

На правах рукописи

Киреева Татьяна Анатольевна

**Неправительственные организации в системе
международных отношений**

23.00.04 – политические проблемы
международных отношений и глобального развития

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель: - доктор исторических наук, профессор
Терновая Л.О.

Официальные оппоненты: - доктор политических наук, профессор
Воробьев В.В.
- кандидат политических наук Багаев И.В.

Ведущая организация: Российский государственный
социальный университет

Защита состоится 14 октября 2006 г. в «16»⁰⁰ часов на заседании
Диссертационного совета Д 502.006.09 в Российской академии
государственной службы при Президенте Российской Федерации по
адресу: 119606, Москва, проспект Вернадского, 84, ауд. 332

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии
государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан «16» сентября 2006г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор политических наук, профессор



Р.А.Явчуновская

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В конце XX - начале XXI вв. техническое и социальное развитие человечества породило принципиально новые проблемы взаимодействия различных акторов международных отношений. Набирающие силу глобализационные процессы облегчают решение запутанных социальных, политических, экономических и гуманитарных вопросов, способствуют развитию транснациональных связей, как на уровне международных организаций, так и на уровне межличностных контактов граждан. В последние годы практически во всех странах мира отмечен настоящий взрыв, связанный с появлением большого количества международных неправительственных организаций (МНПО). Исследователи международных НПО, отмечая необычайную активность в создании частных, неприбыльных, добровольных организаций, ассоциаций и фондов, предвещают наступление в скором будущем так называемой «*revolution associative*» - «революции ассоциаций». При этом высказывается предположение, что изменяющийся статус неправительственных организаций в общеевропейских и глобальных институтах дает основания полагать, что в предстоящие годы они будут играть динамичную роль в различных областях, связанных с реформой и развитием стран Центральной и Восточной Европы, России и других стран СНГ.

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.

Важным следствием развития процессов глобализации явилось стремительное расширение сети международных неправительственных организаций, которые во многом и способствуют актуализации вопросов защиты основных прав и свобод человека, в различных областях жизнедеятельности мирового сообщества. В современных мировых политических реалиях все более очевидным становится факт, что важнейшей задачей мирового сообщества является необходимость обеспечения условий для выживания человечества как социума.

В настоящее время происходит взаимопроникновение главных субъектов процесса глобализации, в том числе, международных неправительственных организаций, в такие сферы деятельности национальных государств, которые ранее не были объектами международной гуманитарной политики. Так, например, 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 МНПО в условиях стабилизации, поскольку именно система здравоохранения должна являться гарантом полноценной и здоровой жизни детей.

Актуальность научного анализа деятельности МНПО заключается в том, что отсутствует единое мнение о роли МНПО в мировой политике, нет четко выработанной классификации МНПО, недостаточно исследованы формы и пути воздействия МНПО в системе международных отношений и политических процессах, не в полной мере определен их потенциал в решении международных проблем и перспектива их дальнейшего развития.

Степень научной разработанности проблемы. Несмотря на кажущееся обилие литературы, посвященной проблематике деятельности международных неправительственных организаций, фундаментальные отечественные исследования практически отсутствуют.

Политологический анализ исследуемой темы требует целенаправленного изучения процессов деятельности международных

неправительственных организаций в России и мире. Среди российских авторов, которые пишут по данной проблематике можно назвать А. Богатурова, И.С. Семеновку, С.П. Перегудова, Ю.С. Пивоварова, А. Неклессу, М.А. Чешкова и др.¹ В числе зарубежных исследователей мы видим таких известных специалистов, как У. Аллемана, У. Бека, А. Гидденса, Д.Н.Розенау, Ф.Шмиттера².

В российской научной литературе по проблематике МНПО имеется несколько исследований монографического характера и небольшое количество научных статей.

Так, первое обстоятельное исследование правовых вопросов деятельности МНПО провел известный российский специалист Г.И.Морозов. В своей монографии «Международные организации: некоторые вопросы теории»³ автор достаточно полно исследовал такой круг вопросов, как понятие и правовая природа НПО; влияние МНПО на международные проблемы и политику отдельных государств; консультативные связи МНПО с межправительственными организациями; внутренняя структура, членство и финансирование МНПО и др. В меньшей степени уделено внимание вкладу МНПО в прогрессивное развитие международных отношений и политических процессов с их активным участием.

Следует отметить диссертационные работы по данной проблематике и ряд публикаций, подготовленных в середине 70-х годов И.И.Коваленко⁴. В них проведен анализ историко-политического характера. Важным

¹ См.: Богатуров А. Синдром поглощения в международной политике // Pro et contra. 1999; Неклесса А. Конец цивилизации или зигзаг истории // Постиндустриальный мир: Центр, Периферия, Россия. Сб. 1. М., 1999; Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство. Эволюция отношений. М., 2003; Пивоваров Ю.С. Политическая культура пореформенной России. Монография. М., 1994; Семеновку И.С. Группы интересов на Западе и в России. Концепции и практика. М., 2001; Чешков М.А. Глобальный контекст постсоветской эпохи России: очерки и методологии мироцелостности. М., 1999;

² Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5; Alleman U. Verbaende und Staat. Von Pluralismus zum Korporativismus. Oplanden, 1979; Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию. М., 2001; Giddens A. Giddens' theory of Structuration: a Critical appreciation by Christopher G.A. Bryant and David Jary. London. 1991; Rosenau J.N. Governance without Government: order and Change in World Politics. Cambridge. 1992;

³ Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории. М., 1974.

⁴ Коваленко И.И. Международные неправительственные организации. Автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 1977.

