕ, но и политическое взаимодействие на региональном и международном уровнях. С этой целью в октябре 2018 г. между Россией и Египтом был подписан Договор о всестороннем партнерстве и стратегическом сотрудничестве, а в рамках саммита и Экономического форума «Россия-Африка», состоявшихся в Сочи в октябре 2019 г., лидеры Российской Федерации и АРЕ выступили в качестве сопредседателей.

В связи с новыми тенденциями на мировой политической и экономической арене стратегическое значение сотрудничества России со странами региона возрастает. Излишне напоминать о геополитической и геоэкономической важности Ближнего Востока, особенно в условиях, когда энергоресурсы выступают в качестве мощного политического инструмента. Россия и ближневосточные государства являются центральными игроками на мировом энергетическом рынке, так как на них приходится свыше двух третей всех разведанных нефтегазовых запасов, что обуславливает необходимость согласованной политики в энергетической сфере, реализация которой возможна лишь при долгосрочных и взаимовыгодных отношениях партнерства. Это требует разработки максимально многовекторного внешнеполитического курса, включающего, в том числе, монархии Персидского залива, отношения с которыми на данном этапе стагнируют. Принципиально и то, что в вопросах экономического сотрудничества с ближневосточным регионом Россия может выступать как развитое государство, экспортирующее товары средних и высоких технологий, в то время как в отношениях с западными странами Россия по большей части воспринимается в качестве «сырьевого придатка». Кроме того, страны Ближнего Востока являются крупнейшими импортерами вооружений в мире, а российский военно-промышленный комплекс по-прежнему остается наиболее высоко-

технологичным сектором экономики, нуждающимся в крупных и долгосрочных инвестициях. Для России — страны с многомиллионным мусульманским населением — сотрудничество или конфронтация с миром ислама может иметь не менее важные стратегические последствия, чем характер взаимоотношений с западными странами и Китаем.

Литература

Абальян А. И. Внешняя политика России на Ближнем Востоке в ходе «Арабской весны» // XXX Международный конгресс по источниковедению и историографии стран Азии и Африки / под ред. Н. Н. Дьякова, А. С. Матвеева. Т. 1. СПб.: НП-Принт, 2019. С. 484–486.

Бдоян Д. Г. Периоды трансформаций в российско-турецких отношениях // Вестник МГИМО. 2017. 4 (55). С. 165–182.

Белокреницкий В. Я. Восток в мирополитических процессах. Азия и Африка в истории международных отношений и современной мировой политике. М.: ИВ РАН, 2010. 320 с.

Иванов С. М. Роль и значение внешних сил в сирийском кризисе. // Дипломатическая служба. 2018. № 4. С. 16. URL: https://www.imemo.ru/files/File/ru/Articles/2018/DipSluzhba042018_Ivanov.pdf (дата обращения: 10.08.2019).

Партнерство России и Ирана: текущее состояние и перспективы развития. Доклад No 29/2017 [гл. ред. И. С. Иванов]. Российский совет по международным делам (РСМД). М.: НП РСМД, 2017. 184 с. С. 18. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/russia-iran-partnership-an-overview-and-prospects-for-the-fu/> (дата обращения: 12.07.2019).

Поляков К. И. Арабский Восток и Россия: проблема исламского фундаментализма. М.: ЛЕНАНД, 2014. 157 с.

Примаков Е. М. Конфиденциально. Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX — начало XXI века) М.: Российская газета, 2006. 384 с.

Примаков Е. М. «Арабская весна» // Безопасность Евразии. 2011. № 2.

Сапронова М. А. Российско-арабское сотрудничество до и после «арабской весны» // Вестник МГИМО. Международные отношения. М., 2014.

Современные российско-иранские отношения: вызовы и возможности / под ред. И. С. Иванова. М.: РСМД Спецкнига, 2014. 72 с.

Фазельянов Э. Диалог цивилизаций. Россия и мусульманский мир. М.: Международные отношения, 2013. 360 с.

Эпштейн А. Д., Кожеуров А. С. Россия и Израиль: трудный путь навстречу. М.: Мосты культуры, 2011. 218 с.

Krasna J. Moscow on the Mediterranean: Russia and Israel's Relationship. Foreign Policy Research Institute, 2018. URL: <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2018/06/krasna2018.pdf> (дата обращения: 03.08.2019).

Milton-Edwards B. Contemporary Politics in the Middle East. 3rd ed. Cambridge: Polity Press, 2011. 340 p.

Rogers J. Russia And Syria: Policies, Problems, Perspectives. // Forbes. Jan 11, 2019. URL: <https://www.forbes.com/sites/jamesrodgerseurope/2019/01/11/russia-and-syria-prospects-and-prizes/6e7edbc66852> (дата обращения: 10.08.2019).

Абальян Анна Игоревна — канд. полит. наук, доц.; anna_abalyan@yahoo.com

Статья поступила в редакцию: 1 октября 2019 г.;

рекомендована в печать: 17 апреля 2020 г.

Для цитирования: *Абальян А. И.* Ближневосточная политика Российской Федерации в постсоветский период: динамика развития // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2020. Т. 16, № 2. С. 263–281. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.205>

MIDDLE EASTERN POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE POST-SOVIET PERIOD: DYNAMICS OF DEVELOPMENT

Anna I. Abalian

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation;
anna_abalyan@yahoo.com

The article is an overview of the main directions of the policy of the Russian Federation in the Middle East from 1991 to the present. Certain stages are identified when the transformation of the paradigm of the Middle East foreign policy and, accordingly, the change in the role of Russia in the regional arena took place. Various domestic and foreign policy factors are considered, which caused the loss of Russia's influence in the countries of the region in the 1990s and early 2000s, but with the change in geopolitical realities, they lost their significance. This made it possible from the mid-2000s to begin the process of restoring ties with traditional Middle Eastern partners, simultaneously with the development of new areas of cooperation, in particular, with Israel and the monarchies of the Persian Gulf. The article also identifies strategic priorities that affect the nature of relations between Russia and such key countries of the region as Iran and Turkey as well as determine the dynamics of their development. Particular attention is paid to the comparative analysis and assessment of the geopolitical consequences of the policy of "active neutrality" in the early stages of the "Arab Spring", which led to the weakening of bilateral relations with the countries of the Middle East and North Africa in addition to Russian positions in the region as a whole, and Russia's armed intervention strategy within the current Syrian crisis. In conclusion, the author argues that there is a need for further development and diversification of contacts with the countries of the Middle East region in the formation of Russian foreign policy taking into account new trends in the world political and economic arena.

Keywords: Russia, the Middle East, *the Arab spring*, the Syrian crisis, Iran's nuclear issue, Turkey, Israel.

References

- Abalian A. I. *Foreign policy of Russia in the Middle East during the "Arab Spring"*. XXX International Congress on Source Studies and Historiography of Asia and Africa. Eds N. N. Dyakov, A. S. Matveev, vol. 1. St. Petersburg, NP-Print Publ., 2019, pp. 484–486. (In Russian)
- Bdoyan D. G. Periods of transformation in Russian-Turkish relations. *Vestnik MGIMO*, 2017, 4 (55), pp. 165–182. (In Russian)
- Belokrenitsky V. Ya. *East in world political processes. Asia and Africa in the history of international relations and modern world politics*. Moscow, IV RAS Publ., 2010, 320 p. (In Russian)
- Epstein A. D., Kozheurov A. S. *Russia and Israel: the hard way to meet*. Moscow, Mosty kul'turi Publ., 2011, 218 p. (In Russian)
- Fazelyanov E. *Dialogue of civilizations. Russia and the Muslim world*. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniia Publ., 2013, 360 p. (In Russian)
- Ivanov S. M. The role and importance of external forces in the Syrian crisis. *Diplomatic service*, 2018, no. 4, p. 16. Available at: https://www.imemo.ru/files/File/ru/Articles/2018/DipSluzh-ba042018_ivanov.pdf (accessed: 08.08.2019). (In Russian)
- Krasna J. *Moscow on the Mediterranean: Russia and Israel's Relationship*. Foreign Policy Research Institute, 2018. Available at: <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2018/06/krasna2018.pdf> (accessed: 03.08.2019).
- Milton-Edwards B. *Contemporary Politics in the Middle East*. 3rd ed. Cambridge, Polity Press, 2011. 340 p.

