Международные процессы, Том 14, № 4, сс. 30–48
DOI 10.17994/IT.2016.14.4.47.3

ТРАНСНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ*

АЛЕКСАНДР КУТЕЙНИКОВ, ЕЛЕНА МОСКАЛЬЧУК
Санкт-Петербургский государственный университет

Резюме

Цель статьи заключается в том, чтобы объяснить взаимосвязь между расширением сфер деятельности НПО и особенностями эволюции Организации Объединенных Наций. Теоретическая новизна работы состоит в выявлении трех элементов неформальной управленческой структуры ООН и объяснении процесса транснационализации деятельности НПО. Эмпирическую базу исследования составляют результаты социологических опросов методом полуструктурированного интервью, а также консультативных бесед, проведенных в 2013–2015 годах и в 2016 году. В числе 38 экспертов представлены руководители и сотрудники неправительственных организаций с консультативным статусом при ЭКОСОС, служащие и интерны ООН, лица, работающие в органах ООН в личном качестве, дипломаты, исследователи.

Авторы статьи приходят к выводам о том, что предоставление НПО консультативного статуса при ЭКОСОС не только выступило фактором формирования их международной правосубъектности, но и создало условия для международной институционализации всего неправительственного сектора.ООН, осуществляя волю государств-членов,приняла на себя функцию содействия развитию НПО и предоставила им площадки и каналы выхода на международную арену, в результате чего они консолидировались в отдельный класс международных субъектов. Вследствие эффекта бумеранга, описанного М. Кек и К. Сиккинг, НПО стали оказывать обратное влияние на государства, а также на саму ООН, в частности, инициировать расширение сферы ее интересов, влиять на формирование так называемых идей ООН, подключаться к программам и проектам по всем направлениям деятельности. В результате в ООН наряду с «формальным управленческим треугольником», образуемым Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Секретариатом, сложился «неформальный управленческий треугольник» вершины которого образуют: первую – государства-члены, вторую – органы ООН и третью – НПО, обладающие консультативным статусом при ЭКОСОС, а также другие негосударственные акторы. При явной институтуциональной слабости этой третьей вершины, в плане своего влияния она обладает серьезными возможностями и, в частности, служит каналом, обеспечивающим воздействие транснациональных игроков на систему ООН.

Ключевые слова:

неправительственные организации; консультативный статус; негосударственные акторы; ООН; ЭКОСОС; транснациональные структуры.

*Основная часть публикации подготовлена в ходе поддержанного РГНФ научного проекта № 13-07-00020. Заключительная часть статьи написана в ходе выполнения работ по гранту РНФ № 16-18-10315 в Санкт-Петербургском государственном университете. Социологический опрос методом полуструктурированного интервью (28 респондентов) и консультативные беседы (12 респондентов) с руководителями и сотрудниками (ныне действующими и работавшими в прошлом) в НПО с консультативным статусом при ЭКОСОС, служащими и волонтерами отделения ООН в Женеве, дипломатами, лицами, работающими в органах ООН в личном качестве, исследователями проводились в 2013-2015 годах в Москве, Санкт-Петербурге и Женеве; в 2016 г. – в Женеве. В обработке материалов интервью и подготовке публикации принимал участие доц. СПбГУ С. Д. Савин.

Для связи с автором / Corresponding author:
Email: alex.kuteynikov.sociology@gmail.com

Современные тенденции перераспределения ролей между субъектами международно-политической сферы обусловливают повышение научного интереса к неправительственным организациям (НПО), вовлеченным в международные связи. Они, как и другие негосударственные акторы, в ситуации количественного роста и интенсификации международных контактов принимают на себя более существенный объем функций, а круг их полномочий непрерывно расширяется.Однако повышенное внимание к НПО связано также и с тенденциями развития методологии международных исследований. Становящиеся вновь популярными теории гражданского общества и культурной гегемонии А. Грамши[1], мирового общества английской школы международных отношений [Guide 2014] способствуют смещению фокуса исследований с внешней политики государств, дипломатии и других межправительственных форм их взаимодействий на социальные аспекты явлений и процессов. Как следствие, они выводят на проблематику негосударственной составляющей международных отношений и мировой политики. Кроме того, ряд интересных и отчасти неожиданных открытий, касающихся НПО, получен в результате прикладных социологических исследований ООН и других многосторонних структур[2].

Цель данной статьи заключается в том, чтобы объяснить взаимосвязь между расширением сфер деятельности НПО и особенностями эволюции Организации Объединенных Наций. Теоретическая новизна работы состоит в выявлении трех элементов «неформальной управленческой структуры» ООН и объяснении феномена «транснационализации» деятельности НПО.

1

Организацию Объединенных Наций с полным правом можно считать колыбелью НПО. Ее Устав представляет собой первый международно-правовой документ, содержащий термин «неправительственная организация» (Статья 71). Ранее подобные структуры называли, например, «организациями частного характера» [Казанский 1897: 490], «волонтерскими агентами» [Martens 2002: 272]. Их предыстория уходит в далекое прошлое, к ним «ретроспективно» относят даже средневековые монашеские ордена. Однако организации, позднее получившие название НПО, в массовом порядке стали складываться в последней трети XIX века, некоторые из них сразу же вышли на мировую арену, а в начале XX века они уже представляли собой большую группу международных игроков [Annuaire 1909]. Первоначальные идеи и проекты ООН в США и Великобритании разрабатывались негосударственными структурами. Представители 42 частных организаций США были приглашены консультировать американскую делегацию на учредительной конференции ООН в Сан-Франциско [Davies 2013: 130]. Заседая в отдельном помещении, они могли довести свои предложения до участников переговоров через делегатов или сотрудников секретариата [The United 2000: 273]. Несколько других организаций международного характера пытались повлиять на ход обсуждения проекта Устава. Поднимался даже вопрос о предоставлении Всемирной федерации профсоюзов места в Генеральной Ассамблее, Совете Безопасности и ЭКОСОС [KoffiEhui 2014: 70], однако большинство участников переговоров не поддержали идею включения неправительственных структур в состав ООН в качестве

[1] «Тюремные тетради» А. Грамши полностью переведены на английский язык и в 2011 г. изданы с комментариями Колумбийским университетом [Gramsci 2011].

[2] Например, метод опроса экспертов в форме интервью использовался в ходе реализации Проекта интеллектуальной истории ООН (UN Intellectual History Project). Его авторы пришли к выводам о существовании т. н. третьей ООН, представляющей собой совокупность «частных голосов», существенно влияющих на формирование основных идей международной организации [Jolly and all 2009]. Социологическое исследование НПО с применением полуструктурированных интервью осуществил К. Мартенс [Martens 2005].

равноправных с государствами членов. Как компромиссный вариант, ЭКОСОС был наделен полномочиями проводить консультации с НПО, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию [Koffi Ehui 2014: 87]. Возможно, «латентный политический заказ» состоял в том, чтобы вывести на международную арену гражданские силы, образующие своего рода противовес влиятельным международным профсоюзным федерациям и другим объединениям левого толка.

2

Устав ООН не содержит характеристик НПО, за единственным исключением: в нем зафиксировано различие международных (МНПО) и национальных организаций. С первыми из них ЭКОСОС имеет полномочия консультироваться без дополнительных условий, тогда как взаимодействия со вторыми предполагались только в случае необходимости и после консультаций с соответствующими правительствами[3]. На протяжении примерно 50 лет ЭКОСОС выстраивал отношения преимущественно с МНПО. Представители академического сообщества, обращавшиеся к тематике негосударственных игроков, сосредоточивали внимание в своих исследованиях именно на этой группе структур. В научном плане МНПО и международные межправительственные организации часто толковались как два вида одного класса организаций. Такой подход в настоящее время уступает более четкому разделению, однако полностью не преодолен, что мешает адекватному пониманию природы как одних, так и других организаций.

Развитие неправительственного сектора и изменение нормативных рамок сотрудничества ООН с НПО к середине 1990-х годов привели к почти полному уравниванию статусов международных и *не*международных организаций. Вместе с этим и термин МНПО стал замещаться другими: «международно-ориентированные», «действующие на международной арене» или просто «неправительственные организации». В настоящее время признано, что международно-ориентированные НПО могут быть организованы и действовать «на местном, национальном или международном уровнях» [NGO involvement 2007: 2]. В последние годы в употребление вошел термин «транснациональные НПО» [Evaluating 2010; Pishchikova 2006; Trommer 2011], однако он применим лишь к части организаций неправительственного сектора. Представляется, что действительное состояние международного неправительственного сектора более точно отражено в терминах «транснациональные сети НПО» [Nelson 1996; Hudson 2001], международные «коалиции НПО» [Katz; Anheier 2005: 241].

