


DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-350-371

Научная статья / Research article

Сравнительный анализ деятельности американских НКО в КНР и китайских НКО в США

М.В. Харкевич¹, И.И. Писарев², В.С. Чересов², М.О. Новоградская²

¹ МГИМО МИД России, Москва, Российская Федерация

² Дальневосточный федеральный университет, Владивосток, Российская Федерация
pinoy@mail.ru

Аннотация. Анализируется деятельность американских некоммерческих организаций (НКО) в Китае и китайских НКО в США в контексте глобальной конкуренции между США и Китаем за будущую модель мироустройства. В классической науке о международных отношениях, особенно в ее теоретической парадигме реализма, в анализе преобладает рассмотрение государств как акторов международных отношений, однако в последние десятилетия стал очевидным значительный интерес исследователей и к негосударственным акторам, таким как группы интересов и НКО, которые также оказывают свое влияние на развитие международных отношений. НКО в Китае и США имеют разную историю, условия функционирования, а также оказывают различное влияние на властные институты, однако, несмотря на это, являются сопоставимыми категориями для проведения сравнительного анализа между ними. Объектами анализа выступают китайские НКО, осуществляющие свою деятельность на территории США, и американские НКО, функционирующие на территории Китая. Теоретической основой исследования являются теоретические подходы, сложившиеся в политике групп интересов. Методологической основой послужили сравнительный количественный анализ и анализ социальных сетей (далее — сетевой анализ). Данное исследование является междисциплинарным и использует аналитические возможности сравнительной политологии, политики групп интересов и науки о международных отношениях. Результаты исследования показывают, что, во-первых, несмотря на строгое регулирование деятельности НКО в КНР, у американских НКО больше возможностей для работы в этой стране, чем у китайских НКО — в США, где условия их деятельности, на первый взгляд, представляются более благоприятными. Во-вторых, несмотря на преимущества, которые дает создание партнерских связей и сетей, ни американские, ни китайские НКО их в своей деятельности, по сути, не формируют, из-за чего теряют много возможностей и перспектив развития. В-третьих, хотя условия их деятельности в обеих рассматриваемых странах и разнятся, американские и китайские НКО имеют равные шансы достижения своих целей. В-четвертых, американские НКО в Китае менее зависимы от своего правительства, чем китайские НКО в США — от китайского правительства.

Ключевые слова: группы интересов, политика групп интересов, американские НКО в Китае, китайские НКО в США, лоббирование, лоббизм, сравнительный количественный анализ, анализ социальных сетей, сетевой анализ

Для цитирования: Харкевич М.В., Писарев И.И., Чересов В.С., Новоградская М.О. Сравнительный анализ деятельности американских НКО в КНР и китайских НКО в США // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2021. Т. 21. № 2. С. 350—371. DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-350-371

© Харкевич М.В., Писарев И.И., Чересов В.С., Новоградская М.О., 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.


<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Comparative Analysis of American NGOs in China and Chinese NGOs in the U.S.

Maxim V. Kharkevich¹ , Ivan I. Pisarev²  ,
Vsevolod S. Cheresov², Marina O. Novogradskaya²

¹ MGIMO University, Moscow, Russian Federation

² Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation

 pinoy@mail.ru

Abstract. This article analyzes the activities of American non-governmental organizations (NGOs) in China and Chinese NGOs in the United States in the context of global competition between the United States and China for the leadership in the future model of the world order. In International Relations theory, especially in its theoretical paradigm of realism, the consideration of states as actors in international relations dominates scholarship. However, in recent decades it has become apparent that researchers have a significant interest in non-state actors, such as interest groups and NGOs, and their impact on international relations. NGOs in China and the United States have different historical backgrounds, environments, and government institutions in different ways. Still, but in terms of comparative analysis they represent comparable categories. The analysis offered in this study shows that, firstly, despite the strict regulation of the activities of NGOs in place in China, American NGOs have more opportunities to work in this environment than Chinese NGOs do in the United States, where the situation for their activities is apparently more favorable. Secondly, despite the advantages that partnerships provide, neither American nor Chinese NGOs form partnership networks and therefore, lose momentum for their own development. Thirdly, although the conditions for their activities differ in both countries, American and Chinese NGOs have equal opportunities to pursue their goals. Finally, American NGOs in China are less dependent on their government than Chinese NGOs in the United States are on the Chinese government. The study is comparative and takes as its units of analysis Chinese NGOs in the United States and American NGOs in China. Developments in the field of interest group politics serve as the theoretical framework for this research. The investigation uses methods of comparative quantitative analysis and social network analysis, while the interdisciplinary nature of the methods allow them to take advantage of the analytical capabilities of Comparative Political Science, Interest Group Politics, and International Relations.

Key words: interest groups, interest group politics, American NGOs in China, Chinese NGOs in the United States, lobbying, comparative quantitative analysis, social networks analysis

For citation: Kharkevich, M.V., Pisarev, I.I., Cheresov, V.S., & Novogradskaya, M.O. (2021). Comparative Analysis of American NGOs in China and Chinese NGOs in the U.S. *Vestnik RUDN. International Relations*, 21(2), 350—371. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2021-21-2-350-371>

Введение

Политика групп интересов является смежным направлением в международных отношениях и политологии, анализирующим деятельность групп интересов и воздействие, которое они оказывают на политическую систему общества.

В научных исследованиях по этой тематике среди прочих форм групп интересов выделяются группы общественных, частных и региональных интересов, отраслевые и профессиональные ассоциации, консалтинговые и юридические компании, аналитические центры, индивидуальные и независимые лоббисты и другие акторы. К группам

общественных интересов чаще всего относят *некоммерческие организации* (НКО), которые также известны как *неправительственные организации* (НПО). Несмотря на то, что в литературе оба термина являются взаимозаменяемыми, они обладают разными смысловыми оттенками, поскольку в одном случае раскрывается некоммерческий, в другом случае — неправительственный характер деятельности таких организаций.

Во второй половине XX — первых десятилетиях XXI в. группы общественных интересов в виде НКО стали играть столь значимую роль, что наряду с государствами и межправительственными международными организациями их стали считать одними

из ключевых акторов международных отношений [McGlinchey 2017: 33].

В настоящее время политика групп интересов стала признанной научной дисциплиной во многих европейских странах и США, где эта отрасль знания складывалась в течение всего XX в. В контексте формирования, например, институтов Европейского союза политика групп интересов получила свое активное развитие начиная с конца XX в. В настоящее время эта тема переживает бум интереса исследователей во многих странах мира благодаря публикации работ, анализирующих деятельность различных видов групп интересов, которые вовлечены в *лоббирование* (продвижение частных интересов) и *адвокатирование* (продвижение общественных интересов) при взаимодействии с органами власти (чаще всего — органами *законодательной* власти).

Классическими теоретическими традициями анализа политики групп интересов считаются плюрализм А. Бентли [Bentley 1908], Д. Трумэна [Truman 1951] и Р. Даля [Dahl 1961], корпоративизм П. Шмиттера и У. Стрика [Schmitter, Streeck 1981], а также теория коллективных действий М. Олсона [Olson 1965]. К современным теоретическим подходам в рамках этого анализа относят теорию спроса и предложения средств доступа П. Боуэна [Bouwen 2002], теорию множественности точек доступа для представительства групповых интересов Д. Лоуэри [Lowery 2007] и другие подходы.

Важность политики групп интересов некоторым исследователям представляется столь значительной, что Д. Лоуэри отмечает: «Политика групп интересов естественным образом является центральной темой политической науки» [Lowery 2007: 30].

Целью данной работы является изучение условий и возможностей деятельности групп общественных интересов, представленных НКО в Китае и США, для определения наиболее перспективных для них типов и форм деятельности как в одной, так и в другой стране. Правительства обоих государств не являются единственными акторами в двусторонних китайско-американских

отношениях. Научным сообществом уже признан тот факт, что некоммерческий сектор играет важнейшую роль в развитии международных отношений [Hall 2016: 3]. Взаимодействие между КНР и США в этом смысле не является исключением.

В данном исследовании рассматриваются следующие актуальные темы применительно к китайским НКО в США и американским НКО в КНР:

1) основные направления лоббирования и адвокатирования иностранных НКО в обеих странах;

2) наиболее распространенные и наиболее перспективные организационные формы иностранных НКО на территории обеих стран;

3) наиболее распространенные источники финансирования деятельности этих НКО;

4) существование в обеих странах сетей партнерств иностранных НКО, которые бы работали совместно как партнеры или коспонсоры проектов;

5) потенциал иностранных НКО на территории обеих стран.

Методы исследования

Данное исследование основывается на использовании методов сравнительного количественного, а также сетевого анализа.

В рамках сравнительного количественного анализа в данной работе нами были исследованы 50 американских экономических НКО, осуществляющих свою деятельность в КНР (по состоянию на 31 октября 2020 г.) на основе следующих пунктов анализа:

1) продвигаемые ими интересы;

2) институциональный тип НКО;

3) их географическая представленность внутри КНР;

4) наличие у них представительств не только на территории КНР, но и в других странах (то есть не мононациональный, а многонациональный характер деятельности);

5) источники их финансирования;

6) организации-партнеры НКО.

Затем нами были обобщены результаты и выделены наиболее распространенные типы интересов, которые представляют такие

организации, наиболее частотные институциональные типы этих организаций, а также провинции КНР, в которых наблюдается наибольшее и наименьшее количество американских НКО.

