

Твердохлебов Н.И.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

За последние десять лет международные неправительственные организации (МНО) заявили о себе как о новой мощной силе в системе современных международных отношений. В значительной мере они потеснили таких традиционных субъектов как государства, международные правительственные организации (МПО) и ТНК. Без должной оценки их роли в системе международных отношений невозможна достоверная картина современного мира, осознание форм и методов эффективной деятельности Украины во внешнеполитической области.

При всей теоретической и практической важности исследований феномена МНО они до сих пор не стали объектом комплексных исследований ни в Украине, ни в России. Достаточно ознакомиться с фундаментальным трудом П.А.Цыганкова где в соответствующем разделе просто перечислены во многом устаревшие точки зрения западных авторов без попыток как-то их обобщить или предложить свой взгляд на эту проблему [1, с.242-245]. Еще меньше внимания уделяет МНО Н.Косолапов в своей работе по теории международных отношений, где они просто названы в числе «вторичных сложных социальных субъектов МО негосударственной природы» [2, с.123,133]. Очень часто МНО рассматриваются просто как часть сил «антиглобализма» без должного анализа их особой роли в процессах глобализации [3].

Возникает необходимость обобщить и проанализировать фактологический материал, накопленный за последние 10 лет, позволяющий по-новому взглянуть на многие аспекты деятельности МНО. Цель работы – дать оценку роли и значения МНО как субъекта современных международных отношений, уяснить, что связывает между собой, казалось бы, различные по целям и задачам организации.

Задачи работы:

- выявить факторы, обусловившие лавинообразный рост числа МНО в последние десятилетия, повышение их роли в решении всех глобальных проблем человечества;
- описать основные типы МНО, их цели и задачи;
- проанализировать формы и методы, которые используют МНО для достижения своих целей;

Впервые объединенную силу МНО испытал саммит по глобальным проблемам Земли в Рио-де-Жанейро в 1992 г., когда они организовали мощное общественное давление с целью включения в повестку дня вопроса о контроле за выбросом парниковых газов. В 1994 г. МНО доминировали на юбилейном собрании Мирового банка с программой «Хватит и 50 лет» и заставили банк пересмотреть свои цели и методы работы в отношении бедных стран. В 1998 г. особая коалиция «зеленых» и борцов за права потребителей смогла торпедировать многостороннее соглашение по инвестициям, разработанное ОЭСР для гармонизации правил регулирования иностранных инвестиций. Другая глобальная коалиция МНО - «Юбилей 2000» успешно развивает кампанию по значительному сокращению долга беднейших стран. Наконец в 1999 г. неправительственные организации парализовали саммит ВТО в Сиэтле и продемонстрировали еще раз, что с их мнением должны считаться ведущие мировые державы и самые солидные международные организации. Битва на улицах Сиэтла, получила широкое освещение в мировых средствах массовой информации и положила начало широкой дискуссии по проблемам глобализации.

Объектами выступлений являются не только межправительственные организации и международные форумы, но и крупнейшие ТНК. Так Nike неоднократно подвергалась критике за плохие условия труда на её фабриках в развивающихся странах, Nestle` за продажу детского питания в бедных странах, Monsanto за продвижение генетически модифицированных сельско-хозяйственных культур. В 1995 г. благодаря усилиям Greenpeace, наилучшим образом организующей кампании в мировых СМИ, нефтяной гигант Royal Dutch/Shell был вынужден отказаться от планов затопления нефтяной платформы в Северном море. Таким образом, «гражданские активисты», как называют себя представители МНО, приобретают всё большее влияние на обоих уровнях современных международных отношений – международном и транснациональном. Как они этого достигли в столь короткие сроки, с помощью каких средств? Именно этот вопрос широко обсуждается как прессой, так и учеными разных стран. Являются ли они первым шагом к «мировому гражданскому обществу» или же они демонстрируют опасный переход власти в руки неконтролируемых и никем не избранных групп людей, отстаивающих свои узкие интересы? Дискуссия в научных кругах о месте и роли подобных организаций в системе международных отношений и мировом сообществе получила новый импульс.