П. А. Цыганков выделяет три основных подхода к определению и установлению объема понятия «международная неправительственная организация»: узкий, расширенный, широкий. В соответствии с первым подходом к МНПО относят только некоммерческие общественные организации, имеющие соответствующий юридический статус. При расширенном подходе дополнительно в состав класса МНПО включают транснациональные корпорации и другие коммерческие структуры. Наиболее широкий подход, названный Цыганковым политико-социологическим, позволяет отнести к разряду МНПО любых негосударственных коллективных акторов, способных оказывать влияние на международно-политическую систему [Цыганков 2013: 8]. Широкий подход разделяет, например, Г. Кэрей, полагая, что категория НПО включает в себя все объединения: либеральные и гражданские, а также нелиберальные и негражданские, – не являющиеся частью правительства, но влияющие на общество [Carey 2012: 10, 14]. Таким образом, бизнес-ассоциации, группы давления и лоббирования интересов, муниципалитеты, организации, созданные региональными и локальными органами власти, также могут быть отнесены к НПО.

[3] Устав ООН. URL: http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-x/index.html (дата обращения 08.03.2016).

Разброс научных трактовок НПО обусловлен, с одной стороны, разнообразием организационных структур вообще и негосударственных форм социальных объединений в частности, с другой стороны, наличием сходств у организаций разных типов в их составе, целях, сферах деятельности, степени свободы поведения и т. п. К этому следует добавить слабую разработанность и расхождение понятийных аппаратов международных документов в отношении данного вида организаций.

При значительном различии охарактеризованных подходов в каждом из них ядро класса НПО составляют структуры, фактически соответствующие критериям, предложенным ЭКОСОС. В любом случае, если речь идет об ООН, единственным корректным подходом является первый. В русле именно этого подхода, как правило, даются и наиболее известные определения НПО. Суммируя их, предложим следующую дефиницию. **Неправительственной организацией**, функционирующей на международной арене, по общему правилу, является *добровольная целевая группа людей (первичная организация) или группа других организаций (вторичная организация) из нескольких стран, не зависящая от государств, юридически оформленная, имеющая постоянные руководящие органы, осуществляющая деятельность по достижению общественно значимых целей международного характера, не ставя задачу получения прибыли.*

Рассмотрим основные признаки НПО. ***Независимость от государства*** включает в себя и административно-управленческую, и финансовую независимость [Szazi 2012: 31]. *Комитет по неправительственным организациям ЭКОСОС*[4] в процессе изучения организаций, претендующих на консультативный статус, особенно тщательно проверяет источники их финансирования. Выявление государственной поддержки даже в минимальных размерах может послужить причиной отказа в предоставлении консультативного статуса (Респондент 1, Р-1). Наличие в составе организаций государственных чиновников допускается в том случае, если они не проводят линию государства и не используют государственные ресурсы и управленческие механизмы [Martens 2002: 272, 280]. Тем не менее известно, что НПО часто прибегают к государственной поддержке. В ЭКОСОС действует правило, что НПО с консультативным статусом должны заявить в Комитет по неправительственным организациям о поступлении им средств или других ресурсов от государства, причем эти ресурсы должны предназначаться только для достижения целей, совпадающих с целями ООН [Szazi 2012: 32]. В Российской Федерации финансирование некоторых международных проектов НПО ведется открыто через государственные фонды или программы, средства распределяются по итогам конкурсных процедур.При этом, как выявили наблюдения авторов данной статьи и ответы некоторых респондентов, российские органы власти оказывают НПО поддержку в выходе на международную арену, не обязывая их придерживаться прогосударственных позиций. В ряде случаев помощь получают критично настроенные по отношению к власти силы (Р-2). Организации западных стран, как правило, финансируются из источников, связь которых с государствами либо носит опосредованный характер, либо тщательно вуалируется (Р-3). При этом некоторые зарубежные респонденты нашего исследования считают получение средств от государства абсолютно недопустимым для НПО (Р-4).

Добровольность объединения в организацию относится к сложноустанавливаемым признакам, поскольку грань между самостоятельностью и принуждением является весьма неопределенной. Несмотря на то что многие НПО усиленно декларируют свою независимость, они часто подчиняются воле государств, их служб безопасности (Р-3). Известны структуры, напрямую созданные или направляемые политиче-

[4] Вспомогательные органы ЭКОСОС. Комитет по неправительственным организациям. URL: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/ngo_committee.shtml (дата обращения 04.04.2016).

скими партиями, религиозными орденами, движениями, наподобие «зеленых» или феминистских, бизнесом и даже криминальными структурами. [NGO involvement 2007: 7]. Не следует исключать и различные формы внешнего воздействия на поведение организаций или их членов, которые выглядят абсолютно самостоятельными (P-5). Хотя подлинные каналы управления, связи, источники финансирования организации обычно не афишируется, тем, кто работает с НПО, они в принципе известны (P-6). Г. Кэрей даже предлагает классифицировать НПО по субъектам, инициирующим создание или финансирующим организации, выделяя независимые, донорские и созданные государствами НПО, причем, по мнению автора, первый класс встречается реже всего [Carey 2012: 10, 14].

Юридическая оформленность предполагает наличие правосубъектности или потенциальную возможность наделения организации правосубъектностью. *Правосубъектность НПО* имеет внутригосударственный характер [Кузнецова 2001: 30]. Юридический статус НПО, предоставление возможности создания организаций с иностранным участием, допущение деятельности иностранных и международных НПО на территории суверенного государства – все эти вопросы относятся к компетенциям самого государства. Утверждения отдельных авторов о том, что НПО обладают особой или частичной международной правосубъектностью [Джантаев 2014: 292], требуют, на наш взгляд, оговорок и пояснений, хотя, действительно, отдельные положения об НПО содержатся в международных конвенциях и других документах, они упоминаются в решениях международных квазисудебных органов [Szazi 2012: 75-142]. Например, модальности неправительственных субъектов были зафиксированы в документах Форума ООН по лесам. Однако и в этом случае рекомендации форума не носят обязывающего характера (P-7), что подчеркивается даже в формулировках названий резолюций, принимаемых ГА ООН по итогам сессий форума[5]. В настоящее время полномочия НПО в Форуме сокращены (P-7).

Наличие постоянных органов свидетельствует о стабильности организационной структуры, что позволяет отличать НПО от спонтанных форм организации граждан. Ротация состава органов управления рассматривается как важный элемент демократизма организации. Вопрос об ***общественной значимости и международном характере целей*** в ООН решается так: цели организаций, наделяемых консультативным статусом, должны соответствовать целям ООН, а направления деятельности совпадать с направлениями работы ЭКОСОС.

Отсутствие задач извлечения прибыли представляет собой сугубо формальный признак. Известно, что многие НПО получают доход, не попадающий под определение прибыли, а законодательство ряда стран лишь частично ограничивает экономическую деятельность некоммерческих структур (P-8). По общему правилу, в НПО доход не может быть распределен между членами или учредителями организации, как это происходит, например, в акционерных компаниях. При этом отмечено, что ряд некоммерческих организаций ориентирован на содействие своим членам в получении прибыли и других материальных выгод. Кстати, первой НПО, наделенной консультативным статусом при ЭКОСОС, стала Международная торговая палата [NGO diplomacy 2008: vii].

В реальности НПО существенно отличаются от идеальной модели и по этому, и по другим параметрам. Для обозначения «отклоняющихся вариантов» устоялись понятия, первоначально, по-видимому, носившие иронический характер: коммерческая НПО (*commercial NGO, CONGO*), правительственная неправительственная

[5] См., например: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 17 декабря 2007 года [по докладу Второго комитета (A/62/419 (Part I))] 62/98. Не имеющий обязательной юридической силы документ по всем видам лесов. URL:http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/469/67/PDF/N0746967.pdf?OpenElement (дата обращения 07.06.2016).

организация (*government-owned NGO, GONGO*), инициированная правительствами НПО (*government-run and initiated NGO, GRINGO*), партийная НПО (*party NGO, PANGO*), «карманная» НПО (*my own NGO, MONGO*) [Subcontracting peace 2005].

