

## «ТРЕТЯ ООН»: РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

### “THE THIRD UN”: THE ROLE OF INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE MODERN SYSTEM OF INTERNATIONAL RELATIONS

Бучин М.А.,

*доктор політичних наук,  
професор кафедри політології та міжнародних відносин  
Національного університету «Львівська політехніка»*

Розглянуто три виміри функціонування ООН (перший вимір становлять держави-члени, другий – секретаріати, третій – учасники, які тісно пов'язані із міжнародною організацією, але які формально не є її частиною). Доводиться актуальність дослідження ролі та місця неурядових структур у світлі їх взаємодій з урядовими організаціями та окремими державами. Стверджується необхідність вирішення сучасних глобальних проблем із залученням недержавних акторів, застосуванням принципів багатосторонності (залучення зацікавлених сторін до обговорення та вироблення спільних рішень) та багаторівневості (залучення неурядових акторів до обговорення та вироблення рішень глобального та регіонального значення). Розглянуто класичне подвійне розуміння ООН із наголосом на організації 1) як міждержавній арені співпраці та 2) як координаційній структурі, секретаріаті. Досліджено третій вимір ООН, що охоплює неурядові організації (НУО), зовнішніх експертів, науковців, консультантів, практиків та активістів, які тісно та регулярно співпрацюють із міждержавним механізмом та секретаріатами ООН (першою та другою ООН) та впливають на мислення, політику, пріоритети та дії ООН. Наголошено, що ключовими формами їхньої діяльності є адвокація, дослідження та аналіз політики, ініціювання ідей та пропозицій. Проаналізовано історію взаємодії ООН із недержавними суб'єктами і, зокрема, організаціями громадянського суспільства. Наголошено, що «перша», «друга» та «третья» ООН творять складну багатокomпонентну систему, яка виконує сукупність завдань, реалізація яких залежить від синергії всіх трьох компонентів. Стверджується, що важливість кожного компонента ООН змінюється залежно від ситуації, конкретної проблематики, ролі та значення національних або регіональних інтересів тощо. Наголошено, що міжнародні актори, що творять «третю» ООН, стають невід'ємною частиною сьогоденної Організації, забезпечуючи її багатосторонність. У такий спосіб твориться нова форма глобального управління, концептуалізована з точки зору вільних мереж, а не жорстких формальних структур.

**Ключові слова:** ООН, міжнародний актор, міжнародні організації, неурядові організації, мережі, міжнародна безпека.

Three dimensions of the functioning of the United Nations are considered in the article (the first dimension consists of member states, the second – secretariats, the third – members closely related to the international organization, but which are not formally part of it). The relevance of the study of the role and place of non-governmental structures in the light of their interactions with governmental organizations and individual states is proved. It states the need to address current global issues involving non-state actors, applying the principles of multilateralism (involving stakeholders in discussions and joint decision-making) and multilevel (involving non-governmental actors in the discussion and decision-making of global and regional importance). The classical double understanding of the UN is considered, with an emphasis on the organization 1) as an intergovernmental arena of cooperation and 2) as a coordination structure, a secretariat. The third dimension of the United Nations is investigated, which includes non-governmental organizations (NGOs), external experts, researchers, consultants, practitioners and activists, who works closely and regularly with the intergovernmental mechanism and UN secretariats (first and second UN) and influences the UN thinking, policy, priorities and actions. It is emphasized that the key forms of their activity are advocacy, research and policy analysis, initiation of ideas and proposals. The history of UN interaction with non-state actors and, in particular, civil society organizations is analyzed. It is emphasized that the “first”, “second” and “third” UN create a complex multi-component system that performs a set of tasks, the implementation of which depends on the synergy of all three components. It is argued that the importance of each component of the UN varies depending on the situation, specific issues, the role and importance of national or regional interests, and so on. It is emphasized that the international actors that make up the “third” UN are becoming an integral part of today's Organization, ensuring its multilateralism. In this way, a new form of global governance, which are conceptualized in terms of free networks rather than rigid formal structures has been created.

