

Ростов-на-Дону как предмет рефлексии

От редакции

13–15 октября 2016 г. в Южном федеральном университете состоялся Всероссийский форум философии и политических наук, посвящённый 110-летию со дня рождения Ханны Арендт. В его рамках прошла Всероссийская конференция «Этнокультурное и социально-гражданское разнообразие в жизни современного города (на примере Ростова-на-Дону)»¹. Предлагаемая ниже подборка материалов включает доклады и статьи участников конференции.

В.П. Макаренко

КРУПНЕЙШИЕ ГОРОДА В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РФ: ПОСТАНОВКА ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ЗАДАЧ

Э.А. Паин

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Аннотация: *Предметом статьи являются методологические основания национальной политики. Автор полагает необходимым дополнить парадигму национальной политики новой парадигмой «управление культурным разнообразием», включить в неё проблематику городов и городских агломераций. Кроме того, предлагается изменение в трактовке концепции модернизации и перенос основного внимания исследователей с анализа причин возникновения этнополитических конфликтов на факторы, уравнивающие культурное разнообразие и превращающие его из источника конфликтов в систему сдержек и противовесов.*

Ключевые слова: *национальная политика, этнополитические отношения, город, городская агломерация, управление культурным разнообразием, множественная современность.*

Мой доклад и вся сегодняшняя конференция проводятся как плановое мероприятие в рамках проекта по гранту РФФИ, тема: «Новые подходы и методы регулирования этнополитических отношений на территории крупнейших городских агломераций России: совершен-

¹ Программа конференции доступна по адресу: http://ipsps.sfedu.ru/sites/default/files/programma_forum.pdf. — Проверено 10.11.2016.

ствование методологических основ национальной политики». В чём же предполагаемая новизна и совершенствование политики?

Главная новизна состоит в том, что предлагается расширение предметной зоны национальной политики, которая ныне ориентирована на выработку стратегий для страны в целом и для субъектов Федерации, за счёт включения в неё проблематики городов и городских агломераций

Это в свою очередь влечёт за собой некоторые изменения в методологии. Я их перечислю, а потом объясню.

- *Во-первых*, уточнение целевых установок национальной политики, поскольку на уровне города идея развития гражданской нации, предлагаемая в целом для страны, не реализуема, а какая нужна — неясно?

- *Во-вторых*, целесообразность дополнения парадигмы «национальная политика» новой парадигмой — «управление культурным разнообразием»

- *В-третьих*, изменение подхода к развитию концепции модернизации за счёт освоения концепции «*Множественной современности*» (*Multiple Modernities*)

- *В-четвёртых*, изменение традиционной для этнополитологии методики исследования: перенос основного внимания исследователей с анализа причин «возникновения» этнополитических конфликтов — на причины их «невозникновения» под воздействием упреждающего управления или общественной саморегуляции.

Итак, об идее гражданской нации в России. При моем скептическом, мягко говоря, отношении к официальной «Стратегии национальной политики», принятой в нём идею гражданской нации я всё же одобряю. Уже сам факт, что в официальном документе появились слова «гражданская нация», «политическая нация», в отличие от привычной этнической нации, является положительным в просветительском отношении. Это так же хорошо, как сохранение в официальных документах слов о том, что Россия — «демократическое и светское государство», поскольку это лучше, чем если бы там было записано, что она — страна самодержавная и клерикальная. Но возвращаясь к нации, я уверен, что развитие гражданской нации в ближайшей перспективе в нашей стране нереально. Напомню, что со времён Великой французской революции, и уж во всяком случае, с конца XIX в., с Эрнеста Ренана, в основу определения гражданской нации положена идея народного суверенитета. Таким образом, гражданская нация определялась как *общество, овладевшее государством, и превратившее его в орудие защиты и реализации общественных интересов*. Процесс овладения государством со стороны общества — весьма длительный, охватывающий десятилетия, если не века. Как раз в условиях малой реалистичности в обозримой перспективе достижения цели формирования гражданской нации, предполагающей возможность солидарных действий населения в интересах всего общества, **СТОИТ ВСПОМНИТЬ О «СИНИЦЕ В РУКЕ» — О ГОРОДАХ**. Что ни говори, но признаки городской идентичности есть. «Москвичи», «ростовчане», «пермяки» и «уфимцы» — это устойчивые самоназвания. В отличие, кстати, от общенационального самоназвания «россияне» или «русские», а может — и «советские». Более того, городская самоидентификация иногда снимает проблему этнического стигматизма. Но *что лежит в основе социальных представлений о городском общезжитии? «Каковы социальные механизмы, уравнивающие и компенсирующие межкультурные противоречия?»*