3

Развитие консультативного сотрудничества ООН с неправительственными организациями прошло несколько этапов. В течение первого из них (1946 – конец 1960-х годов) ЭКОСОС, имея по Уставу ООН мандат только на координацию межгосударственного сотрудничества, решил довольно сложный комплекс задач, направив в конструктивное русло энергию негосударственных акторов. При этом некоторые из них обладали значительным влиянием, так как пользовались поддержкой ведущих мировых держав. На процессе и результатах создания связей ООН-НПО сказывалось противостояние западного и восточного блоков. Например, под давлением США консультативный статус получила Американская федерация труда, вскоре попавшая под влияние Пентагона и ЦРУ и превратившаяся в инструмент дестабилизации ряда стран и общественных движений[6].

В документах ЭКОСОС вырабатывались и уточнялись критерии, по которым ту или иную организацию следовало относить к неправительственным, создавались нормативные основы взаимодействия ООН и НПО. На второй сессии ЭКОСОС[7] в 1946 г. был в общих чертах разработан алгоритм консультаций с организациями и учрежден *Комитет по проведению мероприятий для консультаций с неправительственными организациями*, первоначально состоявший из Председателя ЭКОСОС и пяти членов. В 1948 г. была сформирована Конференция неправительственных организаций, имеющих консультативный статус (Конго). В настоящее время она представляет собой своеобразную «НПО неправительственных организаций», действующую внутри ООН. Она имеет членский характер, особые процедуры работы, руководящие органы, взносы и другие атрибуты организации [Walkerand, Thompson 2008: 43]. Сотрудничество НПО с ООН не ограничивалось взаимодействием через ЭКОСОС. В 1947 г. Генеральная Ассамблея ООН допустила НПО к обсуждению вопросов своей повестки дня, в 1950 г. были определены формы взаимодействия с ее Комитетами и Комиссиями[8]. Резолюция ЭКОСОС 509 (XVI) 1953 авторизовала доступ представителей НПО в помещения ООН и к информации, которая там хранится.Таким образом, сформировалась вполне эффективная модель консультаций и определились три основные формы консультативных взаимоотношений ООН и НПО. К концу первого периода число организаций, имевших консультативный статус, достигло 377.

Второй этап (конец 1960-х – середина 1990-х годов) характеризуется уточнением прав НПО, обладающих тем или иным из трех видов консультативного статуса[9], отработкой алгоритмов их взаимодействий с ООН. С 1968 по 1995 г. консультативный статус был предоставлен 69 организациям, а с 1981 по 1995 г. – 242 НПО. Количественный рост сопровождался изменениями в поведении НПО, они стали оказывать инициирующее воздействие на ООН, что

[6] 1962–1979: The AFL–CIO and Trade Union Counterinsurgency // Voltaire Network. URL: http://www.voltairenet.org/article30046.html (дата обращения 07.06.2016); LabariqueP. AFL–CIOou AFL–CIA ?URL: http://www.voltairenet.org/article14074.html (дата обращения 07.06.2016).

[7] Report of the Committee on arrangements for consultation with non–governmental organizations approved by the Council on 21 June 1946 (document E/43/Rev.2).

[8] ECOSOC Resolution 288 (X), Review of consultative arrangements with non–governmental organizations, 27 February 1950 (document E/RES/288(X)). URL: https://documents–dds–ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/138/73/img/NRO13873.pdf?OpenElement (дата обращения 11.07.2016).

[9] ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), Arrangements for consultation with non–governmental organizations, 29 May 1968. URL: https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31832.html (дата обращения 22.08.2016).

позволяет К. Мартенсу утверждать о прохождении «поворотной точки» взаимоотношений ООН с НПО [Martens 2005: 9]. Например, встреча представителей НПО, экспертов по окружающей среде и политических лидеров в мотеле «Фунэ» (*Founex*) в Швейцарии дала старт подготовке *Доклада Фунэ об окружающей среде и развитии* [NGOdiplomacy 2008: vii], из которого выросла *Конференция ООН по окружающей среде и развитию* – первая из так называемых глобальных конференций. На Стокгольмской конференции, стартовом, официальном мероприятии по подготовке глобальной конференции, присутствовали посланцы 250 НПО. На самой же конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г. было представлено около 1400 организаций. Отдельный фо-

Таблица 1

Вида консультативного статуса НПО при ЭКОСОС ООН[10]

Вид статуса	Кол-во организаций	Основные условия предоставления статуса	Примеры
Общий консультативный статус	148	Деятельность организации соответствует всем или многим направлениям деятельности ООН	Международнаяассоциация «Знание»; Российский фонд мира; Care International; International Trade Union Confederation; Greenpeace International.
Специальный консультативный статус	3271	Деятельность организации соответствует одному или нескольким направлениям деятельности ООН	Международный совет российских соотечественников; Международный благотворительный общественный фонд «Диалог культур — единый мир»; Amnesty International; Association of Women for Action and Research; Geneva International Peace Research Institute (GIPRI).
Реестр	988	Целесообразность предоставления статуса признана Генеральным секретарем ООН	Всероссийский научно-исследовательский институт автоматики им. Духова; Committee on Space Research; European Atomic Forum.

Таблица 2

Полномочия НПО, обладающих разными видами консультативного статуса, по резолюции ГА ООН 1996/31[11]

Вид статуса	Участие в заседаниях ЭКОСОС	Письменные заявления	Устные выступления на заседаниях ЭКОСОС	Участие в работе комиссий ЭКОСОС	Выдвижение предложений по повестке дня	Выступления на сессиях ГА ООН	Участие в подготовке и работе конференций ООН; доклады на конференциях
Общий консультативный статус	+	+	+	+	+	+	+
Специальный консультативный статус	+	+	+	+	-	-	+
Реестр	+	+	-	+[12]	-	-	+

[10] ECOSOC Resolution 1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 July 1996. URL: http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm (дата обращения 11.07.2016).

[11] ECOSOC Resolution 1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 July 1996. URL: http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm (дата обращения 11.07.2016).

[12] По приглашению Генерального секретаря ООН.

рум, обсуждавший те же вопросы, собрал более 25 000 человек из 167 стран. В последующих глобальных конференциях ООН по другой проблематике НПО также принимали действенное участие.

Третий, современный, этап развития связей НПО-ООН отсчитывается с середины 1990-х годов. В июле 1996 г. по итогам трехлетних переговоров были введены новые правила проведения консультаций между ЭКОСОС и неправительственными организациями, обновлены положения, касающиеся трех видов консультативного статуса (Табл. 1, 2).

В резолюции 1996/31 зафиксированы «стандартные» условия для аккредитации неправительственных организаций на конференциях ООН, упрощен процесс подачи заявлений для получения консультативного статуса. Важнейшей новеллой стало предоставление национальным НПО права обращаться с просьбой о предоставлении им консультативного статуса[13], что фактически сняло различие между международными и немеждународными организациями, существовавшее на протяжении полувека. Другая резолюция этой же сессии рекомендовала Генеральной Ассамблее рассмотреть вопрос о более широком вовлечении НПО в работу ООН[14]. Впоследствии в рамках *Рабочей группы Генеральной Ассамблеи по укреплению системы ООН* была создана подгруппа по неправительственным организациям, работа группы продолжается и в настоящее время[15].

Третьему периоду свойственно значительно расширение числа НПО, получивших консультативный статус, нежели раньше. В настоящее время ежегодно более 100 организаций устанавливают связь с ЭКОСОС, тогда как в 1980-х годах таковых было на порядок меньше [Stephenson 2000: 283]. Опережающими темпами растет число НПО, ориентированных на проблематику развивающихся государств, в особенности стран Юга. При этом нередко те, кто создают в такие организации или работают в ней, являются представителями развитого Севера, а штаб-квартиры нередко базируются в США или благополучных европейских странах (P-13). Рост численности НПО, имеющих различные виды консультативного статуса при ЭКОСОС, отражен на Рис. 1.

4

НПО, аффилированные с ООН, образуют небольшой сегмент всех неправительственных организаций, участвующих в международной деятельности. Численность последних, по данным Союза международных ассоциаций, в 2015 г. составила около 60 000 [Yearbook 2015]. Эти данные, скорее всего, недостоверны, поскольку основаны на информации, предоставленной самими НПО. Составители Ежегодника выделяют даже категорию «усопших организаций», о которых за 10 последних лет не поступало каких-либо сведений. Тем не менее показательным является порядок численности – десятки тысяч организаций.

