

УДК 327.3

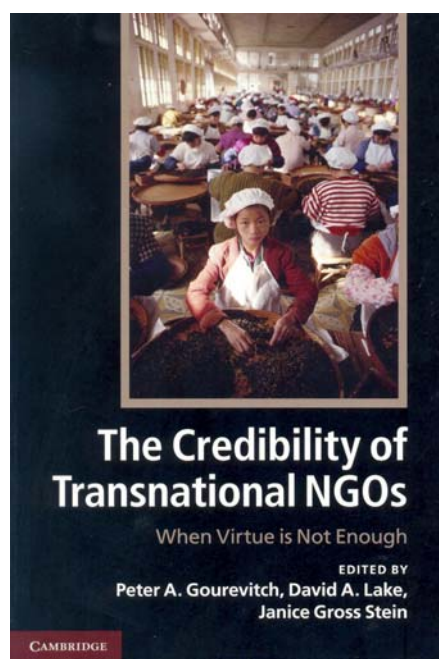
РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ГЛОБАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

THE CREDIBILITY OF TRANSNATIONAL NGOS: WHEN VIRTUE IS NOT ENOUGH / Ed. by Peter A. Gourevitch, David A. Lake, Janice G. Stein. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 248 p.

Доверие к транснациональным НПО: когда хорошей репутации недостаточно / Под ред. П. Гуревича, Д. Лейка, Дж. Стайн. Кембридж: Кембридж юниверсити пресс, 2012. 248 с.

Книга «Доверие к транснациональным НПО: когда хорошей репутации недостаточно» посвящена деятельности неправительственных организаций (НПО) в области мониторинга избирательных кампаний, расследования нарушений прав человека, предоставления гуманитарной помощи и выдачи сертификатов об этическом поведении бизнеса.

Ключевые слова: неправительственные организации, доверие к НПО, права человека, гуманитарная помощь, этическое потребление, микрофинансирование.



Опубликованная в 2012 г. книга – результат коллективного творчества известных американских и канадских учёных. Идея проведения исследования возникла в 2008 г. и объединила таких авторитетных специалистов, как политолог, почётный профессор Калифорнийского университета (Сан-Диего) П. Гуревич, профессор социологии того же университета Д. Лейк, конфликтолог из Торонтского университета Дж. Стайн, и многих других. Представляя различные научные дисциплины и не всегда схожие общественные позиции, авторы книги исходили из единого понимания необходимости регулирования деятельности международных (транснациональных) НПО. Оно должно осуществляться путём выработки соответствующих норм и стандартов их поведения. Известно, что транснациональные НПО участвуют в самых разных видах работы: мониторинге

избирательных кампаний, расследовании нарушений прав человека, предоставлении гуманитарной помощи и сертифицировании «этического потребления». Между тем, в отличие от двух других секторов общественного развития – государств и частных корпораций, для которых разработаны определённые правила, – нормативно-правовая основа функционирования транснациональных НПО до сих пор не создана. Нет и контролирующего их международного органа. В этой связи авторы задаются вопросом о том, можно ли доверять оценкам и заявлениям НПО, и если да, то в какой степени.

Выбранная коллективом проблематика представляется особенно актуальной в связи со стремительно растущей ролью неправительственных организаций в современной политической жизни. Это вызвано, прежде всего, воздействием процессов глобализации. Для решения порождённых ею проблем (таких как борьба с терроризмом, предотвращение экологических и гуманитарных катастроф, профилактика ВИЧ-инфекции, других недавно появившихся заболеваний), необходимы совместные усилия всех действующих лиц – государства, частного сектора и общественности. Примечательно, что НПО нередко вносят заметный вклад в различные сферы международных отношений (будь то урегулирование споров и конфликтов, разработка и реализация концепции устойчивого развития), предлагая мировому сообществу свои испытанные на практике подходы и методологию. Другим результатом глобализации является стирание национальных границ, развитие и укрепление международных гражданских сетей и коалиций. Наглядным примером их энергичного включения в международную политику стали так называемые «гражданские восьмёрки» и «гражданские двадцатки» – встречи представителей НПО различных стран с целью выработки и передачи рекомендаций лидерам развитых государств.

Активизация неправительственных организаций наблюдается и во внутренней политике многих стран. Государство постепенно уходит из некоторых сфер своей традиционной деятельности, делегируя выполнение соответствующих обязанностей некоммерческому сектору. В результате общественные организации становятся всё более значимыми поставщиками социальных услуг, что способствует росту их влияния и авторитета. Добавим к этому укрепившийся потенциал НПО при решении различного рода проблем, таких как защита прав человека, лоббирование и экспертиза законопроектов, информирование и распространение знаний. В целом, НПО стали влиятельной силой, с которой считаются и сотрудничают власти развитых демократий.

Книга состоит из введения, содержащего понятийный аппарат, постановку проблемы и методологию исследования, двух разделов и заключения с выводами и рекомендациями. Первый раздел посвящён мониторингу как одному из важнейших направлений работы НПО, второй – успехам и неудачам гуманитарных организаций.