Как уже отмечалось, мы акцентируем внимание не на конфликтах, а на поиске объяснений причин, почему они не возникают. Этот подход определил отбор объектов исследования. Мы в важнейших регионах отбирали сравнительно наименее конфликтный город. В Поволжском регионе — Уфа, а не Казань. В Уральском — Пермь, а не Екатеринбург. На юге — Ростов-на-Дону, в котором за постсоветские годы возникало меньше конфликтов чем в Ставрополе, Волгограде, Воронеже и в Краснодаре

Недавняя моя командировка в Уфу, где были проведены и социально-психологические исследования в фокус-группах, и опросы экспертов, подсказывает гипотезу (очень предварительную пока), о том, что низкая конфликтность в наибольшей мере является следствием не столько рационального выбора, сколько благоприятных обстоятельств (возможно, в будущем поддающихся моделированию), но пока мы говорим о стечении обстоятельств приводящих к сравнительно низкой конфликтности в городах. Предполагаю, что прежде всего, это сложившаяся социальная система сдержек и противовесов. Например, в Уфе три народа (башкиры, русские и татары) исторически сформировали такую систему. ***Хотелось бы на этой конференции обсудить потенциальный набор факторов, уравнивающих культурное разнообразие и превращающее его из источника конфликтов в систему сдержек и противовесов.***

Другие гипотезы

- О целесообразности дополнения, парадигмы «национальная политика» новой парадигмой — «***управление культурным разнообразием***» (УКР), которая не ограничена этническими (национальными) отношениями и предусматривает рассмотрение совокупности этнических, религиозных, локально культурных, социально-культурных явлений, поэтому может выступать как единая основа для совокупности взаимосвязанных «отраслевых» политик — этнической, конфессиональной, миграционной, культурно-образовательной и ряда других; такое дополнение особенно актуально ныне, когда в качестве наибольшей угрозы выступает религиозный экстремизм (джихадизм).

- О пересмотре базового теоретического постулата национальной политики, который в неявном виде повторяет принятую в СССР идею «догоняющей модернизации» («догоним и перегоним») и ранжирует культуру по степени достижения ею некой нормы (гражданской солидарности); замены его на концепцию «множественной современности», допускающей значительно большую гибкость в оценке эффективности управления культурными процессами и ориентирующей исследователей на поиск местного, специфического капитала модернизации. В частности, принятую в «Стратегии национальной политики» ориентацию на формирование «гражданской нации» стоит дополнить задачами более полного использования *сложившихся традиционных форм связи населения в городах.*

В аналитической части работы были выполнены все поставленные исследовательские задачи.

1. Критический анализ методологии разработки двух основных документов национальной политики постсоветской России — «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации» (1996) и «Стратегия государственной национальной политики России на период до 2025 года» (2012).

Информационной базой анализа основных идей и концепций, положенных в основу важнейших документов национальной политики, принятых в 1996 и 2012 годах, были, *во-первых*, глубинные интервью с проф. В.А. Михайловым, руководившим рабочими группами по подготовке обоих документов, и проф. Л.М. Дробижевой, входившей в группу по разработке «Стратегии...», и *во-вторых*, личные архивы проф. В.А. Михайлова и доцента РАН-ХиГС С.А. Пистряковой.