шагом в деле дальнейшей разработки проблематики МНПО является диссертация Д.Ю.Шестакова «Международно-правовые аспекты деятельности неправительственных организаций, связанных с ООН»¹. Одним из положительных качеств этой работы является анализ эволюции консультативного статуса НПО в ООН.

Анализ роли МНПО в мировой политике и развитии международного права в своей статье о Всемирном федералистском движении провел видный юрист-международник профессор Р.А. Тузмухамедов².

Политическим аспектам деятельности МНПО посвящена диссертация А.И.Камынина «Международные неправительственные организации в современных международных организациях»³.

Ценной представляется диссертация Т.Д.Матвеевой «Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека»⁴.

Из вышеуказанного явствует, что деятельность неправительственных организаций в системе международных отношений не получила широкого освещения в научных трудах отечественных авторов. Источники либо устарели, либо в них анализируются историко-политические вопросы, либо отдельные международно-правовые вопросы деятельности НПО. А вклад МНПО в прогрессивное развитие международных отношений исследован крайне недостаточно.

Документально-правовая база исследуемой темы в практической части диссертации о правах ребенка не достаточно широко и глубоко проанализирована, поэтому автор счел необходимым сосредоточить свое научное внимание на основном массиве документов ООН. Кроме того, рассматриваются федеральные законодательные акты и законодательные

¹ Шестаков Д.Ю. Международно-правовые аспекты деятельности неправительственных организаций, связанных с ООН. Автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 1997.

² Тузмухамедов Р.А. Всемирное федералистское движение добивается успеха // Московский журнал международного права. 1996. №3.

³ Камынин А.И. Международные неправительственные организации в современных международных организациях. Автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 1992.

⁴ Матвеева Т.Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека. Дисс. на соискание уч. степени доктора юрид. наук. М., 1998.

акты субъектов Российской Федерации, а также постановления исполнительной власти, регулирующие деятельность МНПО в данной области.

Исследование МНПО в сфере здравоохранения занимает в западной политической социологии особое место, поскольку в сфере здравоохранения работали и публиковали свои труды американские исследователи, основоположники «обоснованной теории» Верней Глейзер, классик политической социологии Эрвин Гофман¹.

Чрезвычайно важно понять, как демократические институты и, в частности, международные правозащитные организации, способствуют становлению политико-правовой системы соблюдения прав человека в России на примере прав инвалидов и, прежде всего, на примере прав детей-инвалидов, которые нуждаются в особой социальной поддержке и опеке. Диссертант подчеркивает, что понятие «правовое государство», рассматриваемое в современной международной политической науке как эталон демократичности, одним из своих основополагающих постулатов имеет концепцию гуманного отношения к социально незащищенным категориям населения.

Представляется необходимым рассмотреть феномен международных неправительственных организаций как важного фактора 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 МНПО в международных отношениях.

В настоящее время в научном плане отсутствует единая отработанная терминология, позволяющая выделить из многочисленных категорий общественных организаций международную неправительственную. В российском законодательстве не выработано положение, определяющее в соответствии с нормами международного права механизмы взаимоотношений МНПО и государства. Не до конца проведен правовой и сравнительный анализ национального законодательства в сфере общественных объединений с законодательством других стран, общепринятыми мировыми стандартами.

¹ See: Glaser B.G., Anselm M.S. Status Passage. Chicago, 1971; Goffman E. Behavior in Public Places. N.Y., 1963.

Представляется недостаточно разработанной в российском общественном сознании тема формирования в Российской Федерации «социального государства», поэтому автор уделяет этому вопросу особое внимание.

Объект исследования – современная система международных отношений, являющаяся полем взаимодействия как традиционных, так и новых участников, к числу которых относится большинство неправительственных организаций.

Предмет исследования – политические аспекты деятельности международных неправительственных организаций, направленной на углубление международного сотрудничества в социальной сфере.

Гипотеза исследования построена на основе предположения о взаимозависимости государств от возрастающей численности МНПО и их многостороннего сотрудничества на постоянной основе. Обладая определенной автономией, МНПО способны оказывать политическое влияние на поведение государств в различных сферах их взаимодействия, а также на международной арене.

Одной из реально существующих, но не используемых на глобальном уровне возможностей, является признание государствами партнерской роли собственных обществ в лице многочисленных неправительственных организаций, деятельность которых на международной арене может усиливать потенциал собственного государства, повышать его авторитет в лице мирового общественного мнения и благоприятствовать внешнеполитическим акциям правительств.

Целью исследования является исследование сущности, места и роли МНПО в современных международных отношениях, изучение и выявление различных форм и способов их участия в политических вопросах гуманитарной политики, а именно в сфере здравоохранения, защиты прав человека и социальной защиты граждан.

В соответствии с поставленной целью, к приоритетным задачам исследования относятся:

- анализ международных актов, определяющих положение и полномочия МНПО в международном сообществе;
- выявление и изучение различных форм участия МНПО в процессах формирования международного общественного мнения;
- исследование вопросов сотрудничества МНПО в области защиты прав человека и ребенка;

- определение роли МНПО в совершенствовании российской системы социальной защиты прав ребенка;
- анализ политических аспектов деятельности немецких благотворительных МНПО в области детского здравоохранения в России.

Эмпирическая база исследования определяется его комплексным характером. В работе были использованы конституционно-правовые акты государств, документы Организации Объединенных Наций и системы ее организаций. Были проанализированы работы классиков правовой мысли, которые помогли определить трансформацию роли международного права в регулировании деятельности международных неправительственных организаций. С целью актуального всестороннего анализа заявленной проблемы был проведен мониторинг федеральных печатных и электронных СМИ за 2004, 2005, 2006 гг.