**Key words:** the UN, international actor, international organizations, non-governmental organizations, networks, international security.

**Постановка проблеми.** Сучасний світ на початку XXI століття продовжує стикатись із різноманітним спектром викликів, які змушують глобальне співтовариство активно співпрацювати на різних рівнях та у різних сферах. Дж. Най, аналізуючи сучасну міжнародну систему, називає її тривимірною, виділяючи: 1) воєнно-політичний

рівень, на якому домінують США; 2) політико-економічний рівень, на якому США поділяють лідерство із ЄС, Японією, а нині також із Китаєм; 3) рівень транснаціональних політичних відносин, який не регулюється жодною державою і на якому представлені різні «нетрадиційні» актори [9]. Власне, вирішення сучасних глобальних

проблем вимагає залучення акторів всіх цих рівнів, застосування принципів багатосторонності (залучення зацікавлених сторін до обговорення та вироблення спільних рішень) та багаторівневості (залучення неурядових акторів до обговорення та вироблення рішень глобального та регіонального значення).

З огляду на вищесказане, міжнародні організації (урядові та неурядові) стають невід'ємною частиною глобальної політичної системи, для якої нині міжнародна спільнота постійно шукає нові механізми забезпечення системної стабільності. Загально визнано, що сучасні глобальні проблеми вимагають саме глобальних зусиль і зв'язків, хоча, на практиці, більше можливостей впливати на їх вирішення мають саме регіональні політичні інститути, які більшою мірою «прив'язані» до місцевих проблем.

Нині «недержавні транснаціональні актори» (міжурядові організації, міжнародні неурядові організації та рухи, транснаціональні корпорації, внутрішньодержавні регіони та мегаполіси тощо), як їх назвали американські дослідники Р. Кохейн та Дж. Най у 1970-х роках, починають «забирати» на себе частину функцій держави, насамперед у сфері безпеки, які вважались виключною її прерогативою. Наприклад, недержавні актори здійснюють діяльність у сфері постачання гуманітарної допомоги в зони військових конфліктів, навчання військового персоналу, охорони важливих об'єктів тощо [3]. Індикатором визнання глобальним співтовариством за такими недержавними організаціями статусу «акторів міжнародних відносин» став вплив, який ці учасники здійснюють на глобальний політичний процес, а також визнання цього впливу іншими учасниками міжнародних взаємодій через активні взаємодії між ними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Джерельну базу цього дослідження становлять роботи, в яких аналізуються зміни сучасної системи міжнародних відносин із позиції її суб'єктного наповнення [1; 3–5; 7]. Чимала кількість дослідників намагається осмислити явище недержавних суб'єктів на міжнародній арені, особливо міжнародних неурядових організацій, їх зростаючий вплив на уряди та творені ними організації [3; 8; 10]. З іншого боку, варто пам'ятати, що часто питання взаємодії держав та міжурядових структур із недержавними суб'єктами та їх вплив на прийняття рішень намагались мінімізувати або навіть ігнорувати як на рівні практичної міжнародної політики, так і на рівні академічних досліджень.

Важливу теоретичну основу цієї публікації становить дослідження [10], в якому аналізуються три виміри функціонування ООН (перший вимір становлять держави-члени, а другий – секретаріати, третій – учасники, тісно пов'язані з міжнародною