Для совокупности качественных изменений НПО в современной литературе часто используется термин «*НПОизация*» [Lang 2012; NGOization: Complicity, Comtradictionsand Prospects 2013; Kamat 2004; Saxonbergand Jacobsson 2013; Москальчук 2016]. НПОизация состоит из нескольких «субпроцессов», среди которых выделим: изменение функций организаций, стратификация класса НПО, непосредственное участие НПО в оперативной деятельности ООН.

Изменение функций НПО связано с тем, что они включились в те сферы деятельности, которые ранее их не интересовали или

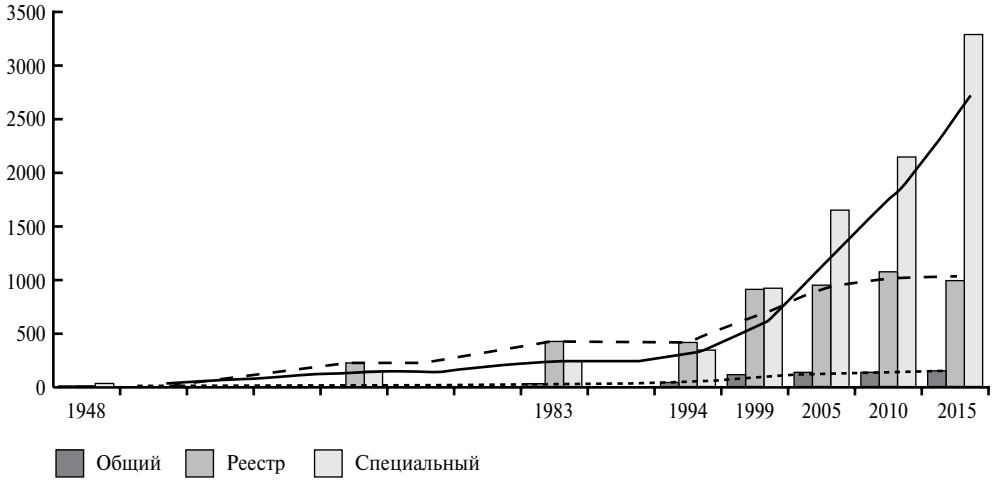
[13] Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 July 1996. ECOSOC Resolution E/RES/1996/31. URL: http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm (датаобращения 11.07.2016).

[14] Non-governmental organizations.Economic and Social Council Resolution E/RES/1996/297. URL: http://www.un-documents.net/1996-297.htm (дата обращения 26.07.2016).

[15] Департамент общественной информации. Неправительственные организации. Вопросы и ответы. URL: http://www.un.org/ru/civilsociety/ngo/faq.shtml(дата обращения 07.06.2016).

Рисунок 1

Численность НПО с различными категориями консультативного статуса при ЭКОСОС[16]



были им недоступны. На национальном уровне они занялись вопросами образования, здравоохранения, социального обеспечения работников предприятий, которые в результате приватизации, свойственной и бывшим странам соцлагеря, и странам капитализма, были переданы в частные руки.

На международном уровне произошло подключение НПО к содействию демократии и демократизации, мониторингу политических процессов, помощи в развитии, участию в миротворчестве, миростроительстве и так называемом государствостроительстве, разоружению. К трем основным функциям НПО – адвокатская, сервисная и консультативная – добавилась функция *канала «проводки» финансовых средств и иных ресурсов* от доноров реципиентам и распределения их между получателями. Звездный час НПО в этом виде деятельности приходится на 1990-е годы. За этот период только фонды США, по неполным данным, провели через НПО более 1,5 млрд долл. на различные программы, главным образом касающиеся демократии, прав человека, развития в бывших социалистических и развивающихся странах. Общий объем ресурсов, прошедших по каналам НПО в последнее десятилетие XX века, удвоился по сравнению с 1980-ми годами. В настоящее время программы любых видов помощи, реализуемые национальными или международными структурами, предусматривают, что по крайней мере некоторая часть ресурсов будет передана неправительственным организациям.Развитые государства мира, пытаясь отвести от себя международные угрозы или вмешиваясь во внутренние дела других стран, предпочитают использовать каналы НПО по нескольким причинам: *во-первых,* в ряде случаев они не желают демонстрировать свою заинтересованность в артикуляции того или иного вопроса, *во-вторых,* стремятся избежать укрепления госструктур других стран, *в-третьих,* предпочитают использовать отлаженные механизмы взаимодействий, имеющиеся у НПО, ООН и других межправительственных организаций.

[16] Составлено по данным обновляемого информационного документа ЭКСОС «Список неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС» (Listofnon-governmentalorganizationsinconsultativestatuswiththe EconomicandSocialCouncil), в частности: E/1983/INF.9, E/1994/INF/5), E/1999/INF/5), E/2005/INF.5, E/2010/INF/4.

Стратификация класса НПО привела к складыванию так называемой «олигополии» своего рода привилегированной верхушки из нескольких крупных организаций, реализующих большинство программ и проектов и аккумулирующих подавляющую часть ресурсов. Например, часть благотворительных организаций США получают финансирование в размере свыше 25 тыс. долл. ежегодно [Lang 2012: 77]. Вместе с тем на международную арену вышли небольшие организации, действующие фрагментарно. Например, сотрудники одной из НПО с консультативным статусом вели сбор данных о нарушениях прав человека в Ливии, совершенными только представителями правительственных сил, тогда как фиксация аналогичных действий оппозиции в задачу не вменялась. Ряд других НПО обеспечивают «массовку» на заседаниях подразделений ЭКОСОС в Нью-Йорке, поддерживая «своих» (P-14). Еще одним результатом стратификации стало формирование особой группы НПО, занимающихся вопросами женщин, даже употребляют термин «феминизация НПО» [Clapham 2012: 567]. Например, в соответствии с резолюцией Совета Безопасности, при Канцелярии Специального Посланника Генерального секретаря ООН по САР начала работу независимая женская комиссия, включающая 12 представительниц, отобранных женскими организациями Сирии. Показательно, что 2 февраля 2016 г. спецпосланник С. де Мистура подчеркнул, что он приглашает к участию в женевских переговорах представителей «сирийских женских организаций и гражданского общества»[17].

В результате ***непосредственного включения*** НПО в оперативную деятельность ООН складываются своеобразные трехсторонние *партнерства государства-ООН-НПО*, реализующие проекты гуманитарной или технической помощи, миротворческие и другие миссии. Участие в конкретной деятельности требует от представителей НПО специальных знаний и навыков, что ведет к *профессионализации организаций*. Практически все крупные НПО имеют постоянный штат экспертов в различных областях [Martens 2005: 95-97]. К ним прислушиваются, приветствуется их участие в переговорном процессе, выступления на круглых столах и заседаниях комиссий [Lang 2012: 71]. Оборотная сторона профессионализации – удорожание организаций, поскольку требуются ресурсы, заработная плата и пр.

Кроме того, НПО превратились в один из каналов рекрутирования персонала Секретариата. Опыт деятельности в НПО, особенно в горячих точках, является существенным преимуществом в конкурсном отборе претендентов на вакансию служащего. В условиях нехватки сотрудников для выполнения возросшего объема действий ряд подразделений ООН привлекает добровольных помощников – интернов, также набираемых на основе конкурсных процедур, многие из них работали или работают в НПО. Исследователь М. Ральман пришел к выводу, что интересы НПО в значительной степени совпадают с интересами Секретариата ООН[18], поскольку и те, и другие заинтересованы в успешном и эффективном выполнении организацией своей миссии, включая организационное выживание [Ruhlman 2015: 22-23]. При этом, как полагает исследователь, интересы НПО и государств, стремящихся к реализации политических целей, имеют меньшее поле совпадения.

Результаты исследований авторов данной статьи свидетельствуют о том, что ситуация с позициями государств и НПО несколько сложнее, чем это следует из работы М. Ральмана. Существуют, по крайней мере, 5 основных стратегий государств по отношению к НПО: активная *без ресурсной поддержки*, активная *при ресурсной поддержке*, пассивная, нейтральная, активизи-

[17] Женские и общественные организации Сирии пригласили к участию в мирных переговорах в Женеве // Отдел новостей и СМИ. Радио ООН. URL: http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/209881/#.VrEZ9VJyOIA (дата обращения 02.02.2016).