Modern Russian-Iranian relations: challenges and opportunities. Ed. I. S. Ivanov. Moscow, RSMD Special Book Publ., 2014, 72 p. (In Russian)

Partnership between Russia and Iran: current status and development prospects. Report No. 29/2017 [Ch. ed. I. S. Ivanov]; Russian Council on International Affairs (INF). Moscow: NP RSMD Publ., 2017. 184 p. Available at: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/russia-iran-partnership-an-overview-and-prospects-for-the-fu/> (accessed: 12.07.2019). (In Russian)

Polyakov K. I. *Arab East and Russia: the problem of Islamic fundamentalism*. Moscow: LENAND Publ., 2014, 157 p. (In Russian)

Primakov E. M. "Arab Spring". *Bezopasnost' Evrasii*, 2011, no. 2. (In Russian)

Primakov E. M. *Confidentially. The Middle East on the stage and behind the curtains (second half of the 20th — early 21st centuries)*. Moscow, Rossiyskaia Gazeta Publ., 2006, 384 p. (In Russian)

Rogers J. Russia And Syria: Policies, Problems, Perspectives. *Forbes*, Jan 11, 2019. Available at: <https://www.forbes.com/sites/jamesrodgerseurope/2019/01/11/russia-and-syria-prospects-and-prizes/#6e7edbc66852> (accessed 10.08.2019).

Sapronova M. A. Russian-Arab cooperation before and after the "Arab Spring". *Vestnik MGIMO*. Moscow, International relationships Publ., 2014. (In Russian)

Received: October 01, 2019

Accepted: April 17, 2020

For citation: Abalian A. I. Middle Eastern policy of the Russian Federation in the post-soviet period: Dynamics of development. *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 263–281. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.205> (In Russian)

ТЕРРОРИЗМ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ

С. А. Ланцов

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

В статье рассматриваются основные этапы эволюции терроризма на Ближнем Востоке с 40-х годов XX в. до начала XXI в. Отмечается, что терроризм как политическая технология использования насилия для достижения поставленных целей была привнесена на Ближний Восток из Европы после Второй мировой войны. Анализируются идейные истоки терроризма в 60–70-е годы XX в. Отмечается, что в тот период во всем мире и на Ближнем Востоке большую популярность имели леворадикальные идеи. На основе идеологической близости имело место сотрудничество между некоторыми палестинскими организациями и левозстремистскими группировками, действовавшими в других регионах мира. Констатируется, что в конце XX в. в связи с падением влияния леворадикальных идей основным типом терроризма на Ближнем Востоке стал исламский терроризм. Дается сравнительный анализ особенностей деятельности таких террористических организаций, как «Аль-Каида» и «Исламское государство». Отмечается, что при общей идейной платформе между ними имелись структурно-организационные различия. Констатируется, что «Аль-Каиде» присуще внутреннее противоречие между конечной целью — созданием всемирного халифата — и сетевым принципом деятельности. «Исламское государство» преодолело это противоречие путем территориализации в Ираке и Сирии. Отмечается, что как «квазигосударственное» образование ИГИЛ стало уязвимым для контртеррористической борьбы. В заключительной части статьи рассматриваются основные пути противодействия терроризму на Ближнем Востоке в современных условиях.

Ключевые слова: Ближний Восток, терроризм, левый радикализм, правый радикализм, ислам, джихад, халифат.

Во второй половине XX — начале XXI вв. Ближний Восток признавался регионом, в котором наблюдалась наивысшая степень мировой террористической активности. Следует отметить, что ближневосточный терроризм — это не изолированное от внешнего мира и внутренне неоднородное явление. За последние семьдесят лет претерпели существенную эволюцию организационные принципы и идейно-политические установки, которыми руководствовались террористы и террористические организации, действовавшие в странах ближневосточного региона.

ГЕНЕЗИС ТЕРРОРИЗМА НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

История Ближнего Востока, как и история многих регионов, на протяжении столетий была связана с массированным использованием насилия в политике. В связи с этим истоки терроризма на Ближнем Востоке пытаются найти едва

ли не в библейские времена. Между тем терроризм как совокупность политических технологий по применению насилия для достижения сознательно поставленных целей появилась на рубеже XVIII — XIX вв. «Родиной» терроризма как осознанно применяемой политической технологии стала Европа. На протяжении XIX и XX вв. терроризм существовал и эволюционировал на европейском континенте, именно здесь появились основные его типы и разновидности. При всей несовместимости базовых установок террористов крайне левого и крайне правого толка они заимствовали друг у друга конкретные приемы и средства осуществления террористической деятельности, опыт подготовки и организации террористических акций. Появление терроризма в его современном облике, очевидно, необходимо считать одним из порождений процесса модернизации. Поскольку ближневосточный регион отстал в этом процессе от европейского, то и терроризм как осознанная политическая технология появился там позднее. Трудно назвать точное время и место первого проявления терроризма на Ближнем Востоке. Например, организация «Братья-мусульмане», считающаяся одной из старейших экстремистских организаций в этом регионе, возникла в 1928 году. Ее основатель Хасан аль-Банна главную цель своей организации видел в создании справедливого общества, основанного на принципах «чистого ислама», освобожденного от всех наслоений. Организационные принципы были заимствованы им из опыта европейских праворадикальных партий и движений. Поскольку праворадикальная идеология всегда является питательной средой для появления экстремистских устремлений и, в конце концов, террористической практики, то и эволюция «Братьев-мусульман» пошла в том же направлении. Первоначально организация действовала в рамках легальных возможностей, которые имелись в королевском Египте, но со второй половины 30-х годов XX в. все чаще использовала террористические методы. Члены организации приняли участие в свержении египетского короля Фарука в 1952 году. Но со временем их пути с лидером организации «Свободные офицеры» Г. А. Насером разошлись. Попытка убийства Насера, предпринятая одним из членов «Братьев-мусульман» привела к тому, что эта организация в Египте была разгромлена, хотя и не уничтожена полностью. В дальнейшем «Братья-мусульмане» продолжили свою деятельность, в том числе и террористическую, во многих арабских странах, но их активность была не очень заметна на фоне политических процессов, происходящих на Ближнем Востоке во второй половине XX в. [Успенский, 2019, с. 47–69].

Важнейшей региональной проблемой этого периода оставалась палестинская проблема, и именно она была основой развития терроризма на Ближнем Востоке на протяжении многих десятилетий. Насилие использовалось всеми сторонами арабо-еврейского конфликта в Палестине с момента его зарождения. Но о терроризме как осознанной политической стратегии можно говорить лишь применительно к событиям второй половине 40-х годов XX в., когда решался вопрос о будущем Палестины. В ходе развития конфликта ситуация менялась, но первыми к террористическим методам прибегли не палестинские арабы, а их противники из правосионистской организации «Иргун цвай леуми». В отличие от арабов — коренного населения тогдашней Палестины, еврейская

община в то время состояла в значительной степени из выходцев с европейского континента. Скорее всего, оттуда и были заимствованы террористические приемы и способы достижения политических целей.

В июле 1946 года боевиками «Иргун» был взорван отель «Царь Давид» в Иерусалиме, при этом погиб 91 человек и еще 45 пострадали. Как отмечает американский аналитик Б. Хоффман, «трагедия в отеле “Царь Давид” была столь невероятных масштабов, что до сих пор этот взрыв остается в истории XX века одним из наиболее печально заметных террористических актов, вызвавших большое количество жертв» [Хоффман, 2003, с. 58]. Террористическая акция «Иргун» была направлена против британских властей и преследовала цель добиться создания еврейского государства в Палестине. Хотя эта цель была достигнута не в результате террористической деятельности правых сионистов, а в результате процессов, разворачивавшихся в мировой политике того периода, и при решающей роли Советского Союза, трагедия в отеле «Царь Давид» могла породить иллюзии об эффективности террористических методов. Таким образом, правосионистские террористы из «Иргун» дали пример, которым позже воспользовались противники возникшего в мае 1948 года Израиля. С созданием данного государства арабо-еврейский конфликт в Палестине не был разрешен, а приобрел новое измерение. Он стал арабо-израильским или, как его называли долгое время, ближневосточным конфликтом и получил статус одной из главных проблем мировой политики 50–80-х годов XX в.

Слабой стороной этого конфликта изначально оказались палестинские арабы, не сумевшие создать собственную государственность. Этому помешали недостаточная организованность арабской общины Палестины и политика соседних арабских государств, целью которой было, скорее, уничтожение вновь провозглашенного Израиля, нежели создание арабского Палестинского государства. Так или иначе, арабское государство в Палестине, вопреки резолюции Генеральной Ассамблеи ООН так и не было создано ни в 1948 году, ни в более позднее время. А поражение арабских государств в войнах с Израилем подтолкнули палестинцев к использованию террористических способов борьбы за реализацию своих целей.

БЛИЖНЕВОСТОЧНЫЙ ТЕРРОРИЗМ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ 60-80-Х ГГ. XX В.

С 60-х годов XX в. большинство палестинских группировок, объединившихся в 1964 году в Организацию Освобождения Палестины, использовали насильственные действия против Израиля и тех сил, которые его поддерживали. Поскольку цели, которых добивались палестинцы были связаны с задачами национального самоопределения и создания независимого государства, то терроризм, практиковавшийся палестинскими организациями, в целом можно отнести к терроризму этнического типа.