Аналогичный анализ по тем же критериям был проведен и для 50 китайских НКО, осуществляющих свою деятельность в США, для проведения сравнения и сопоставления с их американскими аналогами на территории КНР.

С точки зрения методологии авторами данного исследования из всего многообразия НКО как групп интересов были выбраны те типы НКО, которые существуют одновременно и на территории КНР, и на территории США. Таким типом стали *экономические* НКО. В целях анализа были отобраны американские НКО в КНР, информация о которых имеется в открытом доступе на сайте China Development Brief¹ и на сайте China File², где собраны данные, полученные в ходе реализации исследовательского проекта China NGO Project. Также были отобраны китайские НКО в США, информация о которых представлена на сайте некоммерческой организации United Chinese Americans³.

В рамках сетевого анализа были сформированы сетевые карты деятельности НКО на территории обеих стран. На сетевые карты нанесены 50 американских и 50 китайских НКО на основе учета их партнерских отношений. Под *партнерством* в рамках данного анализа понимаются отношения, основанные на доверии, в которых объекты исследования проводят совместные мероприятия и проекты и иногда (но не всегда) вступают в отношения оказания финансовой поддержки.

¹ NGO Directory // China Development Brief. URL: <https://chinadevelopmentbrief.cn/ngo-directory/> (accessed: 29.09.2020).

² Registered Foreign NGO Representative Offices Interactive Map and Filterable Table // China NGO Project. URL: <https://www.chinafile.com/ngo/registered-foreign-ngo-offices-map-full-screen> (accessed: 29.09.2020).

³ Endorsing Organizations // United Chinese Americans. URL: <https://ucausa.org/co-signers-of-uca/> (accessed: 29.09.2020).

Теоретическая основа понимания китайского контекста деятельности иностранных НКО

Среди плюралистических подходов к анализу некоммерческого сектора выделяют теорию *рыночной демократии*. Она исходит из того, что индивиды, которые имеют определенные предпочтения в отношении предоставляемых государством общественных услуг, демонстрируют эти предпочтения во время выборов. Основной посыл этой теории заключается в том, что общественные услуги, востребованные большинством, с высокой вероятностью могут получить правительственную поддержку. В то же время услуги, востребованные среди меньшинства, с большей вероятностью будут предоставляться негосударственным сектором [Clemens 2006: 207].

Автор данной теории Э. Клеменс подчеркивает, что программы развития гражданского общества, спонсируемые фондами и правительствами, зачастую поддерживают общественные практики, призванные содействовать демократизации общества. Кроме того, они могут поддерживать и мобилизовать политическую оппозицию [Clemens 2006: 210]. В контексте КНР это может относиться и к иностранным НКО, которые вне зависимости от продвигаемых интересов передают китайскому обществу и ценности страны своего происхождения. Исходя из этого, становится понятно, почему китайское руководство стремится к столь строгому регулированию деятельности американских НКО в Китае.

Вместе с тем, как бы ни старалось государство строить преграды для деятельности определенных типов НКО — политических или религиозных, политические практики общественного плюрализма могут реализовываться и иными способами. Например, если члены НКО через свободные выборы избирают своих лидеров, которые проводят открытые дебаты и публично выражают свое мнение, то на подсознательном уровне людям прививаются определенные демократические ценности, даже если они находятся в условиях авторитарной системы [Clemens 2006: 209]. Таким образом, политические стимулы

могут возникать и вне сферы функционирования партийной системы страны.

В то время как вышесказанное легко объясняет китайский контекст, из этой теории становится понятным, что при наличии прав НКО необязательно должны быть подконтрольны государственным структурам [Clemens 2006: 207]. Здесь также необходимо отметить, что хотя НКО в Китае формально и не являются частью политической системы, в определенных условиях они должны играть по правилам, которые диктует государство. В этой связи для более полного понимания контекста деятельности иностранных НКО в Китае использование лишь одного теоретического подхода представляется недостаточным, потому обратимся к еще одной теории.

Китай, будучи недемократической политией, склонен использовать более строгое законодательство, регулирующее деятельность как китайских, так и зарубежных НКО, что задает теоретическую рамку в духе корпоративизма П. Шмиттера и У. Стрика для понимания деятельности НКО в современном Китае. Многие исследователи отмечают корпоративистскую природу китайского государства, которое имеет низкий уровень терпимости к НКО. По словам Р. Ся и Л. Уайт, государственный корпоративизм может быть охарактеризован как *тщательный государственный надзор, который создает и контролирует вертикальные сети власти для упреждения роста горизонтально формирующихся интересов* [Hsia, White 2002: 303]. Корпоративизм позволяет правительству КНР тесно координировать и ограничивать политическое влияние НКО [Whiting 1991: 20]. Из-за таких неблагоприятных условий зарубежным и китайским НКО трудно осуществлять нормальное функционирование. Хотя в некоторых случаях местные власти и пытаются как-то смягчить законодательство, регулирующее деятельность НКО, все же общий подход к НКО в Китае остается корпоративистским [Hsu, Hasmath 2014: 524].

Китайское государство видит возможность использовать НКО для повышения уровня жизни населения страны, но в то же время оно опасается и потенциальных

политических рисков. Соответственно, корпоративистская природа отношений между государством и НКО в Китае делает такие отношения между ними намного более близкими, чем отношения между государством и различными НКО в странах Запада [Семенов 2017: 271]. Что касается привилегий, то Коммунистическая партия Китая (КПК) наделяет ими только определенные НКО, а именно НКО, сформированные самим государством.

Исследователи отмечают, что финансирование зарубежными НКО местных НКО или определенных проектов происходит не напрямую. С зарубежными фондами, например, взаимодействуют чиновники, которые при финансировании выступают своего рода посредниками. Если зарубежная НКО выделяет определенную сумму государственной структуре с пожеланием поддержать ту или иную инициативу, то эта структура, в свою очередь, и направляет деньги конечному получателю. При этом получатель может оказаться не тем, кому зарубежная НКО рассчитывала перечислить финансы, поскольку получатель выбирается по усмотрению государственной структуры, направляющей средства. Таким образом, это можно считать одним из методов государственного контроля в КНР над сектором НКО [Hsu J., Hsu C., Hasmath 2017: 1168].

Причина, по которой правительство КНР не желает наделять НКО большими полномочиями, – это страх перед потерей собственного контроля над политической ситуацией в стране. Власти в основном обеспокоены тем, что НКО могут использовать свое влияние на общество и нанести тем самым урон основополагающему государственному порядку, взяв на себя часть функций государства [Jie 2006: 33]. Китайский исследователь И. Цзин в своих работах отмечает отсутствие прозрачности и открытости как одну из причин доминирующей роли китайского правительства в некоммерческом секторе [Jing 2015: 593].

В то же время И. Цзин считает, что в Китае формируется все более плюралистическое общество и его смешанная система ценностей подрывает механизмы социального

управления, ориентированного на контроль со стороны государства. Благодаря тому, что Китай открыт глобализации, стала нарастать поддержка НКО со стороны китайского населения, а вместе с ней увеличивается и влияние некоммерческого сектора на китайское общество, что позитивно отражается на росте легитимности НКО в Китае [Jing 2015: 591—592].

Китайские государственные лидеры осознают и потенциальные плюсы, которые дает государству некоммерческий сектор.

Во-первых, присутствие НКО придает больше легитимности китайскому правительству, так как это означает, что КНР – это стабильный политический режим.

Во-вторых, НКО рассматриваются как удобный инструмент властей для трансляции их политических взглядов народу [Hsia, White 2002: 335].

В-третьих, иностранные НКО предоставляют финансовую поддержку слабо развитым отраслям здравоохранения и образования, где у правительства Китая недостаточно ресурсов, чтобы справляться самостоятельно [Whiting 1991: 21].

Как было сказано ранее, с учетом запрета политической, военной и религиозной деятельности НКО в Китае в основном работают в следующих областях:

- 1) гуманитарная поддержка;
- 2) экономическое развитие;
- 3) экология.

Иностранные НКО, действующие в этих сферах, нацеливают свою деятельность на бедные, наименее развитые провинции страны, такие как Юньнань, Сычуань и Тибет [Jie 2006: 36]. КПК особенно ценит и приветствует транснациональные проекты в этих провинциях, учитывая, что власть не может их сама профинансировать [Whiting 1991: 21]. По этой причине правительство в значительной мере опирается на иностранные НКО в развитии здравоохранения, образования и кредитования. Тем не менее неполитическая природа иностранных НКО в КНР не означает полного отсутствия политических последствий их деятельности.

Некоторые финансово состоятельные НКО, согласно исследованиям, несмотря на

законодательные запреты, все-таки могут оказывать косвенное влияние на политику государства. Например, такие НКО имеют возможность проводить кампании по повышению осведомленности населения об определенной социально-экономической проблеме, и государство будет вынуждено принимать более решительные действия в этом направлении, чтобы не провоцировать недовольство населения [Hsu J., Hsu C., Hasmath 2017: 1173].

Дж. Сю, К. Сю и Р. Хасмат пишут, что некоммерческий сектор в Китае может также выполнять аутсорсинговую роль в отношении государства. Например, государство выделяет финансы, а НКО занимается разработкой подходов к социально-экономическим проблемам, которые в последующем будут решены на выделенные государством средства [Hsu J., Hsu C., Hasmath 2017: 1170].