За последние десятилетия различные авторы предпринимали попытки определить особенности МНО как субъектов международных отношений, их отличия от государств и МПО. По сравнению с первыми они не обладают суверенитетом и являются нетерриториальными образованиями. В отличие от вторых, их учредителями являются не государства, а общественные, профессиональные, религиозные и другие частные организации и учреждения, а принимаемые ими решения не имеют для государств юридической силы. Поэтому их называют «актерами вне суверенитета», «транснациональными силами», «транснациональными организациями» [1, с.243]. Безусловно, МНО действует на транснациональном уровне, но необходимо их четко отделять от ТНК, преследующих цели получения прибыли. Иначе такие критерии МНО как «международный характер состава и целей; частный характер учредительства; добровольный характер деятельности» [1,с.243], приобретают размытый характер и могут быть отнесены и к ТНК, а основной

отличительной чертой МНО является некоммерческая основа их деятельности.

Основным «оружием» МНО в сфере международной политики является мобилизация международного общественного мнения, а методом достижения целей — оказание давления на МПО (прежде всего на ООН) и непосредственно на те или иные государства и ТНК. Поэтому МНО нередко называют «международными группами давления» [1,с.245]. Как известно, в политической социологии термин «группы давления» фиксирует отличие общественных организаций от политических партий: если партии стремятся к достижению и исполнению властных функций в обществе, то группы давления стараются, с целью защиты своих интересов, оказывать влияние на власть, оставаясь вне властных структур и институтов (например, профсоюзы, предпринимательские объединения, женские организации и т.п.). Аналогичный характер имеют и МНО — как с точки зрения отношения к «власти», имеющей, естественно, совсем другой характер на международной арене, так и с точки зрения методов и высокой эффективности их действий.

МНО прошли впечатляющую эволюцию с XIX в., когда появились первые подобные организации. Международное общество борьбы против рабства было образовано еще в 1823 году. В конце XIX- начале XX веков создается целый ряд добровольных обществ, в основном профессиональных и религиозных. В 1905 году насчитывается 134 МНО, в 1958 г. — их уже около тысячи [1,с.244]. Процесс их создания во многом стимулировала Организация Объединенных Наций. Многие МНО получают консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН и ее специализированных институтах и учреждениях, что находит свое отражение в статьях 71 и 58 Устава ООН. По данным Yearbook of International Organizations их число в 1990 г. составило 6000, а в 1999 г. достигло 26000 [4,с.19]. Согласно докладу ООН по глобальному управлению уже к 1995 г. насчитывалось около 29000 МНО [5,с.25]. Такой разницей в данных объясняется лавинообразным процессом роста числа МНО в 90-е годы. Это связано с социально-экономическими переменами в мире — развалом социалистической системы, распространением демократии в развивающихся странах, технологическими нововведениями и экономической интеграцией. Всё это создало благоприятную почву для развития МНО. Глобализация сама по себе обострила старые проблемы — загрязнение среды, права человека, защита прав потребителей и т. д. Демократизация и технический прогресс революционизировали способы объединения граждан для выражения своего протеста, особенно с развитием Интернета, который предоставил идеальную среду для координации действий прежде разрозненных национальных образований. При этом очень сложно проследить за численным ростом групп, которые теоретически могут включать всё что угодно — от небольшой группы любителей экзотического досуга до гигантских международных агентств по оказанию помощи с годовыми бюджетами в сотни миллионов долларов.

Безусловно, основой МНО являются национальные организации. По данным журнала “World Watch”, который издаёт World Watch Institute, в 1999 г. в США действовало более 2 млн. некоммерческих организаций, 2/3 которых созданы за последние 30 лет. В Индии насчитывается около миллиона подобных групп, а в Восточной Европе только с 1988 по 1995 гг. их возникло более 100 тыс. Число членов в подобных организациях также быстро растет, а особенно в экологических. Например, Worldwide Fund for Nature насчитывал к концу 90-х годов около 5 млн. членов по сравнению с 570 тыс. в 1995 г., а Sierra Club — более 570 тыс. по сравнению со 180 тыс. в 1980 г. [4,с.19].

