
РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ГЛОБАЛЬНОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА*

Д.Б. Казаринова

Кафедра сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблемам становления глобального гражданского общества и амбивалентной роли международных межправительственных и неправительственных организаций, которую они играют в этом сложном и многовекторном процессе.

Ключевые слова: глобальное гражданское общество, глобализация, МПО, МНПО, критика «методологического национализма», параллельность в мировой политике, новый публичный менеджмент.

Многие авторы, посвятившие труды проблеме глобализации, указывают на сложность и неопределенность этого термина. В самом деле, если и можно говорить о движении современного мира ко все большей целостности, то назвать эту тенденцию всеобщей и единственной никак нельзя. Кроме того, вызывает возражения взгляд на глобализацию как на безальтернативный процесс или, по меньшей мере, доминирующую тенденцию. Исследователи указывают на противонаправленные глобализации или параллельные ей процессы: экономическую и социальную демодернизацию, культурную фрагментацию и сегментацию.

Дискурс глобализации сложен, многогранен и противоречив, однако ни у кого не вызывает сомнения тезис о повышении роли новых транснациональных политических акторов в глобализирующемся мире. Среди них, наряду с транснациональными корпорациями и банками, внутригосударственными регионами, религиозными организациями и движениями и т.д., все большее влияние на мировую политику, все больший экономический вес и более широкие круги участников и спонсоров приобретают международные организации: МПО и МНПО.

В результате небывалого роста численности и масштабов деятельности транснациональные негосударственные акторы в количественном отношении доминируют над государствами. Все это позволяет говорить о наступлении «поствестфальской» эпохи или о закате «вестфальского суверенитета». Создаются «новые коалиции глобальной субполитики или прямой политики», и «в этом союзе взаимоисключающих убеждений... проявляется новое качество политического» [1].

Качественно новое состояние характеризуется, кроме того, не только небывалым ростом числа МО, особенно МНПО, но, что является, на наш взгляд, более существенным, и связей между МНПО, а также МПО и МНПО.

* Статья подготовлена в рамках Аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы 2009—2010 гг. (проект РНП.2.1.3/6045 „Гражданское общество: теория и современная практика в мировом и российском измерениях“»).

Пристальный интерес к тематике развития глобального гражданского общества во всем мире объясняется тем, что в начале XXI в. этот феномен стал гораздо «менее западным», чем это было раньше [7]. В то же время некоторые исследователи полагают, что само становление «этого нового гражданского общества началось в результате битвы в Сиэтле в 1999» [2. С. 100], то есть в самом конце XX — начале XXI в.

Вообще, тематика становления МПО и МНПО в качестве ключевых игроков мировой политики не является изобретением XXI в. Однако сегодня ключевым фактором новизны является рост медиативной роли МНПО, в том числе и в отношениях (особенно в деле оказания разного рода помощи) между государствами. В связи с этим небывалый рост негосударственного сектора, выход его на транснациональный уровень и усиление влияния на мировую политику позволяет говорить о становлении транснационального (глобального) гражданского общества.

С начала 2000-х гг. разрабатывается концепция глобального гражданского общества, однако существование этого феномена стало очевидным в 2003 г., когда в беспрецедентной по охвату и количеству участников акции во время массовых выступлений против войны в Ираке приняли участие около 11 млн человек из почти 800 городов мира. Глобальное гражданское общество манифестировало себя столь явно, что это позволило *The New York Times* назвать его «второй супердержавой (суперсилой)». Однако тогда мощь глобального гражданского общества была несколько переоценена: военные силы США и Великобритании спустя семь лет продолжают оставаться в Ираке, а Евросоюз наглядно продемонстрировал отсутствие общих подходов к внешнеполитической стратегии, которую не выработал до сих пор. Тем не менее, антивоенные социальные движения продемонстрировали не только продолжающееся расширение глобального гражданского общества, но и его институциональную эволюцию [7].

Концепт глобального гражданского общества предполагает наличие социальной сферы, лежащей над- и за рамками национальных, региональных и локальных социальных общностей [8. Р. 3], все более явственной реальности глобального гражданского действия и роста взаимосвязи.

Исследователи подчеркивают сложность и многогранность этого феномена, а также его становящийся характер, поэтому предлагают максимально широкое определение: глобальное гражданское общество — это сфера идей, ценностей, организаций, сетей и индивидуальных лиц, расположенная вне институтов семьи, рынка и государства и за пределами национальных обществ, государств и экономик [7].

Исследователи поясняют, что когда мы говорим о глобальном гражданском обществе, мы имеем в виду организации, людей, их и идеи и ценности, но самое существенное здесь то, что они, хотя бы отчасти, находятся в некой транснациональной сфере и не ограничены рамками национальных государств и локальных сообществ.

Помимо этого дискурс гражданского общества содержит в себе необходимость подразумевать и реализовывать на практике идею человеческого равенства

в мире неравных возможностей, причем это неравенство в условиях глобализации нарастает. Также речь идет о путях развития и стратегиях поведения индивидуальной личности для удовлетворения собственных потребностей.

В поле глобального гражданского общества входит поиск и развитие новых форм гражданского участия и вовлечение все более широких кругов в процессы глобализации, поиск людей, страдающих от «старых» и «новых» источников неравенства, и предоставление им возможности быть услышанными, подведение под эту деятельность социальной платформы.

