

вания, пределы и субъекты ответственности за деятельность, связанную с торговлей людьми, классификация форм торговли людьми, профилактика торговли людьми, социальная реабилитация и защита жертв торговли людьми. Специальная глава законопроекта содержит перечень изменений и дополнений, которые предполагается внести в законодательные акты Российской Федерации, в том числе в Уголовный кодекс РФ, УПК РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в РФ», «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.

Нельзя не отметить и одного вызывающего определенное недоумение факта, относящегося к тексту статьи проекта федерального закона «О противодействии торговле людьми». Хотя в заголовке и в содержании статей Протокола 2000 г. все время подчеркивается, что торговля людьми касается особенно женщин и детей, в проекте

Федерального закона, который готовится во исполнение данного Протокола, слово «женщина» употребляется лишь дважды и только в связи с раскрытием понятия «суррогатная мать» (с. 2 и 19 ч. 3). Едва ли фактическое отсутствие упоминания в тексте законопроекта о женщинах как основном объекте торговли людьми может компенсироваться указанием на учет при подготовке работников, занимающихся вопросами противодействия торговле людьми, помимо прочего, «гендерных проблем» (ст. 21 проекта), тем более, что этот термин не получил еще широкого распространения ни в органах государственной службы, ни среди населения.

Думается, что в основе такого подхода составителей проекта к субъектной стороне проблемы торговли людьми лежит характерный для постсоветского законодательства недоучет лежащих в основе данного преступления социальных причин.

Райсингер Уильям¹

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ПОДДЕРЖКА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Основным вопросом, стоящим перед властями и политически активными гражданами России в настоящее время, является, как сделать государственную власть или, точнее, применение государственной власти более эффективным и действенным. Как отметил в своей статье Александр Домрин, данный вопрос становится почти национальной, объединяющей идеей. Для некоторых это означает, что политическая элита России должна сконцентрироваться на государственном строительстве: заняться эффективным сбором налогов, выстраиванием вертикали власти, предотвращением преступности и другими аспектами государственной власти. Неправительственным сектором, развитием негосударственных групп и организаций можно заняться позже. И все же политическая элита России остается заинтересованной в развитии гражданского общества, о чем можно судить хотя бы по частым публикациям в журнале «Представительная власть: XXI век» в последние годы (см. №1 (1995), №2 (1996), №2–3 (2001)) и по текущей серии статей.

«Гражданский форум», прошедший в ноябре 2001 года, вновь привлек внимание академических и политических кругов к данной теме. Почему россияне заинтересованы в дальнейшем развитии гражданского общества? Другие участники нашего обсуждения затронули несколько аспектов этого вопроса, связанных с проблемами демократизации, законности и человеческого развития.

Мне бы хотелось подчеркнуть, что создание развитого гражданского общества является необходимым компонентом любой стратегии по укреплению и рационализации российского государства. В «негражданском» обществе государственная власть не может быть эффективной; в длительной перспективе она окажется удивительно слабой. Государство должно способствовать созданию полнокровного гражданского общества как напрямую, так и опосредованно.

Говоря о самом термине «гражданское общество», автор использует его в более узком смысле, чем было предложено Е.Ю. Догадайло — «совокупность человеческих общностей, объединенных каким-либо связующим элементом»². Мною, например, исключается частный экономический сектор, также известный как «рынок», хотя некоторые авторы считают его частью гражданского общества. Также мною не считается частью гражданского общества так называемое политическое сообщество (политические партии и группы по интересам), широко освещаемое и исследуемое на страницах этого журнала³. Я имею в виду то явление, которое Токвиль назвал «гражданскими ассоциациями» (civil associations) и которое впоследствии трансформировано Патнэмом в «горизонтальную сеть гражданского участия» (horizontal networks of civic engagement)⁴. Лэрри Даэмонд дал свое определение ключевого элемента гражданского общества как «включаю-

¹ Уильям Райсингер — профессор политологии, заместитель ректора по академическим и международным программам Айовского университета (США).

² Догадайло Е.Ю. Гражданское общество и государственная власть // Представительная власть. — 1996. — № 2. — С. 49; См. также: Боголюбов С.А. Гражданское общество и закон // Представительная власть. — 1996. — № 2.

