Гуманитарное сотрудничество в СНГ

А.Л. Чечевишников

В статье анализируются некоторые проблемные аспекты гуманитарного сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств, в частности межрегионального сотрудничества, защиты прав соотечественников, информационного взаимодействия, перемещения рабочей силы, а также взаимодействия с «титульными» элитами.

В СНГ, в частности в России, создана и функционирует разветвленная система обеспечения многостороннего сотрудничества в социально-гуманитарной сфере. Ядром системы являются Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников СНГ, а также структура Россотрудничества. Фонд финансирует и принимает участие в организации части мероприятий Плана приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств-участников СНГ на 2011–2012 гг. Активную поддержку работе Фонда оказывает Совет по гуманитарному сотрудничеству государств – участников СНГ. Реализуются разнообразные культурные, образовательные, научные, молодежные и иные проекты. В мае 2011 г. создан также Фонд поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом.

Механизмы социально-гуманитарного сотрудничества являются одной из несущих конструкций Содружества Независимых Государств¹. Настоящие заметки исходят из предположения, что в российской политике в отношении СНГ как международной организации не произойдет существенных изменений, попыток его реформирования предприниматься не будет и Содружество продолжит существование в нынешнем своем качестве на неопределенную перспективу.

Как представляется, существующее межгосударственное сотрудничество в социально-гуманитарной сфере вряд ли требует дальнейшего расширения за счет традиционных форматов (форумов, ассоциаций и т.п.). Политическая ре-

зультативность официального взаимодействия в значительной степени зависит от качества текущих двусторонних и многосторонних отношений, а на уровне исполнителей само это взаимодействие, очевидно, ориентировано на освоение бюджетных (в конечном счете) средств.

Негосударственное «измерение» гуманитарного сотрудничества представлено пока в основном усилиями, направленными на поддержание инфраструктуры организаций соотечественников в сопредельных государствах – выстраивание «русского мира». Данное направление деятельности выходит за рамки СНГ. Публичным ее фокусом является задача сохранения и расширения позиций русского языка в мире, функциональным центром – фонд «Русский мир»². Учредителями фонда являются МИД и Минобрнауки РФ. Государственное «происхождение» не является ни плюсом, ни минусом статуса фонда, так как это нормальная практика финансирования международных и зарубежных НКО, например в США и Великобритании.

Вместе с тем приходится констатировать, что в странах СНГ структуры «Русского мира» в большей степени воспринимаются как российский официоз, нежели это имеет место, например, в Западной Европе, где к данному обстоятельству теперь менее чувствительны. Спецификой присутствия «Русского мира» в государствах СНГ является и его естественная специализация на работе с соотечественниками. В результате остается недостаточным «прикрытым» еще одно направление – взаимодействие с общественными

Чечевишников Александр Леонидович – к.и.н., доцент, вед. н.с. Центра постсоветских исследований ИМИ МГИМО(У) МИД России. E-mail: alc0202@gmail.com

■ Международные отношения

институтами титульной национальности, то есть той частью местной общественности, которая не относится к категории соотечественников и не уполномочена властями на сотрудничество с российскими структурами. Потребность в таких контактах имеется практически везде в сопредельных странах – среди старшего и среднего поколения академической и культурной общественности.

Очевидно, что организация такого сотрудничества требует развертывания целого ряда новых российских и международных НКО, которые не будут ассоциироваться с «Русским миром». Естественно, что для работы с местными сообществами (как минимум, не пророссийски настроенными) требуются русские уроженцы соответствующих стран, имеющие или сохранившие связи в иностранных элитах.

Такого рода сотрудничество неправительственных организаций, ценное само по себе, позволит наряду с обычными бизнес-контактами обеспечивать необходимую коммутацию и в ситуациях существенного ухудшения двусторонних отношений. Коммерческие связи и сотрудничество гуманитарного характера наиболее «стрессоустойчивы» в условиях конфликтов. Очевидным аргументом здесь является нынешний дефицит неофициальных контактов с Грузией. Запоздалые попытки выстроить такие контакты постфактум оказались не слишком эффективными. Аналогичная ситуация имеет место и в Молдавии.

Ресурс прочности обеспечивается и развитием межрегионального и приграничного сотрудничества, а также сотрудничества городов³. Это сотрудничество строится на самых различных уровнях – глав регионов, министров региональных правительств, мэров, администраций районов, бизнеса и НКО.