Правовая и моральная оценка этнического терроризма — крайне сложная проблема, решить ее, как уже отмечал автор данной статьи, однозначно невозможно [Ланцов, 2008]. Поскольку помимо идей национального освобождения

террористы могут вдохновляться и иными мотивами, то этнический терроризм нередко переплетается с терроризмом иного типа. В палестинском терроризме 60–80-х годов XX в. можно отметить наличие черт как этнического, так и левого, революционного терроризма.

Ситуация в Палестине и вокруг нее отражала реалии тогдашней мировой и региональной политики. Начиная с 1950-х годов происходил подъем национально-освободительных движений. На политической карте мира, в том числе и на Ближнем Востоке, появились десятки новых независимых государств, перед которыми вставал вопрос о выборе путей общественного развития. В условиях того периода часто это был выбор между «капитализмом» и «социализмом». Капитализм же отождествлялся с Западом, на котором лежала ответственность за национальное порабощение и унижение в колониальном и полуколониальном прошлом. «Социализм», наоборот, казался привлекательным, поскольку отождествлялся с достигшим в то время впечатляющих успехов Советским Союзом, к тому же активно поддерживавшим национально-освободительные движения. В самых разных формах и вариантах идеи социализма в 1960-х годах стали весьма популярны в странах Азии и Африки. Подавляющее большинство палестинских группировок ориентировалось на идеологические концепции светского характера, что отражало общие тенденции к секуляризации, имевшее место в тот период на Ближнем Востоке. весьма популярными были идеи арабского национализма, панарабизма, нередко сочетающиеся с концепциями арабского социализма. Арабский национализм в конкретной ситуации 1960-х годов приобрел преимущественно антизападный и антиизраильский характер, который был особенно присущ насеризму.

Но среди палестинских группировок получили распространение и более левые идеологические концепции, нежели идеи арабского национализма и социализма. Такие палестинские организации, как «Народный фронт освобождения Палестины» (НФОП) или «Демократический фронт освобождения Палестины» (ДФОП), открыто провозглашали свою ориентацию на «марксизм-ленинизм» [Andrew, 1999, p. 143–144]. Эти организации, также как ФАТХ и другие группировки, входившие в ООП после 1967 года, стали совершать многочисленные террористические акции на оккупированных палестинских территориях, в самом Израиле, в Западной Европе и других регионах мира.

Террористическая деятельность противоречила официальной версии марксизма-ленинизма, принятой в международном коммунистическом движении и в Советском Союзе. Но к 60-м годам XX в. монополия СССР на аутентичное толкование марксистско-ленинского учения ушла в прошлое. Идеологические разногласия, возникшие в коммунистическом движении после XX съезда КПСС, привели к появлению многочисленных леворадикальных интерпретаций марксистско-ленинской доктрины. Эти интерпретации допускали использование в целях борьбы за победу «социалистической революции» методов индивидуального террора, что в прошлом для коммунистов считалось неприемлемым. Бывший член ЦК Бразильской коммунистической партии К. Маригелла выдвинул концепцию «городской партизанской войны», ставшей идейной основой деятельности многих террористических организаций [Marighella, 1969].

Параллельно с коммунистическими партиями, ориентировавшимися на Москву, во многих странах стали возникать группировки, заявляющие о необходимости прямого революционного насилия в борьбе с империализмом. Среди них были и организации откровенно террористического типа, такие как «Фракция Красной Армии» (РАФ) в Германии, «Объединенная Красная Армия» [Рэнго Сэкигун] в Японии, «Красные бригады» в Италии. Очень быстро эти организации установили связи как с родственными себе НФОП и ДФОП, так и с другими палестинскими группировками. Террористы из РАФ, «Рэнго Сэкигун» и «Красных бригад» проходили подготовку в палестинских лагерях на Ближнем Востоке. Совместно с палестинцами они организовывали и осуществляли террористические акты. Так, Народный фронт освобождения Палестины совместно с «Рэнго Сэкигун» совершил 30 мая 1972 года нападение на аэропорт в Тель-Авиве, а вместе с РАФ 27 июня 1976 года захватил самолет авиакомпании «Эйр Франс» [Дершовиц, 2005, с. 62, 65]. Имели тесные контакты с палестинскими организациями и западноевропейские террористические группировки этнического характера — ИРА и ЭТА, так же находящиеся под влиянием леворадикальных идей.

Левый терроризм был наиболее заметным типом терроризма в мире вплоть до 80-х годов XX в. Но к концу этого десятилетия активность террористов, вдохновленных леворадикальными идеями революционного преобразования общества стала сходиться на нет. Этому способствовали изменения, происходящие в мировой политике, а именно, кризис «реального социализма» в Восточной Европе и в Советском Союзе, отход Китая от леворадикального курса и переход этой страны к экономическим реформам рыночного характера. Попытка Советского Союза предпринять подобный переход способствовала его распаду. Все это, вместе с коллапсом «мировой системы социализма», подорвало престиж левореволюционных идей во всем мире, в том числе и на Ближнем Востоке.

ИСЛАМСКИЙ ТЕРРОРИЗМ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ В КОНЦЕ XX — НАЧАЛЕ XXI ВВ.

В мировой политике на рубеже 80-90-х годов XX в. произошли радикальные перемены, отразившиеся и на политической ситуации на Ближнем Востоке. Распад Советского Союза и мировой социалистической системы резко снизил популярность левых идеологических концепций. Одновременно на Ближнем Востоке прежние секуляристские тенденции сменились процессом исламского возрождения. Побочным продуктом этого процесса стало распространение идей исламского фундаментализма и радикализма. Обострились социально-экономические и социально-политические проблемы во многих странах региона. Имевшиеся конфликтные ситуации дополнялись новыми как на региональном, так и на глобальном уровне. Американский политолог С. Хантингтон полагал, что в мировой политике XXI в. основными конфликтами станут конфликты между глобальными цивилизациями. В качестве одного из главных конфликтов он видел конфликт между исламской и западной цивилизациями. Хантингтон полагал, что такой конфликт будет развиваться в форме прямого столкновения, в том числе и военного, между исламскими государствами и государствами Запада во главе с США [Хантингтон, 2005]. Прогноз политолога

оказался верным в том смысле, что отношения между исламским миром и Западом на рубеже XX и XXI вв. действительно усложнились и обострились. Но главной угрозой для стран Запада и для международной безопасности стала угроза со стороны исламского терроризма.

Религиозный терроризм исламского толка не был для Ближнего Востока новым феноменом. Как уже отмечалось, «Братья-мусульмане» с 50-х годов XX в. использовали террористические методы в борьбе со светскими режимами во многих арабских странах. Однако эти террористические акции носили локальный характер и слабо влияли на общую политическую ситуацию в регионе. В конце XX в. масштабы террористической активности религиозных экстремистов на Ближнем Востоке стали возрастать. В первую очередь это проявилось в Палестине, где на фоне ослабления леворадикальных группировок набирало силу «Исламское движение сопротивления» (ХАМАС), возникшее в 1987 году на основе местного отделения «Братьев-мусульман» [Beverley, 1996]. Кроме того, можно отметить такие исламистские террористические организации как «Исламский джихад» (Египет и Палестина), «Джама Исламийя» (Египет), «Исламский фронт спасения» (Алжир), активно действовавшие в 70–80-е годы XX в. Все эти организации в идейном отношении были близки к «Братьям-мусульманам», поскольку возникли на основе суннитской версии ислама. В стороне от них стояла «Хезболла», объединяющая приверженцев шиизма. Возникшая в 1984 году под влиянием идей иранской исламской революции «Хезболла» стала одной из наиболее влиятельных военно-политических группировок в Ливане.

Наибольшую известность во всем мире приобрела другая исламистская организация — «Аль-Каида» (организация запрещена в РФ). Появление «Аль-Каиды» отразило важный этап эволюции терроризма как социально-политического феномена. Если ранее террористические организации строились по иерархическому принципу, то «Аль-Каида» сформировалась как транснациональная сетевая структура [Соловьев, 2006.] Это позволило организации, созданной У. Бен-Ладеном, охватить своей деятельностью многие страны как Ближнего Востока, так и других регионов мира. Непосредственная цель лидеров «Аль-Каиды» заключалась в том, чтобы «покончить с “унижением” исламских стран, изгнать США с Ближнего Востока и тем самым приблизить конец поддерживаемых Соединенными Штатами так называемых “манафикун” (лицемеров и предателей) в лице светских авторитарных правителей соответствующих стран» [Соловьев, 2006, с. 25]. Идеологической платформой «Аль-Каиды» стали почерпнутые от Хасана аль-Банни идеи джихада и создания всемирного халифата [Трофимов, 2017, с. 161–162]. По планам «Аль-Каиды» путь к достижению данной цели включал три этапа, а окончательная победа должна была состояться в 2020 году [Сафонов, 2007, с. 79]. Кроме стран Запада и США «Аль-Каида» считала своими противниками Россию, Китай и светские политические режимы в исламском мире. Средством достижения конечной цели был избран терроризм [Сафонов, 2007, с. 80].

