

## §2 ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДВИЖЕНИЯ

Москальчук Е. И.

### СТРАТЕГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ГОСУДАРСТВОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Предметом исследования является международная консалтинговая деятельность неправительственных организаций (НПО). Основная форма выхода НПО на международную арену – это взаимодействие с международными межправительственными организациями. Формально такое взаимодействие оформлено с помощью получения консультативного статуса (как в ЭКОСОС ООН) или другого официального статуса. НПО, которые работают на международной арене представляют собой особую группу организаций. Они характеризуются особыми отношениями с государством. В свою очередь, государство придерживается определенной линии во взаимодействии с такими НПО. В данной статье рассмотрены именно российские НПО, которые занимаются международной консалтинговой деятельностью. Статья подготовлена по результатам социологического исследования методом экспертных интервью. Исследование было проведено весной 2015 года, всего было опрошено 12 экспертов, которые являются представителями российских НПО или органов государственной власти, которые взаимодействуют с этими НПО. Новизна исследования заключается в том, что была исследована особая группа НПО – организации, которые занимаются международной консалтинговой деятельностью. Основные выводы, представленные в статье: российские государственные структуры взаимодействуют с российскими НПО придерживаясь общей линии, которая может быть характеризована, как линия ресурсной поддержки. Существуют две стратегии российских НПО по отношению к органам государственной власти: стратегия активного взаимодействия и стратегия ограниченного взаимодействия.

**Ключевые слова:** неправительственные организации, международная консалтинговая деятельность, международные неправительственные организации, стратегии неправительственных орга-

низаций, социология международных отношений, ресурсная поддержка НПО, экспертные интервью, консультативный статус, ЭКОСОС ООН, российские НПО.

**Review.** *The subject of this research is the international consulting activity of the non-governmental organizations (NGO). The main access of NGO to the international arena is the cooperation with the international governmental organizations. This cooperation is formally established with attainment of the consultative status (as the United Nations Economic and Social Council of the UN) or other official status. NGOs that operate on the international arena represent a particular group of organizations; they are identified by specific relationship with the government. In turn, the government adheres to a certain vector with such NGOs. This article reviews precisely the Russian NGOs, which conduct an international consulting activity; it based on the results of the sociological research via the method of expert interviews. The research was conducted in the spring of 2015; overall, 12 experts, representing the Russian NGOs or the government authorities that cooperate with these NGOs, participated in the survey. The scientific novelty consists in the examination of a particular group of NGOs that revolve in the international consulting field. The author's main conclusion is that the Russian government structures collaborate with the Russian NGOs by following the general line, which can be describes as the line of resource support. There are two strategies characteristic to the Russian NGOs with regards to the government authorities: the strategy of active cooperation, and the strategy of limited cooperation.*

**Keywords:** *Non-governmental organizations, International consulting activity, Intergovernmental organizations, Strategies of NGOs, Sociology of international relations, Resource support of NGOs, Expert interview, Consultative status, ECOSOC, Russian NGOs*

Целью данной статьи является выявление стратегий взаимодействия государственных органов Российской Федерации с неправительственными организациями (НПО), вовлеченными в международную консалтинговую деятельность. Новизна авторского подхода к социологическому исследованию, результаты которого частично отражены в тексте, заключается в том, что, во-первых, его объектом выбраны российские НПО, имеющие консультативный статус при ЭКОСОС ООН. Во-вторых, в качестве исследовательского метода применен метод опроса, а именно экспертное интервью. Весной 2015 г. автором статьи в Санкт-Петербурге и Москве были опрошены 12 респондентов, отобранные методом снежного кома из числа руководителей и сотрудников российских НПО и дипломатов. В-третьих, предмет исследования составляет консалтинговая деятельность изучаемых организаций.

Неправительственные организации – наиболее общий термин, применяемый для обозначения некоммерческих структур частного характера. Те из них, которые действуют на международной арене, нередко называют международными неправительственными органи-

зациями (МНПО). Они являются добровольными, не преследующими целей получения прибыли объединениями граждан или организаций из нескольких стран. Примеры таких организаций: Ассоциация международного права, Комитет по исследованию космического пространства, Международный союз велосипедистов, Международное оптическое общество [6: с. 80].