Правовой контекст деятельности зарубежных НКО в КНР

Во избежание необоснованных выводов при анализе необходимо обратить внимание на определенные НКО, которые по меркам негосударственного сектора в своей деятельности слишком ориентированы на государство, но вместе с тем остаются недостаточно к нему привязанными, чтобы считаться полностью государственными организациями. Такой тип НКО в англоязычной литературе получил название *Government-Organized NGOs* (GONGOs). В русском языке, к сожалению, не устоялось термина-эквивалента этого англоязычного термина, поэтому в данном исследовании мы будем использовать его русскоязычную транслитерацию — ГОНГО.

Важно отметить, что научная литература проводит границу между ГОНГО и общепринятыми НКО. Данный вопрос подробно рассмотрен в работе авторского коллектива Р. Хасмат, Т. Хилдбрандта и Дж. Сю, в которой они дают характеристики ГОНГО [Hasmath, Hildebrandt, Hsu 2019].

Во-первых, при определении ГОНГО важно обращать внимание на то, как они были образованы (государством или другими лицами), и на то, как управляется их деятельность в

настоящий момент (при поддержке государства или без нее).

Во-вторых, необходимо рассматривать их деятельность в рамках политической среды их деятельности, включая вопросы финансирования.

В-третьих, важно понимать, какие цели преследует ГОНГО.

Что касается механизмов контроля ГОНГО со стороны государства, необходимо заметить, что они не сводятся только к финансированию. Они также включают в себя слияние интересов государств и ГОНГО на административном уровне. Соответственно, в политике групп интересов ГОНГО с наибольшей вероятностью отстаивают именно прогосударственную политическую повестку.

Кроме того, важно понимать различия, существующие между НКО и ГОНГО, как это показано в табл. 1.

Существует точка зрения, что ГОНГО существуют лишь в рамках авторитарных государств, хотя это не совсем так: ГОНГО могут возникать и в условиях демократических режимов, хотя для них они и менее типичны. ГОНГО являются значимым типом групп общественных интересов в китайской политике групп интересов.

Отношения между государством и сектором НКО в условиях КНР анализируются в работах Д. Сю и Р. Хасмат, И. Цзина, Р. Ся, Л. Уайт и т. д. Например, Д. Сю и Р. Хасмат в своем исследовании отмечают, что китайское государство открыто использует такие меры управления некоммерческими организациями, как давление и пропаганда [Hsu, Hasmath 2014: 522]. Более того, эти авторы утверждают, что в современном Китае центральные и местные власти искусно управляют группами интересов, которые могут быть потенциально опасны для государства [Hsu, Hasmath 2014: 522].

Р. Ся и Л. Уайт указывают, что НКО в Китае служат своего рода мостом от правительства к народу и, как ни удивительно, от народа к правительству [Hsia, White 2002: 335]. Интересным представляется сравнение взаимодействия китайских властей с американскими и собственно китайскими НКО. В этой связи полезным представляется анализ

Таблица 1

Различия между НКО и ГОНГО		
Критерий сравнения	НКО	ГОНГО
Материальная основа деятельности	Публичные и частные пожертвования, фандрайзинг	Финансовые средства, выделяемые правительством
Восприятие легитимности в глазах общественности	Заявления, действия и толкование событий выглядят легитимно в глазах общественности	Заявления, действия и толкование событий выглядят нелегитимно и скомпрометировано ввиду близости ГОНГО к правительству (такое понимание более характерно для либеральных демократий)
Географическая представленность деятельности	Локальная, региональная, национальная, а также представленность на международном уровне	
Ценностная ориентация	Отражают ценности и взгляды отдельно взятых НКО	Отражают правительственные ценности и взгляды

Источник: [Hasmath, Hildebrandt, Hsu 2019].

Table 1

Differences between NGOs and GONGOs		
Comparison criterion	NGOs	GONGOs
Material basis of activity	Public or private donations, fundraising	Government sponsored
Public perception of the legitimacy of an activity	Statements, actions and interpretations are seen as legitimate by the public	Statements, actions and interpretations can be viewed as compromised by the public given their closeness to government (notably the case in liberal democracies)
Geographical representation of activities	Local, Regional, National and/or International Power	
Value orientation	Reflect individual NGO values and beliefs	Reflect government values and beliefs

Source: [Hasmath, Hildebrandt, Hsu 2019].

И. Цзина, который в своей работе рассматривает различные стратегии, применяемые правительством Китая в целях развития китайского некоммерческого сектора. Таких стратегий И. Цзин выделяет несколько, однако авторам данной статьи самыми интересными показались уклонение от прямого

вмешательства и манипуляции рынком. В целях повышения профессионализма НКО государство опирается на рыночную конкуренцию, чтобы определить наиболее квалифицированные организации, которые заслуживают государственной поддержки в виде грантов и государственных заказов [Jing 2015: 593].

Феномен лоббирования в КНР был подробно рассмотрен в работах С. Уайтинг и Э. Попович. Э. Попович в своем анализе приходит к выводу, что в КНР публичное отстаивание общественных инициатив (непрямое лоббирование) считается более важным, чем осуществление такой деятельности через прямой доступ к лицам, принимающим решения (прямое лоббирование) [Porović 2017: 7]. Тем не менее ученый признает, что необходим более глубокий анализ практики лоббирования в КНР, особенно в контексте понимания того, насколько оно может быть эффективным. В этой связи С. Уайтинг указывает на то, что эффективное лоббирование или продвижение интересов, которое на выходе оказывает положительное влияние на социально-экономическое развитие страны, необязательно требует автономии и самостоятельности для НКО [Whiting 1991: 21].

В историческом ракурсе развитие НКО в Китае с периода начала реформ было рассмотрено исследователями А.А. Семеновым, Ч. Цзе и др. В работе А.А. Семенова показано эволюционное развитие китайского сектора НКО, разъяснена терминология, используемая в КНР для обозначения различных видов НКО, а также выделены следующие типы НКО в Китае:

- общественные организации;
- гражданские некоммерческие институты;
- фонды [Семенов 2017: 274].

Ч. Цзе в своей работе утверждает, что со временем определенные типы НКО становятся все более нежелательными в КНР. Деятельность НКО, связанная с политически чувствительными проблемами или религией, в настоящее время запрещена в этой стране [Jie 2006: 36], хотя раньше она допускалась.

В 2016 г. правительство КНР утвердило Закон об управлении деятельностью иностранных НКО на материковой части Китая. Он вступил в силу в январе 2017 г. и распространил свое действие на некоммерческие неправительственные общественные организации, законно учрежденные за пределами Китая, такие как фонды, общественные организации, аналитические центры и т. д.⁴ С одной стороны, согласно закону, иностранным НКО разрешается вести свою деятельность в таких областях, как экономика, образование, наука и технологии, культура, здравоохранение, спорт и защита экологии⁵. С другой стороны, этим организациям официально запрещено участвовать в коммерческой, политической или религиозной деятельности. В случае нарушений такие организации привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством КНР.

Данный закон, а также виды деятельности иностранных НКО в Китае были описаны в работах Ч. Фэна. Исследователь высказывает сильную критику в отношении рассматриваемого закона об управлении деятельностью иностранных НКО, указывая на значительные сложности, которые он вызвал в их работе на территории страны. В их числе он упоминает прямой надзор со стороны Министерства общественной безопасности КНР, а также ограниченность правового поля для ведения иностранными НКО своей деятельности на территории КНР [Feng 2017: 98]. В своей работе применительно к текущему моменту автор выделяет три категории иностранных НКО в КНР:

- 1) небольшое меньшинство НКО, которые сумели легально зарегистрироваться;
- 2) НКО, которые прекратили свою работу на территории КНР из-за нежелательной, по мнению китайских властей, природы своей деятельности;

⁴ In-house translation of Law of the People's Republic of China on Administration of Foreign NGOs' Activities within China // Hogan Lovells Law Firm. 2016. URL: https://www.hoganlovells.com/~/_/media/hogan-lovells/pdf/publication/2016/china-en-law-of-the-prc-on-administration-of-foreign-ngos-activities-within-china.pdf?la=en (accessed: 29.09.2020).

⁵ Ibid.

3) НКО, принявшие решение действовать неформально, то есть без оформления легальной регистрации, так как данная процедура на практике представляется слишком сложной для реализации [Feng 2017: 98]. Ч. Фэн также выделяет три основные сферы деятельности иностранных НКО в Китае: гуманитарная, экологическая и экономическая (также известная как *сфера развития*).

Судебная практика в отношении НКО, которая ранее казалась расплывчатой и реализуемой по прихоти правительства, теперь обрела правовые рамки, однако в отношении нее мало что изменилось. Представители иностранных НКО в КНР считают, что Закон 2017 г. стал очередным инструментом для надзора и контроля над работой НКО в руках органов безопасности, но большинство иностранных НКО все же продолжают свою работу на территории Китая после введения нового закона [Feng 2017: 96, 102].

Иностранные НКО также обязаны отчитываться о своих китайских партнерах и источниках финансирования⁶. С точки зрения авторов статьи, это повышает уровень недоверия со стороны граждан Китая в отношении этих НКО, так как они несколько раз подумают, прежде чем взаимодействовать с определенной иностранной НКО, чтобы не испортить свою репутацию. Существует еще одно мнение: благодаря введению жесткого регулирования деятельности иностранных НКО правительство КНР пытается минимизировать свои риски и по максимуму использовать плюсы, которые предоставляют иностранные НКО в решении существующих в стране проблем [Feng 2017: 99].

