

Международные неправительственные организации как субъекты гуманитарной политики

И. А. Мельников,

соискатель,

Республиканский институт китаеведения
имени Конфуция БГУ

Роль международных неправительственных организаций в решении проблем глобального управления проявляется в различных формах. Сегодня эти структуры активно занимаются вопросами гуманитарной помощи, защиты прав человека и окружающей среды, обеспечения мира и безопасности, участвуют в образовательных и спортивных проектах.

Изучением проблематики деятельности международных неправительственных организаций долгие годы занимались и занимаются выдающиеся ученые и специалисты, среди которых можно выделить советского и российского правоведа, заслуженного деятеля науки России, доктора юридических наук, профессора, почетного президента Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН Г. И. Морозова. В монографии 1974 г. автор сделал акцент на проблематике мировой геополитики, возможностях международных неправительственных организаций и эффективности их деятельности. Необходимо также отметить работы современных специалистов права – кандидата юридических наук Д. А. Урсина (г. Москва), кандидата политических наук Т. А. Киреевой (г. Москва). Среди белорусских специалистов следует назвать старшего преподавателя кафедры международного права БГУ Е. В. Кузнецову, которая провела большое исследование в области международных неправительственных организаций и подготовила в 2007 г. для студентов юридических специальностей учебное пособие по теме «Международные неправительственные организации. Правовые вопросы».

В целом, если рассматривать международные организации в том смысле, в каком о них принято говорить сейчас, они возникли сравнительно недавно – в середине XIX в. Их создание было обусловлено расширением и усложнением международного общения, связанного прежде всего с образованием и развитием мирового рынка. Этот процесс, с одной стороны, сопровождался все более резким обострением противоречий и конкурентной борьбы, а с другой – требовал более или менее стабильного регулирования на международно-правовой основе.

Первой международной организацией в мире чаще всего называют международное объединение, созданное в 1840 г. на основе Всемирной конвенции против рабства. На деле эта организация была в значительной мере эфемерной, она не предприняла сколько-нибудь реальных мер для запрещения рабства и пресечения работорговли¹.

Официальную регистрацию международных организаций ведет Союз международных ассоциаций, учрежденный в Брюсселе в 1909 г. Этот союз ставит своими задачами прежде всего регистрацию и координацию деятельности международных организаций, а также информацию по общим вопросам их деятельности, выработку общих условий членства в них и определение признаков, характеризующих

¹ Только 7 сентября 1956 г. Женевской конференцией по борьбе с рабством, созванной ООН, была принята Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов, сходных с рабством. Эта конвенция была последней в серии документов, запрещающих рабство и работорговлю.

постоянную международную неправительственную ассоциацию [1].

Особое место среди международных организаций, которые, в свою очередь, разделяют на межгосударственные (межправительственные) и неправительственные, заняли последние.

Сегодня под международными неправительственными организациями понимают объединения, членами которых на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей в гражданских, политических, культурных, социальных и экономических сферах являются субъекты из разных стран и зарегистрированные в государстве, законодательство которого позволяет иностранным физическим или юридическим лицам создавать общественные организации и быть избранными в состав руководящего органа такой организации [2].

При соответствующих благоприятных условиях, росте численности национальных и международных неправительственных организаций, а также повышении их роли и ответственности на всех уровнях, при возрастающей активности в процессе нормотворческой деятельности в системе ООН обеспечивается больше возможностей для удовлетворения растущих потребностей в прозрачности и учете их деятельности.

Для повышения роли неправительственных организаций как общественных партнеров системе ООН и правительствам следует по согласованию с неправительственными организациями начать процесс рассмотрения официальных процедур и механизмов, которые обеспечили бы реальное участие этих организаций на всех уровнях: от разработки политики и принятия решений до их осуществления [3]. А в условиях взаимосвязанного мира и наличия множества глобальных проблем, происходящих мировых событий, в том числе в странах бывшего СССР, необходимо шире трактовать проблему сохранения мира. Более того, в условиях существования внутренних конфликтов и этнических столкновений понятие «миротворчество» необходимо расширять. ООН в этих конфликтах все труднее соблюдать баланс между суверенитетом государств и мандатом правомерного вмешательства. Роль ООН в разрешении этих конфликтов не может ограничиваться лишь нейтральным присутствием между воюющими сторонами. Цель новых операций ООН – содействовать установлению мира путем восстановления разрушенной структурированности.