³ Определить отношения между гражданскими ассоциациями и политическими объединениями столь же сложно, как между гражданскими ассоциациями и государством. — См., например: Foley, Michael W., and Bob Edwards. The Paradox of Civil Society // Journal of Democracy. — Vol. 7. — № 3 (July, 1996). — P. 38–52; Galston, William A. Civil Society and the «Art of Association» // Journal of Democracy. — Vol. 11. — №1 (January 2000). — P. 64–70.

⁴ Tocqueville, Alexis de. Democracy in America (New York: Vintage, 1990). — Vol. II. — Chapter 7.

щего граждан, действующих коллективно в публичной сфере для выражения своих интересов, страстей и идей, обмен информацией, достижение совместных целей, выработку требований по отношению к государству и ответственность официальных лиц государства перед гражданами»¹. Проблемой в данном случае является добровольное, коллективное, общественно ориентированное действие. Цели участников могут быть высокими или ограниченными. Интерпретация автором гражданского общества включает в себя социальные объединения различных типов, в том числе (но не исключительно) те, которые известны как «неправительственные организации».

Автор возвращается к своему тезису о том, что ослабление гражданского общества имеет негативное воздействие на государство. Существует несколько способов поддержки государства со стороны гражданского общества. Во-первых, инициатива членов гражданского общества производит новые идеи и инновации, тысячи естественных экспериментов, которые в некоторых случаях подсказывают полезные решения назревших проблем; решения, которые, возможно, применимы на всей территории страны. Во-вторых, гражданские ассоциации являются школой политических лидеров. В-третьих, работа в организациях гражданского общества объединяет и связывает людей, создавая сложную «общественную ткань». Иными словами, когда гражданское общество вовлекает людей в продуктивные взаимоотношения с соседями, оно нарушает избыточный индивидуализм — опасность, о существовании которой в открытых рыночно-ориентированных государствах предупреждал Токвиль². Когда страна испытывает особенно острые угрозы (такие, как война, коллапс экономики, экологическая катастрофа), государство только выиграет от существования такой общественной ткани.

В-четвертых, что касается государственной власти, то к ней применима русская пословица: лучше меньше, да лучше. Подчинение все больших проявлений общественной жизни государственному контролю не является средством решения современных проблем государства. Хотя современное государство обладает мощными инструментами, проблемы больших обществ не менее внушительны. Ни в одной стране мира органы государственной власти и управления сами по себе не в состоянии руководить сложным обществом. Попытка осуществлять управление страной исключительно государственными механизмами наносит урон обществу и в конечном счете ослабляет государство. Задача построения сильного государства в России должна быть понята как задача сделать государство более эффективным в решении ключевых проблем. Сильное гражданское общество может выполнять такие функции и решать такие задачи, которые государство решить не может или на которые у него не хватает сил. При этом происходит снижение социальных ожиданий от государства, и в сложных ситуациях государственные институты не подвергаются критике за то, что находится вне зоны их ответственности.

Для достижения этих позитивных результатов государство должно разрешить группам и организациям свободно организовываться и осуществлять свою деятельность без вмешательства государства или подчинения ему. Это вовсе не означает, что гражданское общество должно быть отделено от государства или должно стремиться к такому отделению³. Государство должно гарантировать защиту гражданских ассоциаций и регламентировать их деятельность. Но дело в том, что для расцвета общественной инициативы и самоорганизации они должны быть свободно разрешены. В данном контексте хотелось бы привести слова Андраника Миграняна, относящиеся к Европе XIX века: «Оказывается, чем выше степень защищенности индивидуальной и общественной сфер жизни от жесткой регламентации со стороны государства и его органов, тем эффективнее развитие общества, так как индивиды, различные ассоциации и промежуточные институты гражданского общества, сталкиваясь со всякого рода сложностями и противоречиями в социальной реальности, имели эффективные каналы переноса обсуждения этих проблем в центр политической борьбы и в сферу принятия политических решений. Одновременно следует отметить, что высокоразвитое гражданское общество является основной стабильности политического режима»⁴.

Автор хочет сделать акцент на этих двух основных идеях: обществу нужно пространство, в котором индивиды и ассоциации не подлежат жестким ограничениям, и когда государство разрешает существование такого пространства, оно может усилить себя. Политическое руководство страны, таким образом, должно обладать видением государственной власти на относительно отдаленную перспективу для того, чтобы преодолеть соблазн чрезмерной регуляции гражданского общества, даже тогда, когда со стороны гражданского общества раздается критика и бросается вызов политическому руководству.