Данное направление международной деятельности с каждым годом становится все интенсивнее – в силу многогранности социально-экономических потребностей регионов и расширения их возможностей для «внешней экспансии». При этом в общероссийских масштабах соответствующая деятельность носит, по сути, стихийный характер. Общее наблюдение и консультирование осуществляет МИД России, но его функции здесь вряд ли можно квалифицировать как координирующие. Ярким примером «хаотизации» является межрегиональное сотрудничество города Москвы. В течение целого ряда лет в Правительстве Москвы периодически актуализировался вопрос об оптимизации данного направления. Ставилась задача по мере перезаключения и обновления договорных отношений с регионами и городами стран СНГ упорядочить и формализовать перечень и структуру регулятивных документов, а также юридических актов, оформляющих данные отношения. Фиксировалась необходимость четче проработать соподчинение и соотношение рамочных соглашений и программ с договорами по отраслевому сотрудничеству и отдельным перечням мероприятий. Такая работа предпринималась, но результативность ее невелика.

Опыт межрегионального сотрудничества Правительства Москвы свидетельствует и о необходимости интеграции межрегионального и приграничного сотрудничества. Многие пограничные регионы являются дотационными и объективно не способны эффективно развивать приграничное сотрудничество. Однако возможен запуск программы создания трехсторонних отношений по схеме «Москва – приграничный регион РФ – приграничный регион-партнер соседнего государства». Аналогичные «шефские» функции могут взять на себя Санкт-Петербург на северо-западном направлении, Красноярск, Томск, Новосибирск на южно-сибирских направлениях.

Разумеется, постановка задачи централизовать международную деятельность регионов и городов некорректна. Исходная многосубъектность и многоуровневость позволяют проявляться и реализовываться тем возможностям взаимодействия, которые в условиях централизованного планирования остались бы втуне⁴. Совершенно логична и постановка другой задачи – систематизации информации о формах, методах и содержании сотрудничества регионов с зарубежными субъектами. Требуется также своего выявления и осмысления как позитивный, требующий мультипликации, опыт, так и направлений, проектов, содержащих негативный потенциал. Кроме того, сведенная в едином информационном центре соответствующая информация будет являться важным условием повышения эффективности внешнеполитического планирования, особенно на проблемных направлениях.

Такой площадкой могла бы стать вновь созданная автономная НПО – например, «Форум регионов и городов стран СНГ». Следовало бы предусмотреть каналы индивидуального подключения отдельных городов и регионов к его работе, создать гибкую систему участия и проработать иерархию вовлеченности региона или города в совместной работе. Если вариант упомянутой НПО все же окажется неоптимальным, целесообразно сделать ставку на «Международную ассамблею столиц и крупных городов» (МАГ).

Важным направлением взаимодействия с «титульной» общественностью стран СНГ может стать организация академических обменов – помимо квот, согласованных межгосударственными соглашениями. Такая селекция существенно более эффективна, так как дает в руки российских НКО возможность приглашать ученых, не будучи связанными рекомендациями или разрядками властей соответствующих государств. Тем самым возможность регулярно приезжать в Россию, вести здесь исследования будут иметь те специалисты, в которых заинтересована прежде всего наша страна. Перспективной и до сих пор не используемой пророссийскими НКО технологией является и предоставление так называемых микрогрантов (до 1000 евро) на конкретные разовые проекты.

Важно учитывать, что опыт управления международными научными проектами остается редким качеством в российской академической

■

среде. Но при наличии соответствующего опыта полезно и софинансирование таких проектов. Многие зарубежные источники финансирования научных и образовательных проектов, включая частные благотворительные фонды из США и Западной Европы, готовы оказывать поддержку подобного рода начинаниям в России и странах СНГ. Однако зачастую условием поддержки, выдвигаемым частными фондами, является наличие софинансирования со стороны государственных источников как знак признания полезности соответствующего проекта властями государств-участников. Таким образом, представляется возможным, привлекая управленческие и организационные ресурсы неправительственных организаций, не только повышать эффективность реализации последних и перекладывать часть расходов на плечи частных источников финансирования, но и выстраивать более перспективные форматы международного сотрудничества.