Интервью были проведены летом 2015 года. Особое внимание было уделено политическому контексту разработки обоих документов, выяснению причин пересмотра «Концепции» 1996 года, спорным вопросам, возникавшим в ходе дискуссий, взаимоотношениям экспертного сообщества с властью, позициям региональных лидеров в связи с принятием итогового текста документа, оценкам перспектив реализации «Стратегии...». Проведённые интервью являются первыми из серии бесед, запланированных на следующие два года работы по проекту.

Анализ личных архивов позволил ввести в научный оборот обширный круг документов периода 2000–2015 годов, позволяющих понять технологию принятия решений в сфере национальной политики в России и оценить теоретический репертуар ведущих российских экспертов в этой области. Собранные документы подразделяются на два тематических блока: первый связан с попытками модернизировать «Концепцию...» в первой половине 2000-х годов, а второй относится непосредственно к периоду разработки и реализации «Стратегии...». Большая часть собранных документов является комментариями и предложениями представителей регионов. Эти материалы дают информацию о специфике требований, предъявляемых к национальной политике в федеральном центре и в регионах, а также о различиях подходов представителей республик — с одной стороны, и краёв и областей — с другой. Помимо этих материалов, в 2015 г. были опубликованы теоретические обобщения и оценки двух документов». Мнения экспертов не совпали даже внутри нашего научного коллектива. В.А. Михайлов считает, что «Стратегия...» является более удачным инструментом стратегического планирования, чем «Концепция...».

Тогда как Э. Паин и С. Федюнин оценивают их скорее скептически, выделяя в качестве общих недостатков их теоретическую ограниченность и концептуальную эклектичность. В обоих документах этносы-«нации» рассматриваются как *фактически единственный объект* соответствующей государственной политики. В «Стратегии...» 2012 года термин «многообразие» употребляется исключительно в контексте защиты этнических культур и их характеристик («многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни населения», «языковое многообразие»), без упоминания иных культурных различий. Неорганично соединены в «Стратегии...» три принципиально разных теоретических принципа: «упрочение общероссийского гражданского самосознания» (гражданский принцип) и «сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России» (принцип мультикультурализма) соседствуют в «Стратегии...» с цивилизационными схемами — концепцией «особой роли» русского народа в создании Российского государства, идеей «единого культурного (цивилизационного) кода» и особой духовности. При сравнении двух документов видно сужение предметного поля национальной политики. Вопрос о федерализме, ключевой для «национальной политики» 1990-х годов, существенно меньше представлен в «Стратегии...».

2. Анализ мирового опыта управления культурным разнообразием в масштабе государств

В рамках решения этой задачи проекта был подготовлен для публикации научный доклад «Управление культурным разнообразием: новая научная и политическая парадигма», анализирующий мировой опыт управления в данной сфере. УКР в той или иной форме было свойственно уже древним политиям, поскольку с древнейших времён существовала проблема совмещения культурного разнообразия (языкового, племенного, этнического, религиозного и т. д.) с универсальностью правил, а затем и законов на определённых территориях. Ныне не существует монокультурных государств, поэтому государственное управление в любой стране неизбежно выполняет *функции УКР*, осуществляя координацию социокультурных связей на территории единого политического пространства (политии), обеспечивая мирное сосуществование, взаимодействие и баланс интересов представителей разных культурных групп и индивидуальностей. В ходе работы были проанализированы разные исторические модели УКР: *вертикально иерархическая (имперская)*, *ассимиляционная* (направленная на поглощение одной культурой других), модель «*плавильного котла*», модель *мультикультуризма* и модель *интеркультурализма*.

