

УДК 32.341.215.2

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.34.19>

## **ВЗАЄМОДІЯ УРЯДОВОГО ТА НЕУРЯДОВОГО СЕКТОРІВ У КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ТА ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНИЙ ВИМІРИ**

**Леся Дорош**

*Національний університет «Львівська політехніка»,  
Інститут гуманітарних і соціальних наук,  
кафедра політології та міжнародних відносин  
вул. Митрополита Андрея, 4, 79013, м. Львів, Україна*

**Руслан Демчишак**

*Національний університет «Львівська політехніка»,  
Інститут гуманітарних і соціальних наук,  
кафедра політології та міжнародних відносин  
вул. Митрополита Андрея, 4, 79013, м. Львів, Україна*

Розглянуто трикомпонентну структуру ООН, яку формують держави-члени, секретаріат, агенції та неурядові актори, які співпрацюють з ООН. Доводиться актуальність дослідження специфіки та перспектив взаємодії державного, міжурядового та неурядового секторів у вирішенні та попередженні сучасних викликів розвитку міжнародної системи, з огляду на те, що неурядові організації, що працюють у галузі захисту прав людини, гендеру, охорони довкілля, соціального розвитку, розвитку корінних народів, подолання пандемій тощо, стають більш активними, реагують на повсякденні та стратегічні виклики, активно залучаються до сфер, які колись вважались виключними прерогативами держав чи міждержавних об'єднань. Розглянуто історію залучення неурядових організацій до діяльності ООН від часу установчої конференції ООН у Сан-Франциско в 1945 році. Наведено приклади, що особливо активно неурядові організації залучаються до діяльності ООН під час проведення міжнародних форумів та конференцій. Стверджується, що важливу роль у рамках ООН серед неурядових акторів відіграють представники університетів, різноманітних аналітичних, науково-дослідних установ та наукових товариств. Досліджено роль «мереж знань» та комісій видатних персон, впливових осіб у політиці, економіці, мистецтві, яку вони відіграють у взаємодії урядового та неурядового секторів у системі міжнародних відносин. Стверджується про визначальну роль неурядових акторів у формулюванні ідей, рекомендацій, ініціюванні проєктів та критиці щодо актуальних питань глобального та національного розвитку. Проаналізовано виклики у взаємодіях урядового та неурядового секторів на міжнародній арені. Наголошено, що міжнародні неурядові актори, будучи незалежними від урядів своїх країн та від чиновників ООН та інших міжнародних структур, забезпечують значну додану вартість та переваги в міжнародному та національному контекстах, ініціюючи та підштовхуючи інтелектуальні та політичні трансформації глобального, регіонального та національного рівнів.

*Ключові слова:* неурядові організації, глобальне громадянське суспільство, ООН, міжнародні відносини, міжнародний актор, міжнародні організації.

**Актуальність дослідження.** В умовах глобалізації держави світу, в тому числі й Україна, прагнуть до порозуміння через участь у різноманітних міжнародних організаціях. Значну роль у цьому напрямі відіграє діяльність міжурядових структур, класичним прикладом яких є такі універсальні організації, як Організація Об'єднаних Націй (ООН) та інші. Разом із тим з кінця XIX століття спостерігається різке зростання кількості (почи-

наючи з міжнародного руху проти рабства наприкінці XVIII століття), ролі та впливу міжнародних неурядових організацій (НУО) на глобальній арені. Нині Союз міжнародних асоціацій налічує 25 000 міжнародних НУО (тих, що діють у більш ніж двох країнах) [1]. Окрім цього, ці структури посилюють свій вплив у коридорах ООН та інших міжурядових організацій. Тут йдеться про виникнення нового рівня дискусій щодо глобальних, регіональних та локальних проблем та викликів, із залученням неурядового сектора.