После распада СССР Россия уделяла особое внимание правам соотечественников, оказавшихся в новых, независимых государствах. Эта политика реализовывалась в основном в прибалтийских странах, причем ее эффективность была невысокой. Другие государства, прежде всего центральноазиатские, оказались фактически вне поля зрения. Политические режимы в этих государствах и сама общественная атмосфера не оставляют достаточно места для развертывания здесь пророссийских НКО. В этой связи более реалистичным представляется их выстраивание под эгидой Русской православной церкви. Во всех центральноазиатских государствах (теперь и в Туркмении) РПЦ находится в партнерских отношениях с государственными органами, воспринимается ими как традиционный и достаточно полезный институт.

Церковь сравнительно недавно осознала ответственность правозащиты как инструмента решения социально-политических задач. Вместе с тем практически во всех государствах СНГ и Балтии организациями соотечественников накоплен определенный опыт правозащитной деятельности, который может быть воспринят и использован РПЦ. Например, было бы логично вести дело к созданию в государствах Центральной Азии сети адвокатских бюро, формально не зависящих от соответствующих епархий, благочиний и приходов, но при этом позиционирующих себя в качестве конфессиональных – православных. Учитывая прогрессирующую архаизацию общественно-политической жизни пяти центральноазиатских государств и лояльное отношение к РПЦ со стороны официальных властей, такая постановка вопроса не должна восприниматься как покушение на политические устои. Разветвленная система правовой помощи и поддержки позволит защищать законные интересы не только учреждений, священства, сотрудников и прихожан РПЦ, но также иных субъектов, в которых заинтересована Российская Федерация. Ее ответственность будет убедительной демонстрацией российского влияния⁵.

Традиционно считается, что *медиа - активность и информационная работа* в целом не относятся к достоинствам деятельности российских государственных и негосударственных субъектов. Очевидно, что такое положение не может быть качественно изменено ни простым увеличением финансирования, ни отдельными удачными проектами. Особенно в глобальной информационной среде, тон в которой задают почти исключительно Соединенные Штаты Америки. Вместе с тем информационное пространство СНГ является практически доступным для конкуренции как с США, так и с региональными и местными субъектами информационной активности.

Свертывание прямого телевизионного российского вещания в странах СНГ – объективный процесс. В этой связи необходимо развивать новые формы информационного сотрудничества и воздействия. В Интернете – создавать порталы и сайты не только в сегменте Рунета, но и в национальных доменных полях – «BY-нете», «UA-нете», «KZ-нете» и пр., а также инвестировать средства в уже работающие интернет-структуры. Остаются актуальными и задачи развития кабельного русскоязычного телевидения и вещания пропагандистских и коммерческих радиостанций FM-диапазона (по образцу «Русского радио Украина»)⁶.

В общественном сознании России и других стран СНГ до сих пор не осознано, что масштабная трудовая (и нетрудовая) миграция также является важнейшим направлением социально-гуманитарного сотрудничества в рамках СНГ. В России представители власти, науки и НКО либо (чаще) акцентируют внимание на безальтернативности трудовой иммиграции для функционирования российской экономики, либо (реже) опровергают целесообразность такой иммиграции и квалифицируют ее как угрозу национальной безопасности. Но никто не формулирует этот вопрос политически целесообразно: маятниковая миграция в Россию это не естественное право бывших соотечественников, а великое благо, которым следует дорожить.

Введение в официальную риторику такой интерпретации гуманитарного сотрудничества было бы полезно и на перспективу. Когда сформируются необходимые субъективные условия для введения визового режима с большинством стран СНГ, отказывать в дополнительном (и потому временном) бонусе будет существенно легче.

Целесообразно систематизировать имеющуюся информацию о существующих организациях гастарбайтеров и попытках их дальнейшей организации, а также с учетом зарубежного опыта про-работать возможные подходы к данной проблеме. Имеющаяся информация дает основания усомниться в целесообразности санкционирования создания профсоюзов мигрантов из государств СНГ. Многочисленность мигрантов является практически непреодолимой преградой для эффективного контроля над организациями подобного рода. При том, что они неизбежно окажутся объектом внимания для субъектов де-

■ Международные отношения

структивной направленности. Было бы логично взять курс на более широкое привлечение к решению проблем трудовых мигрантов из СНГ правозащитных организаций, не специализированных ни по этническому, ни по конфессиональному, ни по иному групповому признаку.

Параллельно было бы полезно усилить внимание российских СМИ, правозащитных организаций, а также профессиональных ассоциаций специалистов в области юриспруденции к ситуации с правами человека в СНГ. При этом помимо традиционного и важнейшего направления – защиты прав русскоязычных – следовало бы тем или иным образом реагировать и на ущемление прав трудовых мигрантов (например, таджикских и киргизских в Казахстане).