Более того, если государство признает эти границы и уважает их, российское общество полностью в состоянии создать мощную сеть гражданских ассоциаций. Способность общества создать здоровое гражданское общество определяется тем, что называется «социальный капитал». Широко распространен стереотип, согласно которому социальный капитал России после семидесяти лет советского правления невелик. В своей примечательной и уже цитировавшейся статье А. Мигранян указывает на то, что большевистская революция в России произошла задолго до полного развития российского капитализма и утверждает, что новое советское государство существовало в условиях отсталости культуры и образования (?) и отсутствия политической культуры среди большинства населения страны. Все вместе это требовало сильной интервенции государства в экономической, социальной и культурной сфере «вплоть до внутрисемейных отношений»⁵. Многие западные ученые также утверждают, что советский режим подавлял вовлечение населения в гражданское общество⁶.

¹ Diamond, Larry. Toward Democratic Consolidation // Journal of Democracy. — Vol. 5 — № (July 1994). — P. 4–17.

² Tocqueville, Alexis de. Democracy in America (New York: Vintage, 1990). — Vol. II. — Chapter 4.

³ См.: Domrin, Alexander N. Ten Years Later: Society, 'Civil Society,' and the Russian State // The Russian Review. — Vol. 62. — № 2 (April 2003). — P. 193–211; Hale, Henry E. Civil Society from Above? Statist and Liberal Models of State-Building in Russia // Demokratizatsiya. — Vol. 10. — № 3 (Summer 2003). — P. 306–21.

⁴ Мигранян, Андраник. Взаимоотношения индивида, общества и государства в политической теории марксизма и проблемы демократизации социалистического общества // Вопросы философии. — 1987. — № 8. — С. 78.

⁵ Мигранян, Андраник. Взаимоотношения индивида, общества и государства в политической теории марксизма и проблемы демократизации социалистического общества // Вопросы философии. — 1987. — № 8. — С. 79.

⁶ См., например: Wayne Di Franco and Zvi Gitelman. Soviet Political Culture and «Covert Participation» in Policy Implementation // American Political Science Review. — Vol. 78. — № 3 (1984). — P. 603–21; Philip G. Roeder. Modernization and Participation in the Leninist Development Strategy // American Political Science Review. — Vol. 83. — № 3 (1989). — P. 859–84; Ken Jowitt, New World Disorder: The Leninist Extinction (Berkeley: University of California Press, 1992).

Как известно, вмешательство государства в социальную (и внутрисемейную) сферу уменьшилось в период после смерти Сталина и российское общество могло вновь характеризоваться богатыми межличностными отношениями, символом которых стали дискуссии за кухонным столом. Исследования специалистов в области общественных наук свидетельствуют о том, что у россиян достаточно высокий уровень социального капитала по сравнению с другими нациями. Об этом можно судить по опросам граждан, проведенным учеными Российской академии наук и аналогичным опросам в ряде других стран мира. При ответе на вопрос: «Со сколькими людьми Вы обсуждаете наиболее важные вопросы?», средний россиянин в 1992 году назвал 2,3 человека; в 1995 году — 1,8; в 1996 году — 2,0. Эти цифры близки к результатам опросов во многих странах Западной и Центральной Европы. Во Франции они составляют 2 человека; в Польше, Испании и Болгарии — 2,1; в Венгрии — 2,3¹.

Ученые также задались вопросом, обсуждают ли респонденты важные проблемы только с членами семьи или нет. Социальный капитал в сильном гражданском обществе является связующим звеном между людьми из разных семей. В России в 1992 году 75 процентов участников опросов упомянули хотя бы одного человека, не принадлежавшего к их семье. В 1995 году этот процент снизился до 55, но к 1996 году несколько вырос — до 60 процентов. Среднестатистическое число лиц, не являющихся членами семьи, с которыми россияне считают возможным обсуждать важные дела, составляло 1,4 в 1992 году, 0,9 в 1995 и 1,0 в 1996. Для сравнения, в Венгрии аналогичный показатель составлял 0,8; в Болгарии и Польше — 0,9; во Франции — 1,0 и в Испании — 1,1.