Когда мы говорим о глобальном гражданском обществе, мы также имеем в виду транснациональную частную деятельность любого характера для общего блага, а также арену для межкультурного диалога.

В инфраструктуру глобального гражданского общества входят самые разнообразные неправительственные организации, добровольческие ассоциации, группы интересов, некоммерческие и благотворительные ассоциации, а также менее формальные и устойчивые формы социальной организации: социальные сети, диаспоры, социальные форумы.

Описывая структуру деятельности глобального гражданского общества, а именно тех сфер, в которых реализуется транснациональная гражданская активность, ученые отмечают, что в этой структуре доминируют организации содействия экономическому развитию и группы интересов экономического характера (26%) и НПО, «ориентированные на знания» (knowledge-based), работающие в области исследований и науки (20,5%). Именно эти две сферы имеют более давнюю и богатую традицию: трансграничные бизнес- и профессиональные организации, международные торгово-промышленные палаты, потребительские ассоциации, профессиональные сообщества в области права, аудита, торговли, инженерии, транспорта, здравоохранения, а также международные академические сообщества активно развивались на протяжении всего XX в., задолго до того, как проблема становления глобального гражданского общества появилась в научной повестке дня.

В то же время политические, гуманитарные, морально-этические и религиозные сферы в глобальном гражданском обществе представлены не в такой мере. Несмотря на то что первые гуманитарные организации, такие, как Красный крест и Общество по борьбе с рабством, появились еще в XIX в., массовое транснациональное распространение они получили уже во второй половине века XX-го. Тем не менее, необходимо отметить их бурный рост и развитие, связанное с тем, что «подобно бедности и прибылям, милосердие также становится глобальным» [1].

Актуальным трендом нашего времени становится видимое и существенное усиление сферы предоставления услуг в структуре деятельности глобального гражданского общества. По мнению экспертов, между 1990 и 2000 г. доля этого сектора выросла почти на 80% [7].

Таким образом, МНПО являются одним из компонентов глобального гражданского общества. Помимо них существенную роль играют индивидуальные лица, малые группы, временные объединения и сети.

Существенную часть теории глобального гражданского общества составляет критика «методологического национализма» (У. Бек [1], Т. Шоу [9]) как подхода к анализу современных глобальных экономических, социальных и политических реалий. Под национализмом здесь понимается не фанатичное настаивание на превосходстве одной нации над другой, а понимание национального государства как единственной единицы измерения современной мировой политики.

«Методологический национализм» глубоко укоренен и в социальных науках, и в общественном представлении, в языке и в СМИ. Он манифестируется в отождествлении позиции национального государства и правительства с позицией общества в целом без учета разнообразия мнений и социальных движений внутри этого общества. В результате и в социальных науках, и в общественном мнении создается существенно искаженная картина.

Исследователи глобального гражданского общества отказываются от этого подхода как от неэвристичного для описания современного глобального мира, глобальной экономики и социальной сферы, предпочитая для анализа и сравнения оперировать понятиями богатых, бедных регионов и регионов со средними доходами, а также подразделяют мир на такие регионы, как, например, Западная Европа, Северная Америка, Океания, Япония, Восточная Азия и Тихоокеанский регион, Европа и Центральная Азия, Латинская Америка и страны Карибского бассейна, Северная Африка и Ближний Восток, Африка южнее Сахары.

У. Бек настаивает на том, что «методологический национализм» не только не эвристичен, но и аморален: при таком подходе видно «локальное» неравенство внутри национальных государств, а глобальное неравенство остается за рамками исследований и общественных обсуждений. На наш взгляд, проблема неравенства — частный случай в проблеме «методологического национализма». Представление о мировой политике как о сумме политик национальных государств, а о мировой экономике — как о сумме национальных ушло в прошлое, но отголоски его еще слышны.

МНПО оказывает существенное влияние на параллельные саммиты. В последнее десятилетие XX в. эта параллельность (официальных саммитов и глобальных социальных форумов) стала нормой мировой политики и международных отношений.

Рост глобального гражданского общества обусловлен увеличением возможности использования таких ресурсов, как технологические и финансовые возможности. Первые (среди них важнейшую роль играет массовое распространение Интернета и мобильной телефонии) резко облегчили процесс создания социальных сетей и сделали возможным политическое участие для групп, географически далеких от глобальных центров власти. Это хорошо демонстрирует статистика: рост числа МНПО и количества их участников гораздо быстрее происходит в регионах «со средними доходами» и бедных, чем в регионах богатых.

Рост влияния МНПО отражается и во все возрастающей экономической роли МНПО. При этом в последнее десятилетие XX в. существенным образом изменилась и структура формирования бюджета всего некоммерческого сектора. По оцен-

кам уже упоминавшейся группы Джона Хопкинса, исследующей глобальное гражданское общество, современные международные некоммерческие организации получают около трети поступлений (29%) в свой бюджет за счет всякого рода сборов, в том числе членских взносов, 35% — в качестве помощи от национальных правительственных организаций и институтов в форме грантов и компенсаций, а 36% — от индивидуальных, корпоративных вливаний, а также от фондов.