В работе также широко использованы информационно-аналитические материалы Государственной Думы, федеральных органов исполнительной власти, статистические и отчетные материалы международных неправительственных организаций в Российской Федерации.

Теоретико-методологическая база исследования. В процессе исследования использовались обобщение и интерпретация методических и практических данных, а также методы системного и политологического анализа.

Системный подход показал свою эффективность при анализе становления правового статуса международных неправительственных организаций. Автор обобщил и проанализировал нормативно-правовые материалы, прежде всего международные конвенции, акты зарубежного национального законодательства, относящиеся к исследуемой проблеме.

Исторический подход важен для понимания предпосылок развития гуманитарных практик международных неправительственных организаций в структуре российского здравоохранения и социальной политики.

Институциональный подход необходим при исследовании влияния международных организаций в области защиты прав человека, в том числе, прав ребенка, на государственные институты, связанные с социальной политикой.

Хронологические рамки исследования охватывают период от начала создания первых международных неправительственных организаций XIX в. до настоящего времени. Основное внимание уделяется анализу

деятельности МНПО после окончания холодной войны, поскольку именно в этот период международные неправительственные организации значительно расширили сферы своей деятельности и получили широкие юридические возможности реализации своих целей и задач в международном сообществе.

Результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна. Диссертация представляет собой комплексное междисциплинарное исследование актуальных проблем деятельности МНПО в условиях глобальных политических процессов международных отношений:

- научная новизна диссертационной работы определяется как актуальностью и характером затрагиваемой в ней проблематики, так и недостаточной разработанностью многих проблем образования и деятельности международных НПО в отечественной политической литературе;

- выявлены предпосылки возникновения института МНПО, исследованы подходы к определению понятия «международная межправительственная» и «международная неправительственная организация», что позволило выработать авторские подходы к определению международной НПО;

- для установления различий между существующими организациями и выделения из их числа международных неправительственных, автором впервые предложена система родовых, видовых признаков и признаков разновидности таких организаций;

- диссертантом выделены основные отличия международных НПО от национальных неправительственных организаций, определены условия трансформации национальной НПО в международную. Предложена авторская классификация направлений деятельности международных и национальных НПО;

- диссертантом сформулированы предложения по совершенствованию международно-правового статуса международных НПО.

Также научная новизна диссертационной работы заключается в том, что:

- исследованы вопросы лоббирования МНПО политических решений;

- рассмотрены основные векторы сотрудничества МНПО с межправительственными и правительственными организациями в Российской Федерации;

- проанализирована гуманитарная политика и деятельность международных неправительственных организаций на территории России в области защиты права ребенка на жизнь в сфере здравоохранения. Дан анализ деятельности МНПО в области защиты прав ребенка на жизнь в Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту.

1. Глобализация как основа современной системы международных отношений влияет на гуманизацию государственных систем правозащиты человека. Это можно объяснить тем, что глобализация, являясь принципиально новой стадией мирового общественного развития, способствует становлению международных институтов (в частности, неправительственных организаций), которые способны активно вмешиваться в социальную сферу отдельных государств и тем самым способствовать гуманизации политики государств в отношении прав и свобод своих граждан.

2. Во взаимоотношениях государства и неправительственных организаций на сегодняшний день существуют несколько проблемных зон: претензии неправительственных организаций на роль глобальных акторов в системе международных отношений, которые по мощи могут конкурировать с современными государствами; попытки лидеров таких неправительственных организаций стать значимыми политическими фигурами, соперничая с официальными лицами и институтами политической власти.

3. Международные неправительственные организации, являясь по сути основой глобального гражданского общества, вырабатывают основные цели и принципы гуманитарной политики на глобальном, региональном и национальном уровне. Социальная защита законных прав и интересов человека осуществляется в настоящее время в новом политико-экономическом формате «государство - НПО». Развитие глобальной сетевой системы МНПО способствует формированию новых форм международной гуманитарной политики, способных оказывать значительное влияние на принятие политических решений в системе международных отношений между государствами.

4. Основными тенденциями, определяющими направления взаимодействия государства и международных неправительственных организаций в современной России, являются: осуществление государственного регулирования развития неправительственных

организаций; недостаточная эффективность обратной связи государства и крупных представителей неправительственных организаций; слабая эффективность институтов, регулирующих взаимодействие МНПО с органами государственной власти; разобщенность российских неправительственных организаций (интересы отдельной МНПО зачастую являются приоритетными перед интересами сферы деятельности в целом); зависимость устойчивого развития неправительственных организаций от успешности прямого и косвенного лоббирования ее интересов в законодательных и исполнительных органах власти всех уровней; ориентация власти преимущественно на отдельные неправительственные организации, а не на всю национальную систему становления гражданского общества.

5. Благодаря активности МНПО в сфере защиты прав ребенка на жизнь и здоровье значительно интенсифицировалась социальная политика отдельных государств, в частности России, то есть наметилась тенденция повышения эффективности деятельности МНПО, выполняющих функции посредников при разрешении гуманитарных проблем в сфере национального здравоохранения. Международные практики МНПО в области российского здравоохранения свидетельствуют, с одной стороны, о демократизации и возрастающей открытости государственных структур России, а с другой стороны, о необходимости помощи международного сообщества в решении проблем здравоохранения, где на первый план выходит задача защиты права человека на жизнь и здоровье.