Центральное место в первом разделе занимает глава о заметном вкладе НПО в «этическое потребление» (*ethical consumption*). Термин означает отказ от товаров, при производстве которых нарушались права людей и/или загрязнялась окружающая среда. Ряд неправительственных организаций прово-

дит сертификацию продукции, отвечающей таким требованиям, и присваивает ей соответствующий бренд, повышающий потребительский спрос. Тем самым организации привлекают внимание общественности к нарушению корпорациями трудовых норм в развивающихся странах и способствуют формированию социальной ответственности бизнеса.

Продвижение «этического потребления» в качестве ценностного ориентира современной международной повестки дня является исключительно важной задачей, решение которой, однако, сопряжено с немалыми сложностями. В этом убеждает опыт нескольких наиболее известных НПО, специализирующихся на выработке этических стандартов. Одна из них – «Рагмарк» (*Rugmark*), сеть организаций, созданная в 1994 г. с целью борьбы за прекращение использования детского труда при производстве ковров в Индии, Непале и Пакистане. Сертификаты «Рагмарк» имеют многие американские и европейские компании.

Второй сюжет также связан с нарушением прав детей. Речь идёт о проведении кампании «Фаулбол» (*Foulball*) – термин, применяющийся в бейсболе в случае, когда мяч после удара не попадает в поле. Она была развернута коалицией неправительственных организаций в конце 1990-х годов в знак протеста против применения детского труда при изготовлении бейсбольных мячей в г. Сиалкот (Пакистан). Третий пример – американская НПО «ТрансФер Ю-Эс-Эй» (*TransFair USA*), сертифицирующая кофе, произведённый в Латинской Америке и Азии. Условие получения лицензии – соблюдение работодателями норм безопасности труда и обеспечение его достойной оплаты.

Внедряя этические нормы в практику корпораций, НПО вскрыли и обнародовали вопиющие факты нарушения фундаментальных прав человека. Выяснилось, что в ковровой промышленности стран Южной Азии работает около миллиона детей, многие из которых не достигли даже четырёхлетнего возраста. Проданные родителями за 50 долл., они трудятся по 15–18 часов в день, в антисанитарных условиях, без необходимого питания. А в выпуске футбольных мячей марок «Рибок» и «Адидас» участвовали пакистанские дети, возраст которых менее шести лет. Они получали по 10 пенсов за мяч, при продажной цене по 50 фунтов за мяч (р. 62). Критика корпораций за несоблюдение морально-нравственных обязательств наносит ущерб их репутации, снижает рейтинг на рынке товаров и услуг, вынуждает опровергать выдвинутые обвинения.

Кроме того, мониторинг «этического поведения» даёт и практические результаты. Приводятся, в частности, следующие данные: благодаря сертификации 90 млн. фунтов кофе, проведённой НПО «ТрансФер Ю-Эс-Эй», было получено и направлено на поддержку фермеров Латинской Америки 32 млн. долларов. А организация «Рагмарк» начала финансировать строительство школ в развивающихся странах, с тем чтобы повысить качество жизни детей и не допустить их преждевременного выхода на рынок труда.

Несмотря на крупные достижения в развитии «этического потребления», авторы заключают, что возможности НПО в этой области имеют свои пределы. Это происходит, во-первых, из-за нехватки средств. Например, «Раг-

марк» собирает взносы с корпораций для проведения сертификаций, что приводит к конфликту интересов: известны попытки воздействия руководства компаний на принятие решений о сертификации. Во-вторых, из-за недостатка влияния и контактов, а также узкого охвата программ. По данным специалистов, в проекты «Рагмарк» входит лишь 8% общего рынка ковровой продукции Юго-Восточной Азии, подлежащей сертифицированию (р. 83). А потому весьма резонным кажется риторический вопрос авторов раздела: насколько целесообразно решать столь масштабные задачи исключительно силами НПО?

Мысль о необходимости сотрудничества НПО с другими демократическими силами высказывает и С. Хайд в главе о роли гражданского общества в наблюдении за избирательными кампаниями. На примере Картеровского центра (*Carter Center*), правозащитной некоммерческой организацией (НКО), основанной в 1982 г. бывшим президентом США Дж. Картером и его женой Розалин, автор доказывает, что доверие общественности к отчётам центра о выборах (к 2010 г. организация провела мониторинг 82 кампаний в 34 странах) повышалось в случае поддержки результатов прогрессивными СМИ.

Интересные сведения можно почерпнуть и об опыте работы самых известных международных организаций, контролирующих соблюдение прав человека – «Хьюман райтс уотч» и «Эмнисти интернэшнл»: у каждой были свои достижения и неудачи, обе подвергались жёсткой критике со стороны представителей власти и общественности. Важным фактором, обеспечивающим свободу действий обеих НПО, был изначальный отказ их руководства от государственного финансирования. Оно, как известно, имеет свои безусловные плюсы и столь же очевидные минусы. Позитив заключается в том, что организации получают значительное финансирование, причём, главным образом, на конкурсной основе. Кроме того, они учатся соблюдать определённые этические и финансовые нормы. В то же время эта «привязка» к государственному финансированию имеет и негативную сторону: она даёт государству возможность влиять на приоритеты и направления развития гражданского общества, используя финансовые рычаги. Возникает опасность создания так называемых правительственных неправительственных организаций (*GONGO – Government Organized Non-governmental Organization*), «карманных», не имеющих собственного лица, полностью подчинённых государству. Это ставит под сомнение само выполнение задач гражданского общества, таких как защита прав и свобод населения. Учитывая эти обстоятельства, обе организации используют другие источники финансирования – членские взносы, пожертвования, средства, поступающие от благотворительных фондов (например, «Хьюман райтс уотч» получала средства от фондов Форда и Макартуров).

