

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Джон Райтц¹

ЧТО ДЕЛАТЬ? РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

В обстоятельных статьях Александра Домрина в американском журнале «The Russian Review» (№ 2, 2003) и думском издании «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы» (№ 5, 2003) отмечается растущая популярность термина «гражданское общество» в современной России, а также то, что этот термин понимается в более государственно-ориентированной интерпретации, чем это принято на Западе и в первую очередь в США.

А. Домрин приводит многочисленные случаи употребления этого термина в нормативных актах, выступлениях Президента РФ, правительственных документах и т.д. Он прослеживает тенденцию в теоретических дискуссиях в России акцентировать важность государственного участия в развитии гражданского общества, а также указывает на поддержку в самом российском обществе идей усиления государства и недоверия к тем общественным организациям, деятельность которых воспринимается как ослабляющая государство.

С американской точки зрения, картина гражданского общества, представленная Александром Домриным, может показаться излишне (и, может быть, даже опасно) государственно-ориентированной. В отличие от России в американском законодательстве и правительственных документах понятие «гражданское общество» встречается редко, а само гражданское общество воспринимается не только как «школа демократии» (в определении Токвилля), но и как противовес государству. Политическая оппозиция возникает и организуется преимущественно в гражданском обществе до того, как ее представители займут какую-то избираемую должность. Таким образом, определенное напряжение между государством и гражданским обществом представляется вполне приемлемым. Мы полагаем, что институты гражданского общества во все большей степени будут становиться центрами критики нынешней администрации США.

Существуют две проблемы, которые следует рассмотреть при анализе взаимоотношений между гражданским обществом и государством. Первая из них связана с политической экономией, вторая — с демократией. В контексте политической экономии различные страны могут более активно прибегать к государственной интервенции в экономику и при этом квалифицироваться как государ-

ства с сильной приверженностью к принципам права, идеалам демократии и рыночной экономики. В какой мере различия между Россией и Соединенными Штатами являются всего лишь отражением различной, но в обоих случаях абсолютно оправданной политической экономии? Вторая проблема касается пределов и ограничений государственного участия, которые должны соблюдаться — вне зависимости от типа политической экономии для обеспечения демократии.

Политическая экономия связана с той ролью, которую играет государство (и той ролью, которую от него ожидают) в каждом конкретном обществе для обеспечения всеобщего благосостояния. Модели политической экономии

различаются даже в западных странах с развитой рыночной экономикой. В таких социальных демократических государствах, как Франция или Германия, политическая экономия более государственно-ориентированная. В этих странах от государства ожидают значительных интервенций в экономику с регламентацией и субсидиями для обеспечения всеобщего благосостояния. Напротив, в США государственное вмешательство в экономику не приветствуется, если только оно не предполагает улучшение работы самого рынка. С моей точки зрения, Соединенные Штаты располагают наиболее рыночно-ориентированной политической экономией в мире.

С момента отказа от планового хозяйства государственного социализма (наиболее сильно государственно-ориентированной модели политической экономии) Россия быстро и решительно движется в направлении более рыночно-ориентированной политической экономии. Однако нет основания полагать, что в России будет создана (или что в России требуется создать) более сильную модель рыночно-ориентированной политической экономии, чем та, которая существует в странах Западной Европы. Действительно, мои исследования политэкономии убеждают меня в том, что смена моделей политической экономии в различных странах не происходит быстро. Несмотря на значительное усиление рыночных процессов в России в последние годы, господствующие политические силы несомненно все еще предпочитают даже более государственно-ориентированную политическую экономию, чем мы видим в странах Западной Европы. Вполне возможно, что процессы изменения мо-

В отличие от России в американском законодательстве и правительственных документах понятие «гражданское общество» встречается редко, а само гражданское общество воспринимается не только как «школа демократии» (в определении Токвилля), но и как противовес государству.

¹ Джон Райтц — профессор права и заместитель декана по международным программам Школы права Айовского университета (США). Автор приносит благодарность Альфонсо Дамико, Александру Домрину, Бену Риду и Уильяму Райсингеру за их комментарии и замечания в отношении ранних вариантов статьи.

дели политэкономии в России продолжатся. В конце концов, XX век дал россиянам много оснований скептически относиться к собственному правительству.