Активность «Аль-Каиды», стоявшей за многими громкими терактами начала XXI в., встревожила мировое сообщество. На какое-то время между ведущими государствами мира, включая Россию, Соединенные Штаты и Китай, сложился

консенсус по вопросу о необходимости совместного противодействия терроризму. Однако эффективное контртеррористическое сотрудничество продолжалось недолго. Под флагом борьбы с терроризмом некоторые государства, прежде всего США, пытались реализовывать собственные интересы. Принятая в США после событий 11 сентября 2001 года доктрина «демократизации Большого Ближнего Востока» на практике привела к дестабилизации политической ситуации в ряде стран ближневосточного региона.

Характерным примером является Ирак, куда под надуманным предлогом США и их союзники вторглись в 2003 году. После свержения Саддама Хусейна политическое положение в Ираке дестабилизировалось, в стране начались многочисленные внутренние конфликты. Обострились противоречия между суннитами и шиитами [Иванов, 2015]. Суннитское меньшинство потеряло свое прежнее привилегированное положение и стало подвергаться давлению со стороны шиитов. Это привело к тому, что среди суннитов получили распространение радикальные идеи, в том числе идеология салафистского джихадизма [Яшлавский, 2013]. У светского режима С. Хусейна никаких связей с исламскими террористами, в чем его обвиняли на Западе, не было. После свержения С. Хусейна в Ираке появился новый очаг терроризма. Группа бывших офицеров, изгнанных из иракской армии новыми властями, в 2013 году создали структуру, изначально получившую название «Исламское государство Ирака» (ИГИ), установившую контроль над рядом населенными арабами-суннитами районов. Вскоре новое образование распространило свою деятельность на соседнюю Сирию, где шла гражданская война, и было переименовано в «Исламское государство Ирака и Леванта» — ИГИЛ (организация запрещена в РФ). В 2014 году лидер ИГИЛ Абу Бакр аль-Багдади провозгласил создание халифата. Хотя идеологическая платформа, на которой основывалась деятельность ИГИЛ ничем не отличалась от идеологии «Аль-Каиды» и других джихадистских группировок, но с точки зрения организационных принципов между ними были существенные различия. «Аль-Каида» была и остается транснациональной террористической сетью, ее ячейки действуют во многих странах мира, но к изначально провозглашенной цели создания всемирного халифата за все время своего существования она не приблизилась. ИГИЛ же с самого начала стал строиться как квазигосударственное образование, контролировавшее обширные территории в Ираке и Сирии. На этих территориях были установлены порядки, соответствующие исламистской идеологии.

Активизация деятельности ИГИЛ на фоне некоторого снижения авторитета «Аль-Каиды» привели к росту популярности «Исламского государства» у сторонников джихада во всем мире. В ИГИЛ устремились потоки добровольцев из стран Ближнего Востока, Центральной и Южной Азии, Западной Европы, Российской Федерации. Стремясь к территориальной экспансии, ИГИЛ использовало как традиционные террористические методы, так и широкомасштабные военные действия против своих противников. Очень скоро ИГИЛ стали рассматривать в качестве опасного врага и правительства арабских стран, и государства Запада, и Россия. Под эгидой США была создана большая, но довольно аморфная коалиция, провозгласившая своей целью борьбу с «Исламским го-

сударством». Одновременно РФ на основании обращения законного сирийского правительства начала оказывать ему прямую военную помощь в борьбе с многочисленной вооруженной оппозицией, среди которой заметное место занимало ИГИЛ. «Территоризация» идеи халифата обернулась против самих джихадистов. Они стали более удобной мишенью для регулярных вооруженных сил тех стран, которые воевали с ИГИЛ. В результате ударов, нанесенных ВКС России по объектам террористов в Сирии, а также действий других противников ИГИЛ, от его контроля освобождена значительная часть ранее захваченных исламистами территорий. Однако_ несмотря на некоторую эйфорию по поводу одержанных над ИГИЛ побед, говорить о ликвидации террористической угрозы на Ближнем Востоке преждевременно.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ НА БОЛЬШОМ БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

Военный разгром формирований «Исламского государства» в Сирии и Ираке не привел к исчезновению той идеологии, которой вдохновлялись ИГИЛ и другие террористические группировки на Ближнем Востоке. Никуда не исчезла «Аль-Каида», способная адаптироваться к меняющимся условиям и проявляться в тех или иных странах под разными названиями [Яшлавский, 2017]. Взаимоотношения между ИГИЛ и «Аль-Каидой», несмотря на идейную близость, складывались непросто, а иногда и конфликтно, поскольку они конкурировали на одном и том же пространстве. Отставной американский генерал Д. Петреус даже высказал «гениальную мысль» — использовать «Аль-Каиду» в борьбе с ИГИЛ. Но между боевиками-террористами, состоящими в названных организациях, нет принципиальных разногласий. Если в недавнем прошлом сторонники «Аль-Каиды» массово примыкали к «Исламскому государству», то сегодня наблюдается обратный процесс. Покинувшие Ирак и Сирию боевики, возвращаясь к себе на родину, вполне могут пополнять ряды местных структур «Аль-Каиды».

«Исламское государство» как террористическая организация полностью не разгромлено. На территории Ирака и Сирии еще есть места, остающиеся под контролем ИГИЛ. К тому же, создавая квазигосударственные структуры в ближневосточном регионе, ИГИЛ параллельно выстраивало террористическую сеть в других регионах мира. В то время когда усилия Российской Федерации и ряда других государств были направлены на разгром вооруженных структур ИГИЛ, его боевики готовили и совершали террористические акты вдали от территории Сирии и Ирака. Сегодня, когда тысячи приверженцев этой организации возвращаются в места своего постоянного проживания, опасность увеличения количества подобных акций возрастает. Нельзя исключить и того, что ИГИЛ может предпринять новые попытки «территоризации» на тех пространствах Ближнего Востока, где ослаблены или разрушены государственные институты. В качестве таких мест автор исследования «Халифат на войне» А. Хашим называет три страны: Ливию, Йемен и Сомали [Hashim, 2018, p. 294]. К ним можно добавить и Афганистан. Обычно угрозу терроризма в этой стране связывают с движением «Талибан» (организация запрещена в РФ). Но нельзя забывать,

что «Талибан» в этническом отношении является прежде всего пуштунской организацией, а пуштуны составляют только 40% населения Афганистана. В условиях сокращения иностранного военного присутствия в Афганистане и на фоне явной слабости официальной власти в Кабуле возможности для ИГИЛ активизировать свою деятельность в этой стране возрастают. А северные районы Афганистана с преимущественно непуштунским населением непосредственно примыкают к постсоветской Центральной Азии. При таком развитии событий ИГИЛ может стать более серьезной и реальной угрозой, чем в период его базирувания в Сирии.

На всем Ближнем Востоке в целом сохранение террористической угрозы обусловлено тем, что так и не устранены коренные причины, порождающие терроризм. В частности, не решены застарелые этнополитические проблемы ближневосточного региона, к которым, помимо палестинской, относится и курдская. По поводу тех территорий, на которых действовали и продолжает действовать ИГИЛ, справедливо мнение российского эксперта по вопросам противодействия исламскому экстремизму А. Яшлавского, который отмечает: «Для эффективной борьбы с террористами необходимо продолжение военных ударов по боевикам ИГИЛ в Сирии, Ираке и других странах. В то же время не менее важным представляется создание в освобожденных от ИГ зонах условий, препятствующих реваншу джихадистов (к таким условиям относятся возрождение экономики, установление верховенства закона, создание рабочих мест, учет интересов местного населения и т. д.). Силам, занимающимся анти-экстремистской деятельностью, следует активно продолжать противодействие пропаганде экстремистов, чтобы максимально снизить количество потенциальных сторонников группировки» [Яшлавский, 2018, с. 63]. При этом не следует забывать, что такие сторонники сегодня есть и далеко за пределами Большого Ближнего Востока. Как отмечал французский исламовед О. Руа, питательной средой для распространения исламского радикализма является молодое поколение мигрантов из мусульманских стран, проживающих на Западе. Оторвавшись от родной национальной почвы и не сумев полностью интегрироваться в новую социальную среду, они охотно воспринимают идеи радикального ислама, «ориентированного на сверхнациональное сообщество, мусульманскую умму» [Roу, 2003, р.63]. Не удивительно, что немалую часть боевиков ИГИЛ составляли граждане западноевропейских стран.

Таким образом, сегодня необходимо сохранять понимание высокой степени угрозы со стороны терроризма, тем более что он превратился в транснациональный феномен, представляющий опасность независимо от того, действуют ли террористы на Ближнем Востоке или в любом другом регионе мира.

Литература

Дершовиц А. Почему терроризм действует. М.: Российская политическая энциклопедия, 2005. 256 с.

