

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Бенджамин Л. Рид<sup>1</sup>

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ОПЫТ США И ЯПОНИИ

### 1. Общие наблюдения

Недавние публикации Александра Н. Домрина в американском академическом журнале «The Russian Review» (Vol. 62, № 2, April 2003), старейшем русском эмигрантском издании «Новый журнал» (Нью-Йорк; декабрь 2003, № 233) и думском журнале «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы» (2003, № 5) поднимают важные вопросы развития гражданского общества в России. Лейтмотивом во всех из них проходит идея о том, что для того, чтобы стать успешным, развитие гражданского общества должно сопровождаться усилением российской государственности<sup>2</sup>. Взгляд А. Домрина на то, что отношения между государством и гражданским обществом должны строиться как «сбалансированное, взаимоограничивающее сотрудничество»<sup>3</sup>, видимо, разделяется многими другими российскими авторами и исследователями.

Обеспокоенность А. Домрина по поводу того, что независимые объединения граждан могут причинить ущерб государственным структурам страны вполне оправданна. Было бы очень удобно (и наивно) полагать, что, словно надежная вакцина, гражданское общество может вызывать мгновения дискомфорта, но в целом постоянно работает на усиление государственности и страны<sup>4</sup>. С другой стороны, даже самые преданные энтузиасты гражданского общества признают, что в больших дозах и в определенных контекстах оно может быть вредным. Ларри Даймонд, например, пишет: «Гиперактивное, конфронтационное и безнадежно непримиримое гражданское общество может переполнить слабое государство разнообразием и многообразием своих требований, мало оставляя что-либо для подлинно гражданского сектора, обеспокоенного благополучием общества в целом»<sup>5</sup>.

Однако я хотел бы оставить в стороне вопрос о лимитах оппозиции гражданского общества государству и рассмотреть другую сторону проблемы. Каковы возможности сбалансированного сотрудничества между правительством и независимыми объединениями? Допустимо ли

такое сотрудничество или оно содержит в себе риск подрыва организаций гражданского общества? Мой тезис заключается в том, что такое сотрудничество вполне приемлемо и возможно, хотя и с некоторыми оговорками.

Какие качества гражданских ассоциаций способствуют развитию демократии? На первый взгляд, к таким качествам относится воспитание терпимости, смягчение политических конфликтов путем гражданского взаимодействия, культивация новых поколений политических лидеров. Однако само по себе еще не факт, что все эти функции присущи «гражданскому обществу» как таковому. Наиболее важными политическими аргументами в пользу гражданского общества являются следующие: во-первых, оно стимулирует политическое участие граждан; во-вторых, выступает как средство выражения и защиты интересов граждан; в-третьих, — ограничивает государство, препятствуя nepозволительным правительственным действиям.

Среди многочисленных определений термина «гражданское общество» оно часто является синонимом «объединений граждан, автономных или не зависящих от государства». Автономный характер таких объединений является важным критерием гражданского общества. В своей статье в журнале «Представительная власть» Джон Райтц справедливо указывает на опасность ситуации, когда по причине правительственного контроля над структурами гражданского общества они не могут являться «школой демократии» или противовесом государству.

Существуют основания опасаться чрезмерного вовлечения государства в деятельность неправительственных ассоциаций. Государство имеет тенденцию использовать массовые организации как средство для оказания давления на общество. В этом случае организации становятся безжизненными, бюрократическими, лишены народного участия, особенно если граждане видят, что такие организации не имеют ничего общего с их интересами.

В то же время термины «независимый» и «автономный» не являются в достаточной степени аналитическими категориями для того, чтобы мы использовали их при

<sup>1</sup> Бенджамин Л. Рид — доцент факультета политологии Айовского университета (штат Айова, США). Компаративист. Закончил аспирантуру Гарвардского университета. В настоящее время работает над книгой о добровольных ассоциациях граждан в Китае и других странах мира.

<sup>2</sup> Domrin A. Ten Years Later: Society, 'Civil Society', and the Russian State // The Russian Review. An American Quarterly Devoted to Russia Past and Present. — Vol. 62. — № 2. April 2003. — P. 202.