Международные неправительственные организации, обладающие консультативным статусом в ООН, в основном действуют в рамках Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС). Однако это не означает, что они лишены возможности вносить свой вклад и в работу других органов организации. В частности, вклад неправительственных организаций в прогрессивное развитие международного права, закреплён-

ный в документах, выработанных в ЭКОСОС, нередко затем фиксируется и в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН.

В связи с этим увеличение числа международных неправительственных организаций и тенденции их дальнейшего роста обусловлены целым рядом причин, а именно:

- появлением глобальных проблем;
- недостаточными возможностями отдельных государств и международных межправительственных организаций для решения глобальных проблем;
- усилением демократических процессов в сфере внутренних и международных отношений, институциональным выражением которых являются международные неправительственные организации;
- трансформацией в сфере национальных интересов государств (переход от государственных интересов, суверенитета к общечеловеческим ценностям, таким как права человека, здравоохранение и защита окружающей среды);
- возрастающим желанием отдельных индивидуумов во всем мире увеличить контроль над процессами принятия решений в вопросах, которые затрагивают их жизненные интересы;
- расширением возможностей трансграничных связей и деятельности общественности разных стран, а также возможностей технологического прогресса.

В целом взаимоотношения между международными неправительственными организациями и правительствами характеризуются соперничеством, сотрудничеством или параллельной деятельностью. Однако опыт показывает, что успех по решению любой проблемы обеспечен, если между ними устанавливается сотрудничество.

В 1974 г. советский и российский правовед, заслуженный деятель науки России, доктор юридических наук, профессор, почетный президент Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН Г. И. Морозов в своем труде «Международные отношения. Некоторые вопросы теории» говорил, что «характеристика современных международных неправительственных организаций требует учета того, что реакционные силы стремятся их использовать для своей внешнеполитической пропаганды, нередко прибегают к дипломатическому камуфляжу. Разоблачение этого камуфляжа дипломатией оказывает большое положительное влияние на мировое общественное мнение. Советская дипломатия использует трибуну международных организаций для разоблачения реакционных кругов, наглядно демонстрируя разительное расхождение между их словами и делами. Еще более острая ситуация складывается при принятии резолюций, когда позиция государств выражается голосованием» [4].

Международные неправительственные организации, как считает профессор Г. И. Морозов, можно разделить на две группы:

- массовые демократические, имеющие консультативный статус в ООН и в ее специализированных учреждениях;

- другие международные неправительственные организации, в том числе социально-политические и идеологические, профсоюзные, научные, в области женского движения и охраны детства и семьи, молодежные и просветительные, спортивные и туристические, экономические, торговые и транспортные, в области здравоохранения, в области культуры, искусства, печати, радио и телевидения, в области религии.

Создание международных и национальных неправительственных организаций – следствие всевозрастающего влияния народных масс на внешнюю политику, усиления роли общественного мнения и идеологической борьбы в международных отношениях.

В результате о появлении Лиги наций приходится вспоминать главным образом по двум причинам. Прежде всего ее возникновение было первой попыткой учредить универсальную международную организацию по поддержанию мира и безопасности.

Лига наций была создана на основе проекта, разработанного президентом США Вудро Вильсоном при участии его ближайшего советника полковника Хауза. На Парижской мирной конференции 1919 г. американский проект претерпел ряд изменений. После острой борьбы между основными участниками конференции – США, Великобританией и Францией – 28 апреля 1919 г. был принят Статут Лиги наций.

Нельзя не упомянуть и тот момент, что многие считают, что якобы Устав ООН воспроизводит положение Статута Лиги наций. Английский исследователь Г. Николас даже назвал Устав ООН «копией Статута Лиги наций» [5].