організацією, але які формально не є її частиною). Тут йдеться про неурядові організації, науковців, консультантів, експертів, незалежні комісії та інші групи. Автори наголошують, що всі ці неформальні мережі часто допомагають змінювати ідеї, політику, пріоритети та міжнародну практику, які часто вважаються небажаними або проблемними урядами та міжнародними секретаріатами.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас доводиться констатувати, що проблема впливу міжнародних неурядових організацій на сучасну систему міжнародних відносин загалом та на діяльність ООН зокрема є малодослідженою, що вимагає більш комплексного вивчення цієї проблематики в політичній науці. Отже, актуальним стає дослідження ролі та місця неурядових структур у світлі їхніх взаємодій з урядовими організаціями та окремими державами.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета публікації – з'ясувати специфіку взаємодії ООН із неурядовими організаціями та акторами у світлі вирішення проблем розвитку сучасної міжнародної системи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відомо, що Дж. Розенау у своїй роботі «Турбулентність у світовій політиці» виділяє в міжнародних відносинах два основні «світи»: «держави», світ, який дослідник вважає домінуючим, та «акторів поза суверенітетом» (несуверенні міжнародні суб'єкти – міжнародні організації, транснаціональні корпорації, національні рухи, етнічні групи, територіальні спільноти, бюрократичні структури, окремі особи). Суперечність між цими світами проявляється у тому, що останні часто діють під юрисдикцією держави, але не в її інтересах, діяльність таких акторів водночас стабілізує міжнародну систему і дестабілізує міжнародні відносини. Схожу позицію займають і російські дослідники міжнародних відносин, які саме із процесами глобалізації пов'язують появу на глобальній арені «нових» акторів, що претендують якщо не на пріоритет, то, принаймні, на рівність із «традиційними» суб'єктами міжнародних відносин – державами. До таких типів «нових» суб'єктів зараховують міжнародні організації (ООН, МВФ, Світовий Банк, ЮНЕСКО, СОТ, «Велика сімка» тощо), регіональні організації, багатонаціональні корпорації, інституційних інвесторів (пенсійні та інвестиційні фонди, страхові компанії), неурядові організації (НУО) (рух «зелених», «Лікарі без кордонів»), великі міста, індивідів (наукові співробітники, університетські професори, артисти, окремі особистості) [2, с. 14].

Отже, станом на сьогодні можемо фіксувати появу широкого переліку міжнародних акторів, які «розвивають» державоцентричну систему міжнародних відносин. Йдеться, зокрема, про таких

недержавних акторів, як транснаціональні організації, багатонаціональні корпорації, міжнародні об'єднання, в основі яких лежать релігія, інтереси, наукові організації, а також приватні групи, які взаємодіють через державні кордони [7, с. 90]. Такі неурядові структури як суб'єкти міжнародних відносин реалізують власні інтереси (економічні, освітні чи професійні тощо), стають «групами тиску», здійснюючи мобілізацію міжнародної громадської думки та тиск через неї на міжнародне співтовариство. У цьому випадку варто зазначити, наприклад, що такі питання, як гендерні та кліматичні зміни, потрапили в об'єкт уваги міжнародного порядку денного значною мірою внаслідок зусиль саме недержавних суб'єктів, незважаючи на протидію багатьох держав та міжнародних чиновників. Тому об'єктивними причинами появи таких організацій дослідники вважають процеси, що пов'язані з глобалізацією міжнародної системи, різноманітними транскордонними взаємодіями. Низка дослідників вважає, що в перспективі міжнародні неурядові організації можуть сформулювати «глобальне громадянське суспільство», яке буде впливати на систему міжнародних відносин не менш істотно, аніж у національних рамках громадянське суспільство впливає на державу [5, с. 244].

Сьогодні ООН прийнято вважати найбільш відомою (хоч не завжди найбільш впливовою) міжнародною урядовою структурою. Її функціонування та специфіку досліджують різноманітні науковці та аналітики, намагаючись знайти найкращі механізми міжнародної співпраці. Загалом існує класичне подвійне розуміння цієї структури із наголосом на організації 1) як міждержавній арені співпраці та 2) як координаційній структурі, секретаріаті.