Современный мир открывает для НПО широчайшие возможности международного сотрудничества. Оно осуществляется в самых разных формах, среди них: непосредственный выход на международную арену, установление партнерских связей с организациями из других стран, создание международных ассоциаций. Одной из наиболее важных форм является установление связей с международными неправительственными организациями (МНПО). В частности, в Организации Объединенных Наций неправительственным организациям предоставляется консультативный статус при Экономическом и социальном совете (ЭКОСОС), ЮНЕСКО также присваивает некоторым организациям консультативный статус, а также устанавливает статус ассоциативного члена. Совет Европы перевел организации, ранее имевшие

консультативный статус, в разряд «участников». Статусом участника в Совете Европы обладают около 400 НПО, что дает им возможность засесть в руководящих комитетах, парламентских комитетах и Комитете местных и региональных властей [5: с. 81]. Не смотря на различие в официальных формулировках, фактически речь идет о модификациях консультативного статуса. Предоставление консультативного статуса – это юридическое действие, устанавливающее форму взаимоотношений ММПО и НПО, дающую легальную возможность НПО участвовать в различных видах деятельности ММПО. Таким образом для неправительственных организаций открываются каналы коммуникации с международными акторами. НПО получают возможность взаимодействовать с официальными лицами международной организации, принимать участие в работе ее органов, распространять информацию по каналам ММПО и др. Получение официального статуса включает НПО в обсуждение вопросов, представляющих интерес для соответствующей ММПО и ее государств-членов. НПО могут акцентировать внимание на отдельных аспектах социальной, экономической, а иногда и политической жизни, предлагать включить в повестку дня те или иные вопросы, влиять на принятие решений, а в отдельных случаях даже опосредованно участвовать в принятии решений.

Консультативный статус как форма взаимодействия с НПО впервые была использована в Организации Объединенных Наций. Статья 71 Устава ООН возлагает обязанность по проведению консультаций с НПО на ЭКОСОС [1]. С первых своих сессий ЭКОСОС включает вопросы консультативного сотрудничества с НПО в свою повестку дня. Количество организаций, получающих консультативный статус при ЭКОСОС, постоянно возрастает. В настоящее время (ноябрь 2015 г.) 148 организаций имеют общий консультативный статус при ЭКОСОС, 3272 обладают специальным консультативным статусом и 988 организаций занесены в так называемый реестр. Различие между тремя видами консультативного статуса устанавливается ЭКОСОС, определяется тем, насколько цели неправительственных организаций совпадают с целя-

ми деятельности ООН и тем, насколько они действительно вовлечены в достижение целей. Организации общего консультативного статуса имеют наиболее широкий круг полномочий по участию в работе органов ООН, включая и возможность влиять на повестку дня их органов.

За примерно 70 лет существования консультативного статуса содержание отношений между ММПО и НПО эволюционировало от простейших форм информационного обмена до включения неправительственных международных игроков в структуры и процессы так называемого глобального управления. Деятельность НПО охватывает все больше сфер международной жизни. Первоначально НПО занимались такими проблемами, как права человека, деколонизация и развитие; со временем НПО начали активно включаться в экозащитную деятельность. Сегодня НПО на международной арене принимают участие в обсуждении и решении всевозможных проблем, в том числе и тех, которые связаны с национальной и международной безопасностью, вопросами миротворчества.

Эпизодические контакты гражданских организаций с органами межправительственных структур сменились интенсивным институционализированным взаимодействием, что позволило, например, М. Ральману рассматривать НПО как элемент «внутреннего институционального дизайна» международных организаций [4: с. 70]. Смысл данного высказывания состоит в том, что НПО понимаются как своеобразные составные части межправительственных структур. Социологический подход к неправительственным акторам позволяет нам выдвинуть следующую гипотезу: НПО являясь, с одной стороны, специфической частью международных структур, с другой стороны остаются «элементами внутреннего дизайна» гражданского общества той страны, где они созданы, или зарегистрированы, или ведут свою деятельность. В связи с этим соответствующее государство (а именно его органы или иные уполномоченные структуры) выстраивает определенную линию поведения по отношению к НПО, которые в свою очередь формируют стратегии взаимодействия с государственными органами.