Конечно, за долгие годы своего существования неправительственные организации в некоторой степени доказали свое преимущество перед правительствами по решению ряда важных вопросов международной жизни. Это, в частности, объясняется тем, что через них лучше оказывается помощь в тех областях, где невозможно применить рыночные механизмы, процедура оказания помощи со стороны неправительственных организаций менее бюрократична, чем аналогичная процедура правительственных учреждений или межправительственных организаций, которая к тому же нередко характеризуется высокой политизированностью.

Можно согласиться с тем, что международные неправительственные организации выступают в качестве нового механизма в противовес государственной власти, так сказать, в демократизации общества, деле защиты прав человека, открывая двери для широкого участия масс и способствуя плюрализму в обществе.

Вместе с тем это не только косвенное влияние неправительственных организаций на повестку дня Генеральной Ассамблеи ООН, но и непосредственная

помощь ей по осуществлению обязательств в рамках ст. 13 Устава ООН:

- 1) содействие международному сотрудничеству в политической области и поощрение прогрессивного развития международного права и его кодификации;

- 2) содействие международному сотрудничеству в области культуры, образования, здравоохранения, экономической и социальной поддержке;

- 3) содействие осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Степень влияния международных неправительственных организаций на прогрессивное развитие международного права через принятие резолюций Генеральной Ассамблеи ООН показывает, что за более чем 55-летнюю ее деятельность организацией принято свыше 10 000 резолюций и в большинстве из них нашли отражение позиции этих организаций.

Анализ деятельности неправительственных организаций показывает, что они внесли существенный вклад в прогрессивное развитие международного права по следующим направлениям:

- международная защита прав человека;
- международное гуманитарное право;
- охрана окружающей среды;
- международное женское движение и равноправие на основе пола;
- разработка кодексов поведения в случаях оказания гуманитарной помощи.

Сегодня неправительственные организации активно вовлечены и в процесс выработки международных норм по запрещению различных видов обычных вооружений, в частности по запрещению наземных мин, широко участвуют в миротворческих операциях ООН, особенно по решению проблемы постконфликтного устройства [6].

В настоящее время происходит взаимопроникновение главных субъектов процесса глобализации, в частности международных неправительственных организаций, в такие сферы деятельности национальных государств, которые ранее не были объектами международной гуманитарной политики.

Представляется необходимым рассмотреть феномен международных неправительственных организаций как важный фактор в становлении глобального гражданского общества. Анализ механизмов их функционирования, основных сфер деятельности, взаимодействия с межправительственными международными организациями «семьи ООН» важен для понимания возрастающей общественно-политической роли международных неправительственных организаций в международных отношениях [7].

К примеру, в деятельности международных неправительственных организаций в области прав человека в Российской Федерации особое внимание обращено на защиту права ребенка на жизнь. Этим объясняется,

в частности, то, что именно сфера здравоохранения стала ключевой областью приложения сил международных неправительственных организаций в условиях стабилизации, поскольку именно она должна являться гарантом полноценной и здоровой жизни детей.

Чрезвычайно важно понять, как демократические институты, в частности международные правозащитные организации в области здравоохранения и социальной политики, способствуют становлению политико-правовой системы соблюдения прав человека в России на примере прав инвалидов, прежде всего на примере прав детей-инвалидов, которые нуждаются в особой социальной поддержке и опеке.

Опираясь на опыт гуманитарных программ международных неправительственных организаций на территории России, можно с большой долей вероятности прогнозировать их дальнейшее участие в области здравоохранения Российской Федерации. Международные неправительственные организации по праву считаются тем важным компонентом, который необходим для придания легитимности любой международной деятельности.

Появление качественно новых объединений граждан, претендующих на определенное место в международных демократических структурах, сталкивается с отсутствием единой концепции функционирования международных неправительственных организаций, что порождает немало трудностей практической деятельности.