Особую роль в деятельности общественных организаций как на национальном так и на международном уровнях играет Интернет, который позволяет быстро скоординировать действия сотен и даже тысяч МНО по всему миру. Так около 1500 МНО подписали декларацию против деятельности ВТО, помещенную в Internet организацией Public Citizen, основной целью которой является защита прав потребителей. Такой феномен, когда ничем, казалось бы, не связанные МНО быстро объединяются посредством Интернета и нападают на одну цель, получил в исследовании RAND Corporation название «пчелиный рой МНО». Как и в пчелином рое, здесь, по мнению D.Ronfeldt и J.Arquilla, «нет основного лидера или командной структуры; у него много голов и его нельзя обезглавить» [4,с.19]. А он может своими укусами убить жертву.

Важная черта МНО, отличающая их, в частности, от МПО — оперативность. Сегодня они устремляются в «кризисные зоны» так же быстро, как и журналисты. Так весной 1999 г. в Тиране собрались представители более 200 МНО с целью выработки общей стратегии оказания помощи беженцам из Косово, которая была предоставлена в самые короткие сроки. В Косово сейчас действует огромное число международных организаций, участвующих в самых разных проектах: от распределения продовольствия и восстановления жилых домов, до формирования органов управления и демократических институтов.

МНО превратились в субъектов не только мировой политики, но и международной экономики, прежде всего как важный канал оказания экономической помощи развивающимся странам и жертвам стихийных бедствий и военных действий. Сегодня объем этой помощи превышает средства, направляемые на эти цели всеми специализированными организациями ООН. В этой области особенно выделяются CARE, Medecins Sans Frontieres (Врачи без границ), Oxfam. Некоторые МНО тесно сотрудничают с ТНК и даже строят свою деятельность по их образцу. Такие организации получили название «бизнес-МНО». Они используют самые изощренные способы сбора средств и выплачивают своим сотрудникам высокие зарплаты. Иногда они даже создают собственные торговые компании для финансирования своей деятельности. Такие МНО применяют методы рыночной конкуренции, принятые в деловом мире: они соперничают за контракты по оказанию помощи, собирают средства путем рекламных кампаний в СМИ и лоббируют

правительства также активно, как и представители бизнеса [5,с.26].

Еще одна важная группа объединяет МНО, которые, по мнению S.Ostry из Университета Торонто, можно назвать «техническими». Они специализируются на аналитической деятельности и предоставлении информации. Например, в 1997 г. система контроля для Договора по запрету химического оружия была разработана международными ассоциациями производителей химических товаров. В международной кампании по списанию долгов развивающихся стран группа МНО, во главе с Oxfam, превратилась в экспертов по деталям процедуры снижения долга, конкурирующих с бюрократами из МВФ и Мирового банка. В результате их стали всё больше привлекать в процесс разработки политики в этой области.

В отношении ВТО эти «технические» МНО сконцентрировали свои усилия на обучении и предоставлении информации по наиболее сложным правовым вопросам международной торговли для делегатов из бедных стран. В 2002 г. Oxfam International приступила к реализации трехлетней программы, целью которой является изменение ныне действующих правил мировой торговли. В заявлении этой организации говорится, что она представляет движение, добивающееся того, чтобы торговля и глобализация шли на пользу, а не в ущерб населению стран с низким уровнем доходов. Цель Oxfam – обеспечить таким странам беспрепятственный доступ на рынки развитых государств и отменить правила МВФ, Мирового банка и ВТО, которые позволяют ТНК проникать на рынки бедных стран и разорять местных производителей, лишая значительную часть населения средств к существованию [6].