[18] Автор пишет о более широкой группе негосударственных акторов, имея в виду прежде всего НПО.

рующая. Сложилась и особая группа людей (глобальная социальная группа [Бояшов, Кутейников 2014: 146-147]), интересы которой ближе интересам сотрудников Секретариата ООН, нежели интересам государства. Тем не менее НПО не только сближаются с Секретариатом ООН, но и продолжают поддерживать взаимосвязи с государствами-членами. Дипломаты различных стран прилагают усилия для того, чтобы НПО, аффилированные с их страной, получали консультативный статус при ЭКОСОС (Р-12). Некоторые российские эксперты даже подчеркивали, что содействие неправительственному сотрудничеству в международной сфере — это важная государственная задача (Р-13). Для государства вопрос участия НПО в международной деятельности – это вопрос не только влияния на международной арене, но и средство разрешения серьезных проблем (Р-15).

Рисунок 2
НПО как внешние элементы (1-й период)

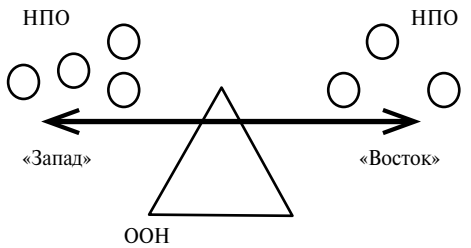
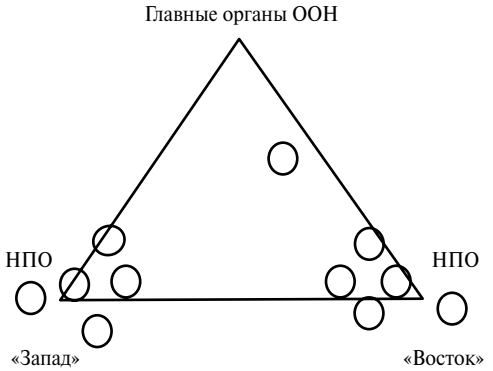


Рисунок 3
Превращение НПО в элемент системы ООН
(2-й период)



5

Существует несколько теоретических моделей, объясняющих участие НПО в ООН. Одной из самых наглядных является концепция «эффекта бумеранга», предложенная М. Кек и К. Сиккинк [Keck, Sikkink 1999].

Эффект бумеранга применительно к объяснению социально-политических явлений и процессов мы понимаем следующим образом. Бумеранг, представляющий собой орудие охоты или войны, предназначен для поражения какой-то цели. После броска, особенно если с его помощью не будет выполнена поставленная задача, он вернется в исходную точку. Вырисовывается, предельно упрощенно, следующая картина «траектории полета бумеранга НПО». Подобно этому орудию, НПО были «запущены государствами» на арену ООН в качестве дополнительной силы, которая позволяла бы влиять на органы ООН и вместе с тем сохранять баланс или сместить его в пользу того или иного блока (Рис. 2).Попав в «благоприятную среду», НПО стали превращаться из внешних по отношению к организации субъектов в ее элементы (Рис. 3). Проявилась автономия воли НПО. Не располагая, как правило, крупными материальными ресурсами, они, тем не менее, смогли оказать идейное или информационное влияние, обретя культурную гегемонию [Cox 1993], состоящую в следующем.

Определенный образ мыслей, утверждаемый каким-либо социальным классом или группой давления, в частности по неправительственным каналам, становится доминирующим, внедряемые нормы, ценности и вкусы, политические практики и социальные отношения распространяются по всем составляющим общества [Sassoon 1982].Бумеранг вернулся в исходную точку, став «инструментом воздействия» на государства. Накопив опыт и получив в свое распоряжение солидные материальные ресурсы, НПО стали оказывать воздействие и на ООН, особенно активизировав внедрение так называемых идей ООН [Jolly, Emmerij, Weiss 2009], а именно: прав человека, демократии, развития, охраны окру-

жающей среды – в работу всех ее органов, требуя от организации большей прозрачности, отчетности и эффективности. Решения ООН, информация о состоянии этих сфер международного взаимодействия в свою очередь транслировалась по каналам НПО, побуждая политические системы к определенным изменениям в духе этих инициатив.

Вместе с НПО к ООН «стали подтягиваться и другие негосударственные акторы. В результате в организации наряду с «формальным управленческим треугольником» – Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Секретариат – стал складываться «неформальный управленческий треугольник» (Рис. 4), вершины которого образуют государства-члены, органы ООН и негосударственные акторы. Его точная конфигурация пока еще не определена и может быть выявлена только для отдельных сегментов деятельности ООН. Возможны три варианта: 1) равноудаленность «вершины», образуемой НПО вместе с другими негосударственными акторами, от двух других, 2) сближение с государствами или 3) более сильное притяжение к «вершине» органов ООН (Рис. 5). Итоговый вид фигуры будет определяться не столько «силой» каждого из трех элементов, но также в не меньшей, если не в большей степени влиянием «четвертой силы» – транснациональных игроков. Она может быть обнаружена, если мы посмотрим на «неформальный управленческий треугольник» в другой проекции (Рис. 6).Воздействие с «иного уровня» на систему ООН ведется через все управленческие элементы, но из всех «вершин» «неформального управленческого треугольника» именно НПО вместе с другими частными субъектами, в силу своей природы, оказываются наиболее тесно связаны с силами, которые в современной литературе принято называть транснациональными или супранациональными.

6

Консультативная функция неправительственных организаций, оформившаяся вместе с их массовым выходом на между-

Рисунок 4
Институционализация НПО как элемента управленческой структуры ООН (3-й период)

Рисунок 5
Модели неформального управленческого треугольника ООН

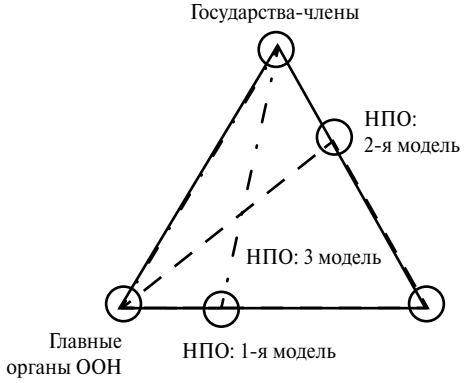
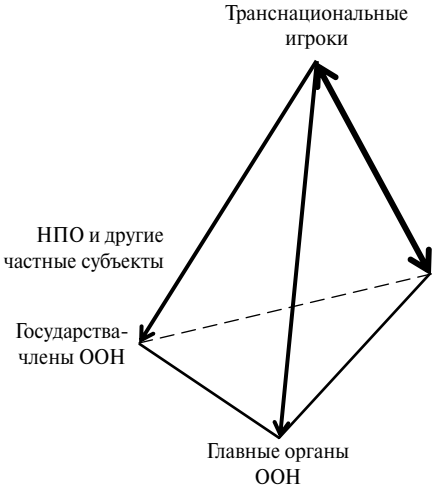


Рисунок 6
«Транснационализация» управленческих элементов ООН



народную арену, за семь десятилетий эволюционировала от поддержки идей, так или иначе связанных с интересами определенных государств или групп государств, к вплетению в сложнейшую сеть взаимозависимостей политических и экономических субъектов, стала способствовать становлению транснациональных сил.

Что же представляют собой эти транснациональные силы (ТНС)? В большинстве случаев они являются тем, что в западной социальной науке принято называть социальными движениями в широком смысле слова, то есть «протоорганизационные» формы объединенных действий социальных субъектов, направленные на изменение социальных институтов и установление нового социального порядка [International: 438-439]. Движения генетически предшествуют формированию целевых групп, политических и социальных движений (в узком смысле слова), классических организаций. Они складываются из представителей самых разных международных игроков, включая и государства, словно из их частиц, «осколков», вырвавшихся за пределы национальных политических, социальных и экономических систем. В отличие от государств, государственных союзов и НПО, они не имеют определенной «геолокации», как бы «поднимаются над» их интересами и проблемами. ТНС крайне диверсифицированы. Некоторые из них оформляются в организации, другие существуют в виде групп давления, третьи образуют сетевые структуры.Их функции также различны. Одни из них обсуждают и пытаются решить насущные общечеловеческие вопросы, такие, как, например, преодоление голода и нищеты или необходимость защиты окружающей среды. Другие лоббируют интересы частных корпораций (группы давления и сети давления). Третьи могут создавать угрозы или мнимые угрозы (транснациональные террористические и псевдотеррористические структуры). Четвертые заняты распространением информации (глобальные информационные системы и сети). Полем деятельности ТНС является вся международная среда, а совокупность НПО, осуществляющих консультативные функции, становится благоприятным сегментом этой среды, где возможна реализация целей и устремлений ТНС. До недавнего времени ТНС было «гораздо легче» принять форму НПО, чем, сложиться в государственноподобное образование, хотя появление ИГИЛ говорит уже о новом витке развития транснационализма.

