

«НОВЫЙ РЕГИОНАЛИЗМ» И РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ АКТОРОВ В ФОРМИРОВАНИИ ИДЕНТИЧНОСТИ ВОСТОЧНОЙ АЗИИ



Сергей Витальевич СЕВАСТЬЯНОВ,
кандидат политических наук, ВГУЭС

В середине 1990-х гг. возобновился интерес к исследованию регионов, который выразился в появлении научного направления, получившего название «нового регионализма», во многом вызванного неспособностью классической теории интеграции объяснить процессы сотрудничества за пределами Европы. Сторонники новой научной концепции стремились усовершенствовать теорию международных отношений путём её адаптации на региональном уровне, уделяя значительное внимание проблематике региональной идентичности и расширения классических моделей за счёт введения дополнительных акторов, таких как неправительственные организации (НПО), общественные движения и др.

Особенностью этой концепции является положение о том, что основными акторами регионализма являются:

- государства, международные правительственные организации (МПО);
- экономические структуры (ТНК, бизнес-ассоциации);
- гражданские сообщества (от НПО до общественных движений).

Государства играют особую роль в создании условий, позволяющих неправительственным участникам реализовывать свои интересы, однако баланс между тремя группами акторов варьируется в зависимости от регионов, проблематики, и с течением времени ни одну из них нельзя исключать при анализе регионального порядка. По мнению экспертов, важнейшим фактором успеха регионального проекта в целом является выработка участниками общего взгляда на ключевые вопросы и достижение региональной идентичности. Это позволяет региону лидировать во взаимоотношениях между входящими в него государствами и остальным миром и стать базой для координации политики внутри самого региона¹.

Объединяемые под общим названием гражданского сообщества НПО общественные организации и движения создают трансграничные коалиции для решения специфических задач — противодействие нелегальной миграции, организованной преступности, медицинским пандемиям,

загрязнению окружающей среды. Формируя всё большее число региональных сетей, они вносят свой вклад в формирование идентичности Восточной Азии. Зачастую эти проблемы не являются приоритетом ни для правительств, ни для региональных МПО. Напротив, их эффективному решению больше соответствует неформальный характер сотрудничества, когда инициатива исходит от НПО или научного сообщества ряда стран.

Как правило, формирующиеся региональные сети сотрудничества не направлены на подрыв национального суверенитета, однако в отдельных случаях правительства, например Китая и ряда стран ЮВА, в интересах сохранения всей полноты власти предпочитают ограничивать автономность НПО. В результате даже в области охраны окружающей среды, где последние имели наиболее сильные позиции, эффективность их деятельности была не очень высокой, и в целом вклад в регионализацию Восточной Азии пока не является значительным.

В статье мы более подробно рассмотрим тенденции и перспективы развития гражданского общества в регионе. Это непростая задача с учётом того, что действующие в регионе организации гражданского общества разнообразны по своей природе, начиная от либерально-демократических с широкой повесткой до НПО, деятельность которых практически полностью подконтрольна правительствам. При анализе деятельности организаций гражданского общества важными являются исследовательские вопросы о том, вокруг какой проблематики возможно более широкое объединение их усилий, что препятствует их эффективности, и, наконец, в какой степени они могут способствовать формированию региональной идентичности.

Произошедшие за последние двадцать лет в Восточной Азии важные политические и экономические изменения — разрешение конфликта в Камбодже, существенное улучшение отношений КНР со странами ЮВА, принятие в АСЕАН СРВ, Лаоса, Мьянмы и Камбоджи — способствовали общему улучшению отношений между странами и народами и снижению уровня идеологического напряжения и противостояния. Одним из следствий этих процессов стал значительный рост в регионе организованной гражданской активности и создание большого числа НПО. Этому же способствовало углубление демократических процессов в РК, Таиланде, Индонезии и других странах.

Как в развитых, так и в развивающихся государствах граждане создавали НПО, ассоциации, фонды и другие институты в интересах улучшения социально-экономического положения населения, защиты прав человека, окружающей среды и осуществления других целей, которые ранее не ставились либо являлись прерогативой государственных органов. При этом под НПО мы понимаем организации, которые создаются гражданами, объединяемыми общими целями и готовыми к совместным действиям. Как правило, они ставят перед собой задачи достижения

качественных изменений в политической, экономической или социальной обстановке. При этом зачастую их называют синонимом гражданского общества, однако такой подход считается неверным, так как НПО представляют собой лишь одну из его важных составляющих. В состав гражданского общества помимо различных видов НПО (внутригосударственных, международных и др.) входят фонды, ассоциации, профессиональные, молодёжные группы и группы по интересам, научные, исследовательские и т.д.