<sup>3</sup> Ibid. — P. 201.

<sup>4</sup> Токвиль, например, полагал, что свобода политических ассоциаций не настолько угрожает общественному спокойствию, как может показаться. Хотя на некоторое время такая свобода может поколебать государственный корабль, итоге она придаст ему устойчивость. (См.: Lawrence G. Democracy in America, trans. New York: Harper & Row, 1966. — P. 523).

<sup>5</sup> Larry Diamond, «Toward Democratic Consolidation», in: Diamond and Marc F. Plattner, eds., The Global Resurgence of Democracy (1996), p. 237.

рассмотрении всего многообразия возможных взаимоотношений гражданских объединений и государства и для решения вопроса об их позитивном или негативном эффекте. Существуют важные причины, почему граждане могут быть заинтересованы в том, чтобы строить свои отношения с государством с помощью более широкого набора принципов, чем просто «независимость» от государства. Государство обладает ресурсами и организационными возможностями. Оно принимает решения, определяющие положение всех субъектов права, в том числе гражданских объединений. Наконец, взаимодействие с государственными структурами может быть престижным для самих неправительственных ассоциаций и являться признаком того, что к их мнению прислушиваются и принимают во внимание при принятии важных государственных решений.

Как писал в своей статье Джон Райтц, даже в США государство играет значительную роль в установлении и обеспечении некоторых элементов гражданского общества. Доходы благотворительных организаций в Америке не облагаются федеральным налогом; их недвижимость не облагается большим налогом на недвижимость штата, а лица, предоставляющие пожертвования таким организациям, также освобождаются от уплаты на них налогов (в установленных пределах), что ежегодно становится эквивалентом сотен миллиардов долларов правительственных субсидий<sup>1</sup>. Путем распределения грантов и предоставления контрактов на оказание услуг государство напрямую финансирует определенные типы «независимых» организаций<sup>2</sup>. И в США, и в других государствах мира существуют другие формы государственного содействия гражданскому обществу. Они включают в себя определенную финансовую поддержку, но не ограничиваются передачей наличных средств и представляют собой более сложный процесс взаимодействия и взаимозависимости. Я постараюсь кратко описать такие программы.

## 2. Организации по месту жительства в США

Хотя большинство добровольных организаций, образованных по месту жительства (далее ОМЖ) в США, не имеют жестких связей между собой и с правительством, некоторые американские города являются исключением из общего правила. В середине 70-х годов прошлого столетия четыре города — Бирмингем (штат Алабама), Дейтон (штат Огайо), Портленд (штат Орегон) и Сент-Пол (штат Миннесота) — начали программу развития относительно сильных связей между ОМЖ и городской администрацией<sup>3</sup>. Что делает ОМЖ особенно примечательными, так это то, что они включают в себя всё население названных городов; между ними и мэрией городов установлены постоянно действующие двусторонние каналы связи; все они обладают относительно крупным аппаратом обеспечения их работы, офисами, техническими возможностями

ми. Самое главное, объединяя население городов, эти организации обладают правом выступать от имени жителей и местного бизнеса в их районах<sup>4</sup>.

В некоторых из этих городов (например, в Портленде) рассматриваемые группы сами нанимают сотрудников аппарата, в других — их деятельность обеспечивается служащими, предоставленными городской мэрией. Авторы специальных исследований, посвященных ОМЖ, считают, что работа аппарата усиливает эффективность этих организаций. Оплачиваемый аппарат обеспечивает управление ОМЖ и ведет другую организационную работу, для выполнения которой у самих членов организаций просто нет времени. Год за годом аппарат обеспечивает преемственность деятельности организаций и делает их работу более ровной и систематичной, вне зависимости от приливов и отливов энергии и активности руководства ОМЖ<sup>5</sup>.