Иванов С. Ближний Восток и суннитско-шиитские противоречия // Международная жизнь. 2015. № 12. С. 86–94.

Ланцов С.А. Этнический терроризм и борьба за национальное освобождение // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6: Международные отношения. 2008. Вып. 1. С. 25–31.

Сафонов А. Враг не родился 11 сентября, он, скорее, просто встал в полный рост // Международная жизнь. 2007. № 12. С. 72–81.

Соловьев Э.Г. Трансформация террористических организаций в условиях глобализации. М.: ЛЕНАНД, 2006. 56 с.

Трофимов Д. Ислам: между Аверроэсом и аль-Багдади // Международная жизнь. 2017. № 6. С. 150–172.

Успенский Ю.И. Политический ислам: проигранные сражения. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2019. 272 с.

Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2005. 603 с.

Хоффман Б. Терроризм — взгляд изнутри = Inside terrorism. М.: Ультра. Культура, 2003. 264 с.

Яшлавский А. После “халифата”: какое будущее ждет ИГИЛ? // Мировая экономика и международные отношения. 2018. № 12. С. 55–63.

Яшлавский А. “Аль-Каида”: старое зло в новом обличье // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 7. С. 27–34.

Яшлавский А. Идеология салафитского джихадизма как тоталитарный проект // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 4. С. 71–78.

Andrew C., Mitrokhin V. The Mitrokhin Archive. The KGB in Europe and The West. London, 1999. 996 p.

Beverly Milton-Edwards. Islamic Politics in Palestine. London: I. B. Tauris, 1996. 256 p.

Hashim A. S. The Caliphate at War: Operational Realities and Innovations of the Islamic State. New York: Oxford University Press, 2018. 392 p.

Marighella C. Minimanual of the Urban Guerrilla. 1969. Marxists Internet Archive. Marxism and Walfare. M. I. A. Library. URL: <http://www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla/> (дата обращения: 20.04.2019).

Roy O. Euroislam: The Jihad Within? // The National Interest. 2003. Spring. P. 63–74.

Ланцов Сергей Алексеевич — д-р полит. наук, проф.; s_lantsov@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 10 октября 2019 г.;

рекомендована в печать: 17 апреля 2020 г.

Для цитирования: Ланцов С.А. Терроризм на Ближнем Востоке: основные этапы эволюции // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2020. Т. 16, № 2. С. 282–292. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.206>

TERRORISM IN THE MIDDLE EAST: MAIN STAGES OF EVOLUTION

Sergey A. Lantsov

St. Petersburg State University,

7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; s_lantsov@mail.ru

The article discusses the main stages of the evolution of terrorism in the Middle East from the 40s of the 20th century to the beginning of the 21st century. It is noted that terrorism as a political technology of using violence to achieve its goals was introduced to the Middle East from Europe after World War II. Ideological origins of terrorism in the 60–70s of the 20th century are analyzed. It is emphasized that during this period left-wing ideas had great popularity all over the world and in the Middle East. On the basis of ideological proximity, there was cooperation between some Palestinian organizations and left-wing extremist groups operating in other regions of the world. It is stated that at the end of the 20th century, in connection with the decline of the influence of radical leftist ideas, Islamic terrorism became the main type of terrorism in the Middle East. A compara-

tive analysis of the characteristics of the activities of such terrorist organizations as Al-Qaeda and the Islamic State is given. It is noted that with a common ideological platform, there were structural and organizational differences between them. It is pointed out that Al-Qaeda is characterized by an internal contradiction between the ultimate goal — the creation of a world caliphate and the network principle of activity. The “Islamic State” overcame this contradiction by “territorialization” in Iraq and Syria. As a “quasi-state” entity, ISIS has become vulnerable to counter-terrorism. The final part of the article discusses the main ways of countering terrorism in the Middle East in modern conditions.

Keywords: the Middle East, terrorism, left radicalism, right radicalism, Islam, Jihad, Caliphate, Al-Qaeda, Islamic State.

References

- Andrew C., Mitrokhin V. *The Mitrokhin Archive. The KGB in Europe and The West*. London, 1999, 996 p.
- Beverley Milton-Edwards. *Islamic Politics in Palestine*. London, I. B. Tauris, 1996, 256 p.
- Dershovic A. *Why terrorism works*. Moscow, Rossiiskaia politicheskaia entsiklopediia (ROSSPEN) Publ., 2005, 256 p. (In Russian)
- Huntington S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Moscow, AST Publ., 2005, 603 p. (In Russian)
- Hashim A. S. *The Caliphate at War: Operational Realities and Innovations of the Islamic State*. New York, Oxford University Press, 2018, 392 p.
- Hoffman B. *Inside terrorism*. Moscow, Ul'tra. Kul'tura, Publ., 2003, 264 p. (In Russian)
- Ivanov S. The Middle East and Sunnite-Shiite contradictions. *International Affairs*, 2015, no. 12, pp. 86–94. (In Russian)
- Jashlavskij A. After “The Caliphate”: What Is the Future Of Isis? *World Economy and International Relations*, 2018, no. 12, pp. 55–63. (In Russian)
- Jashlavskij A. Al-Qaeda: Old Evil in New Appearance. *World Economy and International Relations*, 2017, no. 7, pp. 27–34. (In Russian)
- Jashlavskij A. Ideology of Salafi Jihadism as Totalitarian Project. *World Economy and International Relations*, 2013, no. 4, pp. 71–78. (In Russian)
- Lantsov S. A. Ethinc Terrorism and Fight for National Liberation. *Vestnik of Saint Petersburg University, Series 6, Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2008, iss. 1, pp. 25–31. (In Russian)
- Marighella C. *Minimanual of the Urban Guerrilla*. 1969. Marxists Internet Archive. Marxism and Walfare. M. I. A. Library. Available at <http://www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla/> (accessed: 20.04.2019).
- Safonov A. The Enemy was not Born on September 11, rather, he just Stood up to His Full Height. *Mezhdunarodnaia zhizn'*, 2007, no. 12, pp. 72–81. (In Russian)
- Solov'ev Je. G. *Transformation of the Terrorist Organizations in the Context of Globalization*, Moscow, LENAND Publ., 2006, 56 p. (In Russian)
- Trofimov D. Islam: between Averroës and al-Baghdadi. *Mezhdunarodnaia zhizn'*, 2017, no. 6, pp. 150–172. (In Russian)
- Uspenskii Yu. I *Political Islam: the Lost Battles*. Moscow: Tovarishchestvo nauchnikov izdani Publ., 2019, 272 p. (In Russian)

Received: October 10, 2019

Accepted: April 17, 2020

For citation: Lantsov S. A. Terrorism in the Middle East: Main stages of evolution. *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 282–292. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.206> (In Russian)

ЧТО И КТО МЕШАЕТ КУРДСКОМУ НАРОДУ РЕАЛИЗОВАТЬ СВОЕ ПРАВО НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ?

Д. З. Мутагиров*

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Скоро исполнится 75 лет, как Устав Организации Объединенных Наций провозгласил равноправие народов, их право на самоопределение, а также обязательства государств-членов ООН коллективно защищать эти права. В 1966 году были подписаны и в 1976 году вступили в силу Международные пакты о правах человека, которые начинаются с подтверждения права народов на самоопределение и конкретизации содержания данного права. В последующие десятилетия ООН и континентальными организациями приняты сотни международных соглашений по отдельным аспектам прав народов (на выбор общественного строя, на обучение на родных языках, на развитие и прогресс и т.д.). Однако многие этносы до сих пор не могут пользоваться этими своими правами по многим, независящим от них, причинам. В данной статье дается авторское видение причин, мешающих им реализовать уже давно признанное мировым сообществом право, рассмотренных на примере курдского народа. Теоретические и методологические аспекты проблемы в равной мере могут быть применимы и к другим народам, против своей воли оказавшимся в составе многонациональных государств.

Ключевые слова: этнос, Курдистан, право на самоопределение, автономия, независимость, федеративное государство, субъект права, интересы государств.

Курды — один из древних и многочисленных народов с богатой историей и со своей письменностью, первые письменные источники относятся к VII веку. Этнос исторически проживает на Ближнем Востоке на территории площадью в около 450 тыс. кв. км, оказавшейся разделенной между современными Ираком, Ираном, Сирией и Турцией. Это этническая общность, обладающая почти всеми характеристиками нации, за исключением своего политического института в форме государства. Теперь, правда, часть Курдистана де-факто обладает государственностью на уровне автономии (автономии курдов в Ираке и Сирии).