Практическая значимость исследования. Основные выводы работы могут быть полезны для организации сотрудничества неправительственных организаций и государственных служб в развитии системы социальной политики российского государства. В условиях роста числа участников международных отношений материалы диссертации могут быть использованы в деятельности государственных органов власти, в частности в департаментах по сотрудничеству с общественными, религиозными и политическими организациями. Теоретические выводы и эмпирический материал диссертации могут найти применение при разработке учебных программ по проблемам развития гражданского общества и прав человека. Отдельные положения работы могут быть использованы в курсах геополитики для объяснения роли и механизмов деятельности МНПО в мировой политике и в отношениях между странами. Также может быть подготовлен спецкурс по участию международных

неправительственных организаций в вопросах защиты прав ребенка.

Апробация исследования. Основные положения и выводы диссертации опубликованы в ряде статей, в том числе в рецензируемых изданиях, включенных в список ВАК. Основные положения диссертации были обсуждены на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура диссертации продиктована общей концепцией, логикой и целями работы. Работа состоит из введения, трех глав (десяти параграфов), заключения и списка использованных источников и литературы.

II. Основное содержание диссертации

Во Введении диссертации обоснована актуальность темы исследования, раскрыты научная новизна и практическая значимость работы, формулируются объект, предмет, цели и задачи исследования, излагается его методологическая основа, определяется научная новизна результатов исследования, обосновывается постановка рабочей гипотезы, дается анализ литературы.

В Главе I - «Международные неправительственные организации как субъект международных отношений» - рассматриваются исторические и политические предпосылки возникновения международных неправительственных организаций. Диссертантом проанализированы основные политические вызовы, явившиеся причиной увеличения количества неправительственных организаций в конце XX – начале XXI веков. В главе рассматривается эволюция МНПО в исторической ретроспективе, которая происходила под непосредственным воздействием во многом противоречивых процессов всемирно-исторического масштаба, развернувшихся в результате окончания второй мировой войны. В этих условиях начала формироваться новая система многостороннего неправительственного общения, характерной особенностью которой в последующие десятилетия стало сочетание элементов сотрудничества и противоборства. В результате на мировой политической арене появляются новые акторы международных отношений в различных сферах деятельности.

Проанализированные автором различные мнения относительно понятия МНПО в своей совокупности позволяют не только выявить разносторонние взгляды на сущность МНПО, но и способствуют

выработке единой системы внутреннего строения и функционирования МНПО, основывающуюся на демократических принципах равенства членов, открытого характера членства, добровольного участия, общности целей, представляющих одинаковый интерес для всех участников и т. п.

Проведя анализ мнений, диссертант предлагает следующее обобщенное определение понятия МНПО: Международная неправительственная организация - это созданная не на основании межправительственного соглашения, а на основании учредительных документов, зарегистрированных в соответствии с национальным законодательством одного государства, форма объединения представителей общественности различных стран мира, объединенных единой внутренней целью, соответствующей духу и принципам устава ООН и нормам международного права, не преследующая в своей деятельности цели извлечения прибыли и коммерческих целей и функционирующая на территории более чем двух государств.

Несмотря на существующие различия в правовом статусе, размере, функциональных и финансовых возможностях правительственных и неправительственных организаций, неправительственные организации, по мнению многих ученых, стали третьей силой после правительств и межправительственных организаций, действующей параллельно, хотя и не наравне, с межправительственными организациями, расширяющими свою роль в политической и экономической сферах.

Международные неправительственные организации благодаря своей динамичности, гибкости, непосредственной близости к существующей действительности, достаточно быстро реагируют на меняющуюся экономическую, политическую и социальную ситуацию, не только сообщая правительственным структурам о подобных изменениях, но зачастую предлагая и используя новые научные методики, подходы, варианты, пути выхода из сложившихся ситуаций.

Являясь в большей мере финансово независимыми и низко затратными, они разрабатывают собственные программы действий, технологии в тех или иных областях, приобретают соответствующий опыт, который впоследствии стремятся привнести в деятельность правительственных организаций. С другой стороны МНПО достаточно раздробленные, в основном узконаправленные, слабо управляемые организации, у которых зачастую возникают сложности с оформлением отношений с межправительственными организациями.

Ограниченная, по сравнению с международными правительственными организациями, роль МНПО в современных международных отношениях, и особенно в выработке норм международного права, является следствием отсутствия международно-правовой регламентации их деятельности в сфере международного правообразования. МНПО вправе оказывать содействие государствам и ММПО в выработке норм международного права только посредством участия в деятельности ММПО. МНПО, не являясь субъектами международного права, не обладают полномочиями придавать разработанным ими международным документам обязательной для исполнения силы. МНПО не обладают юридически закрепленным правом участвовать в процессе согласования воли и согласования текстов международных актов, предложенных или усовершенствованных МНПО, следовательно, проекты международных документов, представленных МНПО для рассмотрения субъектам международного права могут быть, как востребованы, так и не востребованы субъектами международного права, могут быть приняты во внимание, а могут и не быть.

Возможно, для улучшения правового статуса МНПО, в случае отсутствия кардинальных изменений, т.е. непринятия нового международного нормативного акта, регламентирующего правовой статус МНПО в мире, в рамках уже существующих резолюций и конвенций, следовало бы внести положение, в соответствии с которым предусматривалось бы обязательное:

- привлечение МНПО, обладающих авторитетом и компетенцией в той или иной области, в качестве экспертов при обсуждении и вынесении решений ММПО по рассматриваемым вопросам, с правом предоставления рекомендательным проектам норм международного права.
- обязательное использование соответствующими структурами ММПО материалов, докладов, результатов исследований и экспертиз, проведенных МНПО, при принятии решения по тем или иным вопросам повестки дня ММПО и подготовке проектов международных договоров, резолюций и пр. Кроме того, ММПО необходимо вести строгий контроль за МНПО, с целью выявления тех, чья деятельность не соответствует имеющимся у них статусам.