По всем оценкам, с точки зрения территориальности, главными донорами глобального гражданского общества является население крупных городов США и Европы. Отдельно следует учитывать вклад волонтеров, который в денежном эквиваленте соответствует 58% от общего дохода.

Вообще, волонтеры и привлеченные к деятельности организации члены — очень важный показатель деятельности гражданского общества, одна из ключевых переменных, которая анализируется при оценке деятельности организации, ее эффективности и влияния на глобальное гражданское общество. Например, один из главных брендов ГГО — организация «Международная амнистия» — располагает приблизительно 1 млн членов, подписчиков и спонсоров из 140 стран, а Международный союз охраны природы объединяет 735 НПО, 35 аффилированных организаций, 78 государств, 112 правительственных институтов и около 10 тыс. ученых и экспертов из 181 страны [7].

Роль международных организаций в становлении глобального гражданского общества — тема широкой научной дискуссии. Большинство ученых, анализируя деятельность глобального гражданского общества, опирается на данные о работе международных организаций в целом, часть исследователей делают акцент на международные неправительственные организации.

Существуют и полярные мнения: ряд исследователей и самих участников ГГО говорит о том, что формализованные и иерархические международные организации подминают под себя глобальную гражданскую активность, и даже «убивают ГГО».

Рассмотрим деятельность крупнейших МПО в контексте их контактов с глобальным гражданским обществом, а также рассмотрим эволюцию наиболее крупных и влиятельных МНПО, которые на сегодняшний день пользуются в странах Европы большей поддержкой и доверием, чем государство и национальные правительства.

Начиная анализ деятельности с МПО, логично в первую очередь остановиться на ООН — универсальной организации по охвату государств и поставленным целям. В систему Организации Объединенных Наций (ООН) в качестве одного из главных органов входит Экономический и социальный комитет ООН — ЭКОСОС, который дает программные рекомендации организациям системы ООН и государствам-членам.

В соответствии с Уставом ООН ЭКОСОС отвечает за содействие повышению уровня жизни, занятости населения и экономическому и социальному прогрессу; выявление способов разрешения международных проблем в экономической и социальной областях и в области здравоохранения; содействие международному

сотрудничеству в области культуры и образования и поощрение всеобщего соблюдения прав человека и основных свобод [4. С. 26—27]. В распоряжении ЭКОСОС находится более 70% людских и финансовых ресурсов всей системы ООН.

Комитет является центральным форумом для обсуждения международных экономических и социальных проблем, он активно сотрудничает с неправительственными организациями, проводит консультации с научными кругами, представителями делового мира. Вспомогательный механизм ЭКОСОС включает шесть постоянных комитетов, среди которых Комитет по неправительственным организациям. Около 2100 неправительственных организаций имеют консультативный статус при ЭКОСОС [5. С. 284].

В рамках деятельности Совета функционирует Интегрированная система организаций гражданского общества (iCSO), созданная Департаментом по экономическим и социальным вопросам (DESA), которая призвана содействовать взаимодействию организаций гражданского общества с Департаментом. Система предлагает он-лайн-регистрацию организаций гражданского общества, в которой указываются основная контактная информация, сферы деятельности и условия членства. Система упрощает процедуру заявки для получения консультативного статуса при ЭКОСОС, а также содействует аккредитованным НПО в составлении квартальных отчетов и избрании представителей в ООН.

Еще одним проектом DESA является CSO Net (Civil Society Network), интернет-портал, посвященный неправительственным организациям, сотрудничающим с ООН, а также членам агентств, аккредитованных при ООН, фондам и программам для пропаганды наиболее удачных практик в области экономического и социального развития. Портал дает возможность пользователям опубликовать новостную информацию, а также создавать и модерировать форумы для дискуссий. На нем можно зарегистрироваться на конференциях ООН, открытых для участия представителей гражданского общества. Всего в базе данных более 13 тыс. организаций (табл. (1—4) [12].

Таблица 1

Организации, представленные по регионам

Регионы	Кол-во организаций
Африка	1 967
Азия	2 120
Европа	2 651
Северная Америка	2 269
Океания	337
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	1 054
Другие	5 275

Таблица 2

Организации, имеющие консультативный статус при ЭКОСОС

Виды статуса	Кол-во организаций
Общий статус	141
Специальный статус	2 167
Ростер	979

Таблица 3

Сферы деятельности организации

Направления деятельности	Кол-во организаций
Экономика и социальная сфера	4 761
Финансы и развитие	331
Гендерные проблемы и положение женщин	1 705
Население	345
Государственное управление	347
Социальное развитие	1 594
Статистика	248
Устойчивое развитие	1 676

Таблица 4

Типы организаций

Виды	Кол-во организаций
Академические	239
Ассоциативные	144
Инвалидные и правозащитные	121
Фонды	80
Организации, представляющие интересы автохтонного населения	1 380
Институциональные	10
Межправительственные организации	12
Локальное управление	2
Медийные	5
Неправительственные организации	12 059
Другие	221
Частный сектор	49
Профсоюзы	6

Неправительственные организации, имеющие консультативный статус при ЭКОСОС, подразделяются на три категории: организации, в компетенцию которых входит большинство видов деятельности, осуществляемой Советом, наделенные общим консультативным статусом; организации, обладающие специальной компетенцией в конкретных областях деятельности Совета, — специальным консультативным статусом; организации, включенные в Список Генерального секретаря (или Ростер), могут в некоторых случаях делать вклад в работу Совета, его вспомогательных органов или организаций системы ООН [5].