* Джамал Зейнутдинович Мутагиров (10.12.1937–04.06.2020) — профессор кафедры международных политических процессов СПбГУ, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор философских наук. Известный ученый в области развития демократических институтов и прав человека. Приглашался для чтения курсов лекций в Берлинском, Будапештском, Гаванском, Лейпцигском и других университетах. Автор первого в России учебника по правам человека, высоко оцененного международным сообществом. Являясь председателем Совета Центра по изучению прав человека и народов, он более 25 лет представлял СПбГУ в российских и мировых экспертных сообществах. Автор и соавтор более 400 научных работ и 20 монографий. Деятельность Джамала Зейнутдиновича Мутагирова отмечена многими почетными званиями, наградами, премиями.

Курдский народ имеет славное прошлое. Курд Салах-эд-Дин (Саладин) возглавлял борьбу с крестоносцами и создал одно из сильнейших государств на Ближнем Востоке того времени. Основанная им династия Аюбидов правила здесь три с половиной столетия (1169–1525 гг.). Курды также считаются основателями династии Сефевидов, правившей в Персии в 1501–1722 гг. Курдистан входил в состав Арабского халифата, а после — Османской и Персидской империй, функционируя в их составе как относительно самостоятельное ханство (Ардаланское).

Севрский договор 1920 года, подписанный после Первой мировой войны и распада Османской империи, предусматривал автономное существование курдов [The Treaty of Peace...], однако эти положения договора остались невыполненными¹.

Численность курдского народа на сегодня — более 40 млн человек. Ареал исторического проживания этноса с проживающим в нем населением продолжает оставаться разделенным между Турцией (около 20 млн курдов), Ираном (около 9 млн), Ираком (около 7 млн) и Сирией (около 3 млн). Сотни тысяч курдов оказались также в составе республик Кавказа, Средней Азии и в странах Европы в статусе мигрантов и беженцев.

В Конституции Турецкой республики — а в защите этой страны от интервентов курдский этнос сыграл важную роль — нет даже понятия курд; там все считается турками (курды — турки, проживающие в горах). Официальные власти не допускают даже мысли об автономии и самоопределении курдского этноса (более 20% населения Турции). Согласно Конституции: «никакой язык, запрещенный законом, не должен использоваться при выражении и распространении мыслей. Любые письменные или печатные материалы, пластинки, магнитные и видеоленты, а также другие средства выражения информации, используемые в нарушение этого положения, должны обязательно быть изъяты по решению судьи или компетентными органами, определенными законом, если промедление недопустимо». А статья 42 (п. 8) конкретизирует, что «никакой язык, кроме турецкого, не должен преподаваться в качестве родного языка турецким гражданам в любых образовательных учебных учреждениях» [Constitution of Turkey..., 1982]. Это серьезное нарушение обязательств по Лозаннскому мирному договору — не налагать никаких ограничений на свободное использование любым турецким гражданином какого-либо языка в частных сношениях, в торговле, религии, в прессе или в публикациях любого рода или на публичных собраниях.

¹ Статья 62 Договора предусматривала обязательное предоставление Курдистану автономии, а статья 64 гласила: «Если в течение года со дня вступления в силу данного договора курдский народ, проживающий в областях, охваченных пунктом № 62, представит в Лигу Наций документ, свидетельствующий о том, что большинство населения этих областей желает независимости от Турции, и, если Лига Наций убедится в том, что этот народ в состоянии жить независимо, тогда будет рекомендовано предоставление ему независимости. Турция уже сейчас соглашается выполнить такую рекомендацию и отказывается от всех прав и притязаний на эти области... В случае, если Турции придется отказаться от своих прав, то со стороны союзников не будет никаких возражений, при условии, что население областей, входящих в Мосульский вилайет, изъявит желание войти в состав независимого курдского государства».

Что касается государственного обучения, то правительство Турции обязалось создать надлежащие условия для обеспечения того, чтобы в начальных школах в городах и районах, где проживает значительная часть нетурецкого населения, обучение детей таких турецких граждан осуществлялось на их родном языке [Treaty of Peace..., 1920, p. 19, 41].

Использование курдского языка в качестве официального де-юре запрещено и в Сирии; здесь все этнические группы получают образование на арабском языке. Строительство частных курдских школ до последнего времени было также запрещено, как и издание литературы на курдском языке. Примерно также обстояло дело и в соседних Ираке и Иране.

Однако воля народа жить по собственным законам, обычаям и традициям сильнее, чем желание имперских властей, поэтому в разных частях Курдистана периодически возникали движения за самоопределение. После подписания упоминавшегося выше Севрского договора на территории «турецкой» части Курдистана и Армении была провозглашена *Араратская республика*, просуществовавшая три года. А курдское население, жившее в составе Персидской монархии, образовало после Второй мировой войны *Мехабадскую республику*, которая просуществовала один год. Одним из ее руководителей являлся вождь курдского племени Барзани Мустафа, безмерно преданный делу свободы своего народа. В своей жизни он руководствовался принципами: «Я никогда не пойду на поклон к врагам курдского народа. И я не позволю своей родине превратиться в пастбище, по которому могут гулять враги и узурпаторы <...> Пока я держу в руках винтовку, я хозяин сам себе, я не служу никакой иностранной власти или государству — ни британцам, ни американцам, ни русским. Я — не агент и не шпион, а слуга своего народа <...> Я не являюсь ни коммунистом, ни диктатором. Я верю в демократию и хотел бы, чтобы моя нация наслаждалась миром и свободой. Я жду дня, когда смогу водрузить флаг Курдистана на вершине любой горы в Ираке, Иране, Сирии или Турции. <...> Курдский народ инстинктивно склонен к демократии и уважению закона. <...> Как только вы уступите свое оружие другим — это будет означать, что вы позволяете им определять вашу судьбу, и вам придется подчиниться их воле» [Жигалина, 2013].

Борьба за право на самоопределение курдского народа никогда не прекращалась. В 1970-х годах, под влиянием национально-освободительных движений и завоевания независимости народами Азии, Африки и Океании, курды также активизировали свою борьбу за независимость. Формировались «Армия освобождения народов Курдистана» и «Фронт национального освобождения Курдистана». В 1979 г. образуется Рабочая партия Курдистана (РПК), во главе становится один из лидеров курдского национально-освободительного движения Абдулла Оджалан, который после военного переворота в Турции в 1980 году и запрета РПК вынужден был эмигрировать в соседнюю Сирию, откуда продолжал руководить национально-освободительным движением своего народа. В 1999 году А. Оджалан был похищен турецкими спецслужбами из Кении, доставлен в Турцию и приговорен к смертной казни. Но казнь под давлением мировой общественности казнь заменили на пожизненное заключение на одном из островов в Мраморном море (острове Имралы).

В связи с политическим кризисом в Передней Азии, вызванным агрессией стран НАТО во главе с США против Ирака и образованием так называемого «Исламского государства» [Мутагиров, 2018, с. 44–66; Dzhamal, 2018, pp. 1–5], в борьбе с которым курды показали себя одной из самых эффективных сил, достижение подлинной автономии стало значительно ближе.

В начале второго десятилетия XXI века в Сирии начался политический кризис, принявший характер борьбы за власть между религиозными и этническими группами, и население оказалось вынужденным искать пути обеспечения своей безопасности. В этих условиях по инициативе Демократического союза 30 марта 2011 г. был сформирован Высший Курдский Совет, призванный решать политические проблемы в Сирийском Курдистане. Для защиты населенных пунктов в июле 2011 г. были сформированы отряды народной самообороны. Они активно боролись с ИГИЛ, и в силу обстоятельств де-факто стали автономной силой.

Совместно с ассирийскими, армянскими отрядами и отрядами сирийских туркоманов курды установили полный контроль над территорией от границы Ирака до реки Евфрат площадью в 46,3 тыс. кв. км, что равно примерно четверти всей территории Сирии. В контролируемых ими областях было организовано самоуправление и налажено обучение, в том числе и на родных языках. При этом сирийские курды продолжали выступать за автономию в составе единой Сирии и отстаивать идеи государства, в котором привилегии гражданских прав не будут принадлежать только одной определенной этнической или конфессиональной группе.

Курды Ирака добились этого значительно раньше. Близка к ним и иранская часть Курдистана. Наиболее реакционные позиции в данном вопросе занимают турецкие власти, отрицающие право на самоопределение не только за курдами в Турции, но и за их соплеменниками в Ираке и Сирии. Состоявшийся 25 сентября 2017 года в иракском Курдистане референдум о независимости Курдистана, на котором более 90 % участников высказались «за», вызвал ярость у турецких властей, поддержанных также властями Багдада и Тегерана. Они стали подтягивать свои войска к границам Курдистана, а власти США и европейских стран призвали курдов воздержаться от проведения референдума о самоопределении, заявив о его несвоевременности.

Напомним, что право народа на самоопределение закреплено в общей для международных пактов о правах человека первой статье. Она гласит.

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.
2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не должен быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление самоуправляющимися и подопечными территориями, должны, в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право [International Covenant...].