Сравнивая социальные демократические государства Западной Европы и значительно более рыночно-ориентированные Соединенные Штаты, нельзя сказать, что какая-то из этих моделей более развита, чем другая. Каждая из них имеет свои плюсы и минусы. При этом преимущества каждой модели не существуют в изоляции от ее недостатков. Рыночно-ориентированная политическая экономия США в целом не способна обеспечить тот же уровень социальной справедливости, как в социальных демократических государствах, поскольку механизмы рыночной экономики не связаны с интересами обеспечения равенства в распределении национального богатства. Но именно по причине сильного правительственного вмешательства в экономику для обеспечения более справедливого распределения доходов в социальных демократических государствах слабее развита предпринимательская деятельность. Рыночно-ориентированная политическая экономия предусматривает предпочтение социальной справедливости перед более высоким уровнем свободы (для участия в рыночных операциях), а государственно-ориентированная модель политической экономии в ущерб свободе обеспечивает интересы социальной справедливости в обществе.

По этой причине сомнительно, что можно говорить о превосходстве какой-либо из этих моделей над другой по моральным основаниям или с практической точки зрения. Они просто отражают различные степени доверия в обществе. При государственно-ориентированной политической экономии общество в большей степени склонно доверять государственному регулированию рынка для обеспечения всеобщего благосостояния. Рыночно-ориентированная модель в меньшей степени предусматривает участие правительственной бюрократии из-за ее медлительности, неадекватности или корысти, и по этой причине всеобщее благосостояние может быть достигнуто надежнее путем раскрепощения частных лиц, действующих на рынке. До сих пор история не дала однозначного ответа какая из этих моделей лучше, однако очевидно, что каждая нация стремится к установлению той модели политической экономии, которая в наибольшей степени соответствует ее историческим традициям доверия рынку или государственной власти.

Конечно, не стоит излишне преувеличивать значение различных моделей политической экономии для гражданского общества. Даже в США государство играет значительную роль в установлении и обеспечении некоторых элементов гражданского общества. Федеральное Министерство сельского хозяйства, скажем, поощряет создание частных объединений, представляющих интересы фермеров. Федеральная администрация, правительства штатов и органы местного самоуправления оказывают воздействие на финансирование основных сегментов гражданского общества путем предоставления контрактов на оказание услуг и распределения грантов. Администрация всех уровней влияет на гражданское общество, устанавливая правила налогообложения для некоммерческих организаций. В определенной степени различия моделей политической экономии являются риторическими: в США не любят акцентировать внимание на роли государства.

Обратимся теперь к рассмотрению вопроса о том, насколько приверженность идеалам и принципам демократии может служить ограничением государственного вторжения в сферу гражданского общества. Какие правительственные действия могут представлять угрозу гражданскому обществу, в частности, выполняющему функции «школы демократии» и противовеса государству? В каких ситуациях государственное вторжение может нанести наибольший урон демократии? Что может делать государство для развития гражданского общества, и каких действий оно должно избегать?

Начнем рассмотрение данных вопросов с гипотетической ситуации. Если бы на государственных служащих возложили обязанность создать и контролировать организацию, состоящую из частных лиц, то такую организацию вряд ли можно было бы считать структурой гражданского общества. В силу правительственного контроля над ней, она не могла бы стать являться «школой демократии» или противовесом государству. Представляется вполне очевидным, что попытки государства поставить частные организации под свой контроль противоречили бы демократическим принципам и идеалам. В силу этих причин особенно важно для государства не пытаться установить такой контроль путем введения одиозных регистрационных требований, особенно если они могут быть использованы должностными лицами для предотвращения образования общественных организаций, с задачами и взглядами которых правительственная бюрократия может не согласиться.

Возникает вопрос, как относиться к финансовой поддержке государством общественных организаций? Финансовая поддержка еще не означает установление зависимости общественных ассоциаций от правительства, хотя нельзя исключить соблазна бюрократии попытаться поставить такие организации под свой контроль под предлогом мониторинга того, как ассоциации граждан распоряжаются финансовыми средствами, предоставленными им государством. У должностных лиц также может возникнуть соблазн предоставить государственную помощь только послушным организациям или тем, в которых состоят их единоверцы или работают члены их семей. Очевидно, что такие демократические принципы, как принцип недискриминации и свобода вероисповедания, слова и свобода образования ассоциаций должны стать барьером на пути возможных попыток государства поставить под свой контроль элементы гражданского общества. Правительственные субсидии, таким образом, должны предоставляться гражданскому сектору на строго недискриминационной и некоррупционной основе.