В научной литературе встречаются различные определения понятия «стратегия». Они отличаются друг от друга в зависимости от области знания, где используются, но, в целом, используется наиболее общее значение. Приведем удачный, на наш взгляд, пример определения, в соответствии с которым «стратегия представляет собой замысел, однонаправленный вектор, ориентированный на достижение определенных результатов, рассчитанный на длительный исторический период, обусловленный не сиюминутными соображениями или временно возникающими ситуациями, а фундаментальными национальными интересами» [7: с. 54]. Авторы данного определения отмечают, что существуют различные варианты толкования стратегии. Стратегия может рассматриваться и как замысел, вне зависимости от того, оформлен он документально, или нет, и как определенный инструмент управления [7: с. 55].

Понятие «стратегии» применяется в социологии. В частности, П. Бурдьё говорит, что стратегия не относится к бессознательным процессам, она всегда осознается, хотя и не является рационально просчитанным действием. Французский социолог считает, что стратегия – «продукт практического чутья» [3: 107]. Рассматривая положения концепции Бурдьё о коммуникативных стратегиях, Д. Деянов выдвигает предположение о том, что агент, чью стратегию мы рассматриваем, не сам ставит цели, а «цели находят его».

Современные стратегии учитывают тенденцию институционализации взаимосвязей НПО с другими международными акторами. Институционализация деятельности НПО на международной арене нашла отражение в ряде научных исследований. В частности, изучаются основные модели взаимодействия НПО и других акторов. Вполне убедительную объяснительную модель на примере сотрудничества НПО-ООН предлагает К. Мартенс. Он утверждает, что характер взаимоотношений гражданских структур и ведущей международной организации определяется общими особенностями процессов институционализации, тогда как «степень институционализации» зависит от индивидуальных особенностей орга-

низаций, получивших консультативный статус при ЭКОСОС [9: с. 8].

Автор настаивает на том, что внутренние факторы взаимодействия НПО и ООН объясняют основные различия в установках НПО. Таким образом, он приходит к следующему выводу: от того, как НПО представляют себя в ООН, зависят дальнейшие формы взаимодействия с организацией. В то время, как правила, которым должны следовать НПО, обладающие консультативным статусом, – всего лишь совокупность формальных положений, обеспечивают доступ НПО на международную арену [9: с. 8].

М. Ральман выделяет несколько вариантов взаимодействия НПО международной организацией на примере ООН: вовлеченность на руководящем уровне (вовлеченность в менеджмент организации); вовлеченность на низовом уровне (вовлеченность в программы и проекты организаций системы ООН); представленность НПО в ООН и включенность в ее деятельность (распространение информация, функция наблюдателя в ООН); непосредственное участие в деятельности ООН (участие не только в проводимых ООН программах, но и непосредственное участие в глобальном управлении) [4: с. 70].

Исследователь выделяет три составных части ООН: бюрократию (Секретариат), для которого целью является успешное и эффективное выполнение своей миссии; сообщество государств, интересы которого заключаются в том, чтобы осуществлять менеджмент международной организации и вести переговоры; государства по отдельности, которые стремятся достичь существенных преференций и решить свои внутренние политические задачи. При этом, каждая из этих частей ООН становится самостоятельным актором во взаимодействии с НПО, которые осуществляют консалтинговую деятельность в ООН.

Далее рассмотрим процесс взаимодействия отдельных национальных государств с НПО, осуществляющими международную консалтинговую деятельность на примере российских консалтинговых НПО и российских государственных структур.

В 2015 году консультативным статусом при ЭКОСОС ООН обладала 61 российская непра-

вительственная организация. Из них 9 организаций имеют общий консультативный статус, 52 – специальный. Российские НПО работают в самых разнообразных сферах жизни общества. Они занимаются правозащитной деятельностью; поддержкой незащищенных групп населения, таких как инвалиды, дети, женщины; есть организации, деятельность которых связана с экологией; религиозные организации, и пр.