Таблица 1  
Организации по месту жительства в городах США  
(по данным 1986–1987 гг.)<sup>6</sup>

	Бирмингем	Дейтон	Портленд	Сент-Пол
Население	288,611	193,536	375,897	270,230
Число ОМЖ	93	73	90	17
Среднее число членов ОМЖ	2,740	1,830	4,250	15,800
Численность аппарата (на местном или районном уровне)	0	24	26	32
Численность аппарата (на городском уровне)	9	4	11	1
Финансовая поддержка ОМЖ из городского бюджета	\$500,000	\$1,200,000	\$1,200,000	\$486,000

Целью добровольных организаций, образованных по месту жительства, является усиление гражданского участия в политическом процессе. Так, например, ОМЖ в Портленде являются частью системы городского планирования, что позволяет гражданам играть важную роль в процессе подготовки документов о землепользовании и предотвращать возможные злоупотребления. В Сент-Пол Комитет по совершенствованию бюджета, контролирующий расходы города, целиком состоит из представителей районных советов ОМЖ. В Дейтоне районные советы ОМЖ проводят ежемесячные заседания с участием представителей мэрии города, которые отвечают на вопросы и жалобы граждан.

## 3. Организации по месту жительства в Японии<sup>7</sup>

Ассоциации граждан по месту жительства в городах Японии («чокаи» или «чонаикаи») являются одними из самых многочисленных и широко распространенных общественных организаций страны. Их число достигает

<sup>1</sup> См.: *Simon J.G. The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Review of Federal and State Policies.* — Walter W. Powell, ed., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook.* — New Haven: Yale University Press, 1987.

<sup>2</sup> Например, в 1996 году 36 процентов дохода общественных некоммерческих организаций в США поступили из правительственных источников. — См.: *Salamon L.M. America's Nonprofit Sector: A Primer,* 2nd edition. — New York: The Foundation Center, 1999. — P. 36.

<sup>3</sup> Два специальных исследования посвящены этой программе: *Berry J.M., Portney K.E. and Thomson K. The Rebirth of Urban Democracy.* — Washington D.C.: The Brookings Institution — 1993, and Thomson K. — *From Neighborhood to Nation: The Democratic Foundations of Civil Society.* — (Hanover. — NH: University Press of New England, 2001).

<sup>4</sup> Berry, etc. Op.cite. — P. 46.

<sup>5</sup> Berry, Op.cite. — P. 68.

<sup>6</sup> Ken Thomson. Op.cite. — P.37.

<sup>7</sup> В основу данного раздела положены некоторые положения моей докторской диссертации на тему «Государства, социальная структура и гражданское общество городского Китая» (факультет управления Гарвардского университета, 2003).

300 тысяч<sup>1</sup>. В своем происхождении они восходят к 20-м годам прошлого столетия, когда японское правительство начало демонстрировать свое расположение и оказывать поддержку возникающим в различных местностях страны добровольным ассоциациям граждан, осуществляющим уборку и облагораживание территории. Правительство страны еще больше укрепилось в своем отношении к этим организациям после того, как увидело, сколь велика была их роль в ликвидации последствий и восстановительных работах после землетрясения 1923 года.

В период 30-х годов прошлого столетия, характеризующий японским милитаризмом и экспансией, ОМЖ были полностью подчинены государством в его стремлении к мобилизации и военизации японского общества. Все жители страны были обязаны состоять в этих организациях, которые взяли на себя решение таких задач, как распространение пропаганды, осуществление функций гражданской обороны, продажа правительственных облигаций и рационализация питания. В силу того, что ОМЖ были столь прочно вплетены в военный механизм страны, оккупационные власти ликвидировали их в 1947 году, однако они вновь возникли в 1950-х годах<sup>2</sup> прошлого столетия.

В последующие десятилетия официальные лица Страны восходящего солнца не уставали повторять, что нынешние «чонаикаи» не имеют ничего общего с дискредитировавшими себя ОМЖ периода Второй мировой войны. Руководство современных «чонаикаи» свободно избирается местными жителями, без оглядки на возможные предпочтения администрации соответствующих населенных пунктов. В ряде случаев руководство ОМЖ осуществляется поочередно. В некоторых местностях лидер «чонаикаи» при сложении с себя обязанностей выбирает своего преемника.