Звичайно, саме у першому та другому вимірі більшість із нас сприймає ООН на міжнародній арені. Цю організацію утворили 51 держав-член у червні 1945 року, а нині в її рамках взаємодіють 193 держави, визначають її пріоритети та сплачують внески. Отже, міжнародна структура та її чиновники не існували б без держав-членів. Дослідники виділяють п'ять характеристик першого виміру функціонування ООН. Ця організація є: агентом великих держав, які реалізують свої інтереси; механізмом міждержавного співробітництва; очільником міжнародного співтовариства держав; творцем соціального світу; форумом легітимації міжнародних рішень [8, с. 42].

На рівні організації загалом виділяють кілька варіацій політик, що їх здійснюють держави, переслідуючи власні національні інтереси. На одному кінці континууму розташована «велика» політика, що реалізується державами на рівні Ради Безпеки ООН, а з іншого – йдеться про реалізацію «низького» рівня політики через участь держави в правліннях та керівних радах фондів ООН та її спеціалізованих установ. Представники держав

взаємодіють у різних регіональних групах у рамках Генеральної Асамблеї та в інших, менших впливових групах інтересів.

З другого боку, постійно діюче об'єднання держав-членів не могло б діяти без секретаріату. Отже, друга ООН – це окрема сфера, що об'єднує чиновників та персонал, які отримують виплати за рахунок нарахованих та добровільних внесків держав. Таку міжнародну державну службу називають спадкоємицею Ліги Націй, її особливим промоутером був Даг Хаммаршельд [10]. У ст. 101 Статуту ООН зазначено про чиновників, які мають вирішувати міжнародні проблеми [6], мають зосереджуватись на досягненні більшого колективного блага, а не захищати інтереси країни, яка видає їм паспорти. Звичайно, часто держави, реалізуючи власні інтереси на міжнародній арені, резервують вищі посади у рамках ООН для своїх колишніх чиновників високого рівня. Сьогодні часто звучить критика у бік секретаріату, зумовлена корупційними чи іншими скандалами [10]. Однак все ж таки ключовою вимогою до міжнародних чиновників є їх автономія та доброчесність.

Нині чиновницький та допоміжний персонал ООН налічує приблизно 55 000 осіб власне самої ООН та ще 20 000 осіб, що працюють у спеціалізованих установах. Ця кількість не включає тимчасовий персонал у миротворчих операціях (близько 100 000 осіб у 2007 році) і співробітників Міжнародного валютного фонду та Групи Світового банку (ще 15 000 осіб). Звичайно, ці цифри не порівнювані із 500 працівниками у перший рік роботи ООН та загальною кількістю у 700 працівників, що були зайняті у Лізі Націй [10]. Всі ці чиновники не лише виражають волю та накази держав. Вони 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.

До проаналізованого подвійного трактування ООН нині додають третій вимір, що охоплює певні неурядові організації (НУО), зовнішніх експертів, науковців, консультантів, практиків та активістів, які тісно та регулярно співпрацюють із міждержавним механізмом та секретаріатами ООН (першою та другою ООН) та впливають на мислення, політику, пріоритети та дії ООН. Ключовими формами їхньої діяльності є адвокація, дослідження та аналіз політики, ініціювання ідей. У рамках «третьої ООН» діють та взаємодіють сили, що ініціюють нові ідеї, просувають нову політику та мобілізують громадську думку щодо обговорень та діяльності ООН. На думку дослідників, ці актори через свою незалежність від урядів та секретаріатів ООН забезпечують значну додану вартість та порівняльну перевагу для міждержавного виміру, підштовхуючи інтелектуальні та політичні зміни.

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, все ж таки відіграли важливу роль в інтелектуальній та нормотворчій діяльності міжнародної організації [10]. Багато лідерів думок на міжнародному рівні часто є пов'язаними з університетами, політичними аналітичними центрами або іншими НУО, або стали їх членами вже після того, як покинули службу в урядах своїх держав чи службу в ООН.