Американские НКО в КНР

Авторы работы составили список из 50 американских НКО в КНР, которые работают в сфере экономического развития

⁶ In-house translation of Law of the People's Republic of China on Administration of Foreign NGOs' Activities within China // Hogan Lovells Law Firm. 2016. URL: <https://www.hoganlovells.com/~/media/hogan-lovells/pdf/publication/2016/china-en-law-of-the-prc-on-administration-of-foreign-ngos-activities-within-china.pdf?la=en> (accessed: 29.09.2020).

(рис. 1). По подсчетам, наиболее распространенными направлениями их деятельности являются образование (22), здравоохранение (21), борьба с бедностью (14), экономическое развитие (12) и международные обмены (12).

Менее распространенными направлениями деятельности НКО являются работа с молодежью (10), наука и технологии (9), экология (8), создание гражданского общества (7), работа с лицами с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) (6), борьба с природными катаклизмами (5), право и управление (5), инфраструктура (5), развитие села (4) и работа с детьми (4).

Наименее популярными направлениями деятельности НКО оказались гендерные вопросы (3), искусство и культура (3), городское развитие (3), сельское хозяйство (2), медицинские технологии (1), энергетика (1), продовольствие (1), условия труда работников (1), туризм (1) и спорт (1).

Интересно, что перед началом исследования картина представлялась иной. Казалось, что экономическое развитие, наука и технологии, здоровье, борьба с бедностью и природными катаклизмами, инфраструктура, сельское и городское развитие будут занимать первые позиции. Однако неожиданно для себя мы выяснили, что образование, международные обмены, работа с молодежью, создание гражданского общества, а также право и управление гораздо больше интересуют американские НКО в Китае.

Данные НКО, которые официально относятся к сфере экономического развития, по сути, привносят часть американской культуры и ценностей через преподавание английского языка, продвижение языковых и профессиональных программ обмена, возвращение гражданского общества, помощь американским родителям в усыновлении китайских детей, принятие решений через голосование и свободное выражение общественного мнения.

Было выявлено, что фонды (17 НКО) являются самым распространенным институциональным типом американских НКО, работающих в Китае. Далее следуют благотворительные организации (11), торговые ассоциации (9), аналитические центры (5), общественные организации (3) и т. д.

Несмотря на правовые ограничения, одна из НКО обозначила себя как религиозная гуманитарная организация (Holt International).

Ответ на вопрос, почему же фонды так выделяются среди остальных НКО, очевидно, связан с вопросами финансирования. Фонды некогда оказались надежным источником иностранной валюты для КНР, поэтому

представляется естественным, что им проще получать от Министерства общественной безопасности КНР одобрение на ведение своей деятельности в стране. Более того, фонды с большей вероятностью склонны финансово поддерживать важные общественные проекты, которые в противном случае не получили бы необходимых ресурсов.

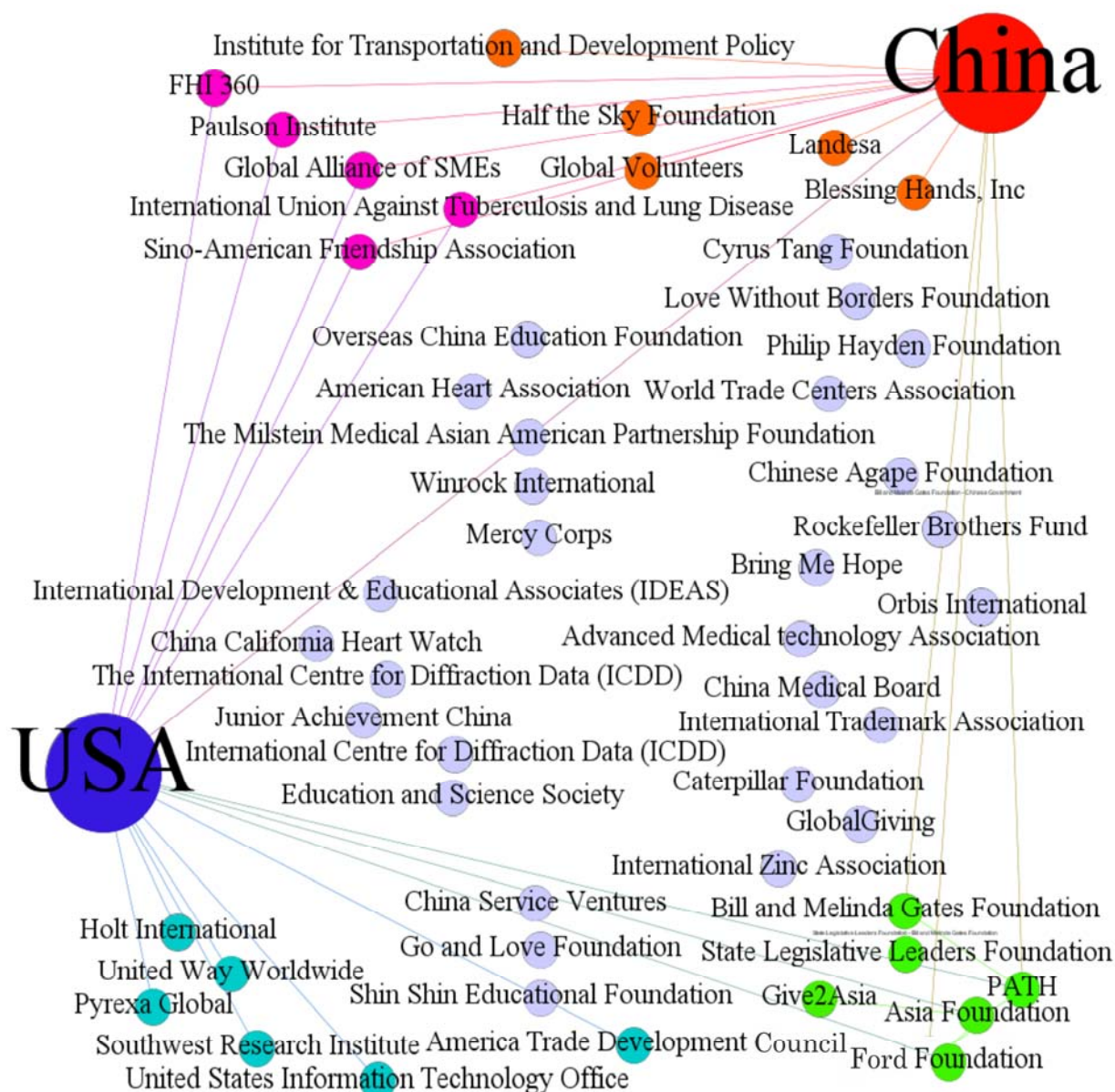


Рис. 1. Карта американских НКО в КНР и сети их партнерств

Источник: составлено авторами на основе данных: Registered Foreign NGO Representative Offices Interactive Map and Filterable Table // China NGO Project.

URL: <https://www.chinafile.com/ngo/registered-foreign-ngo-offices-map-full-screen> (accessed: 29.01.2021).

Fig. 1. Map of American NPOs in the PRC and their network of partnerships

Source: compiled by the authors using data of: Registered Foreign NGO Representative Offices Interactive Map and Filterable Table // China NGO Project.

URL: <https://www.chinafile.com/ngo/registered-foreign-ngo-offices-map-full-screen> (accessed: 29.01.2021).

В КНР 27 НКО получили разрешение работать на территории всей страны, 17 НКО из них действуют в наиболее бедных провинциях, таких как Ганьсу, Сычуань, Тибет, Юньнань и т. д.; 43 НКО имеют офисы в политических и экономических центрах страны, таких как Пекин, Чунцин, Гуанчжоу, Шанхай, Шеньчжень, Тяньцзинь и т. д. С одной стороны, наличие представительства в крупном городе дает больше возможностей для лоббирования интересов этих организаций, но с другой — наличие представительства в центральном городе вызывает меньше вопросов со стороны контролирующих министерств ввиду близкого расположения к ним. К тому же в крупнейших городах американские НКО соседствуют с американскими консульствами или посольством и могут в случае необходимости получить от них необходимую поддержку.

Наконец, 16 НКО, работающих в бедных провинциях КНР, продвигают такие направления, как образование, международные обмены, работа с детьми и создание гражданского общества. Население этих провинций финансово и материально обеспечено хуже, поэтому оно наиболее восприимчиво к американским НКО, которые предлагают им новые возможности. В этом отношении можно предположить, что такие НКО могут действовать более эффективно, чем другие.

Что касается географии распространения американских НКО в Китае, то только 12 НКО работают исключительно на территории КНР. Среди остальных организаций восемь концентрируются на своей деятельности в Азиатском регионе, а 30 — осуществляют ее по всему миру. Интересно также, что 31 из 50 НКО также занимаются лоббированием на своей родине в США.

Американские НКО, работающие только в КНР, зарегистрированы в крупных китайских городах и в основном специализируются на образовании, международных обменах, работе с молодежью и лицами с ОВЗ. При этом такие НКО занимаются лоббированием в Конгрессе США для большей поддержки в КНР.

Как было сказано ранее, в плане финансирования Закон об иностранных НКО 2017 г.