Государственные органы Российской Федерации довольно четко определили и последовательно проводят в жизнь единую линию в отношении НПО. Ее можно назвать линией ресурсной поддержки, которая подразумевает создание институтов (общественные палаты, советы при органах власти и пр.), выделение финансовых средств через президентские или региональные программы. Данная поддержка, в частности, способствует более активной деятельности российских НПО на международной арене.

Позиция государственных органов заключается в содействии российским НПО в сотрудничестве с международными межправительственными организациями, независимо от того, какую идейную позицию занимают (Инт. № 3). Как отмечали эксперты, деятельность российских НПО, работающих в международной сфере является стратегически важной для государства, поэтому, представители государственных органов активно взаимодействуют с ними. Для государства важно, чтобы российская экспертная точка зрения была представлена на международной арене. Как отмечали респонденты нашего интервью, представляющие государственные структуры, они, действительно, заинтересованы в том, чтобы большее количество организаций получали статусы при различных межправительственных организациях (Инт. № 5, 8).

В последние годы российские правительственные структуры выделяют финансирование на разнообразные проекты. В России существует ряд правительственных фондов, которые выделяют средства на проведение мероприятий, исследований, поездки. (Инт. № 1, 6, 7). Активную работу ведут Фонд поддержки публичной дипломатии им. Горчакова, учредителем которого является МИД РФ; Фонд «Русский мир»

(учредители – МИД РФ, Федерации и Министерство образования и науки Российской Федерации). Существует развитая система Президентских грантов для поддержки организаций гражданского общества. Эксперты отмечали, что они пользовались возможностями, которые предоставляют эти фонды и продолжают подавать заявки на финансирование проектов (Инт. № 1, 7).

Формы сотрудничества государственных структур и НПО различны. Российские НПО выступают в роли экспертов не только на заседаниях в международных организациях, но и в различных правительственных мероприятиях. Будучи экспертами в различных областях, представители НПО участвуют в различных правительственных комиссиях, конференциях. Российские государственные структуры привлекают НПО к организации мероприятий. Например, МИД РФ сотрудничает с НПО по вопросам подготовки мероприятий ко дню 70-летия ООН. Российские НПО принимали активное участие в подготовке саммита Группы 8. Некоторые НПО даже выполняют государственные задачи. Примером такого взаимодействия является передача одной российской НПО функции подбора иностранных студентов, которые получают квоты на обучение в российских вузах.

Изначально, все НПО поставлены в равные условия по отношению к российским государственным структурам. Органы государственной власти осуществляют поддержку всем НПО вне зависимости от сферы деятельности НПО, программ, которые они проводят. Однако, по отношению к этой государственной линии НПО определяют свои стратегии, которые сводятся к двум основным: стратегия активного сотрудничества и стратегия ограниченного сотрудничества. В зависимости от цели организации, ресурсов, сферы деятельности, НПО придерживаются различных стратегий во взаимодействии с государственными структурами.

Рассмотрим стратегию активного сотрудничества НПО и государственных структур. Она направлена на побуждение государственных органов к определенным действиям по изменению ситуации с НПО, а именно приглашение представителей государств на крупные мероприятия,

передача предложений, инициация различных проектов, медиатизация событий. Примерами организаций, следующей данной стратегии являются Парус надежды, Диалог культур – единый мир, Национальный совет молодежных и детских объединений России.

Российские НПО, которые придерживаются данной стратегии, нацелены на тесное сотрудничество с государственными структурами. Представители российских НПО с такой стратегией выступают на пленарных заседаниях в международных межправительственных организациях, один эксперт даже рассказывал, как его позвали на правительственную сторону для обсуждения нужного вопроса (Инт. № 1, 5, 6, 7).