Статья 71 Устава ООН позволила создать возможность для консультаций с гражданским обществом. Сегодня взаимоотношения НПО и Совета регламентируются Резолюцией ЭКОСОСа 1996/31. Международные, национальные и региональные НПО, неправительственные, публичные и волонтерские организации беспрепятственно могут получить консультативный статус. Помимо него, НПО могут получать другие виды аккредитаций в экономической и социальной сфере.

Экономический и социальный комитет Европейского Союза [13], созданный в соответствии с Договором о ЕЭС, по своим функциям ориентирован на выражение интересов организованного гражданского общества посредством представления своего мнения по различным вопросам, стоящим на повестке дня ЕС. Мнения Комитета могут запрашиваться Комиссией, Советом и Парламентом Европейского Союза.

Консультация с Экономическим и социальным комитетом является обязательной по вопросам сельского хозяйства, свободного движения трудящихся, права на жительство и экономическую деятельность, транспорта, сближения законодательств, социальной политики, региональных фондов, научных исследований, охраны окружающей среды, гармонизации налогообложения, а также занятости, социального законодательства, применения принципа равных возможностей и здравоохранения [6].

В соответствии со статьей 257 Ниццкого договора в Комитете может работать максимум 350 представителей «различных экономических и социальных групп, в том числе промышленников, фермеров, работников транспорта, коммерсантов, лиц свободных профессий и представителей общественности» [14].

На практике он состоит из представителей трех социальных партнеров — работодателей, наемных рабочих и других экономических и социальных категорий. Регламент работы Комитета позволяет представителям работодателей, наемных рабочих и других социально-экономических категорий на добровольной основе объединяться в особые группы.

Сотрудничество с таким динамично развивающимся элементом общества, каким являются неправительственные организации (НПО), оказывает существенное позитивное влияние на деятельность Совета Европы. НПО помогают Совету Европы определить конкретные задачи и насущные проблемы, для решения которых требуются совместные действия правительств разных стран, а также становятся непосредственными участниками в реализации тех или иных мероприятий, проводимых в государствах, входящих в Совет Европы. Уже в 1952 г. международные НПО получили совещательный статус в Совете Европы. С начала 1990-х гг. осуществляются программы сотрудничества и содействия, призванные укрепить гражданское общество в новых государствах — членах Совета Европы.

Как правило, открытость Совета Европы для представителей гражданского общества и практика сотрудничества с ними в осуществлении конкретных проектов или проведении общественных мероприятий, отвечающих целям и действиям Совета Европы, приносит значительную пользу как национальным, так и международным НПО.

В настоящее время одной из основных задач, стоящих перед Советом Европы, является укрепление НПО и гражданского общества в новых государствах — членах Совета Европы, а также дальнейшее развитие различных форм демократии участия на европейском континенте. С этой целью программы сотрудничества Совета Европы опираются на поддержку партнерских НПО и сосредоточивают свое основное внимание на демократических реформах. В настоящем докладе в общих чертах дается обзор статусных отношений Совета Европы с НПО, программ сотрудничества для НПО и гражданского общества, а также общепринятые принципы работы с НПО.

Признавая значимость НПО в разработке и проведении политического курса Совета Европы, в ноябре 2003 г. для международных НПО этот статус был повышен до уровня участников.

Данный статус регулируется положениями Резолюции Комитета Министров (2003)⁸. Для международных НПО, желающих получить подобный статус, необходимо обладать высокой степенью репрезентативности в сфере своей компетенции, а также на европейском уровне, разделять цели Совета Европы и активно участвовать в его работе.

На сегодняшний день около 400 международных НПО имеют такой статус. С целью выработки решений по основным вопросам, мероприятиям и действиям на текущий год проводятся ежегодные пленарные заседания. На регулярной основе проводятся собрания Комитета по связям с тем, чтобы способствовать поддержанию постоянного двустороннего диалога и сотрудничества между Секретариатом Совета Европы и НПО.

Комитет по связям поддерживает постоянные контакты с политическими органами Совета Европы — Комитетом Министров, Парламентской Ассамблеей и Конгрессом местных и региональных властей Европы. Председатель Комитета по связям регулярно приглашается в Комитет Министров для обмена мнениями.

В начале 2003 г. международные НПО совместно с Конгрессом организовали конференцию на тему: «НПО и местная, региональная демократия». Итоги этой конференции инициировали соответствующие действия в Конгрессе. В настоящее время международные НПО вместе с Парламентской Ассамблеей готовят совместную акцию под названием «За социальную Европу — без исключений и привилегий».

Кроме того, международные НПО, пользующиеся правом совещательного голоса, образовали десять тематических групп (Права человека, Равенство полов, Европейская Социальная Хартия и социальная политика, Нищета и согласие в обществе, Образование и культура, Гражданское общество в новой Европе, Здоровоохранение, Использование и охрана природы, НПО и города, Диалог между Севером и Югом и проблемы солидарности), которые собираются три раза в год во время проведения сессий Парламентской Ассамблеи. Группы поддерживают постоянный диалог с представителями Совета Европы, получая, таким образом, информацию из первоисточника по тем или иным направлениям деятельности Совета Европы и внося коллективный вклад, свои «ноу-хау» в реализацию различных проектов.