С 1970-х гг. в западных странах основной моделью УКР стал мультикультурализм, его продвижение было связано с ростом культурного разнообразия в мире и проявлением парадокса глобализации — параллельным развитием двух, казалось бы, взаимоисключающих

тенденций (стандартизации и культурной дифференциации) — «этническому и религиозному ренессансу». Под ним понимается подъем общественного интереса к традиционным групповым, «аскриптивным» формам идентичности (этнической, религиозной, расовой, клановой, общинной), а также традиционным социальным практикам. В этих условиях мультикультурализм выполнял свои задачи. Однако в 2000-х гг. всё заметнее стали проявляться её фундаментальные недостатки: *во-первых*, эта политика обеспечивала государственную поддержку не столько культурам, сколько общинам, что стимулировало развитие группой коммунитарной (общинной) идентичности, подавляя индивидуальную; *во-вторых*, мультикультурализм искусственно консервировал традиционно-общинные отношения; *в-третьих*, он провоцировал сегрегацию групп, порождая искусственные границы между общинами и формируя своего рода добровольные гетто. Осознание этих проблем в западных обществах (раньше других это произошло в Канаде, где впервые зародился мультикультурализм) привело к переменам в политике УКР и выдвиганию новой парадигмы, которую некоторые исследователи именуют интеркультурализмом. Эта концепция также базируется на признании неизбежности роста культурного разнообразия, но в отличие от мультикультурализма, ориентирована на создание условий взаимодействия культур и согласования интересов разных общностей и индивидов.

Отвечая на вызовы глобализации и рост миграционных потоков, страны ЕС и Канада более других продвинулись в реформировании правового, политико-институционального и теоретического подходов к государственному управлению в сфере регулирования и координации межкультурного взаимодействия. Проведённый анализ позволил выделить следующие новации.

- *Реформы в правовой сфере.* В последние десятилетия был принят ряд законодательных документов в рамках борьбы с расизмом и различными формами дискриминации в целях обеспечения равного доступа к услугам, предоставляемым государственными службами (образование, здравоохранение, доступ к государственной службе и др.). Вместе тем, законодательство стран ЕС и Канады всё теснее увязывает возможность получения гражданства и продления вида на жительство с доказательствами интегрированности недавних мигрантов в принимающее сообщество и их готовностью к освоению правовых, социальных и базовых культурных норм страны пребывания.

- *Институциональные нововведения.* В ряде стран впервые были созданы (на постоянной или временной основе) специальные министерства, ведомства и комиссии по решению вопросов, связанных с комплексным подходом к УКР. Во многих случаях для прояснения концептов и детального анализа актуальных проблем в данной сфере привлекаются академические эксперты, регулярно готовящие доклады по разным вопросам и предлагающие возможные пути решения проблем. Таковы, в частности, случаи Франции, Великобритании и Квебека.

- *Изменение теоретической парадигмы.* Ещё недавно власти и элита западных обществ ориентировались на достижение гражданского единства, солидарности людей со сходными интересами и ценностями, а ныне признаётся плюрализм ценностей общества, и ставка делается на достижение компромиссов между группами, разделяющими разные интересы и ценности. В Квебеке, например, правительственная Комиссия Бушара-Тэйлора предложила концепцию «приемлемых взаимных уступок» (*reasonable accommodations*), позволяющую совместить ценности культуры большинства, нормы государственного закона с уважением к культурам меньшинств на компромиссной основе, за счёт взаимных договорённостей и уступок.

- *Возрастающая роль общества и горизонтальных связей в УКР, его символической и практической апроприации.* Можно говорить об увеличении чувствительности к таким темам, как национальная идентичность, культурные ценности, «видимые» меньшинства (*visible*

minorities), религиозные запреты и т. д. В последние десятилетия были созданы многочисленные гражданские, правозащитные и иные негосударственные и некоммерческие организации, ставящие целью защиту равенства, повышение терпимости людей к культурным различиям, межкультурный обмен и пр. Изменились и подходы к управлению культурным разнообразием в частном секторе экономики: наиболее крупные бизнес-компании больше не обходятся без программ и специальных структур по управлению разнообразием (*diversity management*), призванных учитывать культурные различия в политике найма, в администрировании и производстве продукции, ориентированной на ту или иную (этнокультурную) группу потребителей. В России эти практики пока малоизвестны. Ещё менее известен опыт национальной политики стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС), в частности опыт Казахстана. Анализ этого опыта был опубликован в 2015 г. членами нашего коллектива в рамках данного проекта.