С проблематикой многостороннего сотрудничества в рамках СНГ пересекается еще одна международная организация – Организация Черноморского экономического сотрудничества. Эволюция ОЧЭС такова, что в ее деятельности с каждым годом все труднее рассмотреть что-то рациональное с точки зрения интересов России. В силу ряда объективных и субъективных обстоя-

тельств состав организации расширен до таких пределов, что Россия уже не может проводить в ней эффективную линию. Но она может инициировать процедуру приема в ОЧЭС Казахстана, Туркмении и, возможно, Афганистана. Достаточно эффективным инструментом станет подача Абхазией заявки на вступление в организацию и настойчивые усилия по «инфильтрации» представителей Сухума на заседания рабочих органов ОЧЭС. Скандалы, которые будут возникать, могут сопровождаться комментариями о том, что абсурдно не допускать черноморскую страну к работе организации, до половины участников которой не имеют выхода к Черному морю.

Chechevishnikov A.L. Humanitarian Cooperation in the CIS.

Summary: This article explores some of the problematic aspects of humanitarian cooperation within the Commonwealth of Independent States, including interregional cooperation, protection of the rights of compatriots, information exchange, movement of labor, as well as interaction with the "titular" elites.

Ключевые слова

Содружество Независимых Государств; международное гуманитарное сотрудничество; русские на постсоветском пространстве; регулирование миграции.

Keywords

Commonwealth of Independent States; international humanitarian cooperation, Russians in the post-Soviet space, control of migration.

Примечания

1. См. подробнее: Лебедев С.Н. СНГ – территория реального сотрудничества // *Международная жизнь*. 2009. № 2–3. С. 13–19; Мухаметшин Ф.М. Диалог цивилизаций как новая парадигма развития // *Международная жизнь*. 2009. № 10. С. 128–134; Мухаметшин Ф.М. Культура в международном гуманитарном сотрудничестве // *Международная жизнь*. 2010. № 8. С. 21–30; Петраков М.И. О концепции дальнейшего развития СНГ // *Международная жизнь*. 2009. № 8. С. 40–52; Чернявский С.И. Содружество Независимых Государств – реалии и перспективы. М., 2008; Москалькова Т. Гуманитарное сотрудничество стран СНГ // *Полиция России*. 2010. № 5. С. 4–5; Скринник В.М. Политико-правовые аспекты взаимодействия России с соотечественниками за рубежом // *Власть*. 2009. № 5. С. 68–71.
2. Об основных направлениях деятельности фонда «Русский мир» см.: Неймарк М.А. Русский мир в европейском пространстве // *Стратегия России*. 2009. № 5. С. 43–54.
3. См. подробнее: Молчанов А.Ю. Рамки приграничного сотрудничества // *Российская Федерация сегодня*. 2010. № 11; Николаев С.А. Россия – Казахстан: приграничное и межрегиональное сотрудничество // *Международная жизнь*. 2010. № 11. С. 49–57; Вардомский Л.Б. Пояс соседства России. Развитие и взаимодействие в условиях глобального кризиса // *Россия и современный мир*. 2010. № 4. С. 124–143; Дубровина О.Ю. Опыт и особенности деятельности Консультативного совета субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России в 2005–2009 гг. // *Власть*. 2010. № 7. С. 47–49; Чечевишников А.Л. Положение финно-угорских народов России: внутривосточный и международный аспекты // *Ежегодник ИМИ* – 2010. М., 2011. С. 448–455.
4. Такая многосубъектность и многоуровневость вполне корреспондируют с самой структурой постсоветского пространства. См. об этом: Косолапов Н.А., Стрежнева М.В. Постсоветское пространство: условность или реальность? // *Транснациональное политическое пространство: Новые реальности международного развития*. М., 2010. С. 37–50.
5. См. подробнее: Чечевишников А.Л. Социальная миссия Русской православной церкви в среднеазиатских государствах и Казахстане // *Портал МГИМО-Университета [2009]* (<http://www.mgimo.ru/news/experts/document123831.phtml/>)
6. См. также: Мальгин А.В., Болгова И.В. Информационное пространство СНГ: возможности позитивной коррекции // *Ежегодник ИМИ* – 2010. М., 2011. С. 412–414.