Организации гражданского общества являются важным актором процесса регионализации, их деятельность позволяет выявить влияние процессов глобализации на граждан и как они индивидуально, или действуя в составе НПО, решают возникающие проблемы. Так, например, образование таких организаций, как Форум Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), Региональный форум АСЕАН (АРФ), АСЕАН плюс Три (АПТ), Саммит Восточной Азии, дало им возможность участвовать в обсуждении интересующей тематики на параллельных сессиях этих МПО, а также в той или иной форме (напрямую либо через средства массовой информации) доводить до государственных лидеров свои мнения и оценки².

У правительств стран Восточной Азии сложились различные отношения с гражданским обществом. Например, в Японии, РК, Филиппинах, Таиланде, Индонезии, между ними существуют хорошо развитые связи, а у других (Лаос, Мьянма) гражданского общества практически нет, в то время как остальные страны Восточной Азии, с точки зрения активности неправительственного сектора, располагаются между этими двумя группами. Очевидно, что в странах с более развитым уровнем демократии у НПО больше свободы в выборе программ деятельности, они могут сотрудничать на международном уровне по широкому кругу вопросов, например, в области защиты гражданских прав и свобод. Повестка НПО, действующих в государствах с авторитарной формой правления, как правило, ограничивается программами социальной помощи населению и защиты окружающей среды.

Так, активизация демократических процессов в Японии, а затем и в РК (в начале и конце 1980-х гг. в соответственно) привела к росту гражданского интереса к НПО как средству оказания влияния на такие могущественные общественные институты, как правительство и транснациональные корпорации. Японцы повышением активности НПО стараются компенсировать недостаточную, с их точки зрения, деятельность правительства по продвижению социально-экономических реформ, развитию международного сотрудничества, поддержке программ защиты окружающей среды за пределами Японии и т.д.

Неправительственные инициативы международного характера имеют в Японии более чем 30-летнюю историю, начало которой было обусловлено значительным усилением экономических позиций страны в мире

и регионе. При этом деятельность японских НПО в области международного сотрудничества в 1970—1980-х гг. была связана в основном с помощью развивающимся странам, преимущественно Южной Азии (Непал, Бангладеш, Индия, Шри-Ланка) и ЮВА (Филиппины, Таиланд, Кампучия, Индонезия и др.). Пассивность японских НПО объяснялась тем, что она не одобрялась правительствами большинства государств из-за идеологической конфронтации. Однако в 1990-е гг. они активизировали деятельность в СВА, стремясь углубить взаимопонимание с народами соседних стран через укрепление прямых человеческих контактов. В этих целях НПО организуют приём иностранных гостей в семьях своих членов, оказывают финансовую поддержку программам обучения иностранных студентов и школьников в Японии³. Важным направлением деятельности японских НПО является защита окружающей среды. Так, за последние несколько лет они организовали серию встреч с представителями стран СВА для обсуждения данной проблематики на региональном уровне и в отдельных странах.

С началом процесса демократизации в конце 1980-х гг., в Республике Корея повысилась активность НПО, а также отмечен растущий интерес к их деятельности как возможности ограничить могущество правительства и промышленных корпораций. Уже к 1993 г. экологические НПО создали Корейскую федерацию экологического движения (the Korea Federation for Environmental Movement) с представительствами в 12 региональных центрах. В РК зарегистрировано 15 НПО, указавших своей целью развитие сотрудничества со странами СВА. 14 из них — организации двустороннего сотрудничества с партнёрами в Японии, Китае и России, и лишь одна (Корейский совет по развитию отношений с северными странами) является многосторонней, что свидетельствует об отсутствии сложившегося регионального сообщества⁴.