НПО в условиях транснационализации претерпевают серьезные изменения. Распад социалистической системы привел к тому, что часть международных НПО, поддерживаемых СССР и соцстранами, либо прекратила свое существование, либо значительно ослабла, как, например, Всемирный совет мира. Вместе с этим НПО утратили функцию соединительных каналов для гражданского диалога и сотрудничества Востока и Запада, который был весьма конструктивным (Р-20). Открытие более свободного доступа страновых НПО к ООН в 1990-х годах привело к противоречивым последствиям. Количественный рост сопровождается потерей согласованности действий. Небольшие НПО не могут вести крупные проекты, поддерживать связи на том же уровне, что крупные организации. Некоторые организации отказываются от участия в Конференции неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, из-за невозможности или нежелания уплатить небольшие членские взносы, и работа этой Конференции по сравнению с 1990-ми и 2000-ми годами пошла на спад (Р-20). Мелкие НПО в большей степени подвергаются влиянию правительств. Например, при обсуждении в ООН вопросов, интересующих США, в зале могут присутствовать представители почти трех сотен НПО, создающие определенный настрой (Р-18), чего не происходит, например, когда речь идет об обсуждении вопросов, интересующих Россию. Как отметил один из наших респондентов, страна, которая так много сделала для третьего мира в недавнем прошлом, абсолютно не пользуется результатами своей работы, хотя их можно бы было реализовать, в частности, и через НПО (Р-16).

Внутри самой ООН взаимодействие между «вершинами неформального треугольника» отнюдь не представляет собой «золотой век», хотя и не является «войной всех против всех». Они определены сложнейшим комплексом переплетения разнообразных интересов системных и внесистемных игроков, на которых значительное влияние оказывает транснациональный элемент. Слишком большая активность НПО вызывает недовольство со стороны государств, которые в отдельных случаях могут добиться того, чтобы НПО лишилось консультативного статуса (Р-16). Глобальный договор ООН подключил к работе всемирной организации транснациональные корпорации. Несмотря на то что документ не обладает юридической силой, он создает определенные рамки, скорее поведенческие, чем нормативные, однако вокруг договора сложилась достаточно серьезная группа сторонников. По данным на 10 августа 2016 г. в Глобальном договоре ООН участвовали 8 902 компании и организации из 166 стран. В общей сложности добровольно они подготовили и представили ООН 39 199 отчетов[19] о реализации положений договора в области защиты прав человека, охраны окружающей среды и борьбы с коррупцией. В глобальном договоре и образованных на его основе глобальной и локальных сетях НПО вынуждены действовать совместно с промышленными корпорациями, среди которых находится, например, «Майкрософт».

Создание в структуре ООН Совета по правам человека и передача ему ряда полномочий других органов вызвали необходимость для НПО переориентироваться на работу с ним. При этом их договорные отношения оформлены с ЭКОСОС, тогда как Совет по правам человека имеет статус вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН. Не исключено возникновение юридических коллизий (Р-19). «Демократизация» процедур работы Совета Безопасности ООН предоставила возможность НПО принимать непосредственное участие в его заседаниях, проходящих в формате Арриа[20], хотя при этом Секретариат ООН ограничивал свободный доступ представителям НПО на этаж здания ООН в Нью-Йорка, где размещается СБ.

Сотрудники НПО представляют собой отдельную и четко определяемую профессиональную группу, ставшую значимым компонентом социума, что особенно ярко проявляется в Женеве, являющейся «оазисом» неправительственных структур. Ответы наших респондентов свидетельствуют о том, что эта профессия считается высокостатусной (Р-16, 17, 19). В некоторых случаях руководителями НПО становятся вышедшие на пенсию высокопоставленные сотрудники ООН (Р-23). Однако чаще работа в НПО является добровольной деятельностью или осуществляется на основе неполной занятости с небольшим гонораром (Р-16). Представители НПО постоянно выходят с предложениями на дипломатов, работающих в ООН и в других международных организациях, готовы предоставить информацию и подбросить свежую идею по актуальным вопросам (Р-21). Эксперты, работающие в органах ООН в личном качестве, с охотой прибегают к консультативной помощи сотрудников НПО (Р-18). Документы, подготовленные сотрудниками Секретариата для рассмотрения какого-либо отчета, нередко дополняются досье, собранными НПО. В комитетах по правам человека практикуется также предоставление альтернативных отчетов, подготовленных силами гражданских активистов (Р-24).

* * *

Процесс, называемый некоторыми современными авторами «транснационализацией» или становлением «мирового гражданского общества», действительно развернулся, хотя, возможно, и не столь стремительно и не в столь радикальных формах,

[19] Глобальный договор ООН. URL: https://www.unglobalcompact.org/ (дата обращения 10.08.2016).

[20] Arria (ou "formule Arria") // Glossaire onusien à l'usage des neophytes. URL: http://www.franceonu.org/Glossaire-onusien-a-l-usage-des-5672 (дата обращения 02.08.2016).

как это видится некоторым специалистам. Практически все государства связаны с неправительственным сектором. Все крупные межправительственныеорганизации имеют особые механизмы взаимоотношений с НПО [Ripinsky, Bossche 2007]. Одним из новшеств стало создание так называемых гибридных форм международных структур [The United Nations 2010]. Термины «гибрид», «гибридность», «гибридизация» в конце XX в. вместе с развитием различных вариантов посмодернистских теорий стали широко использоваться в теоретических построениях о транснационализации международных отношений. М.М. Лебедева считает гибридизацию процессом изменения международных акторов, разворачивающимся наряду с процессами их транснационализации и размывания ролей (функций)[21]. Авторы монографии о регулятивной гибридизации в международном праве выделяют в ней два основных аспекта: стирание различий между национальными и международными компонентами социума, стирание различий между государствами и негосударственными акторами международных отношений [Regulatory 2013]. Ярким проявлением гибридизации стало создание смешанных организационных форм и, в частности, международных структур, которые стали называть гибридными[22]. Например, Э. Миссони, выдавая желаемое за действительное, смело и решительно называет их «транснациональными гибридными организациями» [Missoni, Daniele: 76-102]. К проявлениям этого процесса, по-видимому, также следует отнести развитие самостоятельных взаимосвязей между межправительственными международными структурами, что становится одним из интереснейших, но еще крайне слабо изученных феноменов (Р-22).

По-видимому, транснациональные структуры сформировались, однако они охватывают незначительный сегмент социума, и нет оснований для того, чтобы видеть их в любых действиях и процессах с участием негосударственных игроков. Тем не менее стремительные изменения в международных отношениях и мировой политике неизбежно приведут к серьезной трансформации международных акторов и создадут новую конфигурацию поля деятельности НПО. Консультативная функция НПО получит новые импульсы для развития.

Список респондентов

Респондент 1. Сотрудник МИД РФ,2013.
Респондент 2. Бывший руководитель международной НПО, имеющей консультативный статус при ЭКОСОС, направление деятельности — образование, 2015.
Респондент 3. Российский эксперт, 2015.
Респондент 4. Зарубежный эксперт, 2014.
Респондент 5. Директор НПО, имеющей консультативный статус ЭКОСОС, направление деятельности — политические исследования,2015
Респондент 6. Сотрудник НПО, имеющей консультативный статус при ЭКОСОС, направление деятельности — социальные вопросы, 2015
Респондент 7. Сотрудник МИД РФ,2013.
Респондент 8. Сотрудник Федерального агентства по делам молодежи,2015
Респондент 9. Сотрудник отделения ООН в Женеве, 2014.
Респондент 10. Сотрудник МИД РФ,2015
Респондент 11. Руководитель НПО, имеющей консультативный статус при ЭКОСОС, направление деятельности — работа с инвалидами,2015.
Респондент 12. Сотрудник отделения ООН в Женеве, 2014.
Респондент 13. Руководитель российской НПО, имеющий консультативный статус ЭКОСОС, направление деятельности — образование,2015.