Окремі дослідники [2] виділяють трикомпонентну структуру ООН. Йдеться про те, що «першу ООН» формують держави-члени організації, використовуючи її як арену для відстоювання своїх національних інтересів; «другу ООН» становить секретаріат організації та її агенції з керівниками агентств та персоналом; «третю ООН» формують взаємопов'язані, але незалежні гравці, які впливають на політику ООН, а також на прийняття рішень у рамках організації: йдеться про неурядові організації, зовнішніх експертів, науковців, консультантів, незалежні комісії та інших осіб, які регулярно співпрацюють з ООН. До цієї складової частини часто зараховують і бізнес-спільноту та/або приватний сектор.

Отже, ООН тісно та регулярно взаємодіє з неурядовим сектором, залучаючи неурядових акторів, зовнішніх експертів, науковців, консультантів, практиків та активістів (їх можемо об'єднати під терміном «лідери думок»), які впливають на політику, пріоритети та дії ООН через адвокацію, дослідження та аналіз, ініціювання ідей та проєктів, мобілізацію громадської думки тощо. Саме діяльність таких мереж неурядових структур дослідники нині називають «третьою» ООН, вказуючи на те, що чимало осіб, які не були ані державними службовцями, ані міжнародними чиновниками, але все ж таки відіграли важливу роль в інтелектуальній та нормотворчій діяльності цієї міжнародної організації [3].

Нині НУО, що працюють у галузі захисту прав людини, гендеру, охорони довкілля, соціального розвитку, розвитку корінних народів, подолання пандемій тощо, стають більш активними, гучно реагують на повсякденні та стратегічні виклики, активно залучаються до сфер, які колись вважались виключними прерогативами держав чи міждержавних об'єднань. Актуальним стає дослідження специфіки та перспектив взаємодії державного, міжурядового та неурядового секторів у вирішенні та попередженні сучасних викликів розвитку міжнародної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми.** Джерельну базу цього дослідження становлять роботи, які присвячені головно ООН, її функціонуванню та специфіці розвитку на сучасному етапі [4; 5; 6; 7]. Різноманітні науковці та аналітики намагаються знайти найкращі механізми міжнародної співпраці в рамках ООН, пропонують варіанти її реформування. Окрім цього, у теоретичному контексті вчені намагаються осмислити роль неурядових суб'єктів на міжнародній та внутрішньодержавній арені, особливо їх вплив на уряди та творені ними організації, який зростає [2; 3].

**Метою статті** є з'ясувати специфіку взаємодії урядових та неурядових організацій у сучасній системі міжнародних відносин (на прикладі ООН).

**Виклад основного матеріалу.** ООН – це міжнародна універсальна організація, основною метою якої є підтримка миру через зміцнення співпраці між державами [8]. Нині ООН є найчисельнішою (об'єднує 193 держави) та найбільш відомою міжнародною урядовою структурою. Ця організація є міжурядовою ареною спілкування держав та здійснює координацію їхньої діяльності в різних сферах через роботу власного секретаріату та інших міжнародних об'єднань, що творять її структуру. Нині чиновницький та допоміжний персонал налічує приблизно 55 000 осіб власне самої ООН та ще 20 000 осіб, що працюють у спеціалізованих установах. До цієї кількості варто також включити тимчасо-

вий персонал у миротворчих операціях (близько 100 000 осіб у 2007 році) та співробітників Міжнародного валютного фонду та Групи Світового банку (ще 15 000 осіб) [2]. Усі ці чиновники пропонують варіанти для вирішення проблем, обговорюють їх як на офіційному, так і на неформальному рівні, пропонують ініціативи, виступають за зміни, перетворюють загальні рішення на конкретні програми дій та працюють над їх реалізацією.

Роль неурядових організацій була досить помітною під час установчої конференції ООН у Сан-Франциско в 1945 р. Тоді нараховували 42 консультантів, що були офіційно визнані Вашингтоном, а також близько 160 інших спостерігачів від різних НУО, включаючи релігійні групи. Нині при штаб-квартирі ООН діє близько 2870 НУО, що мають «консультативний статус», до них регулярно приєднуються інші, які не мають такого статусу. У 1996 р. Економічна і Соціальна Рада (ЕКОСОП) узгодила стандарти акредитації НУО. Отже, відтоді НУО стали впливовими виконавцями проєктів, що фінансуються в рамках ООН.