3. Мировой опыт управления культурным разнообразием в крупнейших городах

В 2015 году О.И. Вендиной был проанализирован обширный массив публикаций в российских и зарубежных журналах, посвящённых мультикультурным городам. Особое внимание было уделено опыту исторических городов. Длинная временная шкала исследования — от античности до наших дней — позволила проследить эволюцию мультикультурных городов, изменения в политике и практике управления культурным разнообразием, понять возможности и ограничения использования конкретных политических инструментов, оценить последствия их применения. В фокусе внимания О. Вендиной были следующие города: Афины, Спарта, Рим, Александрия, Кордова, Константинополь, Тбилиси, Харбин, Чикаго, Нью-Йорк, Детройт, Лос-Анджелес, Берлин, Париж и Москва. Выбор столь непохожих городов, различающихся по всем характеристикам, включая исторический опыт, кроме общей для всех мультикультурности, был обусловлен необходимостью проследить влияние разных факторов — от социально-экономических до исторических и геополитических — на конкретную практику управления культурным разнообразием. Результаты исследования представлены в двух статьях, подготовленных для публикации и переданных в журналы (см. статью О.И. Вендиной в данном номере журнала «Политическая концептология»). В планах — написание ещё двух статей, посвящённых: а) мультикультурным городам на границах как местам соединения разных культурных миров, и б) мультикультурным городам индустриальной и пост-индустриальной эпох.

Проведённый анализ позволил прийти к следующим общим выводам.

- Для городов прошлого адаптация культурного разнообразия была практической необходимостью, продиктованной политическими, социальными и экономическими причинами (чего нет сегодня). Она пронизывала всё общество снизу доверху. Вместе с тем, следование в русле необходимости не означало тотальной гибридизации общества и стирания различий. Этнокультурные группы были разделены пространственно и институционально (жилые кварталы, места работы, религиозные институты, система образования). Плюрализм общества допускал не только стилевое, но и ценностное разнообразие жизни.

- Политика управления культурным разнообразием в прошлом была связана не столько с развитием толерантности, отношений открытости или прав человека, сколько с гражданской консолидацией и подавлением процесса структурного усложнения общества, неизбежного при нарастающей разнообразии его состава. Интеграция социума и абсорбирование культурных различий предполагали возможность культурной автономии и одновременно препятствование формированию альтернативных идентичностей. В тех случаях, когда политике недоставало гибкости и созданные подходы не соответствовали сложности устройства городского сообщества, происходил перекося в сторону усиления дискриминационных мер и роста конфликтности.

- Города работали как интерфейс между обществом и политикой государства. Власть являлась активным агентом, а не наблюдателем межкультурных взаимодействий, её действия формировали объективную ситуацию в городе и субъективные подходы к её восприятию и регулированию. Везде реализовывалась государственная символическая политика, ориентированная на поддержание престижа государства и доминирующей культурной группы, стирание/возведение межэтнических и межкультурных границ. Если действительный (а не пропагандистский) рост престижа государства способствовал росту престижа титульных народов или формированию доминантных групп, то его деградация производила обратный эффект и приводила к дезинтеграции и реструктуризации городских сообществ, возникновению новых ядер групповой консолидации и конфликтам.

- Успехи и неудачи государства на международной арене оказывали огромное влияние на внутреннюю жизнь городов, не только обеспечивая приток и отток богатств и населения, но и создавая стимулы к межкультурной интеграции/размежеванию. Адаптивные в пору сильного государства и растущей экономики, когда богатство, статус и власть мотивировали к интеграции, города утрачивали эту способность по мере ослабления его геополитической роли. Культурное разнообразие и космополитизм города обеспечивали участие в глобальных процессах, но устойчивое развитие в большей степени зависело от локальных факторов и устойчивости местного сообщества.