Таким образом, российское общество обладает значительным объемом социального капитала и является грамотным, творческим населением. Все, что нужно, — это перейти от дискуссий за кухонным столом к активности на уровне квартала, церковного прихода, города и в иных публичных сферах. Такая деятельность осуществлялась даже в советский период. Л.М. Воронцова и С.В. Филатов указывают на то, что многие формы организации, формально утвержденные советским государством, тем не менее предоставляли гражданам возможность проявить инициативу и творчество². Кроме того, общественное движение за охрану памятников и природы изначально возникли без государственной поддержки. За последние пятнадцать лет возникло множество новых организаций. В своих статьях в американском журнале «The Russian Review» (апрель 2003) и предыдущем номере журнала «Представительная власть» А.Н. Домрин упоминает более 70 тысяч зарегистрированных общественных и некоммерческих объединений, объединяющих миллионы россиян. Все большее число региональных и местных правительств заключают соглашения о сотрудничестве с гражданскими ассоциациями для проведения общественно полезных, благотворительных работ.

При наличии всех этих свидетельств, автор менее пессимистичен, чем Александр Домрин в отношении того,

что современные проблемы России в области экономики, здравоохранения и экологии представляют угрозу и оказывают сдерживающий эффект на развитие гражданских ассоциаций. Гражданское общество не требует высокого уровня благосостояния граждан. В тяжелые времена гражданские группы предоставляют людям возможность избежать упадка и унижения.

Если руководство России заинтересовано в усилении государства путем усиления гражданского общества, что для этого требуется? Принимая во внимание все выше сказанное, можно сформулировать несколько предложений. Во-первых, государство не должно брать на себя чрезмерную заботу по развитию гражданского общества. Прошедший в ноябре 2001 года «Гражданский форум» и выступление на нем президента Путина были важными

шагами. Они стали символической кульминацией усилий активистов, придали им новую энергию и вдохновили других граждан на их участие. Государство также должно предоставить четкую законодательную основу, гарантирующую регистрацию и отчетность общественных организаций. Однако нет необходимости в подготовке и принятии специальной правительственной программы, призванной поощрять развитие лишь ассоциаций определенного типа. Россияне

сами организуются для того, чтобы помочь себе справиться со стоящими перед страной проблемами так, как они на самом деле поступали на протяжении многих лет.

Во-вторых, руководство России может поддержать гражданское общество путем улучшения деятельности государственных органов: сделать работу и финансирование таких органов более прозрачными; поощрить их отчетность перед обществом и желание сотрудничать с гражданскими группами, бороться со взяточничеством, снизить уровень насильственных преступлений. Энергичная работа законодательной, исполнительной и судебной властей, направленная на достижение данных целей, усилит государство и в то же время создаст более благоприятные условия для гражданских групп.

В-третьих, не стоит делать акцент на некоем абстрактном «русском пути» к созданию сильного гражданского общества. Споры относительно того, должно ли гражданское общество быть автономно от государства или слито с ним, не оказываются особенно полезными для политиков в любой стране. Л.М. Воронцова и С.В. Филатов правы, когда они определяют основную задачу как внимательное изучение того, что россияне совместно делают (или не делают) для решения жизненных проблем, «а «русская модель» — не более, чем те оригинальные формы, которые это гражданское общество примет»³.

Я хотел бы закончить лозунгом, который видел в Москве в конце 1990 годов как элемент классической задачи государственного строительства: призвать россиян платить налоги. Однако он в равной степени применим и к гражданскому обществу: «Никто не поможет России, кроме нас самих».

Исследования специалистов в области общественных наук свидетельствуют о том, что у россиян достаточно высокий уровень социального капитала по сравнению с другими нациями.

¹ Результаты исследования опубликованы в: Gibson, James L. Social Networks, Civil Society, and the Prospects for Consolidating Russia's Democratic Transition // American Journal of Political Science. — Vol. 45. — № 1 (January 2001). — P. 51–68.

² Воронцова Л.М. и Филатов С.В. «Русский путь» и гражданское общество // Свободная мысль. — 1995. — № 1. — С. 58–68; Перевод статьи опубликован на английском языке: L.M. Vorontsova and S.B. Filatov. The «Russian Way» and Civil Society // Russian Social Science Review. — Vol. 38. — № 3 (May–June 1997). — P. 16–31.

³ Там же. — Воронцова Л.М. и Филатов С.В. «Русский путь» и гражданское общество // Свободная мысль. — 1995. — № 1. — С. 66; Перевод статьи опубликован на английском языке: L.M. Vorontsova and S.B. Filatov. The «Russian Way» and Civil Society // Russian Social Science Review. — Vol. 38. — № 3 (May–June 1997). — P. 16–31