Дослідники наводять дані, що присутність та вплив громадянського суспільства в багатосторонніх дискусіях на міжнародному рівні зросли в геометричній прогресії – йшлося про залучення приблизно ста НУО у 1970-х рр., що зросло до 4000 НУО у 2013 р. До прикладу, Комісія ООН зі статусу жінок, станом на березень 2015 р., залучає до роботи 1100 НУО. Отже, дев'ять «ключових груп» стійкого розвитку, що представляють НУО, місцеві органи влади, корінні народи, жінок, молодь та дітей, профспілки, представники сільського господарства та бізнесу стали визнаними партнерами в міжнародних переговорах після 2015 року. Вони змогли отримати доступ до переговорів, за винятком неформальних сесій, де держави-члени є єдиними учасниками [2].

Особливо активно неурядові організації залучаються ООН під час проведення міжнародних форумів та конференцій. Чисельність делегатів, попри різні способи підрахунку, часом вражає дослідників. Так, у саміті Землі в Ріо в 1992 р. взяли участь близько 17 000 учасників від неурядових організацій, Четверта світова конференція з питань жінок у Пекіні в 1995 р. зібрала близько 32 000 делегатів (у тому числі 5000 китайців), а Всесвітній саміт ЮНІСЕФ у справах дітей у Нью-Йорку в 1990 р. об'єднав понад мільйон учасників, що приєдналися до чувань при свічках [3].

На основі цих даних можемо погодитись із думкою вчених, що межі третьої ООН є нестабільними, оскільки інтерес, досвід та залучення НУО як на рівні держави, так і на рівні міжнародних структур здебільшого зростають, але й часом (за певних обставин) зменшуються, а їх взаємодія з першою та другою ООН різниться залежно від конкретної проблеми [2]. Неурядові актори як на національному, так і на міжнародному рівнях займаються адвокацією, дослідженнями, аналізом політики та поширенням ідей, мають особливі можливості представляти та пропагувати нові ідеї та політики, оскільки вони не працюють ані для урядів, ані для глобальної організації. Роль таких представників глобального громадянського суспільства не можна недооцінювати, адже їх вплив визначається, з одного боку, підтримкою з боку держави чи міжнародної спільноти, а з іншого – реакцією останніх на тиск із боку НУО, особливо у сфері захисту прав людини, де уряди часто не бажають повною мірою визнавати проблеми чи є обережними в заявах із тих чи тих питань.

Важливу роль у рамках ООН серед неурядових акторів відіграють і представники університетів, різноманітних аналітичних, науково-дослідних установ та наукових товариств. За регіональним виміром головню йдеться про такого роду організації, які представляють регіон Північної Америки та Західної Європи. До таких структур зараховують Фонд Карнегі за міжнародний мир (Carnegie Endowment for International Peace), Фонд Стенлі (Stanley Foundation), Міжнародний інститут миру (the International Peace Institute), Центр міжнародного співробітництва (the Center for International Cooperation) та Центр гуманітар-

ного діалогу (the Center for Humanitarian Dialogue). До них додають також такі професійні асоціації, як Товариство міжнародного розвитку (the Society for International Development) (засноване в 1967 р.), та Вчена рада з питань системи Організації Об'єднаних Націй (Academic Council on the United Nations System) (заснована в 1987 р.). Усі вони є частиною дослідницьких мереж («мереж знань»), орієнтованих на ООН та розвиток міжнародної системи [3]. В їх рамках відбуваються дебати з тих чи тих питань глобального та регіонального розвитку, пропонуються та обґрунтовуються його альтернативи, ініціюються національні чи міжнародні коаліції на підтримку певної політики та реформ. До прикладу, наприкінці 1940-х – на початку 1950-х рр. три групи експертів підготували новаторські звіти для ООН, які започаткували використання зовнішньої експертизи в рамках ООН: Національні та міжнародні заходи щодо повної зайнятості («National and International Measures for Full Employment»); Заходи з економічного розвитку слаборозвинених країн («Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries»); Заходи щодо міжнародної економічної стабільності («Measures for International Economic Stability») [3]. До роботи різних комітетів ООН залучались провідні експерти, зокрема економісти. Всі вони не були висуванцями урядів певних країн, не отримували зарплату як чиновники ООН. Нині серед аналітичних центрів ООН слід виділити Дослідницький інститут соціального розвитку ООН (The UN Research Institute for Social Development, UNRISD) та чотирнадцять дослідницьких структур Університету ООН (the UN University, UNU). Отже, йдеться про започатковану та наявну традицію ООН використовувати переваги досвіду «мереж знань», що складаються з відомих інтелектуалів з усього світу.