Мнение о том, что организации такого типа, как правило, возникают только в западных странах со сложившимся гражданским обществом и развитой современной экономикой, не совсем отвечает действительности:

международные неправительственные организации широко представлены в очень многих развивающихся странах, где уровень развития гражданского общества, часто опережая экономическое развитие, послужил основой для транснациональной активности этих стран.

Более того, правительства западных стран не всегда терпимо относятся к общественным группам, которые, развивая свою деятельность в наиболее проблемных областях, вовлечены таким образом в настоящую глобальную сеть подобных организаций по всему миру. Отношения неправительственных организаций с правительствами могут принимать самые различные формы. Они могут быть не только деловыми и проникнутыми духом взаимодействия, но и отношениями двух противников, так как международные НПО часто не без основания критикуют правительственную политику в надежде изменить ее в лучшую сторону. Правительство страны, в которой зарегистрирована международная неправительственная организация, имеет возможность регулировать деятельность организации в рамках национального законодательства, разрабатывая специальные административные положения и законы. Безусловно, правительства могут оказывать на международные НПО двойное влияние, но профессионализм и массовая поддержка населения могут значительно уравновесить их отношения.

Действительно, в зависимости от политической системы страны некоторые типы международных НПО могут отсутствовать в силу идеологических или экономических причин, принципиальным образом влияющих на их представительство на международной арене и разнообразие типов. Тем не менее, международным НПО удалось на практике выработать конкретные способы укрепления своих позиций в как можно большем количестве регионов мира. Соответственно, возможен путь создания неправительственных организаций, подобных уже существующей авторитетной международной НПО, то есть открывать ее официально признанные секции или группы на местах во всем мире.

Другой вариант предусматривает возможность создания НПО с несколькими отличными целями и методами деятельности в качестве самостоятельного партнера, а не точную копию с уже существующей организацией.

В контексте исследуемой темы диссертации следует отметить, что сферы деятельности и членский состав международных неправительственных организаций отличаются своим ярко выраженным

разнообразием, что, без сомнения, соответствует сегодняшнему положению в системе международно-правовых отношений, предполагающему активное участие самых различных политических акторов. В состав международной неправительственной организации могут входить как отдельные индивиды, так и независимые организации, являющиеся полноправными членами и представляющие одну определенную страну, группу стран в конкретном регионе или фактически все мировое сообщество. Она может насчитывать всего лишь несколько десятков членов или же иметь в своих рядах несколько миллионов из числа добровольцев.

Так, например, Южно-Атлантический Совет (South Atlantic Council) представляет собой группу из 50 экспертов, стремящихся разрешить проблему Фолклендских островов между Аргентиной и Великобританией. Другая международная НПО, Международная ассоциация адвокатов, насчитывает в своих рядах порядка 16 тысяч адвокатов. Международные НПО могут иметь жесткую централизованную структуру, как Международная Амнистия (Amnesty International), которая имеет свои секции в 53 странах. В противоположность ей, Международная федерация планирования семьи (International Planned Parenthood Federation) является абсолютно децентрализованной универсальной международной НПО, состоящей из 109 ассоциаций, занимающихся планированием семьи. Еще одним примером могут служить международные негосударственные парламентские организации, которые создаются парламентами, ассоциациями парламентариев, отдельными депутатами национальных парламентов на основе межпарламентских соглашений в соответствии с внутренним правом. Иначе говоря, международные негосударственные парламентские организации представляют собой созданные на основе межпарламентского или иного соглашения немеждународно-правового характера для выполнения определенных международных целей неприбыльные, структурно организованные, постоянно действующие объединения национальных парламентов, национальных ассоциаций парламентариев или отдельных парламентариев, координирующие межпарламентское сотрудничество и учрежденные в соответствии с национальным правом государства пребывания ее штаб-квартиры

В Главе II – **«Вопросы регулирования деятельности МНПО в системе международных отношений»** - рассматривается роль лоббирования общественных организаций в формировании системы

принятия политических решений органами государственной власти. При этом следует отметить, что данная проблема проанализирована в тесной взаимосвязи с такими показателями как: основные направления деятельности общественной организации, правовой статус МНПО в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран.

Автором отмечается, что в настоящее время роль общественных организаций, а особенно МНПО в формировании приоритетов политики в Российской Федерации крайне низка. Достаточно часто общественные организации лучше всех понимают реальные интересы и нужды населения, формируют социальную проблему и стратегии ее решения. Однако, способов вывести свою точку зрения на уровень политической видимости у них мало, не говоря уж о политическом влиянии. Для участия в формировании приоритетов необходимо более широкое социальное действие, можно сказать, что это лоббирование не в пользу организации, а в пользу социальной проблемы. В западной практике такие группы называют «advocacy groups». Это, прежде всего, общественная экспертиза бюджетов и целевых программ и работа с избирателями и налогоплательщиками. Другими словами, формирование ответственной гражданской позиции избирателей и налогоплательщиков, которые ориентируются не на популистские декларации, а на анализ социальных последствий тех или иных политических решений, голосуют сознательно и ответственно и контролируют своих депутатов. Неправительственные организации являются наиболее активной частью гражданского общества, куда еще входят профессиональные организации, торговые палаты, этнические организации и ряд других. Указанные организации имеют свои цели и задачи, методы и формы деятельности, которые порой схожи и имеют единую направленность — все они вносят определенный вклад в развитие гражданского общества и самого государства в целом.