запрещает им вести в КНР любую коммерческую деятельность. Тем не менее им разрешается получать прибыль от реализуемых ими программ, проведения специальных мероприятий, оказания консалтинговых услуг и осуществления продаж. Даная прибыль впоследствии должна направляться на достижение уставных целей этих НКО.

НКО нередко прибегают к получению пожертвований от частных лиц, фондов, корпораций, правительств, многосторонних институтов, средств массовой информации, учебных заведений, церквей и клубов. Иногда НКО могут обращаться к жертвователям за получением грантов, а также собирать финансовые средства в виде членских взносов. В то же время 17 НКО не оглашают публично, как того требует закон, источник своего дохода, что свидетельствует о непрозрачности финансирования их деятельности.

Согласно результатам сетевого анализа, проведенного авторами данного исследования (см. рис. 1), было обнаружено, что только 6 из 50 НКО поддерживают партнерские отношения в КНР. 28 из них официально являются полностью независимыми. 14 НКО поддерживают партнерские отношения с правительством США, а 13 — с правительством КНР.

Судя по данным, представленным выше, можно прийти к выводу, что американские НКО, осуществляющие свою деятельность в КНР без сети партнерств, теряют много возможностей в мобилизации ресурсов для своей деятельности. В то же время 19 из 50 НКО поддерживают отношения с американскими правительственными структурами и поэтому с большей долей вероятности смогут продуктивно осуществлять свою деятельность.

Теоретическая основа функционирования НКО в США

Так же как и в случае с КНР, ситуацию в США нельзя объяснить с точки зрения лишь одной теории. Мы считаем, что систему отношений между государством и некоммерческим сектором в США следует рассматривать через теорию плюрализма и теорию элит.

Теория плюрализма исходит из того, что власть распределяется среди множества групп интересов, которые могут быть представлены профсоюзами, бизнес-ассоциациями, частными лоббистами и т. д.⁷ Поскольку существует множество групп, все они соревнуются между собой за влияние на политические процессы в обществе.

Д. Баскин подчеркивает, что в общественно-политической жизни одновременно существуют параллельные тенденции. Правительства все больше проникают в общественную жизнь, а граждане все чаще взаимодействуют между собой на основе общих интересов, что приводит к формированию новых групп интересов [Baskin 1970: 74].

Властные институты принуждают различные неструктурированные социальные общности к определенному поведению, при этом у этих общностей есть возможность сформировать свои собственные группы интересов, которые могут выступать в противовес принуждению со стороны государства. Это обуславливает конкуренцию между многочисленными группами общественных интересов, и победа отдельных групп здесь зависит от ряда факторов, среди которых: численность группы, ее сплоченность и инструменты, используемые ею в конкурентной борьбе за влияние. В демократических обществах, таких как США, для групп общественных интересов важно иметь значительную численность для легитимации своих интересов. Авторитет той или иной группы интересов также зависит от того, насколько сплоченно работают ее члены. Кроме того, чем более эффективно используются инструменты влияния, такие как медиа, экспертные мнения и т. д., тем больше у группы шансов преуспеть [Bentley 1908: 434—446].

Каждая группа интересов характеризуется собственным набором черт, которые позволяют им преуспевать больше в одной сфере и меньше — в другой.

В конечном итоге успех группы интересов зависит от двух переменных. Во-первых,

⁷ Pluralist theory // A Glossary of Political Economy. URL: http://webhome.auburn.edu/~johnspm/gloss/pluralist_theory.phtml (accessed: 29.09.2020).

это способность группы поддерживать ценность ресурсов влияния с течением времени. Во-вторых, это способность поддерживать благоприятную и стабильную рабочую атмосферу внутри группы [Baskin 1970: 76].

В своем монументальном исследовании «Кто правит?» сторонник плюралистического подхода в политике групп интересов Р. Даль утверждает, что политики обычно склонны прислушиваться к интересам групп, так как от них зависит соотношение голосов в ходе проведения предвыборных кампаний [Dahl 1961: 104—114].

Вместе с тем теория элит отрицает представительство групп интересов в политике или, по крайней мере, значимость такого участия. Элитисты утверждают, что в действительности только ограниченные круги управляют страной, принимая решения, выгодные им самим. Ч.Р. Миллс, автор работы «Властная элита», отмечает, что правящий класс в США включает деловые, военные и политические элиты [Mills 1956: 269—298]. Это подтверждается тем, что на 2015 г. более половины конгрессменов США были миллионерами⁸.

Обе теоретические интерпретации по своему актуальны. Являясь частью правительства, элиты подвержены соблазну предлагать и продвигать законопроекты, отвечающие их частным интересам. В свою очередь, группы интересов ищут способы реализации потребностей своих сообществ, в нашем случае — это потребности, реализуемые посредством иностранных НКО.

Правовой контекст деятельности зарубежных НКО в США

В США развитие некоммерческого сектора исторически поддерживалось на всех этапах истории страны. Факт того, что число НКО с приблизительно 13 тыс. в 1940 г. выросло до более чем 1,5 млн к концу XX в., говорит сам за себя [Hall 2016: 32].

⁸ Rappeport A. Making It Rain: Members of Congress Are Mostly Millionaires // The New York Times. January 12, 2015. URL: <https://www.nytimes.com/politics/first-draft/2015/01/12/making-it-rain-members-of-congress-are-mostly-millionaires/> (accessed: 29.09.2020).

В отличие от КНР законодательство по НКО в США разнится от штата к штату в части, касающейся требований, которые предъявляются при регистрации НКО. Государственный департамент США отмечает, что основателю НКО необходимо предоставить краткое описание организации, ее миссию, название, адрес представителя в штате, а также оплатить небольшой регистрационный взнос⁹.

НКО, ведущие свою деятельность на территории США, могут получать любой вид финансовой поддержки из-за рубежа вне зависимости от источника — будь то поддержка от другого государства или другой НКО.

В США НКО могут получать свободный от уплаты налогов статус, что регулируется Кодексом внутренних доходов от 1954 г., в частности статьи 501(с)(3) и 501(с)(4). Закон не разграничивает типы НКО на более и менее желательные, а также не делит их по направлениям деятельности. Существует только список НКО, которые могут претендовать на вненалоговый статус, а это требует от НКО не стремиться к участию в политической деятельности и оказанию политического влияния. При этом НКО не запрещено выражать и отстаивать позицию по политическим вопросам и критиковать правительство США¹⁰.

В случае перехода НКО, не облагаемых налогами, в политическую сферу они просто лишаются своих привилегий. Никто не имеет права распускать НКО на основании, связанном с неприятием миссии, руководства или деятельности данной организации¹¹.

Согласно Кодексу внутренних доходов США, зарубежные НКО могут быть зарегистрированы в стране как благотворительные организации или организации социальной направленности. Они могут действовать как внепартийные фонды или быть связанными с иностранными политическими субъектами. В отношении иностранных НКО в США не существует особых ограничений по сферам

деятельности. Также организации могут публиковать свои материалы и не быть подконтрольны правительству США¹². При этом иностранные НКО в США могут приступать к работе только после того, как получают специальную лицензию на функционирование в определенном штате. Эта процедура схожа с той, которую проходят местные НКО¹³.

Системное регулирование деятельности групп интересов в США было воплощено в двух федеральных законах: законе «О регистрации иностранных агентов» 1938 г. и законе «О регулировании лоббизма» 1946 г. Лоббисты, представляющие интересы зарубежных стран и организаций, обязаны регистрироваться в соответствии с этими законами. В случае нарушения установленных норм лоббисту грозит штраф в размере 5000 долл. США, а также лишение свободы сроком на один год. Согласно закону «О регистрации иностранных агентов», за всеми иностранными группами, занимающимися лоббированием, устанавливалось наблюдение. Такое требование было достаточно жестким по отношению к иностранным лоббистам, поскольку к внутренним лоббистам оно не относилось. В свою очередь, согласно закону «О регулировании лоббизма», каждый иностранный лоббист обязан был заполнить заявление с указанием информации о себе и своем заказчике, а также ежеквартально отправлять в Государственный департамент отчет о доходах и расходах на поставленные заказчиком цели [Агапов 2015: 200—201].

Формулировки закона «О регулировании лоббизма» оставляли лазейку: лоббисты сами решали, были ли средства, выделенные им заказчиком, потрачены на достижение поставленных заказчиком целей или нет. Многие иностранные группы интересов вообще не указывали лоббистскую деятельность как основную. Поэтому в большинстве случаев лоббистам при желании удавалось обходить этот закон, а в некоторых случаях само правительство предпочитало его игнорировать, если речь шла о группах интересов из государств, состоящих с США в союзных

⁹ Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States // U.S. Department of State. January 20, 2021. URL: <https://www.state.gov/non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/> (accessed: 29.01.2021).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

отношениях [Ньюхаус 2009: 112]. Кроме того, закон «О регулировании лоббирования» затрагивал лоббистскую деятельность, ведущуюся исключительно в Конгрессе, в то время как лоббистская деятельность иностранных групп интересов в отношении исполнительной власти в США оставалась нерегулируемой.