Важливу роль серед неурядових акторів відіграють і «мережі знань» та комісії видатних персон, впливових осіб у політиці, економіці, мистецтві. До прикладу, в рамках підготовки до шістдесятої річниці ООН Генеральний секретар Кофі Аннан скликав Групу високого рівня з питань загроз, викликів та змін (the High-level Panel on Threats, Challenges and Change). За його ж ініціативи у вересні 2005 р. працювала Панель високого рівня з питань загальносистемної узгодженості у сферах розвитку, гуманітарної допомоги та довкілля (the High-level Panel on System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian aid, and the environment). Такі комісії з різних питань (розвитку, спільної безпеки та безпеки людини, довкілля, гуманітарних проблем, співпраці Південь-Південь, глобального управління, гуманітарного втручання та державного суверенітету, громадянського суспільства тощо) очолювали колишній прем'єр-міністр Канади Лестер Б. Пірсон, колишній канцлер Німеччини Віллі Брандт, колишній шведський прем'єр-міністр Олоф Пальме, прем'єр-міністр Норвегії Гро Гарлем Брундтлан, іранський та йорданський принци Садруддін Ага-хан та Хасан бен Талал, президент Танзанії Джуліус Н'єрере, колишній шведський прем'єр-міністр Інгвар Карлссон та генеральний секретар Співдружності Шрідат Рамфал, колишній австралійський міністр закордонних справ Гарет Еванс та колишній посол Алжиру при ООН Мохамед Санун, колишній президент Бразилії Фернандо Енріке Кардозо та інші.

Отже, до міжнародних обговорень часто залучаються професіонали найвищого рівня, впливові персони, які обіймали високі посади на національному чи міжурядовому рівні, а нині, будучи незалежними «авторитетами», «старійшинами», готові формулювати ідеї, пропонувати рекомендації, ініціювати проекти та критикувати щодо питань загроз, викликів та змін, що стоять перед ООН та міжнародним співтовариством, із більшою відвагою та відкритістю, аніж коли вони були посадовцями.

Враховуючи значну динамічність розвитку та трансформації третьої ООН, дослідники порівнюють її з «дверима, що крутяться», через які люди регулярно пересуваються в межах трьох різних ООН. Як приклад згадують кількох осіб, які зробили кар'єру на усіх

трьох рівнях: Адебайо Адедеджи (Adebayo Adedeji), до того, як створити в Нігерії власну НУО, пов'язану з ООН, був вченим, який займався дослідженнями ООН, поки не став міністром в уряді Нігерії, після чого очолював Економічну комісію для Африки (the Economic Commission for Africa); Джулія Тафт закінчила свою кар'єру керівником сектора ПРООН із надзвичайних заходів після того, як очолила консорціум НУО «InterAction», що базується в США, а також Бюро з питань народонаселення, біженців та міграції Державного департаменту США (U.S. State Department's Bureau for Population, Refugees, and Migration); Бутрос Бутрос-Галі був видатним академічним міжнародним юристом в Єгипті, а потім міністром в уряді, перш ніж стати шостим Генеральним секретарем ООН, а після завершення роботи в ООН очолив дві неурядові організації в Європі [2].