Самым свежим примером такой деятельности является сотрудничество Группы по правам человека и Комиссара Совета Европы по правам человека по вопросу о роли национальных институтов в решении этой проблемы, а также действия Группы по вопросам образования и культуры в поддержку акции «Европейский год прав и обязанностей гражданина и образование».

Сотрудничество с международными НПО принимает различные формы, от простых консультаций до всестороннего сотрудничества по реализации конкретных проектов.

Эксперты НПО могут участвовать в работе над различными проектами в качестве консультантов, непосредственно участвовать в работе межправительственных комитетов на постоянной или временной основе, заниматься подготовкой

меморандумов для Генерального Секретаря, выступать с устными или письменными заявлениями на заседаниях комитетов Парламентской Ассамблеи и Конгресса местных и региональных органов власти, а также выступать на семинарах и других встречах, организуемых Советом Европы.

Международные НПО, пользующиеся статусом участника, также занимаются распространением информации о деятельности Совета Европы и его целях среди заинтересованных групп населения.

В ноябре 2003 г. в дополнение к статусу участника для международных НПО был введен статус партнерства между Советом Европы и национальными НПО (Резолюция (2003)9).

Этот статус отражает жизненно важную роль данных организаций в укреплении демократического, открытого общества во всех государствах — членах Совета Европы, а также их деятельный, конструктивный вклад в осуществление рабочих программ Совета Европы.

Программы поддержки гражданского общества Совета Европы состоят из четырех основных элементов: инициатив гражданского общества, программы подготовки демократических лидеров, школ политического образования и программы по мерам укрепления доверия в гражданском обществе. С начала 2000 г. эти компоненты дополняют друг друга в качестве составных частей комплексного подхода и общей стратегии.

Эта общая стратегия направлена на то, чтобы стимулировать разные слои гражданского общества играть активную роль в укреплении плюралистической демократии в своих странах, а также способствовать процессам взаимопонимания и примирения в тех частях Европы, в которых произошли различного рода конфликты. Настоящая стратегия основывается на взаимодополняющих действиях НПО и Совета Европы и подкрепляется организационными структурами, созданными международными НПО в рамках Совета Европы.

Поддержка инициатив гражданского общества заключается в усилении роли НПО в системе плюралистической демократии, что означает углубление диалога и сотрудничества между НПО и органами государственной власти в разработке и проведении политического курса, а также утверждения принципов демократической подотчетности и прозрачности через вовлечение гражданского общества в политические процессы. Такая работа всегда ведется в тесном сотрудничестве с местными НПО-партнерами, информационными центрами Совета Европы или другими организациями на месте. Эти действия основываются на практике, существующей с 1990 г. в рамках программ сотрудничества и поддержки.

Подобные инициативы гражданского общества в числе других решают проблемы взаимодействия между НПО и местными органами власти, а также занимаются вопросами усиления роли гражданского общества в диалоге между различными слоями общества и представителями различных религий.

Цель Программы подготовки демократических лидеров заключается в повышении уровня политической компетенции и совершенствовании умений и навыков молодых (от 18 до 27 лет) политиков, журналистов и лидеров НПО. Насто-

ящая программа также ставит своей целью сформировать доверительные отношения между молодыми лидерами из различных социальных и этнических групп. Совет Европы содействует укреплению системы отношений, возникших на основе личных контактов и сотрудничества при организации совместных проектов, посредством организации дополнительных учебных курсов для молодых лидеров и их индивидуальной поддержки. Данная программа является важным компонентом в планах Совета Европы по укреплению гражданского общества и развития активистских форм демократии. Она также служит средством укрепления преданности молодого поколения делу демократии, приверженности принципу защиты прав человека и господства права в непрерывном процессе укрепления демократических институтов как в своих странах, так и на региональном уровне, а также в более широком европейском контексте.

Школы политического образования являются инициативой гражданского общества. Они образуют сеть учебных заведений в центральной и восточной Европе, в рамках которой прилагаются значительные усилия для пропаганды европейских ценностей, в том числе посредством воспитания на этих ценностях нового поколения лидеров.

В этих школах проводится специальная образовательная подготовка и развитие личности молодых руководителей и ответственных работников всех уровней на основе демократических ценностей, уважения принципов соблюдения прав человека и господства права. Школы политического образования являются гибкими структурами, своего рода «школами без стен».

Программа по мерам укрепления доверия в гражданском обществе является важным инструментом в деятельности Совета Европы по предотвращению конфликтов и укреплению мира.

Цель настоящей программы заключается в повышении уровня терпимости и понимания, чтобы достичь ослабления напряженности в отношениях между различными группами населения внутри стран и между государствами. Программа реализуется в рамках гражданских инициатив под руководством местных НПО и финансируется из бюджета Совета Европы или добровольных взносов государств — членов Совета. Проекты по мерам укрепления доверия в гражданском обществе позволяют их участникам завязать диалог друг с другом, а совместное обучение и практические занятия создают возможности для обмена опытом и содействуют достижению более высокого уровня осведомленности друг о друге и взаимопониманию.