Общее законодательство, регулирующее лоббизм, не обновлялось в США в течение практически 50 лет. Лишь в 1995 г. был принят новый закон «О раскрытии лоббистской деятельности». Он ввел массу новых понятий, в том числе определение лоббистского контакта, а также обновленную трактовку термина «лоббист». В соответствии с законом 1995 г. лоббистом считается любое физическое лицо, нанятое клиентом для оказания услуг, включающих более одного лоббистского контакта. Такое лицо должно тратить не менее 20 % своего рабочего времени на оказание лоббистских услуг, предоставляемых клиенту в течение шестимесячного периода. Данный закон, в отличие от предыдущих, признавал, что лоббистская деятельность может вестись не только в отношении законодательной, но и в отношении исполнительной ветви власти [Крестьянская 2014: 163].

В законе 1995 г. также перечислено множество исключений и пороговых ограничений, определяющих, что должно сообщаться лоббистом органам власти в США, контролирующим его деятельность.

Со временем проявились и недостатки этого закона. В частности, за его исполнением не осуществлялся строгий надзор, и меры наказания за нарушение его положений применялись крайне редко. Многие лоббисты вообще не обращали внимания на этот нормативный акт, поскольку никто не проверял их отчетность [Ньюхаус 2009: 112]. Кроме того, информация о заказчике, доходах и расходах лоббистов зачастую не попадала в общественный доступ.

Закон «О раскрытии лоббистской деятельности» был призван снизить степень влияния иностранных групп интересов, которая в 1990-е гг. невероятно возросла. Но регулирование лоббизма было все еще недостаточно

жестким, что продемонстрировал коррупционный лоббистский скандал 2006 г., связанный с именем Джека Абрамоффа. После разбирательства данного скандала в Конгрессе законодательство о регулировании деятельности лоббистов было ужесточено в очередной раз. В 2007 г. был принят закон «О честном лидерстве и открытом правительстве», который ввел жесткие меры ответственности за неправомерное лоббирование, а также позволил бывшим сенаторам участвовать в лоббистской деятельности лишь спустя два года после их выхода в отставку. Под запрет попали дарение подарков и оплата поездок для тех официальных лиц, в отношении которых осуществляется лоббистская деятельность. Кроме того, закон возложил на лоббистов обязанность публиковать информацию о сумме пожертвований, которые они направляют на предвыборные кампании американских конгрессменов [Агапов 2015: 203—204].

Обобщая вышесказанное, можно утверждать, что главная слабость американской модели регулирования лоббизма заключается в том, что лоббист имеет право выбирать, в соответствии с каким законом зарегистрироваться – более жестким законом «О регистрации иностранных агентов» 1938 г. или более мягким законом «О раскрытии лоббистской деятельности» 1995 г. И хотя в США возникали различные инициативы принятия законопроектов, которые бы обязывали лоббистов регистрироваться в соответствии с обоими законами, они, однако, не получали поддержки.

Таким образом, американское правительство продолжает принимать новые законы, регулирующие лоббистскую деятельность в ответ на случаи, связанные с коррупционными злоупотреблениями лоббистов, создавая все более регулируемую, но вместе с тем более цивилизованную среду реализации лоббистской деятельности.

Китайские НКО в США

Проанализировав 50 китайских НКО в США (рис. 2), мы обнаружили следующее. В плане продвигаемых интересов большинство китайских НКО концентрируют свою



Рис. 2. Карта китайских НКО в США и сети их партнерств

Источник: составлено авторами на основе данных: Endorsing Organizations // United Chinese Americans. URL: <https://ucausa.org/co-signers-of-uca/> (accessed: 29.01.2021).

Fig. 2. Map of Chinese NPOs in the USA and their network of partnerships

Source: compiled by the authors using data of: Endorsing Organizations // United Chinese Americans. URL: <https://ucausa.org/co-signers-of-uca/> (accessed: 29.01.2021).

деятельность на сферах образования (38) и культуры (37). Третье наиболее распространенное направление деятельности — работа с молодежью (11).

Если учесть напряженность в китайско-американских отношениях в настоящее время, то неудивительно, что именно образование и культура занимают верхние позиции,

ведь они политически нейтральны. Китайские образовательные и культурные НКО имеют потенциал изменить отношение американцев и к китайцам, и к Китаю.

Несмотря на торговую войну, осложняющую отношения между странами в настоящий момент, некоторые китайские НКО в США продолжают свою деятельность в таких

сферах, как наука и технологии (6), экономическое развитие (5), создание гражданского общества (4), бизнес (3), торговля и инвестиции (3) и международные обмены (3). Как представляется, это позитивный факт, так как данные организации могут внести вклад в развитие реального сотрудничества между КНР и США, снизив градус политико-экономических противоречий.

Удивительно, но лишь две китайские НКО в США стремятся заниматься такой темой, как права человека, а именно отстаивать право на равное отношение к китайцам на рабочих местах, и занимаются борьбой с антикитайской этнической дискриминацией. Наименее популярные области интересов рассматриваемых китайских организаций (по 1 НКО на каждую область) связаны с туризмом, религией, правосудием, а также правом и управлением.

Если говорить об институциональных типах, то наиболее часто встречающимися из них стали ассоциации. Далее следуют образовательные (15) и общественные организации (13). Фонды (3), благотворительные организации (2) и аналитические центры (1) являются наименее распространенными из институциональных типов. Низкая популярность последних, по нашему мнению, связана с социально-экономическими проблемами, а именно с тем, что в США, возможно, мало таких сфер, которые могли бы быть интересны китайским НКО данного типа в связи с высокой конкуренцией в этих областях с местными американскими НКО.

Внутри США географическая представленность охарактеризована в соответствии с региональной классификацией, разработанной Бюро переписи населения США¹⁴. 19 из 50 НКО расположены на юге страны, 11 — на Среднем Западе и Западе, 7 НКО работают на Северо-Востоке. Большинство этнических китайцев, однако, проживают на Западе и Северо-Востоке США¹⁵. Это говорит

¹⁴ Abadi M. Even the US government can't agree on how to divide up the states into regions // *Business Insider*. May 10, 2018. URL: <https://www.businessinsider.com/regions-of-united-states-2018-5> (accessed: 29.01.2021).

¹⁵ Echeverria-Estrada C., Batalova J. Chinese Immigrants in the United States // *Migration Policy Institute*.

о том, что китайские НКО в США не обязательно включают китайцев в целевую аудиторию своей деятельности.

Большая часть китайских НКО в США (38) работают только в этой стране и не имеют других представительств за рубежом. Пять НКО имеют представительства в КНР, и только две — также работают в третьих странах. Вероятно, это обусловлено тем, что большинство НКО работают только в США, в связи с чем у них больше шансов эффективно достигнуть своих целей благодаря лучшей концентрации ресурсов на рынке НКО одной страны.

С финансовой точки зрения пожертвования играют ключевую роль для 21 китайских НКО в США. Три НКО получают официальное финансирование от правительства КНР, но ни одна из них не поддерживается в той же степени и правительством США. Две организации финансируются Институтом Конфуция, пять получают доходы от проводимых мероприятий, реализуемых программ, а также членских взносов и пожертвований.

Мы полагаем, что существует две причины, почему правительство КНР может финансировать данные организации.

Во-первых, оно может быть заинтересовано в сохранении китайской культуры среди китайских эмигрантов в США и препятствовании их полной американизации. В случае необходимости Китай сумеет мобилизовать данный человеческий ресурс.

Во-вторых, через финансирование таких НКО правительство КНР может изменить восприятие Китая среди простых американцев: чем лучше они будут понимать Китай, тем более дружелюбно будут настроены по отношению к нему.

Что касается сетевого анализа, то исследование показало, что 15 китайских НКО в США имеют партнерские отношения с правительством КНР, а 4 — с Институтом Конфуция; 22 китайские НКО в США имеют партнерские отношения с правительством США. Еще 22 НКО действуют самостоятельно.

January 15, 2020. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/chinese-immigrants-united-states> (accessed: 29.01.2021).

Как видно из представленной на рис. 2 карты, китайские НКО в США не формируют сеть партнерств между собой даже на уровне штатов. Они скорее склонны сотрудничать с правительственными структурами и муниципальными властями.

Сравнение деятельности американских НКО в Китае и китайских НКО в США

Исследование показывает, что круг интересов американских НКО в Китае значительно шире, чем у китайских НКО в США. Например, в ходе анализа ситуации в КНР мы выделили 25 направлений деятельности некоммерческих организаций, в то время как в США – всего 9. С учетом того что Закон КНР об управлении деятельностью иностранных НКО предполагает более строгое регулирование, чем в США, данный факт представляется любопытным.

Причина более широкого круга направлений деятельности американских НКО в КНР также может заключаться в том, что в КНР существует множество социально-экономических проблем, которые правительство не может решить самостоятельно, по причине чего ему в любом случае необходимы дополнительные ресурсы. Как бы правительство КНР ни хотело все контролировать, оно все равно принимает зарубежную поддержку, даже если это влечет за собой некоторые нежелательные для китайского государства последствия.

Более того, сравнивая конкретные направления деятельности по степени распространенности среди анализируемых НКО, можно выделить наиболее актуальные для КНР и США повестки лоббистской деятельности. Так, в наиболее бедных провинциях Китая американские НКО чаще получают поддержку от правительственных структур КНР по таким направлениям, как образование, здравоохранение, борьба с бедностью, наука и технологии, экология, работа с лицами с ОВЗ, инфраструктурное строительство и борьба с природными катаклизмами. Это напрямую связано с тем, что КНР до сих пор не удалось преодолеть проблему

непропорционального развития разных провинций и регионов страны, поскольку приморские провинции этой страны располагают большими производственными и финансовыми ресурсами по сравнению с западными районами.