[21] *Лебедева М.М.* Мировая политика: политическая реальность и предметное поле дисциплины // Мировая политика в условиях кризиса. URL: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook_228.html (дата обращения 16.08.2016).

[22] Статьи о таких международных структурах, действующих в области здравоохранения, опубликованы в журнале *International Organizations Law Review*. 2009. N 6. [См., например: Casini].

Респондент 14. Руководитель НПО, имеющий консультативный статус ЭКОСОС ООН, направление деятельности — здравоохранение,2015.
Респондент 15. Волонтер отделения ООН в Женеве, 2015.
Респондент 16. Сотрудник международнойНПО, имевшей консультативный статус при ООН, направление деятельности – защита прав человека, 2016.
Респондент 17. Зарубежный эксперт, 2016.
Респондент 18. Член Комиссии ООН по международному праву, 2016.
Респондент 19. Бывший сотрудник международной НПО, имеющей консультативный статус при ЭКОСОС, направление деятельности — молодежь, руководитель представительства организации при ЭКОСОС в Женеве, 2016.
Респондент 20. Бывший сотрудник Конференции неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, 2016.
Респондент 21. Сотрудник МИД РФ, 2016.
Респондент 22. Зарубежный эксперт, работающий в области права международных организаций, 2016.
Респондент 23. Бывший высокопоставленный сотрудник ООН, руководитель НПО, имевшей консультативный статус при ООН, направление деятельности – защита прав человека, 2016.
Респондент 24. Бывший член Комитата по ликвидации расовой дискриминации, 2016.

Список литературы

Бояшов А. С., Кутейников А. Е. Роль Европейского суда по правам человека в формировании и воспроизводстве глобальных социальных групп // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Сер. 12. 2014. № 3. С. 145–152.
Джантаев Х. М. К вопросу об определении понятия «международная неправительственная организация» //Актуальные проблемы современного международного права. Материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко. М.: РУДН, 2014. С. 292–304.
Казанский П. Е. Всеобщие административные союзы государств. Т. 3. Одесса: Новороссийский императорский университет, 1897. 573 с.
Кузнецова Е. В. Эволюция консультативного статуса международных неправительственных организаций при Экономическом и Социальном Совете ООН // Белорусский журнал международного права и международных отношений 2001. № 3. С. 27–31.
Москальчук Е. И. Социальное содержание процесса «НПОизации» международной сферы // Общество: социология, психология, педагогика. № 1, 2016. С. 43–47.
Цыганков П. А. Негосударственные участники мировой политики // Обозреватель-Observer. 2013. № 9. С. 5–17.
Annuaire de la vie international1908–1909. Bruxelles: Office Central des Institutions Internationales, Institut International de Bibliographie; Monaco: Institut International de la Paix, 1909. 1380 p.
Approaches to Gramsci. London: Writers and Readers. 1982. 223 p.
Beyond NGO-ization: the development of social movements in Central and Eastern Europe. London: Ashgate, 2013.280p.
Carey H. F. Privatizing the Democratic Peace: Policy Dilemmas of NGO Peacebuilding. London; New York: Palgrave Macmillan. 2012.283 p.
Clapham A. Non-State Actors // International Human Rights Law. Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 561–582.
*Cox R.*W. Gramsci, hegemony and international relations // Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press. 1993. P. 49–70.
Critical mass: The emergence of global civil Society. Waterloo ON: Wilfrid Laurier University Press, 2008. 289 p.
Davies T. NGOs. A New History of Transnational Civil Society. London: Hurst &Company. 2013. 181 p.
Evaluating Transnational NGOs. Legitimacy, Accountability, Representation. Basingstok, New York: Palgrave Macmillan, 2010. P. 420–426.
Guide to the English School in International Studies. Malden; Oxford: Wiley Blackwell, 2014. 246 p.
Casini L. Global Hybrid Public-Private Bodies: The World Anti-Doping Agency (WADA) // International Organizations Law Review. 2009. N 6. P. 421–446.
Gramsci A. Prison Notebooks.Vol. I–III. NewYork: ColumbiaUniversityPress, 2011.
Guide to the English School in International Studies. Malden; Oxford: Wiley Blackwel, 2014. 246 p.
Hudson A. NGOs' transnational advocacy networks: from "legitimacy" to "political responsibility"? // Global networks. 2001. N 4. P. 331–352.
International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 14. S. l.: Macmillan; Free Press, 1968. 586 p.
Jolly R., Emmerij L., Weiss T. D. UN Ideas That Changed the World. Bloomington; Indianapolis.2009.309 p.

Kamat S. The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era // Review of International Political Economy. 2004. N 11 (1) (February). P. 155–176.
Katz H., Anheier H. Global connectedness: The structure of transnational NGO networks //Global civil society. №. 6. 2005. P. 240–265.
Keck M., Sikkink K. Transnational advocacy Networks in international and regional Politics // International Social Science Journal. Volume 51, Issue 159 March. 1999.P. 89–101.
Koffi Ehui B. Qu'est–ce qu'une O.N.G.? Paris: L'Harmattan. 2014. 161 p.
Lang S. NGOs, civil society, and the public sphere. Cambridge: Cambridge University Press. 2012.198p.
Martens K. Mission Impossible. Defining Nongovernmental Organizations // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations. Vol. 13, N. 3, September. 2002. P. 271–285.
Martens K. NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation. Palgrave Macmillan, 2005. 199 p.
Missoni E., Daniele A. Management of International Institutions and NGOs. Frameworks, practices and challenges. Abingdon; NewYork: Routledge, 2014. 442 p.
Nelson P. J.Internationalising economic and environmental policy: Transnational NGO networks and the World Bank's expanding influence // Millennium Journal of International Studies. Vol. 25. 1996. №. 3. P. 605–633.
NGO diplomacy: The influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations. Cambridge; London: MIT Press, 2008.243 p.
NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy.Leiden:Brill, 2007. 231 p.
Nikitina, Y. Measuring the efficiency of regional institutions in eurasia: Is there a role for public diplomacy? // Russian Politics and Law. 2012. 54 (5–6), pp 477–493.
Pishchikova K. The Promise of Transnational NGO Dialogue: The Argument and the Challenges // Cambridge Review of International Affairs. Vol. 19. 2006, N 1. P. 49–61.
Regulatory Hybridization in the Transnational Sphere. Leiden: Brill, 2013. 306 p.
Ripinsky S., Van den Bossche P. NGO Involvement in International Organizations.A Legal Analysis. Brill, 2007. London: British Institute of International and Comparative Law, 2007. 362 p.
Ruhlman M. A. Who Participates in Global Governance? States, bureaucracies and NGOs in the United Nations. London; New York: Routledge, 2015.176 p.
Stephenson C. M. NGOs and the principal organs of the United Nations // The United Nations at the Millennium. London: Continuum. 2000.283 p.
Subcontracting peace: the challenges of the NGO peacebuilding. Ed by Richmond O. P., Carey H. F. Aldershot: Ashgate Publishing, 2005. 267 p.
Szazi E. NGOs: Legitimate Subjects of International Law.Leiden: Leiden University Press, 2012. 311 p.
The United Nations Global Compact. Achievements, Trends and Challenges.Cambridge: Cambridge University Press. 2010. 439 p.
Trommer S. Activists beyond Brussels: Transnational NGO strategies on EU – West African trade negotiations // Globalizations. Vol. 8. 2011. N 1. P. 113–126.
Yearbook of international organizations 2014–2015. Edition 52. Volume 1A. Brussels: UIA; Brill, 2015. 1425 p.