Программа по мерам укрепления доверия в гражданском обществе действует с 1994 г. За это время Совет Европы одобрил и утвердил 500 проектов, возникших по инициативе «снизу», и профинансировал 350 подобных программ. По другим 100 проектам финансирование велось из добровольных взносов государств — членов Совета Европы. Участниками настоящей программы стали сотни местных НПО из 20 стран. Если в первой половине 90-х гг. инициативы, как правило, исходили от НПО стран Центральной и Восточной Европы, а также государств Балтийского региона, то в настоящее время они переместились в страны Юго-

Восточной Европы. В недавнее время также увеличилось количество проектных предложений из государств Закавказья.

Участие НПО в осуществлении программы действий Совета Европы, направленных на укрепление гражданского общества, не ограничивается форматом описанных выше инициатив.

Информационные центры и местные отделения Совета Европы в странах Центральной и Восточной Европы при проведении отдельных мероприятий опираются на поддержку и сотрудничество с местными НПО.

Принципы работы Совета Европы в равной степени распространяются как на национальные, так и на международные НПО. На сегодняшний день Европейская Конвенция о признании неправительственных организаций в качестве юридического лица от 1986 г. (Конвенция 124) является единственным действующим международным инструментом, регулирующим этот аспект деятельности НПО и имеющим обязательную юридическую силу. В настоящее время 9 государств — членов Совета Европы ратифицировали эту Конвенцию (Австрия, Бельгия, Франция, Греция, Португалия, Словения, Швейцария, бывшая югославская республика Македония и Великобритания), Кипр и Нидерланды ограничились подписанием этого документа.

Группа экспертов Совета Европы Главного управления по правовым вопросам Совета Европы в июле 2002 г. одобрила и утвердила Фундаментальные принципы статуса неправительственных организаций в Европе. В этих принципах затрагиваются такие вопросы, как правоспособность НПО, их уставы, управление, сбор средств, прозрачность и подотчетность и т.д.

Эти принципы дополняют положения Конвенции 124 и предоставляют правовую базу для тех государств, в которых в настоящее время проводится реформирование законодательства по НПО, внося, таким образом, свой вклад в дело гармонизации европейской законодательной системы в данном регионе. В этой работе также были задействованы эксперты, предложенные Комитетом по связям международных НПО, пользующихся статусом участника.

Помимо этого Совет Европы предлагает экспертную поддержку правительствам заинтересованных государств — членов Совета по юридическим вопросам, относящимся к правовому статусу НПО.

Ряд международных организаций МПО не имеют специальной институционализированной системы взаимосвязи НПО, однако проводят регулярные совещания и реализует совместные проекты. В пример можно привести ежегодное Совещание Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по человеческому измерению. Во время Совещания его участники — члены делегаций правительств и представители неправительственных организаций из 35 государств — членов ОБСЕ — обсуждали вопросы выполнения государствами обязательств ОБСЕ в части соблюдения прав человека и развития демократических институтов. Эти обязательства называют в ОБСЕ «человеческим измерением». Также был реализован совместный проект ОБСЕ и ряда постсоветских стран «Сотрудничество НПО и полиции. Гражданское образование полиции и НПО».

Существуют и другие формы сотрудничества МПО и НПО. Глобальная рабочая группа НПО по Всемирному банку (ВБ) была впервые создана еще в 1982 г. и до своего роспуска в 2001 г. представляла собой одну из старейших платформ для ведения переговоров о выработке общей позиции в области продвижения интересов НПО в отношении Всемирного банка среди принимающих в этом участие НПО во всем мире. Совместно с уполномоченными представителями Всемирного банка данная Рабочая группа создала Комитет НПО и ВБ, который первоначально имел своей целью увеличение числа НПО, участвующих в финансируемых ВБ-проектах. В середине восьмидесятых годов прошлого века упомянутый комитет перенес центр тяжести своей деятельности в область диалога о политике ВБ.

Членами Рабочей группы, о которой идет речь, могли стать НПО, стремившиеся усовершенствовать устойчивую политику и практику ВБ. Члены этой Рабочей группы имели благоприятную возможность проведения регулярных встреч с Президентом и Исполнительными директорами ВБ, а также с региональными экспертами и экспертами, базировавшимися в различных странах.

Данная Рабочая группа занималась разработкой долгосрочных решений таких вопросов, как участие гражданского общества в процессах принятия решений ВБ; воздействие политики и практики предоставления кредитов ВБ на сокращение масштабов бедности; возможность осуществления контроля и повышение уровня прозрачности политики и практики ВБ.

Что касается международных неправительственных организаций, которые, тем не менее, объединяют официальных лиц, влиятельных чиновников и бизнесменов, то можно констатировать, что их организаторы не менее активно привлекают представителей НПО и МНПО к своей работе: в Давос и на Всемирный экономический форум «уже начали приглашать отдельных членов мирового гражданского общества» [11].