«Чонаикаи» много делает для установления более тесных связей между соседями и широко используют эти связи в своей работе. В среднюю ОМЖ в Японии входят 100–300 семей. Участие в «чонаикаи» позволяет им хорошо знать друг друга. Эти связи и знакомства становятся еще крепче благодаря общественной работе в их ОМЖ. В частности, они занимаются организацией местных фестивалей, спортивных событий, работой клубов по интересам, помощью в уходе за детьми и поддержкой престарелых, чисткой дорог и сточных канав, профилактикой преступности и предотвращением пожаров.

В хорошо документированном исследовании Теодора Бестора «Bestor» приводятся другие примеры работы ОМЖ в Японии. В частности, он пишет о ежемесячном опылении жилищ противокмаринными химикатами. Работа проводится на добровольной основе; лица, проводящие ее, оплату или какую-либо иную компенсацию за

свой труд не получают, за исключением бесплатного обеда, предоставляемого им «чонаикаи» или местными рестораторами<sup>3</sup>. По мнению Т. Бестора, проведение ОМЖ в Японии местных фестивалей (например, вокруг находящихся на их территории синтоистских храмов) способствует развитию чувства солидарности, самоидентификации и автономии граждан страны<sup>4</sup>.

Лица, занимающие какие-либо должности в «чонаикаи», не получают плату за свой труд.

Являясь добровольными ассоциациями граждан Японии, «чонаикаи» работают в тесном взаимодействии с государственными органами. В частности, они распространяют правительственную информацию через сеть стендов для объявлений и проводят опросы. Они также являются каналом для правительственных мер по формированию общественного мнения, например при принятии решений о начале каких-то крупных строительных проектов. Во многих случаях они также организуют сбор местных налогов. Государство часто оплачивает работу «чонаикаи», но не является основным источником финансовых средств ОМЖ.

Р. Пекканен и Т. Бестор подчеркивают, что взаимодействие японских ОМЖ и государства является улицей с двухсторонним движением. Благодаря своему сотрудничеству с государством, представители «чонаикаи» получают возможность лоббировать и отстаивать интересы своих местностей на правительственном уровне. Как правило, японские «чонаикаи» работают со всеми партиями; главное, чтобы они поддерживали требования и были полезными конкретным территориальным ассоциациям граждан.

Рассмотренная нами форма взаимодействия структур гражданского общества и государства в Японии позволяет им выступать в роли партнеров. Такое партнерство осуществляется в духе уважения, и способствует самоорганизации японских граждан и росту чувства их солидарности.

#### 4. Заключение

В обоих рассмотренных случаях мы видим определенное напряжение между государством и ассоциациями по месту жительства. Но есть и многие плюсы в их сотрудничестве. Во-первых, ОМЖ в США и Японии получают определенную финансовую поддержку от государства. В четырех городах США они также пользуются предоставленным им мэрией аппаратом. Во-вторых, что еще более важно, они обладают непосредственным доступом к городской администрации, что ведет к большей степени взаимной ответственности.

А что государство получает взамен? В обоих случаях оно приобретает возможность такой связи со своими гражданами, какой не обладало раньше; начинает активный диалог по вопросу о принятии правительственных решений, что в свою очередь также способствует более

**«Чокаи» занимаются организацией местных фестивалей, спортивных событий, работой клубов по интересам, помощью в уходе за детьми и поддержкой престарелых, чисткой дорог и сточных канав, профилактикой преступности и предотвращением пожаров.**

**Лица, занимающие какие-либо должности в «чонаикаи», не получают плату за свой труд.**

<sup>1</sup> Подробнее см.: Пекканена Р.Д. Дис. докт. // Дуалистичное гражданское общество Японии. (Факультет управления Гарвардского университета, 2002). P. 128.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Sally Ann Hastings, *Neighborhood and Nation in Tokyo, 1905–1937* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1995); Pekkanen. Op. cite. P. 151–157.

<sup>3</sup> Bestor T.C. *Neighborhood Tokyo*. — Stanford: Stanford University Press, 1989. — P. 122–124.