Приведем в качестве примера то, как действуют организации с такой стратегией в ЭКОСОС ООН. Чаще всего именно представители этих организаций выступают на заседаниях в ЭКОСОС ООН. В своих выступлениях на заседаниях различных комиссий, на заседаниях ЭКОСОС они представляют новые идеи, которые в дальнейшем распространяются через межправительственную организацию (Инт. № 1, 5, 7). Эксперты подчеркивают, что выступления на международной арене очень важны для формирования позитивного имиджа России.

Стратегия ограниченного взаимодействия с государственными структурами – это стратегия противоположная стратегии активного взаимодействия НПО с государственными структурами. Ограниченное взаимодействие вовсе не подразумевает под собой то, что организация будет противодействовать государственным службам, она просто не будет стремиться к взаимодействию. Это связано с тем, что деятельность организаций с такой стратегией, как правило, очень узко-специализирована.

Примерами таких организаций являются Санкт-Петербургский институт биорегуляции и геронтологии Северо-Западного отделения Российской академии медицинских наук, Неправительственный экологический фонд им. Вернадского, Центр профилактики наркомании.

Организации со стратегией ограниченного взаимодействия, как правило, занимаются какой-либо конкретной проблемой. Часто такие организации – это исследовательские центры,

или организации, которые уже имеют одного или двух партнеров за рубежом, с которыми они работают, проводят какие-то мероприятия (Инт. № 4, 5).

Взаимодействия таких организаций с государственными структурами ограничивается формальными моментами. Если мы говорим об организациях, которые имеют консультативный статус при ЭКОСОС ООН, это подготовка отчетов в министерство, получение уведомлений, другие бюрократические формальности. Фактически данные организации не взаимодействуют с государственными структурами (Инт. № 1, 2, 4). Тем не менее, нельзя не оценивать их важную роль для российского общества. Такие НПО ведут активную деятельность в рамках конкретной проблемы, часто выступают в роли экспертов в своей области. Они поддерживают взаимодействие с такими же профильными организациями в других странах.

Говоря об участии организаций с такой стратегией в международных межправительственных организациях, отметим, что эти российские НПО взаимодействуют не с основным органом ООН, отвечающим за контакты с НПО, – ЭКОСОС, а с конкретными организациями структуры ООН, например, ВМО, МАГАТЭ и др.

\*\*\*

Подведем итоги изложенному.

1. Одна из основных форм выхода НПО на международную арену – это взаимодействие с международными межправительственными организациями путем установления связей с ними. Со временем роль и функции, которые выполняют НПО изменялась. На сегодняшний день мы можем говорить о том, что НПО стали своеобразным связующим элементом между гражданскими обществами отдельных стран и мировым международными акторами, используя в качестве каналов взаимодействия международные межправительственные организации.

2. НПО остаются частью национального гражданского общества, так как они создаются и действуют в соответствии с законодательством конкретного государства. В связи с этим, государство выстраивает определенную линию поведения по отношению к НПО.

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДВИЖЕНИЯ

3. Государственные органы Российской Федерации проводят линию ресурсной поддержки российских НПО, которые занимаются международной деятельностью. Такая поддержка проводится в форме институциональной поддержки и финансовой поддержки НПО.

4. По отношению к этой государственной линии российские НПО придерживаются одной из двух стратегий поведения: стратегия активного взаимодействия и стратегия ограниченного взаимодействия.

5. Российские организации, которые придерживаются стратегии активного взаимодействия с национальными государствами взаимодействуют с основными органами ООН, готовят доклады в ЭКОСОС, активно участвуют в распространении информации ООН. Они представлены в ООН и активно включаются в ее деятельность. Те же организации которые придерживаются стратегии ограниченного взаимодействия с государственными структурами вовлечены в конкретные программы, которые проводят различные организации системы ООН, их деятельность носит узконаправленный характер.

### СПИСОК ИНТЕРВЬЮ

Интервью № 1, 16.03.2015, Санкт-Петербург, респондент – бывший руководитель

российской НПО, имеющей консультативный статус ЭКОСОС ООН, направление деятельности – образование.

Интервью № 2, 26.03.2015, Москва, респондент – руководитель российской НПО, имеющий консультативный статус ЭКОСОС ООН, направление деятельности – образование.