Благотворное воздействие на международные дела оказывают массовые международные неправительственные организации: Всемирная федерация профсоюзов, Всемирная федерация демократической молодежи, Международная демократическая федерация женщин, Движение сторонников мира и др.

О движении сторонников мира следует сказать особо, поскольку это массовое движение поистине беспрецедентно. Оно превратилось в активную силу, оказывающую всевозрастающее позитивное воздействие на развитие международных отношений. Сотни миллионов людей поставили подписи в 1950 г. под Стокгольмским воззванием против угрозы ядерной смерти.

Наряду с подлинно демократическими международными неправительственными организациями имеются организации, которые объединяют своих членов на основе более узких признаков (например, только на основе религиозных взглядов или пацифистских убеждений). Эта группа международных неправительственных организаций либо старается избегать в своей деятельности политических вопросов, либо имеет иные взгляды на конкретные вещи.

Расстановка политических сил в мире находит свое отражение в сфере деятельности неправительственных организаций, в частности в том, что реакционные силы противопоставляют международным

демократическим организациям свои международные неправительственные организации.

Одной из важных особенностей международных неправительственных организаций является публичность, гласность их деятельности. Цели и характер их деятельности предполагают, что они должны выражать интересы широких кругов общественности, апеллировать к народам и правительствам. Популяризация деятельности международных неправительственных организаций – одна из их важных задач, которая проявляется в различных формах, включая пресс-конференции, информацию в СМИ, выпуск бюллетеней, брошюр и книг [7].

Наиболее часто исследователи упоминают проблему представительности, подотчетности и демократичности неправительственных организаций.

Очевидно, что их формирование имеет мало общего с классической представительной демократией. В то же время, как подчеркивает голландский юрист Тео ван Бовен, роль неправительственных организаций важна в выражении интересов меньшинства.

По мнению группы видных деятелей при Генеральном секретаре ООН, дебаты и обсуждения, инициируемые гражданским обществом, лежат в основе современного глобального управления.

Таким образом, не являясь выборными органами, демократический дефицит неправительственные организации восполняют тем, что активно участвуют в обсуждении общественно важных вопросов.

Неправительственные организации часто сфокусированы на проблеме, обусловленной личными, иногда корыстными интересами ее членов, нередко начинают работать в тех сферах, где распределяется значительное финансирование. Непредсказуемость личного интереса влечет невозможность стратегического планирования и рационального распределения усилий для параллельного решения нескольких проблем, что, в частности, подтверждается в отчете Управления внутреннего надзора Секретариата ООН, оценивавшего деятельность УКГД в 1997 г.

Поскольку основным источником финансирования неправительственных организаций являются частные средства, известность организаций во многом определяет их финансовую успешность.

Нередко неправительственные организации, особенно экологические и работающие в ситуациях гуманитарных кризисов, уличают в преднамеренном искажении информации. Кроме того, проводя интенсивные общественные кампании по тому или иному вопросу, они могут девальвировать ценность обсуждаемой проблемы.

Вместе с тем неправительственные организации, дорожащие своей репутацией, ответственно подходят к своим кампаниям и распространяемой информации. А вот их избыточное количество не способствует их же развитию в законодательной сфере того или иного

государства, поскольку возникают проблемы взаимодействия на организационно-техническом уровне [8].

Таким образом, современный взаимосвязанный и взаимозависимый мир все больше и больше выдвигает на первый план необходимость диалога и общих договоренностей в решении вопросов международных отношений между субъектами этих отношений независимо от социально-экономического строя тех или иных государств, участвующих в международном общении. В основе этого лежит признание общечеловеческих ценностей, необходимости баланса интересов и свободы выбора как важнейших условий развития человечества в современную эпоху.

Анализ политико-правового статуса международных неправительственных организаций, их участия в международных отношениях дает основание полагать, что в настоящее время ООН, Совет Европы и другие международные организации достаточно серьезно подходят к вопросу использования возможностей международных неправительственных организаций для решения международных проблем. Международные нормы становятся эффективными при условии полноценного отражения в них тенденций и интересов широких масс и каждого человека в отдельности.