По уже сложившейся традиции саммиты «Группы Восьми» проходят в синхронном режиме с глобальными социальными форумами и другими мероприятиями, параллельными саммитами. Как правило, участники саммитов вступают в контакт, направляют послания, готовят рекомендации и т.д. В качестве примера такого рода контактов можно привести проект «Гражданская Восьмерка», который был запущен в рамках председательства России в Большой восьмерке. Проект «Гражданская восьмерка-2006» возник по инициативе более чем 40 российских общественных организаций. В рамках «Гражданской восьмерки» проводились многочисленные форумы и консультации, в которых принимали участие ведущие мировые организации гражданского общества. Целью этого проекта стало обсуждение актуальных проблем мирового развития, выработка рекомендаций и предложений для саммита и руководителей стран — членов Большой Восьмерки.

В период председательства России в 2006 г. приоритетными проблемами являлись энергетическая безопасность, образование и здравоохранение. Также были подняты и другие темы, важные для международного сообщества — это борьба

с международным терроризмом, нераспространение оружия массового уничтожения, международная торговля, финансирование для развития и др.

Российские НПО и участники из других стран поставили перед собой непростую задачу — сохранить все, что было достигнуто в прежние годы во взаимодействии общественных организаций с Большой Семеркой, а затем и с Большой Восьмеркой, а также попытаться вывести это взаимодействие на новый уровень. Основные принципы проекта — преемственность, последовательность, прозрачность и открытость.

Участниками Гражданской Восьмерки стали: Консультативный совет, российские НПО, зарубежные НПО.

Международная конференция НПО «Диалог „Гражданская Восьмерка“» продолжила идею проекта «Гражданской Восьмерки». Она проводилась Форумом германских НПО в сфере окружающей среды и развития совместно с Правительством Германии.

При поддержке Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека в конференции приняла участие группа представителей российских НПО и бизнес-ассоциаций, работающих в сфере климата, экологии, развития и др. Координатор Национальной рабочей группы проекта «Гражданская Восьмерка-2006» Э. Памфилова подчеркнула важность сохранения преемственности в реализации этого процесса в дальнейшем. В этом плане важнее не столько новизна предложений «Гражданской Восьмерки», сколько сам факт ее взаимодействия с саммитом глав G8.

Среди других инициатив глобального гражданского общества, продвигающих идею демократического, легитимного глобального управления (мирового правительства), можно упомянуть *Комитет в поддержку всемирного парламента СОРАМ О. Жискар д'Эстена*.

Мы наблюдаем, что эволюция неправительственных организаций имеет разнонаправленные векторы. С одной стороны, часть неправительственных организаций, в первую очередь международных (особенно так называемых брендов глобального гражданского общества), расширяет круг своих членов и источников финансирования, приобретает все более формализованную иерархическую структуру, теряя при этом гибкость, мобильность и независимость от национальных государств и транснационального бизнеса, то есть, по сути, такие организации перестают быть акторами гражданского общества в чистом виде.

С другой стороны, с развитием новых способов информации и коммуникации «структура неправительственных организаций становится все более аморфной» [3. С. 77], при этом нивелируются функции лидера организации, а бессубъектность снимает ответственность за деятельность организации. В этом случае организация из крупного единичного актора гражданского общества превращается во множественных акторов.

Важнейшей характеристикой глобального гражданского общества является его многогранность. Глобальное гражданское общество манифестируется в новых формах социального и политического. Среди таких форм — новый тип об-

публичного управления или новый публичный менеджмент (New Public Management), являющийся частью проекта модернизации государства благосостояния в развитых странах Запада.

Исходя из подхода, лежащего в основе нового публичного менеджмента, главным актором управления становятся профессиональные организованные элементы глобального гражданского общества, то есть специализированные НПО и МНПО. Сомнения в способности государств разрешать проблемы социальной защиты, развития и защиты окружающей среды все больше усугубляются, и на этом фоне большинство аналитиков видят НПО в качестве стратегического компонента политики среднего пути в споре между либералами и сторонниками государственного участия в экономике.

Таким образом, НПО стали на национальном и международном уровне инструментом реформирования государства благосостояния по формуле «меньше управления = меньше бюрократии = больше гибкости = больше эффективности».

Еще одной новой формой, в которой все чаще манифестируется глобальное гражданское общество, стала «корпоративизация» НПО, а также активное проникновение бизнеса в локальное и глобальное гражданское общество. Все чаще корпорации при содействии некоммерческих организаций расширяют сферу социальной ответственности, вытесняя из этой сферы государство.

С другой стороны, под воздействием корпораций НПО все более анализируются, становятся более структурированными и иерархичными и воспринимают корпоративные бизнес-стратегии. Все чаще встерчаются примеры сотрудничества глобальных брендов-ТНК и глобальных брендов-НПО («Найк» и «Гринпис», «Старбакс» и «Всемирный фонд защиты дикой природы»).

Следующей формой манифестации глобального гражданского общества стало развитие социального капитала или социальной самоорганизации. Причем наиболее важным становится тот факт, что трансграничная социальная самоорганизация порождает общественное согласие в транснациональных сообществах.

Таким образом, гражданское общество производит социальный капитал общественного доверия, положительно влияющий и на общество, и на его экономику. Следовательно, производство «общественного доверия» — это та функция гражданского общества, через призму которой его необходимо рассматривать. Апологеты глобализации видят в создании транснационального социального капитала залог политической стабильности и развития международного бизнеса.