Важным элементом государственного (особенно на местном уровне) содействия развитию гражданскому обществу является предоставление общественным организациям помещений, где их члены могли бы свободно собираться. В бывшем Советском Союзе в каждом многоквартирном жилом доме существовали так называемые красные уголки, где собирались жильцы дома для обсуждения тем, представляющих взаимный интерес. Насколько мне известно, «красные уголки» исчезли в постсоветский период, что не может считаться шагом в сторону более сильного гражданского общества в России. Напротив, в США в общественных зданиях (школах, публичных библиотеках, мэриях) обычно отводятся отдельные помещения, доступные для свободных собраний граждан. В

Каждая нация стремится к установлению той модели политической экономии, которая в наибольшей степени соответствует ее историческим традициям доверия рынку или государственной власти.

этом смысле муниципальные школы наиболее важны для гражданского общества в США, поскольку они существуют в любом поселении. Хотя окончательное решение о предоставлении помещения в школе в вечернее время для собрания какой-то частной организации принимается местным выборным школьным советом, он редко когда отказывает в этом. В конечном счете, муниципальные школы существуют за счет сбора местных налогов.

Еще одной мерой по стимулированию государством формирования гражданского общества является принятие законодательства, гарантирующего такую же финансовую прозрачность деятельности некоммерческих организаций, как и деловых корпораций. В США каждая нерелигиозная, некоммерческая организация с годовым доходом более 25 тысяч долларов ежегодно должна заполнять соответствующую форму (IRS Form 990), раскрывающую основные источники дохода и статьи расходов, включая заработную плату руководства организации. К этой форме есть свободный доступ у граждан; с ней всегда можно ознакомиться по Интернету. Возможные спонсоры могут легко получить важную информацию о любой организации такого рода для того, чтобы принять решение о предоставлении или не предоставлении ей (в силу каких-то причин) финансовой помощи.

Допущение государством неправительственных организаций к процессу создания законодательства и принятия административных решений является еще одной формой оказания государственного содействия гражданскому обществу. Лоббизм — важный вид деятельности в демократическом обществе. Законодатели нуждаются в свободном доступе к информации. Если решения в Государственной Думе и ее комитетах принимаются преимуще-

ственно за закрытыми дверями, и голос большинства общественных организаций и групп не слышен в ходе законодательного процесса, то граждане лишаются стимула объединяться в ассоциации. Напротив, открытые и свободные дебаты в стенах парламента или с участием законодателей с широким вовлечением неформальных организаций стимулируют формирование более активного и разнообразного гражданского общества.

Основной проблемой лоббистской деятельности является проблема обеспечения ее цивилизованного характера. Коробки из-под бумаги для ксерокса и портфели с черным налом для подкупа чиновников не являются законными элементами лоббирования. Легальная лоббистская деятельность ограничивается рамками предоставления информации и приведения аргументов в пользу определенной цели.

Эта краткая статья призвана обозначить ряд возможных мер и действий государства для стимулирования формирования и развития гражданского общества. Насколько сильным будет роль государства в таком процессе, зависит от господствующей модели политической экономики в том или ином обществе. Но если государство не создает проблемы и не входит в противоречие с демократическими принципами и идеалами, то государственное содействие гражданскому обществу может иметь важный позитивный эффект. В этом смысле я автор согласен с лейтмотивом статей Александра Домрина в американской и российской печати: сильное государство необходимо для построения сильного гражданского общества в России, поскольку только сильное государство может гарантировать обеспечение законности, в том числе утверждение базовых гражданских прав и свобод.

Сильное государство необходимо для построения сильного гражданского общества в России, поскольку только сильное государство может гарантировать обеспечение законности, в том числе утверждение базовых гражданских прав и свобод.

ВЫХОДИТ ИЗ ПЕЧАТИ

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Официальный
комментарий
с постатейными
материалами*

Издательство
«Экзамен»
Москва
2004

В книге представлен официальный Комментарий Конституции Российской Федерации с постатейными материалами, составленный исключительно на основе постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, а также на основе истолкования Конституции Российской Федерации при проверке конституционности федерального и регионального законодательства.

Настоящий официальный Комментарий, основанный на извлечениях из решений Конституционного Суда Российской Федерации, призван облегчить работу законодателям, судьям, государственным служащим всех уровней, дать необходимые ориентиры субъектам правозащитной деятельности, оказать помощь в усвоении права и конституционных норм студентам, аспирантам, докторантам юридических образовательных учреждений, а равно всем российским и иностранным гражданам и организациям.

По всем вопросам обращайтесь в Москве по:
тел. (095) 263-96-60,
sale@examen.biz
www.examen.biz