В этом же исследовании приведена структура финансового обеспечения НПО в РК. Их собственные средства покрывают немногим более 50% бюджета, в то время как около трети предоставляют государственные источники. Крупные вклады в бюджеты НПО вносят также корпоративные фонды промышленных компаний. В целом же, в какой бы сфере ни действовали корейские НПО, наиболее продуктивной стратегией для них считается поддержание равноправных партнёрских отношений с правительством и частным сектором. Главным же вызовом для НПО является сохранение независимой политики в условиях получения от последних существенной финансовой поддержки.

Значительный интерес представляют вопросы развития гражданского общества в странах с переходной экономикой, например в Китае и СРВ, в том числе в силу того, что западнцентристская концепция гражданского общества в чистом виде не применима в конфуцианском Китае, как, впрочем, и в исламских обществах Индонезии и Малайзии. Отсутствие согласия по возможности применения этой концепции в вы-

шеупомянутых государствах делает сравнения в этой области затруднительными и не вполне корректными.

Частных фондов в Китае или СРВ, практически нет, и НПО этих стран вынуждены обращаться за финансовой поддержкой к правительственным организациям как общегосударственного, так и провинциального уровня. Кроме того, после известных событий на площади Тяньаньмэнь (1989 г.) китайские общественные организации потеряли право на автономию, но обязаны входить в состав какой-либо государственной структуры либо утверждённой правительством «массовой организации»⁵. В целом же Пекин полагает, что основное предназначение китайских НПО — это оказание помощи правительству в предоставлении членам местных сообществ материальной помощи и социальных услуг, так как в условиях реформирования экономики для этого не хватает бюджетных и людских ресурсов. Руководство КПК приветствует и поддерживает деятельность НПО, в том числе иностранных, с подобной программой, предоставляя им широкое поле деятельности. В то же время оно выступает против деятельности правозащитных и других организаций, которые «подрывают власть партии или процесс экономических реформ»⁶.

Таким образом, направления и автономность деятельности НПО в странах СВА далеко не одинаковы, что является следствием различий политических и социально-экономических систем государств. В целом НПО, тесно связанные с государством, как, например, в КНР или СРВ, не озвучивают точки зрения, альтернативные правительственным, что весьма характерно для Филиппин или Таиланда. Однако ожидания от НПО политики, альтернативной государству, отражают взгляды на роль гражданского общества в конфуцианских странах только части экспертов. Более популярна точка зрения о том, что социально-экономические проблемы должны решаться во взаимодействии государства, бизнеса и гражданского общества и «партнёрства для развития» между этими акторами рассматриваются как основной механизм достижения консенсуса.

Во многих случаях цели международного сотрудничества могут успешно достигаться путём расширения сотрудничества с НПО, созданными правительствами, или так называемыми квази-НПО, несмотря на то, что их автономность ограничена. Что касается КНР, то на XV съезде КПК в 1997 г. было решено переложить часть ответственности государства в социальной области на НПО. Утверждённые в свете этих решений Государственным Советом КНР в 1998 г. «Правила регистрации и деятельности социальных организаций» обязывают НПО найти государственную организацию, несущую ответственность за её деятельность. Подобное условие затрудняет их регистрацию, однако во многих случаях они обращают институциональные связи с государственными организациями на пользу своей деятельности, в том числе и как канал обратной связи с правительством для продвижения собственных идей и приоритетов развития.

Министерство общественной безопасности КНР разработало официальные правила, регулирующие деятельность МНПО и предусматривающие ужесточение контроля над ними в интересах перераспределения ресурсов этих организаций на нужды развития наиболее бедных провинций⁷. МНПО, планирующие работать или финансировать проекты в КНР, обязаны представить в качестве спонсора правительственную организацию национального или провинциального уровня. Так, большинство международных проектов оказания технической помощи согласовываются через Министерство внешней торговли и экономического сотрудничества. Кроме того, авторитетным партнером для МНПО является Китайская ассоциация по сотрудничеству с НПО, выступающая посредником между МНПО и китайскими организациями.

Российские организации на Дальнем Востоке ещё не играют существенной роли в международном сотрудничестве. Наибольшую активность они проявляют в экологическом профиле и оказании технической помощи в развитии преимущественно малого бизнеса. Многие в этой сфере делают также краевые отделения Общества дружбы России со странами региона, деятельность которых финансируется за счет государственного бюджета.