Интервью № 3, 27.03.2015, Москва, респондент – сотрудник МИД.

Интервью № 4, 23.03.2015, Санкт-Петербург, респондент – руководитель НПО, имеющий консультативный статус ЭКОСОС ООН, направление деятельности – здравоохранение.

Интервью № 5, 26.03.2015, Москва, респондент – директор НПО, имеющий консультативный статус ЭКОСОС ООН, направление деятельности – политические исследования.

Интервью № 6, 27.03.2015, Москва, респондент – руководитель НПО, имеющий консультативный статус ЭКОСОС ООН, направление деятельности – работа с инвалидами.

Интервью № 7, 27.03.2015, Москва, респондент – руководитель НПО, принимающей активное участие в деятельности ММПО, направление деятельности – социальные вопросы.

Интервью № 8, 20.05.2015, Москва, респондент – Сотрудник Федерального агентства по делам молодежи (дистанционно).

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Устав ООН. // Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (01.12.2015).
2. Виноградов В. Д., Савин С. Д. Демократизация в аспекте современных цивилизационных процессов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12: Психология. Социология. Педагогика. 2010. № 4. С. 254–259.
3. Деянов Д. Практические логики и коммуникативные стратегии // Критика и семиотика. Вып. 3/4, 2001. С. 106–115.
4. Кутейников А. Е. «Семья ООН»: старые и новые члены // Международные процессы. 2014. № 4. С. 66–77.
5. Кутейников А. Е. «Подлинная демократия» Совета Европы среди неисправных политических институтов европейских государств // Актуальные проблемы Европы. 2015. № 3. С. 69–92.
6. Кутейников А. Е. Международные межправительственные организации: социологический подход // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. № 4. С. 79–91.
7. Рыбаковский Л. Л., Хасаев Г. Р. Стратегия демографического развития России, понятие и содержание // Народонаселение. 2015. № 2. С. 52–63
8. Davies T. NGOs: A New History of Transnational Civil Society. London: Hurst and Company, 2013.
9. Martens K. NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation. Palgrave Macmillan, 2005.

10. Szazi E. NGO: Legitimate Subjects of International Law. Leiden University Press, 2012.
11. The United Nations at the Millennium: The Principal Organs / Ed. P. Taylor, A. Groom. London, New York: Continuum, 2000.

## REFERENCES

1. Ustav OON. // Rezhim dostupa: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (01.12.2015).
2. Vinogradov V. D., Savin S. D. Demokratizatsiya v aspekte sovremennykh tsivilizatsionnykh protsessov // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 12: Psikhologiya. Sotsiologiya. Pedagogika. 2010. № 4. S. 254–259.
3. Deyanov D. Prakticheskie logiki i kommunikativnye strategii // Kritika i semiotika. Vyp. 3/4, 2001. S. 106–115.
4. Kuteinikov A. E. «Sem'ya OON»: starye i novye chleny // Mezhdunarodnye protsessy. 2014. № 4. S. 66–77.
5. Kuteinikov A. E. «Podlinnaya demokratiya» Soveta Evropy sredi neispravnykh politicheskikh institutov evropeiskikh gosudarstv // Aktual'nye problemy Evropy. 2015. № 3. S. 69–92.
6. Kuteinikov A. E. Mezhdunarodnye mezhpravitel'stvennye organizatsii: sotsiologicheskii podkhod // Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii. 1999. № 4. S. 79–91.
7. Rybakovskii L. L., Khasaev G. R. Strategiya demograficheskogo razvitiya Rossii, ponyatie i sodержanie // Narodonaselenie. 2015. № 2. S. 52–63.
8. Davies T. NGOs: A New History of Transnational Civil Society. London: Hurst and Company, 2013.
9. Martens K. NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation. Palgrave Macmillan, 2005.
10. Szazi E. NGO: Legitimate Subjects of International Law. Leiden University Press, 2012.
11. The United Nations at the Millennium: The Principal Organs / Ed. P. Taylor, A. Groom. London, New York: Continuum, 2000.