Защита прав человека и народов считается делом всего международного сообщества [Мутагиров, 2018, с.240–244; Protection of Human Rights..., 1990]. В свете отношения так называемых «демократических и правовых государств» к воле курдского народа напрашивается несколько закономерных вопросов. Во-первых, кто имеет право решать вопрос о судьбе этноса — сам заинтересованный народ (правообладатель) или все многонациональное сообщество, членом которого этот субъект стал не по своей воле и продолжает искать легитимные пути фактического осуществления своего естественного права? Иракские власти (как и испанские власти в отношении Каталонии) заявляют, что вопрос должен быть решен всем многонациональным сообществом, где этническая общность — истинный обладатель права на самоопределение — всегда составляет арифметическое «меньшинство», а, стало быть, обречен на вечную зависимость.

К сожалению, вызывает недоумение непоследовательность позиций и властей Российской Федерации в этом исключительно важном как для нее самой, так и для всего человечества вопросе. Россия снискала симпатии и уважение большинства человечества, как и ненависть его незначительной части, своей последовательной поддержкой законного стремления народов к самоопределению и независимости. Она была инициатором постановки в ООН вопроса о признании независимости всех колониальных и зависимых стран, одной из первых ратифицировала Пакты о правах человека (1973 г.), поддержала и признала независимость Абхазии, Южной Осетии, Тимор-Леште, выступает за права на автономию этнических общностей Украины в составе федеративной республики Украина. Но почему-то не признает таких же прав за албанской частью населения Косово [The Writings of Thomas Paine, 1967], уходит от проблемы автономии сирийских курдов в составе федеративного государства Сирии, хранит молчание по вопросам о своем отношении к стремлению каталонцев, шотландцев и других этносов к большей самостоятельности и недальновидно поддерживает потенциальных противников и автократов, временно надевших на свои лица, руководствуясь собственными интересами, маски «друзей». В качестве наглядного примера можно назвать алогично меняющиеся отношения с турецкими властями — непримиримыми противниками права народов на самоопределение.

Все помнят об обращении конституционных властей Сирии к Российской Федерации, с которой у Сирии традиционно имелись долгосрочные договорные отношения взаимовыгодного сотрудничества, с просьбой помочь в восстановлении конституционного порядка в этой стране. Когда Россия начала оказывать такую помощь, недружественные и Сирии, и России турецкие власти приказали сбить российский военный самолет. А спускавшиеся с парашютом летчик и бортмеханик были обстреляны над территорией Сирии с курдским

населением, сыгравшим важную роль в борьбе с псевдоисламским государством и де-факто функционировавшим автономно в рамках Сирии. Средства массовой информации России предали гласности многочисленные свидетельства сотрудничества властей Турции, в том числе и семьи главы турецкого правительства, каковым тогда являлся Реджеп Т. Эрдаган, с ИГИЛ и их совместной борьбы с оставшейся верной своей Конституции частью сирийского народа. Российские власти выступили с решительным осуждением этой политики, объявили об ограничении торговых и иных отношений с Турцией и о поддержке освободительной борьбы сирийского народа, активнейшей и наиболее решительной частью которого в то время были и курды. Последние испытывали недостаток оружия в своей борьбе с террористическим «Исламским государством», а потому общественность России предлагала оказывать им помощь и оружием.

Поскольку курды Сирии де-факто уже пользовались автономией и рассчитывали после освобождения страны от террористической организации закрепить ее и де-юре, а власти Дамаска этому противились, их российские партнеры решили поддержать недальновидную и авторитарную политику Дамаска в этом вопросе, а не законные права курдского и других этносов в Сирии. Тем, что упустили российские власти, умело воспользовались их американские контрпарты, которые снабдили оружием одновременно и курдов Сирии, и их противников — игиловцев. А ведь могли, совместно с США и другими странами, оказывая помощь курдам и Ирака, и Сирии, а также вооруженным силам Сирийской республики, ускорить ликвидацию террористических организаций в регионе, обеспечить здесь не пророссийскую или проамериканскую политику, а прокурдскую, проиракскую и просирийскую, основанную на легитимных нормах международного права, равноуважительную и к России, и к США. Но, к сожалению, соперничество не признает равноправия и глухо к голосу разума. Отсюда и другие, не очень дальновидные шаги российских властей, предпринятые под влиянием обид и сиюминутных эмоций.

Президент Эрдоган, в соответствии с восточной поговоркой «когда выгодно и кабана назови дядей, а свинью — тетей», пробормотал что-то невнятно о сожалении в связи с происшедшим с российским самолетом, и блага из России потекли в Турцию щедрым потоком. Все введенные ранее и вполне законные ограничения были сняты вмиг, подписывается соглашение о замене так называемого «Южного потока» через Болгарию «Турецким потоком» через Малую Азию к Эгейскому морю, а затем и о продаже Турции новейшего российского оружия С-400, которым после сбивания самолета в 2015 г. угрожали самой Турции. Кто-то решил, по-видимому, что Турция будет более надежным партнером, чем Болгария, Украина и Польша. А Турция, тем временем, как будто «по ошибке» продолжала наносить бомбовые и ракетные удары и уничтожать, по примеру США и Израиля, военные объекты поддерживаемой Россией Сирийской республики, объективно продолжая поддерживать террористов.

Самая надежная гарантия прав человека и народов, демократии и верховенства права — это истинно федеративное устройства многонациональных обществ с признанием права каждого народа на самоопределение. Функцио-

нирование же многонационального государства как унитарного всегда чревато авторитаризмом и тоталитаризмом.

Курдистан, Каталония, Шотландия принадлежат прежде всего самим курдам, каталонцам и шотландцам. Именно они как самостоятельные этносы являются законными обладателями права на самоопределение, которое истинно демократические государства, такие как институты защиты прав человека, обязаны уважать и защищать. А запретами на проведение референдума и наложением табу на деятельность демократическим путем избранных представительных органов народа так называемыми «конституционными судами», не избираемыми и никак не контролируемым народом, а формируемыми с пожизненными мандатами органами власти государств, жизненно важные для народов проблемы не могут быть решены. Мир с центральными властями многонациональных государств, не считающихся с правами их народов, невозможен, поскольку, как писал один из идеологов независимой республики Джон Мильтон, «никогда не может быть искреннего примирения там, где раны смертельной ненависти проникли так глубоко» [Мильтон, 2006]. Только подлинная независимость и равноправие могут сохранить мир между ними как суверенными обществами.

Изумляют также позиции международного сообщества — гаранта прав человека и народов — в этих вопросах [The Writings of Thomas Paine, 1967]. Здесь многие его члены продолжают руководствоваться не принципами права и справедливости, а личными симпатиями и антипатиями, а также соображениями не совсем верно понимаемых ими «интересов стран и государств». А институты Европейского союза, забыв о начертанных на своей эмблеме принципах («права человека, демократия и верховенство права»), избрали тактику, рассчитанную на то, чтобы «и волки были сыты, и овцы целы», т. е. формально признают право народа на самоопределение, но при условии сохранения целостности территории и существующих границ государств-членов.

Чем больше будет на земле нейтральных обществ — «пятен мира», тем лучше будет для человечества в целом, и тем меньше станет опасности агрессий одних стран против других, поскольку между ними будут располагаться обширные полосы территорий нейтральных народов. Сами этнические общности, стремящиеся к самостоятельности, готовы к этому, постоянно заявляют о своем желании жить в мире и дружбе со всеми соседними народами и странами. Так, проводя референдум с вопросом «Хотите ли вы, чтобы Курдистан и курдские территории вне иракского Курдистана стали независимым государством?», на который 90% участников ответили «да», Демократическая партия Курдистана (ДПК) заверяла мир в том, что независимый Курдистан будет выстраивать свои отношения с другими странами, а также с курдскими регионами Сирии исключительно с учетом интересов Турции и Ирана.

Россия для Демократической партии Курдистана — один из ключевых союзников. Не только благодаря налаженным экономическим связям с отдельными компаниями, но и потому, что Россия не высказалась ни за, ни против референдума [Пришли русские..., 2017; Подоляка, 2017]. Как не трудно убедиться, намерения у курдов, стремящихся реализовать свои естественные права на свободу и независимость, весьма миролюбивые, доброжелательные и добро-

соседские. Но власти многонациональных государств, упрямо встающие на пути свободы этнических общностей своих граждан и считающие единственно допустимой жизнь только под их началом, а не рядом, в качестве равноправных субъектов международной жизни, не хотят позволить им этого.

Правда, как бы в оправдание своей непоследовательности в курдском вопросе, российские СМИ утверждали, что независимый Курдистан — это старый американский проект, поддерживаемый и Израилем, для ослабления стран региона, разделивших между собой отечество курдов [Подольяка, 2017]. Как бы то ни было, и арабы, и курды будут дружить с теми народами, которые поддержат их в судьбоносное для них время. Отношение к жизненным для мира проблемам должно определяться не тем, по чьей инициативе или проекту она возникла — по американской, британской, китайской или российской — а по тому, является ли это требованием объективной реальности и соответствует ли она нормам международного права. Вариант решения любой, как национальной, так и универсальной проблемы, всегда инициируется тем или иным субъектом (актором) или группой акторов, обсуждается коллективно всеми заинтересованными сторонами, поддерживается или отклоняется по «закону большинства» в зависимости от возможных последствий.