Результаты проведённых в странах Восточной Азии исследований свидетельствуют как о расширении состава и ускорении развития гражданского общества в ряде стран, так и о росте численности его организаций в регионе. При этом последний не вызвал адекватной институализации неправительственного сектора общественной жизни, свидетельствуя о том, что организации гражданского общества страдают от недостатка финансовых и людских ресурсов, а повестка и модели деятельности многих из них контролируются правительствами⁸.

В этой связи следует характеризовать возникающее сотрудничество организаций гражданского общества в регионе как многостороннее, ограниченное во времени и пространстве, осуществляемое с различными целями участниками, обладающими разной степенью автономности от государства, и вызывающее в зависимости от контекста неодинаковые политические последствия⁹. Таким образом, гражданское общество Восточной Азии правомерно рассматривать не как единое региональное движение, а как изменяющееся пространство, в рамках которого организации гражданского общества действуют независимо или объединяются в сети на страновом и региональном уровнях для решения насущных проблем, в первую очередь таких, как обеспечение нетрадиционной безопасности, защита и сохранение окружающей среды и др.

Объединение усилий организаций гражданского общества в ЮВА привело к тому, что государства стали более серьёзно относиться к альтернативным концепциям безопасности (обеспечение продовольственной безопасности, деградация окружающей среды, нарушение прав человека и др.). В 2000 г. организации гражданского общества 10 стран ЮВА

создали Ассамблею народов АСЕАН (ASEAN People's Assembly — APA), в ходе работы которой они стремятся, бросив вызов традиционному курсу по проблемам безопасности, пересмотреть само понятие «безопасность» и выработать конкретные программы, способные вызвать к жизни и обеспечить действие её альтернативных «человеко-центричных» систем и компонентов. Так, отражая чаяния всё большей части населения, ассамблея совместно с коллегами из других НПО выработала и активно лоббирует в правительствах предложение о создании регионального механизма обеспечения прав человека.

До начала 1980-х гг. для Восточной Азии была характерна бедность основной части населения (исключение составляли Япония, РК, Гонконг и Сингапур), приоритет экономического развития для государств региона был гораздо выше, чем защита окружающей среды, которая рассматривалась как роскошь, которую правительства не могли себе позволить. Однако по мере преодоления бедности, в первую очередь в Китае (с 1981 по 2001 г. число живущих в крайней нищете уменьшилось в странах Восточной Азии с 58 до 16%)¹⁰, стало шириться понимание, что если не принять необходимых природоохранных и ресурсосберегающих мер, то усиливающееся загрязнение окружающей среды и грядущее истощение природных ресурсов приведут к ограничению возможностей экономического развития и ухудшению социального положения населения.

В этой ситуации экологические НПО получили разрешение на деятельность от правительств Сингапура и Малайзии, которые противодействуют правозащитным организациям. Хотя гражданское общество более ограничено в таких странах, как Китай, Вьетнам или Лаос, их правительства также признали значимость НПО для привлечения общественного сознания к проблемам защиты окружающей среды и сохранения природных ресурсов, а также оценили эффективность общественной поддержки как дополнительного ресурса при реализации проектов, осуществляемых государством либо партнёрствами с участием внешних и внутренних финансовых доноров.

В результате природоохранные НПО стран Восточной Азии добились большей автономности, а их число значительно превзошло количество НПО в других сферах деятельности. Значительную поддержку на этапе формирования в 1980-е гг. им оказали европейские и американские НПО, например «Фонд дикой природы», «Гринпис» и др. Сеть экологических НПО Восточной Азии сформировалась к 1991 г., когда в Бангкоке прошла первая Азиатско-Тихоокеанская конференция НПО по проблемам окружающей среды, а к 2000 г. на Филиппинах было зарегистрировано 27 крупных экологических НПО, в Таиланде — 20, в Индонезии — 25¹¹. Они стали объединяться со схожими организациями внутри страны и за рубежом для усиления позиций при лоббировании экологической проблематики локального и, что особенно важно, регионального уровня в правительствах государств. Ярким примером являются «Сеть рек ЮВА»

(The Southeast Asia Rivers Network — SEARIN) и «Речной дозор Востока и Юго-Востока» (Rivers Watch East and Southeast — RWESA), которые изучают негативные последствия для окружающей среды и социально-экономического положения местного населения от строительства дамб на реках, в первую очередь на Меконге. Обе НПО противостоят планам правительств по организации крупномасштабных взрывных работ для расширения услуг коммерческой навигации по р. Меконг. Отличающийся колоссальным биологическим разнообразием бассейн этой реки обеспечивает жизнедеятельность более 50 млн. чел. шести государств (КНР, Лаоса, Мьянмы, Таиланда, Камбоджи и СРВ). Реализация выше упомянутых планов в бассейне Меконга и на других реках региона грозит уничтожением многих видов флоры и фауны, особенно рыбных запасов, и НПО требуют от правительств сохранить реки для местных сообществ.