В то же время для деятельности китайских НКО в США более характерны следующие направления: образование, культура, работа с молодежью, наука и технологии, экономическое развитие и бизнес. С одной стороны, на фоне роста антикитайских настроений в США разумные шаги в продвижении китайской культуры и языка могут изменить положение в лучшую сторону¹⁶. В этом, безусловно, заинтересовано правительство КНР, спонсирующее часть своих ГОНГО, о чем будет дополнительно сказано ниже. С другой стороны, такая выборка направлений деятельности китайских организаций в США не обязательно привязана к политико-экономической повестке КНР.

В первую очередь следует принять во внимание такую внутривнутриполитическую особенность США, как *культурное разнообразие*. Еще в 1968 г. в США был принят Закон о билингвальном образовании, позволяющий этническим группам обучаться на своем родном языке и создавать свои этнические школы [Гаева 2015: 92]. Именно на это и ориентированы многие китайские НКО в США, действующие в сферах образования и культуры. В свою очередь, для поддержания социальной стабильности в стране правительство может всячески поощрять культурное разнообразие, полностью не отходя от политики ассимиляции китайской общины в США (через английский язык, мейнстримную культуру и т. д.). Все это вполне объясняет тот факт, что 22 китайские НКО из всех анализируемых получают ту или иную поддержку от американских государственных структур.

Интерес вызывает тот факт, что, несмотря на конфронтацию США и КНР в сфере

¹⁶ Chang G.H. 'Run them over': The rise of a new Sinophobia and its dangers to us all // Quincy Institute for Responsible Statecraft. March 27, 2020. URL: <https://responsiblestatecraft.org/2020/03/27/run-them-over-the-rise-of-a-new-sinophobia-and-its-dangers-to-us-all/> (accessed: 29.01.2021).

технологий, в обеих странах действуют НКО данного направления (9 организаций в КНР и 6 – в США). Их активность происходит на фоне увеличивающегося числа технологических ограничений и санкций, накладываемых на китайские компании. Поэтому можно говорить о том, что поддержание конструктивного диалога между странами становится непростой задачей. Попытки санкционного сдерживания технологического развития КНР осуществляются прежде всего из-за нежелания США терять лидирующие позиции в этой стратегически важной области. Например, одно только обустройство телекоммуникационных сетей 5G к 2034 г. обещает принести мировой экономике около 535 млрд долл. США [Гамза 2020: 113]. В этой связи можно положительно расценивать сам факт взаимодействия гражданских обществ и НКО двух стран в сфере технологий. Потенциально их деятельность может снизить градус межгосударственной конфронтации, хотя о больших перспективах взаимодействия в сфере технологий речь, конечно, пока не идет.

Что касается институциональных форм НКО, то в КНР анализируемые американские организации в первую очередь представлены фондами, благотворительными организациями и бизнес-ассоциациями. В США, напротив, китайские НКО такого типа не пользуются популярностью, поскольку в этой стране более распространены китайские образовательные и общественные организации.

В Китае американские фонды исторически были важным источником иностранного капитала. В связи с важностью иностранного капитала для Китая у зарубежных фондов есть возможность оказывать влияние на внутреннее развитие страны через финансирование более предпочтительных для себя проектов. Востребованность американских бизнес-ассоциаций в КНР связана с тем, что китайская культура деловых отношений сильно отличается от западной, разнятся правовые аспекты ведения бизнеса. Соответственно, американскому бизнесу полезно иметь связующее звено между ним и китайскими коллегами в виде подобных ассоциаций, тем более что Китай является производственной площадкой для таких крупнейших американских

компаний, как Apple, Nike, General Motors, Boeing и т. д. Любопытно, что хотя образование и является одной из преобладающих сфер деятельности американских НКО, в Китае мало общественных и образовательных организаций, которые непосредственно занимаются обучением населения. Причина кроется в том, что продвижение образования в Китае организуется именно фондами США через благотворительность и финансирование китайских образовательных учреждений, то есть опосредованно, а не напрямую.

По сравнению с американскими НКО китайские организации гораздо реже представлены в форме фондов и благотворительных организаций, вследствие чего пользуются меньшими сравнительными преимуществами на территории США. Безусловно, образовательные и общественные организации релевантны и для американского контекста, однако фонды и благотворительные организации в продвижении образовательной повестки могли бы оказаться в той же степени полезными. В США на законодательном уровне НКО могут получать любой вид зарубежной финансовой поддержки¹⁷. Соответственно, китайские ГОНГО имели бы большее влияние на внутрисполитические процессы в США, если бы у них было больше возможностей финансирования внутриамериканских проектов через фонды и благотворительность.

Кроме того, исторически США были страной, где наиболее бурными темпами развивалась благотворительная деятельность и сложились располагающие к ней условия. В этой связи перспективным видится расширение деятельности китайских НКО в этом направлении.

Подавляющее большинство американских НКО имеют свои представительства в крупных китайских городах, что создает для них больше возможностей взаимодействия с китайскими властями, хотя официально в КНР и не существует лоббизма. Кроме того, эти же организации занимаются лоббированием своих интересов в Конгрессе США для

¹⁷ Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States // U.S. Department of State. January 20, 2021. URL: <https://www.state.gov/non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/> (accessed: 29.01.2021).

получения финансовой или иной поддержки своей деятельности на территории КНР на таких направлениях, как образование, международные обмены и работа с молодежью. Для большей эффективности в распространении знаний, навыков и ценностей (как американских, так и более частных, продвигаемых конкретными НКО) половина американских НКО работает там, где они больше всего нужны, а именно — в беднейших провинциях КНР.

Чуть менее половины китайских организаций в США (22 НКО) работают в штатах, где проживает значительное число этнических китайцев. С одной стороны, НКО стремятся к объединению сообщества этнических китайцев на почве общих культуры и языка. С другой стороны, нередко китайские НКО в США работают там, где живет меньшее число этнических китайцев, что свидетельствует о том, что не для всех китайских НКО этнические китайцы являются основной целевой аудиторией. Такие НКО пытаются менять устоявшийся негативный образ современного коммунистического Китая среди американцев некитайского происхождения, что является более сложной задачей.

Наконец, сетевой анализ для определения партнерств китайских и американских НКО в США и Китае показал, что официально самостоятельно действующих американских организаций в Китае больше (28 НКО), чем китайских в США (22 НКО). Официально поддерживающих партнерские отношения с правительством страны своего происхождения среди американских НКО меньше (14 НКО), чем среди китайских (15 НКО и еще 4 НКО, получающих поддержку от Института Конфуция). Таким образом, можно утверждать, что американские НКО в меньшей степени зависят от своего правительства и в основном не являются ГОНГО, то есть созданными по инициативе государства.

Рассмотренные китайские НКО чаще поддерживают партнерские отношения с правительством страны пребывания (22), чем американские (13), что объясняется существованием легального и законодательно регулируемого феномена лоббирования иностранных групп интересов в США и большей

доступностью законного лоббистского взаимодействия между китайскими НКО и американским Конгрессом.

Среди китайских НКО практически нет партнерских связей на территории США. Только четыре организации получают финансовую поддержку от Института Конфуция и проводят с ним совместные мероприятия. С учетом природы деятельности китайских НКО, а именно их большей зависимости от государства, а значит, и связи с ним факт отсутствия партнерств среди китайских НКО в США выглядит необычно.

Среди американских НКО в Китае партнерские связи встречаются тоже редко (6 случаев такого взаимодействия). Это негативно сказывается на возможностях работы НКО: масштаб их деятельности, качество проектов, финансирование находятся не на таком высоком уровне, как могло бы быть при взаимной поддержке между ними и при координации действий.

Заключение

Изучение условий и возможностей деятельности американских НКО в Китае и китайских НКО в США позволило прийти к ряду выводов.

Во-первых, по нашему мнению, несмотря на строгое регулирование деятельности НКО в КНР, у американских некоммерческих организаций есть больше возможностей для работы в Китае, чем у китайских НКО — в США, где условия их деятельности представляются более благоприятными.

Во-вторых, для американских НКО доступно большее число направлений деятельности, так как многие сферы социально-экономической жизни остаются без внимания со стороны правительства КНР. Вместе с тем рассеивание внимания и усилий на такой широкий круг вопросов не позволит американским НКО добиться существенного успеха в какой-то определенной сфере деятельности.

В США схожие социально-экономические вопросы, которые в Китае игнорируются государственными структурами, решаются правительством или другими многочисленными национальными НКО. В связи с этим, с

одной стороны, сужается круг сфер деятельности китайских НКО, специализирующихся на социально-экономическом развитии, а значит, и спектр возможностей для расширения их лоббистского влияния. С другой стороны, ввиду политики культурного разнообразия, комбинируемой с политикой ассимиляции населения в США, китайские НКО получают великолепный шанс для популяризации китайской традиционной культуры и китайского языка, при этом получая финансовую и иную поддержку со стороны как китайского, так и американского правительства. Такие концентрированные усилия могут привести к тому, что лоббистский потенциал влияния китайских НКО в США может возрасти.

В-третьих, подавляющее большинство американских НКО по своей форме являются фондами, благотворительными организациями и бизнес-ассоциациями. Такие формы организации дают американским НКО возможность финансировать множество проектов в различных сферах деятельности, а также оказывать поддержку различным китайским образовательным учреждениям. Однако это также означает, что американские НКО теряют возможность контактировать с китайским обществом напрямую.