Анализ опыта работы организаций, специализирующихся на оказании гуманитарной помощи за рубежом, также позволяет авторам сделать несколько важных выводов.

Во-первых, большинство таких НПО сталкиваются со следующей дилеммой: повышение доверия в глазах западных доноров приводит к снижению, а иногда и к падению авторитета среди местных сообществ, где действует гума-

нитарная организация. Для примера взята организация «Исламская помощь» (*Islamic Relief*), созданная в 1984 г. в Великобритании для поддержки населения во время гуманитарных катастроф и содействия социально-экономическим преобразованиям в мусульманских странах. Она имеет ежегодный бюджет в размере около 75,9 млн. долл., 90% которого составляют частные пожертвования от мусульман, многие из которых проживают на Западе и тем самым выполняют «закат»^{*}. «Исламская помощь» также получает субсидии от государств Персидского залива.

Настороженность Запада, особенно британских властей, в отношении организации усилилась после событий 11 сентября 2001 года. Французская газета «Фигаро» обвинила «Исламскую помощь» в связях с террористами, после чего НПО подала судебный иск и выиграла его. Кроме того, для повышения доверия на Западе «Исламская помощь» увеличила прозрачность отчётности и укрепила связи с другими западными и исламскими организациями. Однако, по мнению авторов, организация попала в своеобразную «ловушку»: убеждая Запад в своей легитимности, она теряла мусульманскую идентичность и, соответственно, поддержку в исламских странах. Ценой вопроса, заключают авторы, стало фактическое восприятие «Исламской помощи» как «двойного агента» и на Западе, и в мусульманском мире.

Во-вторых, исследуя процесс предоставления донорской помощи некоммерческим организациям, авторы приходят к заключению, что из-за отсутствия необходимой информации иностранные государства часто предпочитают финансировать крупные, известные НПО, имеющие опыт работы с зарубежными грантами. В результате создается элита НПО, привыкших к иностранной помощи и вытесняющих из борьбы за средства новых игроков, менее знакомых с приоритетами доноров.

В-третьих, в книге доказывается, что некоммерческий сектор является источником социальных и экономических инноваций, отвечающих современным потребностям и реалиям. Международная некоммерческая организация «Кива» помогает предоставлять микрокредиты в размере от 25 долл., предварительно выбрав получателя на интернет-сайте проекта. Организация позволяет людям с достатком создать в беднейших регионах более прочную основу для получения необходимых ресурсов и достижения экономической самостоятельности. Учёный из Калифорнийского университета К. Макинтош (*McIntosh*) называет создание этого нового многостороннего механизма замечательной историей успеха НПО, обеспечившей прозрачность и контроль за денежными средствами (р. 188).

Несмотря на отсутствие принятых международным сообществом стандартов поведения, транснациональные НПО подчиняются определённым правилам, соблюдение которых необходимо для сохранения доверия со стороны правительственных структур и общественности. Для повышения рейтинга НПО используют различные приёмы: увеличение прозрачности отчётов, повышение профессионализма персонала, сотрудничество с другими НПО, рас-

^{*} Одна из обязанностей мусульман – «закат», передача установленной части доходов в пользу немущих.

ширение сферы деятельности, пиар-кампании. Иными словами, их дисциплинирует само окружение, в котором они оперируют, – взаимоотношения с донорами и клиентами, что, однако, не снимает с повестки дня необходимость выработки единых норм их функционирования.

В заключении определяется характер взаимоотношений государства и НПО. Основной вывод авторов заключается в том, что враждебность и попытки действовать изолированно от государства являются контрпродуктивными. Государство нуждается в НПО для получения информации о нарушениях принципов «этического поведения» и прав человека за рубежом, а также мониторинга осуществления гуманитарных проектов. Власть и гражданское общество хорошо дополняют друг друга и могут совместно обязывать фирмы соблюдать трудовые и экологические нормы, организовывать гуманитарную деятельность и обеспечивать безопасность исполнителей проектов за рубежом.

Многие идеи книги весьма актуальны в российском контексте, особенно в свете принятия закона об НКО как иностранных агентах и массовых проверках их деятельности. Представляется, что такие шаги наносят ущерб возможному взаимодействию между российскими властными структурами и гражданским обществом. Наиболее перспективным механизмом для обмена мнениями и достижения взаимопонимания является, на наш взгляд, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, неоднократно выступавший с конструктивными инициативами, часть из которых была одобрена при формировании политики.

Е.В. Израелян,
кандидат исторических наук,
ведущий научный сотрудник ИСКРАН
E-mail: evgenia@csociety.ru