Помимо публикации исследований о негативном природном и социальном воздействии проектов по строительству новых дамб и поворотов рек RWESA, объединяющая 35 НПО, лоббирует в Азиатском банке развития и Банке международного сотрудничества Японии проекты по выделению средств на устранение ущерба, нанесённого подобными проектами ранее, и выступает против финансирования строительства новых дамб¹². Создание международных сетей и рост числа участников позволил НПО природоохранной направленности скоординировать усилия для противодействия общим для всего региона угрозам, хотя за правительствами, безусловно, остаётся последнее слово.

НПО экологического характера создаются и в США, где особенно активны Япония, РК, а с недавнего времени и Китай. Такие НПО, как Объединённая зелёная Корея (Green Korea United, RK) и Зелёный Янцзи (Green Yanji, PRC) прилагают совместные усилия для защиты от загрязнения р. Туманной и горы Пэкту на границе КНР и КНДР. В совместном мониторинге экологической ситуации в этом районе, а также в прилегающей к нему северо-западной части Японского моря участвуют также представители Дальневосточного отделения РАН.

В последние годы в Восточной Азии регулярно проводятся международные конференции с участием НПО экологического профиля. Так, в 2004 г. в Сингапуре состоялась международная конференция НПО по охране животного мира Азии (Asia for Animals Conference), а в 2000 г. в Таиланде прошла первая международная конференция НПО, выступающих против сжигания мусора (Founding Conference on Waste Not Asia) и предлагающих в качестве альтернативы реализацию программ по комплексной переработке отходов¹³.

Серьёзной проблемой для организаций гражданского общества является обеспечение стабильного финансирования своей деятельности. Заметную роль в этом отношении играют Мировой банк и Азиатский банк развития, которые реализуют в Восточной Азии программы поддержки местных НПО, в том числе обмен опытом. При этом очевидно, что дея-

тельность по развитию регионального сотрудничества имеет более низкий приоритет для международных финансовых доноров, которые предоставляют основную часть своих ресурсов, чтобы реализовать программы, приоритетные для правительств стран, получателей помощи.

В то же время для продуктивной и бесперебойной деятельности НПО серьёзные усилия должны направляться на развитие филантропии в регионе и получение финансовой поддержки от внутренних источников. Необходимо более тесное сотрудничество филантропических институтов, чтобы определить проблемы, требующие приоритетного финансирования, и преобразовать достаточно многочисленные в Восточной Азии и значительные по объёму семейные финансовые фонды в профессиональные, предоставляющие финансовую помощь на системной и регулярной основе. Примером подобной деятельности может быть базирующаяся в Маниле Конференция азиатских фондов и организаций (Conference of Asian Foundations and Organizations — CAFO), ставящая целью формирование транснационального гражданского общества и расширение диалога между различными акторами. Увеличение числа и размеров грантов, предоставляемых фондами, находящимися непосредственно в Восточной Азии, будет способствовать деятельности организаций гражданского общества по развитию регионализма¹⁴.

Обобщая особенности деятельности гражданского общества Восточной Азии, отметим, что для стран с более развитым уровнем демократии (Филиппины, Таиланд) характерен критический тон НПО по отношению к правительствам, в то время как у других (КНР, СРВ) повестка НПО согласуется с государственными приоритетами. В этом случае вполне возможно эффективное партнёрство между правительством и гражданским обществом, которое способно использовать связи для достижения собственных целей, одновременно стремясь не допустить компрометации своей политической и социальной повестки.