Разом із тим дослідники наголошують, що перед «третьою» ООН стоїть чимало викликів. Одним із таких є те, що широкомасштабне залучення до «третьої» ООН представників приватного сектора (представників малих та середніх підприємств, які відіграють різну роль для економік своїх країн та на міжнародному рівні) як прийнятих партнерів проявляється в тому, що вони фактично прагнуть реалізувати свої корпоративні інтереси, виступають за державно-приватне партнерство. Отже, аналітики наголошують, що у світлі концентрації економічного багатства та політичної влади у приватному корпоративному секторі є ризик того, що їх присутність перебиває прогресивні тенденції діяльності некомерційних НУО, що є очевидним викликом у рамках «третьої» ООН [2]. Звичайно, варто розуміти, що в цьому контексті існують й виклики для самої ООН, адже держави-члени ООН, її секретаріат та представники громадянського суспільства не є та не будуть монолітними, в рамках організації існує багато різних об'єктивних та суб'єктивних інтересів, є чималий простір для необхідних узгоджень. Разом із тим все ж стверджуємо, що приклади ефективної співпраці прогресивних груп в рамках першої, другої та третьої ООН дають підстави для оптимізму у сфері міжнародних взаємодій та пошуку відповідей на сучасні глобальні та національні виклики.

Власне взаємодія трьох складників ООН, створення між ними мереж, партнерств (особливо між другою та третьою ООН) допомагають зрозуміти, як змінюються ідеї та політики на державному та глобальному рівнях, пропонувати часом суперечливі, але безцінні ідеї для громадського обговорення, попри те, що можуть викликати негативні реакції, незгоду чи навіть гнів окремих урядів, які потрапляють під громадський контроль. Прикладом цьому можуть служити діяльність Міжнародної комісії з питань втручання та державного суверенітету (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS), в рамках якої прийнято концепцію Френсиса М. Денга (Francis M. Deng) та Роберти Коен (Roberta Cohen) «суверенітету як відповідальності» («sovereignty as responsibility») і закладення основи міжнародної норми – «відповідальності захищати» («responsibility to protect», R2P), прийняття у 1997 р. Конвенції про заборону протипіхотних мін, прийняття Римського статуту у 1998 р., який заклав нормативні основи створення Міжнародного кримінального суду, розробка та поширення концепції людського розвитку, яка нині є ключовою у сфері міжнародної гуманітарної допомоги, захисту прав людини та економічного розвитку та була розроблена зовнішніми неурядовими агентами Махбубом уль Хаком (Mahbub ul Haq) та Амартією Сен (Amartya Sen), а потім була прийнята співробітниками ПРООН та урядами у всьому світі для керівництва у виборі політики людського розвитку [2] тощо.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, нині ООН активно взаємодіє з неурядовими акторами: неурядовими організаціями, науковцями та експертами, незалежними мережами, що об'єднують як визначних осіб, так і активістів. Звичайно, роль та значення окремих осіб та/чи організацій у формуванні та виробленні глобальної, регіо-

нальної чи національної політик, реалізація пропонованих проєктів різняться залежно від проблеми, і особливо враховуються фактори місця та часу. Водночас більшість дослідників сходяться на думці, що міжнародні неурядові актори, будучи незалежними від урядів своїх країн та від чиновників ООН та інших міжнародних структур, забезпечують значну додану вартість та переваги в міжнародному контексті, ініціюючи та підштовхуючи інтелектуальні та політичні трансформації глобального, регіонального та національного рівнів.

Нині міжнародна система є складною системою суперництва та узгодження інтересів і цінностей постійно зростаючої кількості учасників. Разом із тим загальновідомо, що сучасні глобальні проблеми вимагають саме глобальних зусиль і зв'язків. Особливо це помітно в реальних взаємодіях урядового та неурядового секторів на глобальній та національній аренах, коли є явними колективні зусилля з метою створення, обговорення, впровадження, і поширення ідеї та програми майбутнього глобального та національного розвитку. Отже, НУО стають невід'ємною частиною процесів, ініційованих та реалізованих у рамках ООН, та глобального управління загалом на шляху до кращої та ефективної інтеграції у відповідь на сучасні виклики.