Китайские НКО в США, наоборот, представлены преимущественно образовательными и общественными организациями и, непосредственно преподавая китайский язык населению США, обладают преимуществом перед американскими НКО в Китае. Вместе с тем они упускают множество возможностей, которые предоставляют такие формы организации деятельности, как фонды и бизнес-ассоциации.

В-четвертых, несмотря на преимущества, которые дает создание партнерских связей или сетей, ни американские, ни китайские НКО их в своей деятельности, по сути, не имеют, из-за чего теряют много возможностей и перспектив развития. Это негативно сказывается на масштабе деятельности НКО, качестве их проектов и финансировании, которые находятся не на таком высоком уровне,

как могло бы быть при условии взаимной поддержки и координации деятельности.

Появление разветвленной сети партнерств НКО, координирующих свои проекты, оказывающих взаимную поддержку и обменивающихся полезными практиками, может также внести ощутимый вклад в устранение ряда социально-экономических проблем КНР и способствовать установлению более тесных связей между гражданскими обществами и группами общественных интересов в США и КНР.

Американские НКО меньше зависят от своего правительства и в основном не являются ГОНГО. Как уже было сказано, официально самостоятельно действующих американских организаций в Китае больше (28), чем китайских в США (22). Официально поддерживающих партнерские отношения с правительством страны своего происхождения среди американских НКО меньше (14), чем среди китайских (15 НКО и еще 4 НКО, получающие поддержку от Института Конфуция). Феномен ГОНГО в данном случае не характерен для американских НКО.

Географически деятельность американских НКО гораздо шире, она охватывает целый ряд других стран Азии, а также страны за пределами азиатского региона, что может привести к рассеиванию усилий и потенциально снизить степень влияния, которое американские НКО могут оказать на китайское общество. В то же время непосредственно в самом Китае американские НКО выбирают одни из самых бедных провинций, чтобы максимизировать эффективность своей деятельности. В то же время китайские НКО более сфокусированы конкретно на США, что повышает потенциальную эффективность их деятельности, однако зачастую организации выбирают не самые удачные штаты для расположения.

Таким образом, американские и китайские НКО имеют примерно равное количество недостатков и преимуществ, а потому и равные шансы достижения своих целей в обеих странах, несмотря на то, что они действуют в разных условиях.

Поступила в редакцию / Received: 26.01.2021

Принята к публикации / Accepted: 02.04.2021

Библиографический список / References

- Агапов И.О. Американская модель правового регулирования лоббирования // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 178—185. [Agapov, I.O. (2015). American model of legal regulation of lobbying. *Actual Problems of Russian Law*, (10), 178—185. (In Russian).]
- Гаева А.С. Мультикультурная политика США // Научно-аналитический журнал Обозреватель — Observer. 2015. № 2. С. 90—96. [Gayeva, A.S. (2015). Multicultural policy of the United States of America. *Nauchno-Analiticheskii Zhurnal Obozrevatel' — Observer*, (2), 90—96. (In Russian).]
- Гамза Л.А. Технологическое противостояние США и Китая в АТР // Россия и АТР. 2020. № 3 (109). С. 110—133. DOI: 10.24411/1026-8804-2020-10038 [Gamza, L.A. (2020). Technological confrontation between the US and China in the Asia Pacific Region. *Russia and the Pacific*, (3), 110—133. (In Russian). <https://doi.org/10.24411/1026-8804-2020-10038>]
- Крестьянская Е.А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединенных Штатах Америки и Канаде // Вестник МГИМО Университета. 2014. № 2 (35). С. 161—168. [Kremyanskaya, E.A. (2014). Legal aspects of regulating lobbying in the United States of America and Canada. *MGIMO Review of International Relations*, (2), 161—168. (In Russian).]
- Ньюхаус Д. Дипломатия инкорпорейтед // Россия в глобальной политике. 2009. Т. 7. № 3. С. 108—126. [Newhouse, J. (2009). Diplomacy, Inc. *Russia in Global Affairs*, 7(3), 108—126. (In Russian).]
- Семенов А.А. Классификация неправительственных организаций в КНР // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2017. № 37. С. 270—279. DOI: 10.17223/1998863X/37/27 [Semenov, A.A. (2017). Classification of Non-Governmental Organizations in the PRC. *Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*, (37), 270—279. (In Russian). <https://doi.org/10.17223/1998863X/37/27>]
- Baskin, D. (1970). American pluralism: Theory, practice, and ideology. *The Journal of Politics*, 32(1), 71—95. <https://doi.org/10.2307/2128865>
- Bentley, A.F. (1908). *The process of government: A study of social pressures*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: The logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 365—390. <https://doi.org/10.1080/13501760210138796>
- Clemens, E.S. (2006). The constitution of citizens: Political theories of nonprofit organizations. In W.W. Powell & R. Steinberg (Eds.), *The nonprofit sector: A research handbook* (pp. 207—220). Yale University Press.
- Dahl, R.A. (1961). *Who governs? Power and democracy in an American city*. New Haven, US: Yale University Press.
- Feng, C. (2017). The NGO law in China and its impact on overseas funded NGOs. *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, 9(3), 96—105. <https://doi.org/10.5130/ccs.v9i3.5601>
- Hall, P.D. (2016). Historical perspectives on nonprofit organizations in the United States. In D.O. Renz & R.D. Herman (Eds.), *The Jossey-Bass handbook of nonprofit leadership and management* (pp. 3—33). Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781119176558.ch1>
- Hasmath, R., Hildebrandt, T., & Hsu, J.Y.J. (2019). Conceptualizing government-organized non-governmental organizations. *Journal of Civil Society*, 15(3), 267—284. <https://doi.org/10.1080/17448689.2019.1632549>
- Hsia, R.Y.-J., & White, L.T. (2002). Working amid corporatism and confusion: Foreign NGOs in China. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(3), 329—351. <https://doi.org/10.1177/0899764002313002>
- Hsu, J.Y.J., & Hasmath, R. (2014). The local corporatist state and NGO relations in China. *Journal of Contemporary China*, 23(87), 516—534. <https://doi.org/10.1080/10670564.2013.843929>
- Hsu, J.Y.J., Hsu, C.L., & Hasmath, R. (2017). NGO strategies in an authoritarian context, and their implications for citizenship: The case of the People's Republic of China. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(3), 1157—1179. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9806-0>
- Jie, C. (2006). The NGO community in China. Expanding linkages with transnational civil society and their democratic implications. *China Perspectives*, (68), 29—40. <https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.3083>
- Jing, Y. (2015). Between control and empowerment: Governmental strategies towards the development of the non-profit sector in China. *Asian Studies Review*, 39(4), 589—608. <https://doi.org/10.1080/10357823.2015.1090394>
- Lowery, D. (2007). Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying. *Polity*, 39(1), 29—54. <https://doi.org/10.1057/palgrave.polity.2300077>
- McGlinchey, S. (Eds.). (2017). *International relations*. Bristol, England: E-International Relations Publishing.
- Mills, C.W. (1956). *The power elite*. Oxford: Oxford University Press.

- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard: Harvard University Press.
- Popović, E. (2017). Lobbying practices of citizens' groups in China. *SAGE Open*, 7(2), 1—9. <https://doi.org/10.1177/2158244017713554>
- Schmitter, P.C., & Streeck, W. (1981). *The organization of business interests: a research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Truman, D.B. (1951). *The governmental process. Political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Whiting, S.H. (1991). The politics of NGO development in China. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2(2), 16—48. <https://doi.org/10.1007/BF01398669>

Сведения об авторах: *Харкевич Максим Владимирович* — кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры мировых политических процессов, заместитель начальника Управления научной политики МГИМО МИД России, шеф-редактор журнала «Вестник МГИМО-Университета»; ORCID: 0000-0001-9476-9694; e-mail: am.kharkevich@inno.mgimo.ru

Писарев Иван Иванович — преподаватель кафедры международных отношений и кафедры Тихоокеанской Азии Восточного института — Школы региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета; ORCID: 0000-0002-0491-9503; e-mail: pinoy@mail.ru

Чересов Всеволод Сергеевич — студент кафедры международных отношений Восточного института — Школы региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета; e-mail: mr.cheresov99@mail.ru

Новоградская Марина Олеговна — студентка кафедры международных отношений Восточного института — Школы региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета; e-mail: novogradskaya2000@gmail.com

About the authors: *Kharkevich Maxim Vladimirovich* — PhD in Political Science, Associate Professor, Department of Governance and Politics, Deputy Director of the Department of Scientific Policy, MGIMO University, Editor-in-Chief, MGIMO Review of International Relations; ORCID: 0000-0001-9476-9694; e-mail: am.kharkevich@inno.mgimo.ru

Pisarev Ivan Ivanovich — Faculty Member, Department of Pacific Asia of the Institute of Oriental Studies — School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University; ORCID: 0000-0002-0491-9503; e-mail: pinoy@mail.ru

Cheresov Vsevolod Sergeevich — Student, Department of Pacific Asia of the Institute of Oriental Studies — School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University; e-mail: mr.cheresov99@mail.ru

Novogradskaya Marina Olegovna — Student, Department of Pacific Asia of the Institute of Oriental Studies — School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University; e-mail: novogradskaya2000@gmail.com