Обобщение опыта современных городов, включая Москву, позволил О. Вендиной прийти к следующим умозаключениям.

1) Потребность в политике УКР в городах как конкретной системе мер, направленных на регулирование межкультурных и межэтнических взаимодействий, является относительно новым явлением. Актуальность этой задачи была осознана в начале 1970-х годов. Этот поворот был в значительной мере связан с необходимостью привлечения иностранной рабочей силы в крупнейшие города Европы и Северной Америки и интенсификацией миграций в результате геополитических кризисов. Общий тренд к экономизации социальной жизни, характерный для того времени и сохраняющийся до сегодняшнего дня, привёл к переносу бизнес-моделей регулирования отношений с персоналом на более широкий социум. Несмотря на гуманизацию бизнес-подходов и широкие дискуссии о правах человека, экономические интересы остаются фокусом политики УКР до сегодняшнего дня, а сама проблема теснейшим образом связана с трудовой миграцией.

2) Проведённый анализ выявил важное противоречие между реальным культурным плюрализмом городских сообществ и монокультурностью его идеального образа, и стремящейся к нему управленческой политики. Ситуация, сложившаяся в крупнейших европейских и российских городах, может быть описана как социально-культурная проекция центрo-периферийных экономических отношений, предполагающих адаптацию определённых образцов поведения, моральных критериев и стандартов жизни, свойственных для культурной «метрополии». Это противоречие сводит на нет политику мультикультурализма, несмотря на огромные достижения в сфере соблюдения прав человека. Тем не менее, крупнейшие города адаптируются к состоянию культурного плюрализма. Реальная ситуация определяется тремя ключевыми факторами: а) государственной политикой, направленной на расширение культурной автономии меньшинств при одновременной поддержке процесса интеграции, унифицированной системы социализации детей через школьное образование и институты социальной поддержки; б) политикой культурных диаспор и групп, направленной на институционализацию их статуса и правового положения, получения привилегий; в) самоорганизацией населения в диапазоне от гражданской активности до добровольной сегрегации по имущественным и этнокультурным признакам. При этом сегрегация, рассматриваемая как одна из серьёзнейших проблем городов, является старейшим инструментом решения проблемы межкультурных

конфликтов, минимизируя возможность их возникновения в жилых кварталах, недостаточно контролируемых силами общественного правопорядка.

3) Основой политики управления культурным разнообразием в современных городах является идея интеграции общества, предполагающая: а) защиту прав меньшинств и расширение культурной автономии, б) поддержку межкультурных контактов и воспитание толерантности, и в) компенсацию культурной гетерогенности общества за счёт усиления его социальной гомогенности. Этим задачам отвечает современный урбанизм, ориентированный на смешанное расселение разных социальных групп, создание и обустройство публичных пространств, развитие представлений о «праве на город» как важнейшем социальном праве. Как показал анализ публикаций, эта политика имеет свои пределы эффективности, поскольку «культурная гетерогенность» и «социальная гомогенность» состоят в сложных и нелинейных отношениях. Усиление одной из характеристик городского сообщества не обязательно означает ослабление другой: оба процесса могут идти параллельно, принимая разные пространственные формы. Мультикультурализм общества дополняется монокультурализмом жилых кварталов и множеством переходных зон, «приватизируемых» разными социальными группами и субкультурами.

4) Проведённый анализ ещё раз подтвердил зависимость ситуации в городах от конкретных социально-экономических, политических и геополитических обстоятельств, показал, что управленческие инструменты, успешно применяемые в одних случаях, не дают ожидаемого эффекта — в других. Он также заставил иначе взглянуть на проблему УКР, сосредоточившись не столько на вопросе: «Почему и как возникают конфликты?», сколько — «Почему они не возникают, несмотря на потенциальную конфликтность ситуации?». Вопросы и гипотезы, возникшие в ходе исследования 2015 года, будут проверены в ходе социологических исследований в Москве, Уфе, Ростове-на-Дону и Перми, намеченных на 2016 год.