### Список використаної літератури

1. Union of International Associations, "International Organizations by Type (Table 1)", Yearbook of International Organizations. URL: [www.uia.org/uiastats/stbv196.htm](http://www.uia.org/uiastats/stbv196.htm).)
2. Weiss T, Jolly R. 2009. The "third" United Nations. UN Intellectual History Project. Brief Note No.3. URL: <http://www.unhistory.org/briefing/3ThirdUN.pdf>
3. Weiss Thomas G., Carayannis Tatiana and Jolly Richard. The «Third» United Nations. *Global Governance*. 2009. Vol 15. Pp. 123–142.
4. Dawisson Belem Lopes, Guilherme Casaroes. Can International Organisations Be Democratic? *A Reassessment. Contexto Internacional*, vol. 41(3) Sep/Dec 2010. URL: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2019410300001>
5. Дорош Л.О. Багатоманітність міжнародних акторів: проблеми класифікації. *Наукові праці: науково-методичний журнал*. 2012. Вип. 170. Т. 182. Політологія. С. 14–18.
6. Лебедева М.М. Политическая система мира: проявления «внесистемности»: или новые акторы – старые правила. *«Приватизация» мировой политики локальные действия – глобальные результаты* / Под ред. М.М. Лебедевой. Москва : Голден Би, 2008. С. 53–66. URL: <http://www.mgimo.ru/files/36664/36664.pdf>.
7. Koehler Gabriele. Seven decades of 'development' *Journal of International Development J. Int. Dev.* 27, 733–751 (2015) Published online in Wiley Online Library ([wileyonlinelibrary.com](http://wileyonlinelibrary.com)) DOI: 10.1002/jid.3108
8. Устав Организации Объединённых Наций и Устав Международного Суда. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text).

## **THE INTERACTION BETWEEN GOVERNMENTAL AND NON-GOVERNMENTAL SECTORS IN THE CONTEXT OF DEMOCRATIZATION: INTERNATIONAL AND DOMESTIC DIMENSIONS**

**Lesia Dorosh**

*Lviv Polytechnic National University,  
Institute of Humanities and Social Sciences,  
Department of Political Science and International Relations  
Metropolita Andriia str., 4, 79013, Lviv, Ukraine*

**Ruslan Demchyshak**

*Lviv Polytechnic National University,  
Institute of Humanities and Social Sciences,  
Department of Political Science and International Relations  
Metropolita Andriia str., 4, 79013, Lviv, Ukraine*

The three-component structure of the UN, which is formed by member states, secretariats, agencies and non-governmental actors cooperating with the UN, is considered. The relevance of the study of the specifics and prospects of interaction of the state, intergovernmental and non-governmental sectors in solving and preventing current challenges to the development of the international system is proved. There is considered that non-governmental organizations working in the field of human rights, gender, environment, social development, indigenous development, overcoming pandemics, etc., have become more active, respond to everyday and strategic challenges, have been actively involved in the areas, which were once considered the exclusive prerogatives of states or intergovernmental associations. The history of the non-governmental organizations' involvement in the activities of the United Nations since the founding conference in San Francisco in 1945 is considered. There are given examples of NGOs being particularly actively involved in UN activities during international forums and conferences. It is argued that an important role within the UN among non-governmental actors belongs to the representatives of universities, various analytical, research institutions and scientific societies. The role of "knowledge networks" and commissions of prominent people, influential people in politics, economics, art, which they play in the interaction of governmental and non-governmental sectors in the system of international relations, is studied. Alleged crucial role of non-governmental actors in the formulation of ideas, recommendations, initiating projects and criticism on topical issues of global and national development. Challenges in the interaction of governmental and non-governmental sectors in the international arena are analyzed. It is emphasized that international non-governmental actors, being independent of their governments and UN officials and other international structures, provide significant added value and benefits in international and national contexts by initiating and pushing intellectual and political transformations at the global, regional and national levels.

*Key words:* non-governmental organizations, global civil society, UN, international relations, international actor, international organizations.