На данном уровне деятельность той или иной неправительственной организации подчинена цели содействия развитию и функционированию гражданского общества конкретного государства, которая достигается деятельностью организации в следующих основных направлениях:

- реализация посреднических задач между обществом и государством;
- исследование социальных факторов, осуществление экспертных заключений;
- формирование гражданско-правовой позиции общества;
- формирование государственного и правового сознания общества;

- демократизация гражданского общества;
- решение социальных и иных проблем жизнедеятельности гражданского общества;

В качестве основной цели деятельности МНПО на этом уровне выступает содействие развитию и совершенствованию международных отношений, развитию межнационального гражданского общества, поддержанию мира и безопасности, дальнейшему совершенствованию международного права.

Реализация этих целей НПО проявляется в следующих основных направлениях:

- участие НПО в реализации так называемого Глобального договора (проявляется как на внутригосударственном, так и на международном уровне);
- развитие многосторонних международных отношений;
- демократизация мирового сообщества;
- выявление пробелов в международно-правовом регулировании областей международного права;
- реализация своих функциональных задач, определяемых консультативным статусом МНПО;
- формирование международно-правовой позиции и правосознания и ряд других направлений.

В Главе III – «Сотрудничество МНПО с межправительственными и неправительственными организациями в Российской Федерации» диссертант рассматривает становление системы сотрудничества МНПО с органами государственной власти. Специальное внимание в главе уделяется современному положению данного вопроса. Рассматриваются различные формы участия международных организаций в совершенствовании социальной политики государств, в частности Российской Федерации.

Автором подчеркивается, что деятельность международных неправительственных организаций в области формирования общественного мнения играет все возрастающую роль в установлении атмосферы доверия, нравственного, гуманистического наполнения международных отношений. В перспективе в решении таких глобальных проблем, как военно-политическая и экологическая, нарушение прав

человека роль МНПО будет возрастать, а формирующееся в их рамках коллективное мнение народов - приобретать все большее значение и вес.

Общее международно-правовое сознание формируется как в процессе взаимодействия и противоборства правосознания на уровне государств, так и на уровне международных правительственных и общественных организаций и, в особенности, на уровне МНПО.

Значительное место в главе отведено рассмотрению роли МНПО в процессе создания норм международного права. Отмечена важность самостоятельной разработки проектов резолюций, конвенций и иных документов, в которых формулируются правовые положения, выражающие интересы и позиции международной общественности по вопросу, который должен быть урегулирован той или иной конвенцией или резолюцией, а также значимость участия в формировании международного общественного мнения.

Диссертант подчеркивает, что реальное, но зачастую официально не закрепленное в международных актах, содействие в подготовке и выработке норм международного права, предоставляемое МНПО государствам и ММПО, благоприятно сказывается на прогрессивном развитии современных международных отношений между странами. Значительное количество современных международно-правовых актов было подготовлено при значительном участии и принято международными межправительственными организациями усилиями МНПО.

В целом диссертант подчеркивает, что следует иметь в виду и тот факт, что с ростом активности и международного влияния НПО растет сопротивление этому со стороны некоторых правительств. Это приводит, в частности, к тому, что многие акции НПО проводятся вне системы ООН. В связи с этим автор предлагает выработать в системе ООН новую стратегию по координации деятельности НПО.

Неправительственные организации принимают самое активное участие в разработке международных и национальных норм правового регулирования положения беженцев и вынужденных переселенцев. Как известно, традиционные концепции правового регулирования защиты этой категории прав человека претерпевают серьезные изменения. Они вызваны расширением самих понятий «беженец» и «вынужденный переселенец», изменением причин нарушения их прав.

Очевидно, что процесс создания международных норм, который традиционно являлся сферой исключительно компетенции государств и

отвергал присутствие в нем неправительственных организаций, все более видоизменяется. Участие НПО в выработке международных инструментов в сфере защиты прав человека (особенно на его предварительных этапах) является реальностью. Г.И.Тункин характеризовал это явление как важнейшее новшество в создании норм. Один из наиболее выдающихся исследователей данной проблемы Т.Бовен также подчеркивал, что международная защита прав человека представляет собой право, обращенное к человеку, и вполне естественно, что его разработка должна представлять собой процесс, в котором участвует представительный сектор общества. Это является логическим требованием гуманитарной политики.

В главе значительное внимание уделено вопросам форм и методов политического воздействия международных организаций на процесс формирования российского законодательства в правозащитной сфере.

До сих пор защита прав ребенка нуждается в создании правовых механизмов (на федеральном и региональном уровнях), обеспечивающих защиту этих прав. Взаимодействие национальных государств демонстрирует интеграцию последних в структуру, близкую к единой интернациональной системе. В результате чего национальное развитие оказывается все более связанным с глобальными структурами и становится более многосторонним и разноплановым, чем в прошедшие десятилетия.

Для повышения эффективности российского здравоохранения, особенно в области защиты прав ребенка на жизнь, необходимо активизировать взаимодействие российских государственных социальных учреждений с профильными международными неправительственными организациями.

Также диссертантом проанализированы вопросы взаимодействия глобальных межправительственных организаций, МНПО, с российским государством по различным направлениям социальной политики. Особый интерес некоторые из них проявляют к сфере российского здравоохранения. В вопросе формирования структур «социального государства» в России участвуют три группы институтов: государственные учреждения, организации третьего сектора (неправительственные), структуры частного сектора или частная инициатива. Сегодня МНПО являются важным ускорителем

государственной социальной политики в области российского здравоохранения, направленной на защиту прав ребенка.