TRANSNATIONALIZATION OF NGO'S

ALEXANDER KUTEYNIKOV, ELENA MOSKALCHUK
Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, 199034, Russian Federation

Abstract

The purpose of this article is to account for the relationship between expansion of areas of NGO activities and evolution of the United Nations. The theoretical novelty of this work is to identify three elements of an informal management structure of the UN and to explain the process of trans-nationalization of NGOs'activities. Empirically research is based on the results of expert's sociological survey conducted using the method of semi-structured interviews and consultations. 38 experts including leaders and

employees of NGO's in consultative status with ECOSOC, UN staff and interns, diplomats, individuals acting at the UN in the personal capacity, and researchers had been interviewed in 2013-2015 and in 2016. The authors of the article conclude that consultative status was not only means for getting the international legal personality for NGO's, but also created reasons for institutionalization of whole international non-governmental sector. The United Nations at the will of its Member States took over the function of promoting development of NGO's and provided them platforms and channels for entering the international arena. As a result, they have consolidated into a separate class of international actors. Eventually, because of the so-called boomerang effect, discovered by M. Keck and K. Sikkink, NGO's began to exert the opposite effect on the states, as well as on the United Nations itself. In particular they initiated enlargement of the sphere of UN interests, influenced so-called UN ideas, and gat linked up to the programs and projects in all activities. As a result, alongside "formal management triangle" of the UN, formed by Security Council, General Assembly and Secretariat, "informal management triangle" has been created. Its three tops are formed by: the first – by Member States, the second – by UN organs, and the third by NGO's in consultative status with ECOSOC, as well as other non-state actors. This third top in spite of its institutional weakness has significant opportunities in terms of influence on UN family in particular as a channel to provide impacts on transnational players.

Keywords:

Non-governmental organizations; consultative status; non-state actors; UN; ECOSOC; trans-national structures.

References

(1909). *Annuaire de la vie internationale1908–1909*. Bruxelles: Office Central des Institutions Internationales, Institut International de Bibliographie; Monaco: Institut International de la Paix. 1380 p.

(1968). International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 14. S. l.: Macmillan; Free Press, 586 p.

(1982). *Approaches to Gramsci*. London: Writers and Readers. 223 p.

(2005). *Subcontracting peace: the challenges of the NGO peacebuilding.* Aldershot: Ashgate Publishing. 267 p.

(2008). *Critical mass: The emergence of global civil Society.* Waterloo: Wilfrid Laurier University Press. 289 p.

(2008). *NGO diplomacy: The influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations.* Cambridge; London: MIT Press. P. 243.

(2009). Casini L. Global Hybrid Public–Private Bodies: The World Anti–Doping Agency (WADA). International Organizations Law Review. N 6. P. 421–446.

(2009). Jolly R., Emmerij L., Weiss T. D. UN Ideas That Changed the World. Bloomington; Indianapolis. 309 p.

(2010). Evaluating Transnational NGOs. Legitimacy, Accountability, Representation. Basingstok; New York: Palgrave Macmillan. 271 p.

(2010). The United Nations Global Compact. Achievements, Trends and Challenges. Cambridge: Cambridge University Press. 439 p.

(2013). *Beyond NGO–ization: the development of social movements in Central and Eastern Europe.* London: Ashgate, 280 p.

(2013). *Regulatory Hybridization in the Transnational Sphere.* Leiden: Brill. 306 p.

(2014). Guide to the English School in International Studies. Malden; Oxford: Wiley Blackwell. 246 p.

(2015). Yearbook of international organizations 2014–2015. Edition 52. Volume 1A. Brussels: UIA; Brill.1425 p.

Bojashov A.S. Kutejnikov A.E. (2014). Rol' Evropejskogo suda po pravam cheloveka v formirovanii i vosproizvodstve global'nyh social'nyh grupp[Function of the European Court of Human Rights in Forming and Reproducing of Global Socio–professional Groups]. *Vestnik Sankt–Peterburgskogo gosudarst–vennogo universiteta.* Ser. 12. 2004. № 3. S. 145–152.

Carey H.F. (2012). *Privatizing the Democratic Peace: Policy Dilemmas of NGO Peacebuilding.* Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan. 283 p.

Clapham A. (2010). *Non–State Actors. In: International Human Rights Law.* New York: Oxford University Press. P. 561–582.

Cox R.W. (1993). Gramsci, hegemony and international relations. In: *Gramsci, Historical Materialism and International Relations.* Cambridge: Cambridge University Press; Sage: P. 49–70.

Davies T. (2013). *NGOs. A New History of Transnational Civil Society.* London: Hurst &Company. 181 p.

Dzhantaev H.M. (2014). K voprosu ob opredelenii ponjatija «mezhdunarodnaja nepravitel'stvennaja organizacija» [On the question of the definition of "international nongovernmental organization"].

In: *Aktual'nye problemy sovremennogo mezhdunarodnogo prava. Materialy XI ezhegodnoj mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii, posvjashhennoj pamjati professora I.P.Blishhenko.* Moskva. RUDN. S. 292–304.

Gramsci A. (2011). Prison Notebooks.Vol. I–III. NewYork: ColumbiaUniversityPress.

Hudson A. (2001). NGOs' transnational advocacy networks: from 'legitimacy' to 'political responsibility'? In: Global networks. Vol. 1. №. 4. P. 331–352.

Kamat S. (2004). The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era. In: Review of International Political Economy. N 11 (1) (February). P. 155–176.

Katz H., Anheier H. (2005). Global connectedness: The structure of transnational NGO networks. In: *Global civil society*. №. 6. P. 240–265.

Kazanskij P.E. (1897). *Vseobshhie administrativnye sojuzy gosudarstv* [General Administrative Unions of States]. Vol. 3. Odessa: Imperatorskii Novorossiiskii Universitet. 573 p.

Keck M., Sikkink K. 1999. Transnational advocacy Networks in International and regional Politics. *International Social Science Journal*. Volume 51, Issue 159 March. P. 89–101.

Koffi Ehui B. (2014). *Qu'est-ce qu'une O.N.G.*? Paris: L'Harmattan. 160 p.

Kuznecova E. V. (2001). *Jevoljucija konsul'tativnogo statusa mezhdunarodnyh nepravitel'stvennyh organizacij pri Jekonomicheskom i Social'nom Sovete OON* [The Evolution of the Consultative Status of the International Non-Governmental Organizations under the UN ECOSOC].In: Belorusskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij. N 3. S. 27–31.

Lang S. (2012). *NGOs, civil society, and the public sphere*. Cambridge: Cambridge University Press. 198 p.

Martens K. (2002). Mission Impossible. Defining Nongovernmental Organizations. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*. Vol. 13, N 3, September. P. 271–285.

Martens K. (2005). *NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation.* Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 199 p.

Missoni E., Daniele A. (2014). *Management of International Institutions and NGOs. Frameworks, practices and challenges*. Abingdon; NewYork: Routledge. 442 p.

Moskalchuk E.I. (2016). Social'noe soderzhanie processa «NPOizacii» mezhdunarodnoj sfery [Social Conten of the "NGO-ization" Process in the International Sphere]. In: *Obshhestvo: sociologija, psihologija, pedagogika*. № 1, S. 43–47.

Nelson P.J. (1996). Internationalising economic and environmental policy: Transnational NGO networks and the World Bank's expanding influence. *Millennium-Journal of International Studies*. T. 25. №. 3. P. 605–633.

Nikitina, Y. (2012) Measuring the efficiency of regional institutions in eurasia: Is there a role for public diplomacy? *Russian Politics and Law*. 54 (5–6), pp 477–493.

(2007). *NGO involvement in international governance and policy: sources of legitimacy*. Leiden ; Boston: Martinus Nijhoff Publishers,. 234 p.

Pishchikova K. (2006).The Promise of Transnational NGO Dialogue: The Argument and the Challenges. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 19. N 1. P. 49–61.

Ripinsky S., Van den Bossche P. (2007). NGO Involvement in International Organizations. A Legal Analysis. Brill. London: British Institute of International and Comparative Law.362 p.

Ruhlman M.A. (2015). *Who Participates in Global Governance? States, bureaucracies and NGOs in the United Nations*. London; New York: Routledge. 176 p.

Saxonberg S., Jacobsson K. (2013). *Beyond NGO-ization: the development of social movements in Central and Eastern Europe*. Farnham: Ashgate. 268 p.

Stephenson C.M. (2000). NGOs and the principal organs of the United Nations. In: *The United Nations at the Millennium*. London: Continuum. 283 p.

Szazi E. (2012). *NGOs: Legitimate Subjects of International Law*. Leiden: Leiden University Press. 311 p.

Trommer S. (2011). Activists beyond Brussels: Transnational NGO strategies on EU – West African trade negotiations. *Globalizations*. Vol. 8. № 1. P. 113–126.

Tsygankov P.A. (2013). Negosudarstvennye uchastniki mirovoj politiki [Non-state actors in international politics]. *Obozrevatel'-Observer*. № 9. P. 5–17.