Можно сделать вывод, что среди субъектов, оказывающих все более очевидное влияние как на состояние политических рынков суверенных государств, так и на функционирование международных экономических организаций, появляются многочисленные неправительственные организации. Хотя достижения в сфере формального теоретического анализа их деятельности несколько более скромны по сравнению с анализом все более набирающей популярность проблематики деятельности ТНК, ощутимый рост их влияния на процесс формирования экономической политики в международном масштабе не вызывает никаких сомнений.

Очевидными лидерами этого тренда являются экологические НПО, ставящие своей задачей борьбу с глобальным потеплением климата и развитием генной инженерии, защиту тропических лесов, морской фауны и т.д. Роль экологических НПО вышла на качественно новый уровень после того, как в 1992 г. они были допущены к участию в подготовке и проведению конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро.

Известно, что именно экологические НПО принадлежат к числу наиболее последовательных противников стратегии либерализации международной торговли, реализуемой в рамках ВТО.

Бурный рост электронных средств коммуникации способствовал мощной консолидации деятельности достаточно разнородных НПО, по разным причинам выступающих против перспектив дальнейшего укрепления либерального рыночного порядка в международных экономических отношениях. В связи с этим проблема отношений ВТО и НПО стала в последние годы весьма актуальной темой научных и экспертных дискуссий, еще далеко не закрытых. Активные выступления, организованные различными НПО экологической и социальной направленности, а также массовые протесты во многих городах мира, где проходят саммиты «Большой Восьмерки» и конференции ВТО, позволяют сделать вывод, что эта тема будет оставаться одной из самых острых по крайней мере в кратко-, а возможно, и в среднесрочной перспективе.

Уже сейчас можно сделать вывод, что деятельность НПО в ближайшие годы будет выполнять роль одного из важнейших факторов, уравнивающих тенденции к дальнейшей либерализации экономических отношений усилиями, направленными на обеспечение большей социальной ориентации процессов, протекающих в мировом хозяйстве.

Международные экономические организации — в том числе базисные для либеральной экономики, ОЭСР и МВФ, — более не могут игнорировать НПО как влиятельную силу на международных политических рынках, пользующуюся значительной поддержкой как в экономически развитых, так и в развивающихся странах. В ряде случаев «воздействие НПО может быть направлено на сохранение более высокой степени автономии национальных правительств за счет ограничения сферы действия норм международного экономического режима. Защита автономии правительств здесь выступает в качестве средства ограничения автономии международных организаций, которые выступают за принятие норм, неприемлемых для данных НПО» [10].

Таким образом, влияние неправительственных организаций, оказываемое на субъектов принятия политических решений, ответственных за выработку как конкретных действий в сфере экономической политики, так и общих принципов организации международных отношений, носит амбивалентный характер и не поддается однозначной трактовке. Не приходится сомневаться лишь в том, что завоевание НПО прочных позиций на международных политических рынках является важным фактором, который будет оказывать влияние на принятие решений, носящих глобальный характер.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бек У.* Что такое глобализация? — М.: Прогресс-Традиция, 2001.
- [2] *Иванов В.* Вызов Сиэтла-99: к новой концептуализации транснационального гражданского общества / Гражданское общество: теория и современная практика в мировом и российском измерениях. Материалы круглого стола сотрудников РУДН // Вестник РУДН. Серия «Политология». — 2009. — № 4.
- [3] *Лебедева М.* Мировая политика. — М.: Аспект Пресс, 2007.
- [4] *Почта Ю.М., Иванов В.Г., Казаринова Д.Б.* Раздел 1. Организация Объединенных Наций / Проблемы эффективности и реформы системы международных многосторонних институтов. — М.: ТЕИС, 2007.
- [5] *Федоров В.* Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. — М.: Логос, 2007.
- [6] *Шемятенков В.* Европейская интеграция. — М.: Международные отношения, 2003.
- [7] *Kaldor M., Anheier H., Glasius M.* Global Civil Society in an Era of Regressive Globalization // Global Civil Society 2003. — Oxford University Press, 2003.
- [8] *Anheier H., Glasius M., Kaldor M.* Introducing Global Civil Society // Global Civil Society 2001. — Oxford University Press, 2001.
- [9] *Shaw T.* Overview — Global/Local: States, Companies and Civil Societies at the End of the Twentieth Century/Global Institutions and Local Empowerment: Competing Theoretical Perspectives. Ed. Stiles K. — New York: Macmillan, 2000.
- [10] *Афонцев С.* «Глобальное управление» или глобальный политический рынок? URL: http://www.russia-21.ru/XXI/RUS_21/ARXIV/1999/afoncev_1999_06.htm
- [11] *Брике М.* Послание в бутылке: Всемирный социальный форум и «большая восьмерка». URL: <http://civilg8.ru/germany/Niarobi/6920.ph>
- [12] URL: <http://esango.un.org/civilsociety/>
- [13] URL: <http://eesc.europa.eu>
- [14] URL: http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/index_en.htm

THE ROLE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE GLOBAL CIVIL SOCIETY SHAPING

D.B. Kazarinova

The Department of Comparative Politics
People's Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the problems of global civil society making and to the ambivalent role of IGOs and INGOs in this complex and multiple view process.

Key words: global civil society, globalization, IGOs, INGOs, methodological nationalism, parallelism in world politics, new public management.