Особую группу МНО составляют религиозные организации. Если раньше среди них преобладали христианские, то в последние годы наиболее быстро растет число МНО исламской ориентации, в том числе и фундаменталистского толка [7]. Деятельность таких организаций, располагающих огромными средствами для оказания помощи населению развивающихся стран, носит явный миссионерский характер, что противоречит одному из пунктов «Принципов деятельности МНО», разработанных Красным Крестом и поддержанными многими МНО (см. приложение).

Еще большие разногласия вызывает принцип независимости МНО от правительств отдельных государств и международных правительственных организаций. Казалось бы, по мере роста мощи и влияния МНО в проигрыше остаются правительства отдельных стран и МПО. Национальные правительства больше не обладают монополией на информацию. Здесь они вынуждены конкурировать с корпорациями и гражданским обществом.

Еще большие потери понесли при трансформации сил на мировой арене МПО. Мировой банк, МВФ и другие организации системы ООН в современных условиях оказались лишены важных политических рычагов влияния. Ни один парламентарий не испытывает прямого давления со стороны МВФ или ВТО, но политик в любой стране подвержен давлению гражданских групп, отстаивающих какие-либо особые интересы. Если добавить сюда негативный общественный образ МПО как технократических, бюрократических и безликих структур, не удивительно, что они являются излюбленными целями для атак «пчелиных роев» МНО. Подобные атаки могут не только парализовать деятельность МПО, но и способствовать их демократизации. Так, начатая в 1994 г. кампания против Мирового банка привела к тому, что банк стал развивать сотрудничество с МНО во многих областях, превратив их из противников в союзников. J.Wolfensohn, глава банка, провозгласил диалог с МНО центральной задачей своей организации. Более 70 специалистов из разных МНО работают в отделениях банка по всему миру, а более половины проектов банка в 1998 г. осуществлялись при участии МНО. При этом J.Wolfensohn нашел общий язык со всеми – от религиозных групп до защитников окружающей среды. Благодаря сотрудничеству с банком усилили свои позиции многие «технические» МНО [4,с.19].

От конфронтации к сотрудничеству с МНО перешли и многие правительства. Все большее число международных неправительственных организаций занимаются распределением помощи развивающимся странам, источником которой являются бюджеты отдельных стран и международных правительственных организаций. Уже в 1994 г. через МНО распределялось 2/3 помощи развивающимся странам, предоставляемой ЕС. По оценкам Красного Креста МНО распределяют значительно больше средств, чем Мировой банк. Правительства охотно предоставляют эти средства. Так, из бюджета Oxfam в 162 млн долларов в 1998 г. 1/4 была предоставлена британским правительством и ЕС. «Врачи без границ», получившие Нобелевскую премию в 1999 г., получают более 1/2 используемых ими средств из правительственных источников. В Африке, где зарубежная помощь имеет особо важное значение, правительства западных стран давно используют каналы МНО для распределения помощи. Такую же политику проводит и ООН. Объясняется это во многом тем, что МНО действуют в этой области более оперативно и эффективно, чем правительственные органы.

Сотрудничество с правительствами не ограничивается распределением продовольствия, оказанием технической помощи и осуществлением социальных программ. Многие МНО собирают важную информацию. Например, такие организации как International Crisis Group и Global Witness публикуют подробные и аргументированные доклады о положении в местах военных действий и экологических катастроф. О ситуации в некоторых отдаленных районах мира можно узнать только из информации МНО. Наиболее полные данные в области прав человека в мире предоставляет Amnesty International, которая насчитывает около 1 млн членов практически во всех странах. Информацию, которую она предоставляет о политических репрессиях и незаконных арестах, зачастую невозможно получить из других источников [5,с.26].

В тех случаях, когда интересы правительств западных стран и МНО совпадают, они могут образовывать эффективно действующие союзы. Так, в 1997 г. коалиция из 350 МНО при поддержке правительств

Канады и скандинавских стран добилась заключения договора о запрете противопехотных мин. Иногда МНО берут на себя функции дипломатов, то есть пытаются не только помочь жертвам военных действий, но и разрешить сам конфликт. Некоторые из них, например Saferworld, стремятся ограничить поставки вооружений в зоны конфликтов. Другие ведут переговоры о прекращении военных действий и стараются усадить конфликтующие стороны за стол переговоров. В настоящее время более 500 МНО зарегистрированы European Platform for Conflict Prevention and Transformation. Девиз этой организации: «Гражданская война требует гражданских действий».