<sup>4</sup> Ibid. — P. 251.

эффективному претворению этих решений в жизнь. Устанавливая постоянные долгосрочные отношения с ОМЖ, власть обеспечивает стабильность и предсказуемость в процессе управления.

По моему мнению, эти два примера являются хорошей иллюстрацией того, как государство и организации гражданского общества могут конструктивно взаимодействовать без урона для гражданского общества. Каковы ключевые элементы этого взаимодействия? Правительство уважает самоорганизацию граждан и хотя оно может содействовать этой самоорганизации, оно не пытается подменить собой руководство ассоциаций. Правительство поощряет процесс формулирования и выражения требований гражданского общества и не подавляет его. Вместо того, чтобы ставить во главу угла соображения одностороннего усиления администрации или государственной безопасности, оно стремится к достиже-

нию согласованных с гражданским обществом и взаимовыгодных им целей.

Гражданское общество не может быть построено без признания государством за гражданами свободы осуществления спорных действий. В этой краткой заметке я вовсе не пытался сказать, что ассоциации граждан, связанные и взаимодействующие с правительственными органами, занимают более господствующее положение и должны заменить собой организации, относительно более независимые от государства. Однако следует принимать во внимание, что добровольные организации создаются для решения различных социальных задач; некоторые из таких задач могут быть реализованы более эффективно организациями, строящимися по рассмотренной нами модели «сбалансированного сотрудничества» между структурами гражданского общества и государством.

## **ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

*Скурко Е.В.<sup>1</sup>*

# **ПРАВОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (ПО МАТЕРИАЛАМ «КРУГЛОГО СТОЛА») (часть 1)**

20 апреля 2004 г. в Институте государства и права Российской академии наук Сектором общей теории и социологии права в рамках проекта Российского гуманитарного научного фонда<sup>2</sup> проводился «круглый стол» по теме: «Правовая система РФ в условиях глобализации» с участием ведущих научных и практических работников федерального и регионального уровней, а также приглашенных специалистов из государств-участников СНГ.

Ведущий «круглого стола академик» Б.Н. Топорнин, обращаясь к собравшимся в своем вступительном слове отметил, что собравшимся по приглашению заведующей Сектором общей теории и социологии права ИГП РАН, проф. С.В. Полениной предлагается обсудить чрезвычайно актуальную проблему — глобализации и ее влияния на правовую систему России.

Тема представляет бесспорный интерес по многим причинам.

Термин «глобализация» сегодня широко употребляется, причем его содержание остается во многом непонятным. Ряд специалистов по глобализации утверждают, что они — специалисты по глобализации, но не по глобализму, а это, оказывается, разные вещи. Наконец уже появились работы, частично интересные и весьма объемные, в которых затрагиваются вопросы глобализации.

Так, нельзя не упомянуть работу И.И. Лукашука «Глобализация, государство, право: XXI век», которую можно отнести к числу первых книг, в которых глобализация получила достойное освещение.

Ведущий далее отметил, что глобализация является одним из ключевых, узловых вопросов нашего времени, изучением проблемы, от изучения которого нам не уйти.

Юристы, надо отдать им должное, занялись этим вопросом своевременно, но не раньше представителей других научных дисциплин и направлений. Так, впервые о глобалистике и глобализации заговорили естественники. Это не было обусловлено политическими или иными субъективными причинами либо социальными потрясениями — просто в определенный момент времени стало ясно, что в мире не так много того, что людям необходимо для жизни, самого элементарного — воды, еды, топлива и т.д. Озабоченные этими проблемами, ученые решили заниматься связями и отношениями, возникающими в современное им время. Потом, как вы знаете, вопросами глобализации стали заниматься специалисты по социальным наукам.

Достойно гордости, что о глобализации в ее теперешнем понимании еще в начале прошлого столетия много писал академик В.И. Вернадский, и в его научном наследии много интересного и чрезвычайно полезного для

<sup>1</sup> Скурко Елена Вячеславовна — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора общей теории и социологии права Института государства и права РАН.

<sup>2</sup> Исследовательский проект РГНФ №03-03-00341а.