Всеми признается абсолютность и неотъемлемость фундаментальных прав человека. Таковы же и естественные права народов. Их можно ограничивать лишь временно, и главным образом по причинам имущественных, социальных, религиозных и иных различий, которые в курдском народе достаточно глубоки.

Источники и литература

Жигалина О. И. Мулла Мустафа Барзани. Исторический портрет. М.: Изд-во ИВ РАН, 2013. Конституция Турции (Турецкой Республики). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/turkey.pdf> (дата обращения: 21.02.2019).

Мильтон Д. Потерянный рай. М.: Наука, 2006. URL: <http://lib.ru/POEZIQ/MILTON/milton.txt> (дата обращения: 21.02.2019).

Мутагиров Д. З. Права и свободы человека. М.: Юрайт, 2018. 516 с.

Подольяка Ю. Независимый Курдистан: начало новой большой ближневосточной войны, задуманной США 25 лет назад // Военное обозрение. 2017. 25 сентября. URL: <https://topwar.ru/125763-nezavisimyy-kurdistan-nachalo-novoy-bolshoy-blichnevostochnoy-voyny-zadumanoj-ssha-25-let-nazad.html> (дата обращения: 28.09.2017).

«Пришли русские и всех нагнули». Курды отомстили мертвому Саддаму на избирательных участках // Lenta.ru. 2017. 27 сентября. URL: <https://lenta.ru/articles/2017/09/27/ref/> (дата обращения: 28.09.2017).

Mutagirov D. Terrorism as a Social Disease, Undermining Human Rights and Democracy // Research in: Medical and Engineering Sciences. 2018. Vol. 4, iss. 2. P. 1–5.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16th December, 1966. Entry into force in 3rd January, 1976, in accordance with article 27. URL: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (дата обращения: 21.02.2019).

“Protection of Human Rights and the Principle of Non-Interference in the Internal Affairs of States”. Resolution of the International Institute of Law // *Annuaire de l’Institut de Droit international*, vol. 63-II, 1990, p. 338.

Мутагиров Д. З. *Что и кто мешает курдскому народу реализовать свое право на самоопределение?*

The Treaty of Peace Between the Allied and Associated Powers and Turkey Signed at Sèvres. 10th August, 1920 // The Treaties of Peace 1919–1923, vol. II. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1924.

The Writings of Thomas Paine /ed. by Moncure Daniel Conway. New York, 1967. Vol. I (1774–1779).

Treaty of Peace with Turkey Signed at Lausanne. July 24, 1923 // The Treaties of Peace 1919–1923, Vol. II. Articles 39, 41. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1924.

Мутагиров Джамал Зейнутдинович — д-р филос. наук, проф.

Статья поступила в редакцию: 1 февраля 2020 г.;

рекомендована в печать: 17 апреля 2020 г.

Для цитирования: Мутагиров Д. З. Что и кто мешает курдскому народу реализовать свое право на самоопределение? // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2020. Т. 16, № 2. С. 293–302. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.207>

WHAT AND WHO PREVENT THE KURDISH PEOPLE FROM EXERCISING THEIR RIGHT TO SELF-DETERMINATION?

Dzhamal Z. Mutagirov[†]

St. Petersburg State University,

7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 190034, Russian Federation

It will soon be 75 years since the United Nations Charter proclaimed the equal rights of peoples including their right to self-determination, as well as the obligations of countries — members to protect these rights collectively. In 1966, the International Covenants on Human Rights were signed and entered into force in 1976. So began with the confirmation of the right of peoples to self-determination and clarification of the content of this right. In subsequent decades, the UN and continental organizations have adopted hundreds of international agreements on certain aspects of people's rights (to choose a social system, study in native languages, to development and progress, etc.). However, many ethnic groups still cannot use their lawfully granted rights due to reasons which are beyond their control. The author of the article provides an explanation of the reasons preventing people from realizing the selfdetermination right recognized by the world community on the example of the Kurdish people. The theoretical and methodological aspects of the problem may be equally applicable to other peoples who, against their will, find themselves in multinational states.

Keywords: ethnicity, Kurdistan, the right to self-determination, autonomy, independence, Federal State, entity, the interests of States.

References

“Protection of Human Rights and the Principle of Non-Interference in the Internal Affairs of States”. Resolution of the International Institute of Law. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 63-II, 1990, p. 338.

“The Russians came and bent everyone”. The Kurds avenged Saddam's dead at the polls. *Lenta.ru*, 2017, September 27. Available at: <https://lenta.ru/articles/2017/09/27/ref/> (accessed: 28.09.2017). (In Russian)

Constitution of Turkey (Turkish Republic). Available at: <https://legalns.com/download/books/cons/turkey.pdf> (accessed: 21.02.2019). (In Russian)

Gigalina O. I. *Mullah Mustafa Barzani. Historical portrait*. Moscow, IV RAN Publ., 2013. (In Russian)

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16th December 1966.

Entry into force on 3th January 1976 in accordance with article 27. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (accessed: 21.02.2019).

Milton D. *Paradise lost*. Available at: <http://lib.ru/POEZIQ/MILTON/milton.txt> (accessed: 21.02.2019). (In Russian)

Mutagirov D. Terrorism as a Social Disease, Undermining Human Rights and Democracy. *Medical and Engineering Sciences*, 2018, vol. 4, iss. 2, pp. 1–5.

Mutagirov D.Z. *Human rights and freedoms*. Moscow, Yurait Publ., 2018. (In Russian)

Podolyaka Y. Independent Kurdistan: The beginning of a new great Middle East war, conceived by the United States 25 years ago. *Voennoe obozrenie*, 2017, September 25. Available at: <https://topwar.ru/125763-nezavisimyy-kurdistan-nachalo-novoy-bolshoy-blichnevostochnoy-voyny-zadumannoy-ssha-25-let-nazad.html> (accessed: 28.09.2017). (In Russian)

The Treaty of Peace Between the Allied and Associated Powers and Turkey Signed at Sèvres 10 August, 1920. The Treaties of Peace 1919–1923, Vol. II, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1924.

The Writings of Thomas Paine /ed. by Moncure Daniel Conway. N.Y., 1967, vol. I (1774–1779), 306 p.

Treaty of Peace with Turkey Signed at Lausanne, July 24, 1923. The Treaties of Peace 1919–1923, Vol. II (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1924.). Articles 39, 41.

Received: February 01, 2020

Accepted: April 17, 2020

For citation: Mutagirov D.Z. What and who prevent the Kurdish people from exercising their right to self-determination? *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 293–302. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.207> (In Russian)

Contents

Methodology of political science

<i>Sootla G., Gutorov V.</i> Policy analysis in uncertain and ambiguous context: Agenda for methodological pluralism	184
<i>Volkov V.A.</i> Formation of conceptual foundations of environmental ideology	210

Modern political processes and technologies

<i>Gutorov V. A., Mosneaga V., Turco T.</i> The Republic of Moldova and visa-free regime: Problems and solutions	225
<i>Samarin Ya. V.</i> The democracy in a network society: Problems and prospects of development.....	251

Middle Eastern political process

<i>Abalian A. I.</i> Middle Eastern policy of the Russian Federation in the post-soviet period: Dynamics of development	263
<i>Lantsov S. A.</i> Terrorism in the Middle East: Main stages of evolution	282
<i>Mutagirov D. Z.</i> [†] What and who prevent the Kurdish people from exercising their right to self-determination?	293

**На журнал «Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС»
можно подписаться по каталогу «Пресса России».
Подписной индекс 71934**

Главный редактор *А. В. Курочкин*, д-р полит. наук, проф.

Редактор *М. В. Носкова*

Корректор *Н. Е. Абарникова*

Компьютерная верстка *Е. М. Воронковой*

Дата выхода в свет . Формат 70 × 100 ¹/₁₆.

Усл.-печ. л. 10,0. Тираж — 35 экз. Заказ № . Цена свободная.

Адрес редакции: 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9.

Издательство СПбГУ. С.-Петербург, 6-я линия В.О., д. 11.

Тел./факс: +7 (812) 328-44-22.

publishing@spbu.ru publishing.spbu.ru

Типография Издательства СПбГУ. 199034, С.-Петербург, Менделеевская линия, д. 5

Книги Издательства СПбГУ можно приобрести в Доме университетской книги, Менделеевская линия, д. 5;
тел.: +7 (812) 329-24-71;

часы работы: 10.00–20.00 пн. — сб., а также на сайте publishing.spbu.ru

Позиция редакции может не совпадать с позицией авторов.