Таким образом, мировое сообщество в лице МНПО воздействует на суверенное государство для создания на национальном уровне адекватной международному праву правозащитной базы. Одной из задач в данном контексте является придание работникам социальной сферы соответствующего правового и материального статуса, что особенно важно в плане реализации концепции «качества жизни» и подъема общего уровня здравоохранения в России.

Стабилизация внутренней экономической ситуации в России вызвала двойственную ситуацию: с одной стороны, благотворительные организации, чья деятельность обычно осуществляется в экстремальных условиях настроены на приостановку гуманитарных программ в Российской Федерации, с другой стороны, социальные работники системы российского здравоохранения продолжают ожидать развития международных гуманитарных программ. Поэтому важно найти стратегическую линию развития в области социальной политики государства.

Для повышения эффективности российского здравоохранения, особенно в области защиты прав ребенка на жизнь, необходимо активизировать взаимодействие российских государственных социальных учреждений с профильными неправительственными организациями.

В Заключении изложены основные выводы диссертации. В современных условиях международные неправительственные организации стали одной из важнейших политических сил современности. Они успешно лоббируют интересы тех социальных слоев, которые наиболее нуждаются в защите своих прав. Международные неправительственные организации, будучи основой глобального гражданского общества, определяют основные цели и принципы гуманитарной политики на глобальном, региональном и национальном уровне. Социальная защита прав человека, в частности ребенка, осуществляется в настоящее время в новом политико-экономическом формате «государство - МНПО». Развитие глобальной сетевой системы МНПО способствует формированию новых форм международной гуманитарной политики.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Киреева Т.А. Влияние неправительственных организаций на развитие международных отношений // Регионоведение. 2006. Вып. № 2. 0,64 п.л.
2. Киреева Т.А. Международные неправительственные организации и гуманитарное сотрудничество на постсоветском пространстве // Актуальные проблемы гуманитарных наук. Сб. научных статей. Вып. № 9 / Отв. Ред. В.М.Утенков. М.: Редакционно-издательский центр «Альфа», МГОПУ им. М.А.Шолохова, 2006. 0,42 п.л.
3. Киреева Т.А. Международные неправительственные организации Северо-Восточной Азии как компоненты региональной системы международных отношений // Международная жизнь. 2006. Вып. № 8. 0,34 п.л.
4. Киреева Т.А. Политическая роль международных неправительственных организаций в реализации программ Европейского Союза // Современные гуманитарные исследования. 2006. Вып. № 4. 1,62 п.л.
5. Киреева Т.А. Современные проблемы классификации международных неправительственных организаций // Федерация. 2006. Вып. № 10. 1,23 п.л.



Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук
Киреева Татьяна Анатольевна

Тема диссертационного исследования:
«Неправительственные организации
в системе международных отношений»

Научный руководитель:
доктор исторических наук, профессор
Терновая Людмила Олеговна

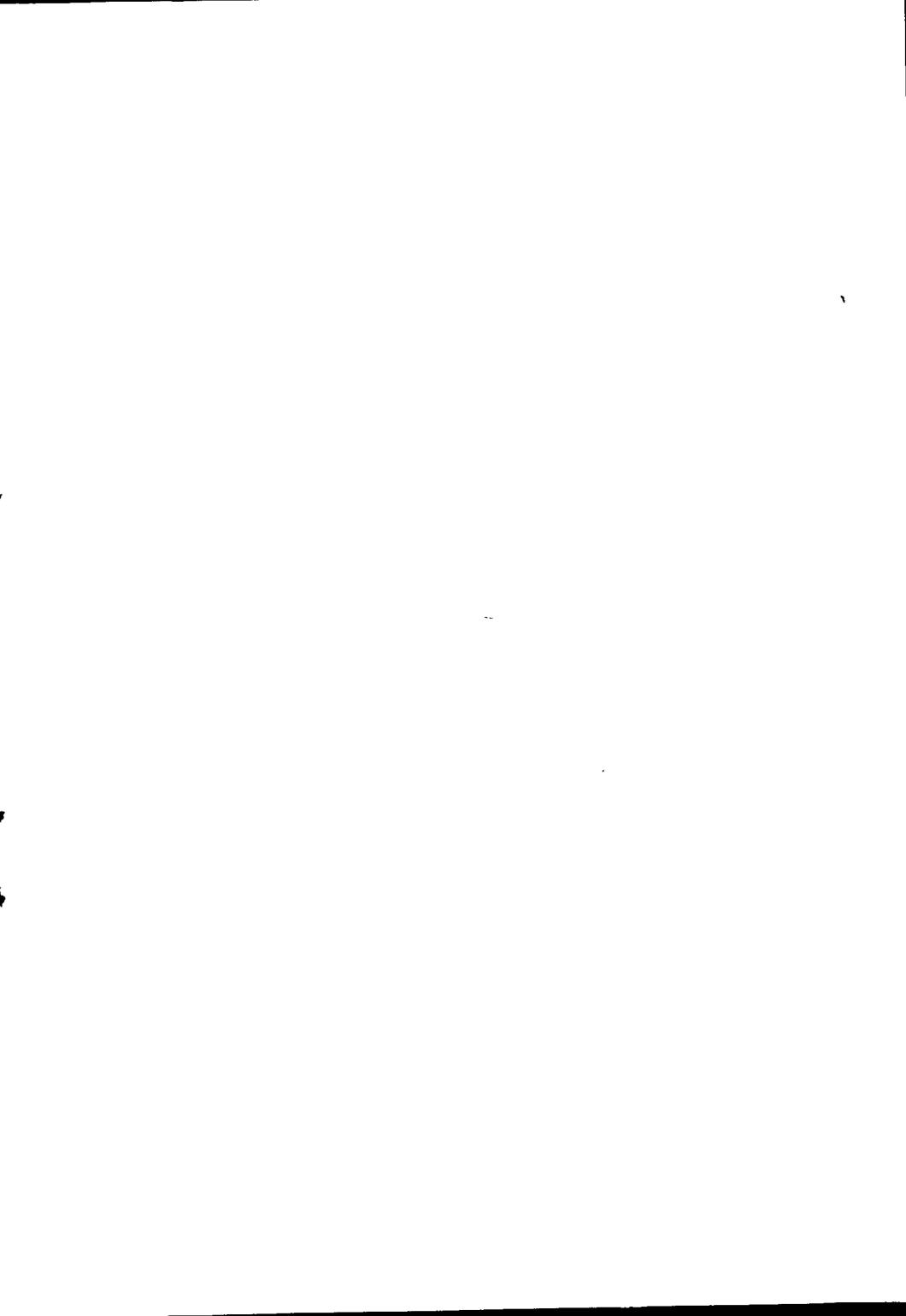
Изготовление оригинал-макета
Киреева Т.А.