В силу различий политических систем государств налаживание регионального сотрудничества между организациями гражданского общества наиболее реально по такой проблематике, когда интересы правительств, МПО и самого гражданского общества совпадают (например, по проблемам охраны окружающей среды, борьбе с торговлей людьми, медицинскими пандемиями и т.д.). Однако даже в этих случаях региональные сети НПО не способны в значительной степени влиять на политику государств, особенно с социалистической или авторитарной моделью управления, что сдерживает развитие региональной идентичности. Наибольшим влиянием на свои правительства в выработке моделей сотрудничества по природоохранной и другой проблематике пользуются НПО Японии и РК¹⁵.

Хотя основным актором в Восточной Азии остаётся государство, постепенно возрастают возможности влияния на него гражданского общества, которое будет играть всё большую роль в формировании идентичности Восточной Азии. Ключом к построению восточноазиатского сообщества

станут активные связи, которые ещё предстоит установить между организациями гражданского общества, молодёжью, учёными, преподавателями, артистами и другими профессионалами самых разных профессий. При этом задача формирования идентичности Восточной Азии предполагает наличие желанной для всех населяющих её народов единой судьбы, и решающая роль в её выработке принадлежит образовательному и научному сообществу.

- ¹ Hurrell A. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics // *Review of International Studies*. 1995. Vol. 21. P. 331—358.
- ² Curly M. The role of civil society in region building. In eds. by M. Curley, N. Thomas *Advancing East Asian Regionalism*. Routledge, New York, 2007. P. 191—192.
- ³ Shirasu T., Sim-Yee L. Nongovernmental Initiatives in Japan for Regional Cooperation // *Politics and Economics in Northeast Asia*, ed. by Akaha T. New York, 1999. P. 332—333.
- ⁴ Ku-Hyun Jung. Nongovernmental Initiatives in Korea for Northeast Asian Cooperation // *Politics and Economics in Northeast Asia*, ed. by Akaha T. New York, 1999. P. 355—356.
- ⁵ Zhang Ye, Chinese NGOs: A Survey Report // *Emerging Civil Society in the Asia-Pacific Community*, ed. by Yamamoto T. Tokyo, 1995. P. 93—108.
- ⁶ Howell J., Pearce J. *Civil Society and Development — A Critical Exploration*. Boulder: Lynne Rienner, 2002. P. 135—145.
- ⁷ Chen Guanguao, Deputy Director General of the NGO Management Bureau under the Ministry of Civil Affairs // Speech given at the 3rd International Symposium on NGO Cooperation. Beijing. 16—18 October, 2000.
- ⁸ Alagappa M. *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*. Stanford: Stanford University Press, 2004. P. 8.
- ⁹ Howell J., Pearce J. *Civil Society and Development — A. Critical Exploration*. Boulder: Lynne Rienner, 2002. P. 145.
- ¹⁰ World Bank Group. “Dramatic Decline in Global Poverty, But Progress Uneven”. 23 April 2004, *World Development Indicators*, Washington, DC.
- ¹¹ Japan Environmental Council. *White Paper on Environment in Asia, 2000—2001*. Tokyo, 2000. P. 358—396.
- ¹² See SEARIN website at: <http://www.searin.org/>, and RWESA website at: <http://www.rwesa.org/>
- ¹³ Schreurs M. Regional environmental cooperation. In eds. by M. Curley, N. Thomas *Advancing East Asian Regionalism*. Routledge, New York, 2007. P. 215—217.
- ¹⁴ Curly M. The role of civil society in region building. In eds. by M. Curley, N. Thomas *Advancing East Asian Regionalism*. Routledge, New York, 2007. P. 197—198.
- ¹⁵ Tsunekawa Keiichi. Why So Many Maps There? In eds by T.J. Pempel *Remapping East Asia*. Cornell University Press, 2005. P. 135.

SUMMARY: The article by Candidate of Political Science, Professor Sergey Sevastiyanov is focused on the role that civil society is playing in region building in East Asia. It addresses how civil society organizations (CSO) in individual states and at the regional level — in the form of networks — are reacting to numerous challenges posed by globalization. The diversity of political systems in individual states means that regional cooperation among CSO is more likely to emerge around issues where interests of the state, international organizations and CSOs converge, such as environment, migration, and so on. While the region remains dominated by the influence of the state, the author suggests that the growing array of CSOs have an important role to play in the ongoing formation of an East Asian identity.