Еще одним проявлением сотрудничества МНО и правительств является обмен персоналом. В развивающихся странах, где наблюдается нехватка квалифицированных кадров, правительства часто прибегают к помощи специалистов МНО при подготовке документов для Мирового банка и других международных организаций. Иногда правительственные служащие в развивающихся странах переходят на работу в МНО и наоборот. Такие взаимоотношения способствуют улучшению работы правительств этих стран, а также повышают эффективность работы самих МНО.

Принято считать, что по сравнению с правительственными органами МНО менее бюрократизированы и коррумпированы. Однако эти организации имеют существенный недостаток – они не подотчетны никому. В связи с этим дальнейшего обсуждения требует девятый принцип деятельности МНО, предложенный Красным Крестом.

Суммируя вышеизложенное можно сделать следующие выводы:

- рост числа МНО и их влияния на международной арене обусловлен как развитием процессов глобализации, обостряющей многие глобальные проблемы и предоставляющей новые средства для их решения, так и формированием «глобального гражданского общества», которое объединяет наиболее социально активных граждан разных стран;
- развитие Интернета создало «среду обитания» МНО, позволяющую им действовать быстро и эффективно мобилизовывать общественное мнение и аккумулировать значительные финансовые средства;
- метод «атаки пчелиных роев» доказал силу и влияние МНО, с которыми вынуждены считаться ТНК, правительства и МПО, переходящие от конфронтации к сотрудничеству с ними;
- Украина в разработке своей внешней политики должна учитывать новые реалии и поощрять сотрудничество с МНО как на общественном, так и на правительственном уровнях.

Приложение.

Принципы деятельности МНО, предложенные Красным Крестом [5,с.26]:

1. Гуманитарные цели должны стоять на первом месте.
2. Помощь предоставляется независимо от расы, национальности и вероисповедания, только на основе потребности в ней.
3. Помощь не должна использоваться для поддержки определенных политических и религиозных взглядов.
4. Мы не должны действовать в качестве инструментов государственной внешней политики.
5. Мы должны уважать культуру и традиции.
6. Мы должны решать проблемы на основе местных возможностей.
7. Должны быть найдены пути привлечения нуждающихся для распределения помощи.
8. Помощь должна быть направлена на удовлетворение основных нужд и предотвращение возможных неблагоприятных последствий.
9. Мы должны быть подотчетны как тем, кто нуждается в нашей помощи, так и тем, кто предоставляет нам средства.
10. Мы должны видеть в жертвах катастроф достойные личности, а не беспомощные создания.

Источники и литература

1. Цыганков П.А. Теория международных отношений.- М.: Гардарика,2002.
2. Косолапов Н. Субъекты мировой политики и международных отношений: явление, критерии, основы типологий//Мировая экономика и международные отношения.-1998.- №12.- С.123-134.
3. Перегудов С. Неолиберальная глобализация: есть ли альтернатива?//Мировая экономика и международные отношения.-2002.- №4.- С.22-28.
4. The non-governmental order//The Economist.- 1999.- Dec.11.- P.18-19.
5. Sins of the secular missionaries//The Economist.- 2000.- Jan. 29.- P.25-27.
6. Кампания в пользу пересмотра правил международной торговли//Бюллетень иностранной коммерческой информации.- 2002.- №48.- С.1,4.
7. И.Добаев. Неправительственные религиозно-политические организации исламского мира//Мировая экономика и международные отношения.- 2002.- №4.- С. 91-97.

Over the past decade non-government organizations and their membership have grown hugely due to the social and economic shifts throughout the world.

They have gone far beyond political activism delivering economic and technical services provided by the governments, intergovernmental organizations and multinational corporations. That's why it's important to analyse their different types, purposes, and forms of campaigning, relations with other international actors.