Подписано в печать 14.09.06 Тираж 80 экз.
Усл. п.л. 41.

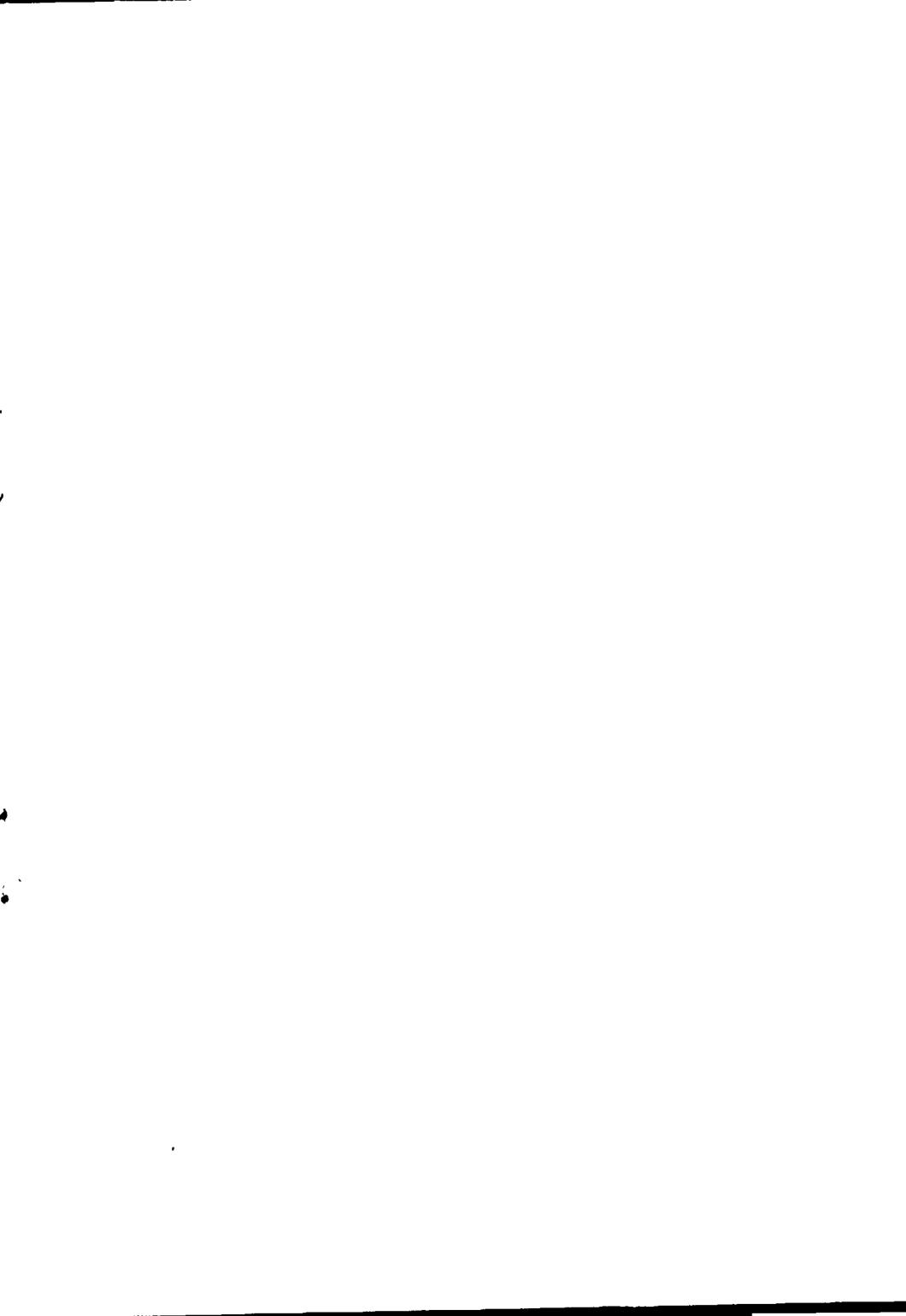
Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 356.

119606, Москва, проспект Вернадского, 84







2006A

19310

19310