В последние годы практически во всех странах мира появляется большое количество международных неправительственных организаций. Исследователи отмечают необычайную активность в создании частных, добровольных организаций, ассоциаций и фондов.

Как представляется, в обозримой перспективе глобальные международные неправительственные организации вряд ли будут способны заменить на мировой арене национальные государства и серьезно поколебать международный порядок, основанный на первичности суверенных государств, но представить без них современный мир уже затруднительно.

Список использованных источников

1. Большой англо-русский и русско-английский словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ru.wikibrief.org/wiki/Union_of_International_Associations. – Дата доступа: 25.07.2022.
2. Большой англо-русский и русско-английский словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Международная_организация#:~:text=. – Дата доступа: 25.07.2022.
3. Конвенции и соглашения. Повестка дня на XXI век. Глава 27. Принята на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. – Бразилия, Рио-де-Жанейро, 3–14.06.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch27.shtml. – Дата доступа: 26.07.2022.
4. Морозов, Г. И. Международные организации. Некоторые вопросы теории: монография / Г. И. Морозов. – М.: Изд-во «Мысль», 1974. – Библиотека БГУ архивный № 868851. – С. 11, 15, 55–56, 100–101, 288–289, 292–293.
5. Nicholas, H. G. The United Nations as a Political Institution / H. G. Nicholas. – London, 1959. – P. 14.
6. Урсин, Д. А. Международные неправительственные организации и прогрессивное развитие международного права [Электронный ресурс] / Д. А. Урсин. – Режим доступа: <https://www.dissercat.com/>. – Дата доступа: 27.07.2022.
7. Киреева, Т. А. Неправительственные организации в системе международных отношений [Электронный ресурс] / Т. А. Киреева. – Режим доступа: <https://www.dissercat.com/>. – Дата доступа: 01.08.2022.
8. Кузнецова, Е. В. Международные неправительственные организации. Правовые вопросы: учеб. пособие для студентов юрид. специальностей [Электронный ресурс] / Е. В. Кузнецова. – Режим доступа: <https://fir.bsu.by/>. – Дата доступа: 05.08.2022.
9. Малкина, И. Б. Международные неправительственные организации в современном международном праве [Электронный ресурс] / И. Б. Малкина. – Режим доступа: <https://www.dissercat.com/>. – Дата доступа: 06.08.2022.

Аннотация

Международные неправительственные организации доводят до сведения правительств и мировой общественности нужды и чаяния обычных людей, осуществляют социальный и гражданский контроль за деятельностью государственных органов, содействуют более активному участию граждан в общественно-политической жизни как на местном, так и на международном уровне, обеспечивают анализ и экспертную оценку самых разных, в том числе глобальных проблем, действуют в качестве механизма реагирования и помогают осуществлять контроль за выполнением международных соглашений. Благодаря своей активной позиции, непосредственной близости к существующей действительности эти организации оперативно реагируют на меняющуюся социально-экономическую и политическую повестку дня. Они не только сообщают правительственным структурам о подобных изменениях, но зачастую предлагают использовать новые научные методики и подходы, варианты и пути выхода из той или иной ситуации. Наиболее заметными в области глобального управления являются неправительственные организации гуманитарной, экономической и правозащитной направленности.

Abstract

Non-governmental organizations bring to the attention of governments and the world community the needs and aspirations of ordinary people, exercise social and civil control over the activities of state bodies. INGOs promote active participation of citizens in public and political life, both at the local and international levels. They provide analysis and expertise of a wide variety of issues, including global ones, act as a response mechanism, help monitor and implement international agreements. Due to their active position and strong connection with the existing reality, INGOs are quick to respond to the changing socio-economic and political agenda. They not only inform government structures about such changes, but also promote using new scientific methods and approaches, appropriate ways and methods to get out of the particular situation. The most notable in the field of global governance are non-governmental organizations of humanitarian, economic and human rights orientation.