Взаємодія ООН із недержавними суб'єктами і, зокрема, організаціями громадянського суспільства триває вже досить давно. Вже у Преамбулі Статуту ООН було зазначено: «Ми, народи Об'єднаних Націй», хоча можна було б очікувати, що буде написано «Ми, представники суверенних держав-членів» [10]. ООН та її структури активно опираються на академічні чи професійні знання, що походять з-поза міжурядової системи. Ст. 71 Статуту ООН безпосередньо передбачає залучення НУО під час дебатів та консультацій [6]. До прикладу, Міжнародна організація праці (МОП) залучає представників профспілок та ділового сектора у свою тристоронню структуру ще з 1919 року. НУО відіграли важливу роль у виробленні норм та політики ООН щодо прав людини, що проявилось у прийнятті Статуту ООН та Загальної декларації прав людини. Дитячий фонд Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) вже давно тісно взаємодіє з групами громадянського суспільства щодо широкого кола питань, а також для збору коштів та адвокації. Організація Об'єднаних Націй із питань освіти, науки та культури (ЮНЕСКО) та Фонд розвитку ООН для жінок (ЮНІФЕМ) взаємодіяли з національними комітетами, що складаються з науковців та неурядових організацій. Часто НУО залучаються до проведення глобальних конференцій під егідою ООН, особливо після проведення Стокгольмської конференції з питань навколишнього середовища 1972 року, коли генеральний секретар конференції Моріс Стронг наполягав на їх присутності [10]. Часто відбуваються паралельні засідання НУО (які зазвичай називають «форумами»), на яких обговорюються важливі питання та рішення яких враховують у процесі вироблення політик. До прикладу, для Саміту тисячоліття та Всесвітнього саміту 2005 року заздалегідь були організовані спеціальні слухання за участю НУО.

Разом із тим варто відзначити, що до «третьої» ООН дослідники не зараховують прибуткові організації, комерційний сектор та ЗМІ. Тут йдеться про те, що в бізнесі основна увага зосереджується не на спільності інтересів, а на фінансових вигодах. Окрім цього, комерційні організації часто напряму взаємодіють із першою та другою ООН у контексті формування політики та реалізації конкретних проєктів. З іншого боку, ЗМІ, що стежать за діяльністю ООН, часто впливають на міжнародне мислення

та дії. Однак їх основна роль зводиться швидше до звітування, а не до зміни політики організації. Однак журналісти-розслідувачі та оглядачі, які займаються бізнесом, можуть вважатися частиною третьої ООН як впливові особи, так і як науковці та політичні аналітики.

**Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, сучасною тенденцією розвитку міжнародних взаємодій є різке збільшення кількості суб'єктів міжнародних відносин, зростання впливу недержавних акторів, поглиблення тенденції до «розмивання» і, відповідно, до переосмислення суверенітету держави. Сьогодні міжнародну систему трактують як складну систему суперництва та узгодження інтересів і цінностей постійно зростаючої кількості учасників.

ООН, будучи міжурядовою структурою, є тим прикладом міжнародного актора, що засвідчує складність сучасних міжнародних взаємодій та багатоманіття міжнародних учасників. Власне, досліджені «перша», «друга» та «третья» ООН творять складну багатоконпонентну систему, завданнями якої в сукупності є: забезпечення форуму для спілкування та дискусій; генерування ідей та політик; легітимація ідей та політик; захист ідей та політик; впровадження або перевірка ідей та політики на місцях; генерування ресурсів для реалізації ідей та політик; моніторинг прогресу реалізації ідей та політик; а також час від часу критика та «поховання» ідей та політик. Реалізація вказаних завдань залежить від синергії всіх трьох компонентів. Разом із тим важливість кожного компонента ООН змінюється залежно від ситуації, конкретної проблематики, ролі та значення національних або регіональних інтересів тощо.

Сьогодні «третьою» ООН творять особи, праця яких не оплачується урядами держав чи секретаріатом ООН, але їх роль є визначною в колективних зусиллях із метою створення, обговорення, впровадження і поширення ідей та програм глобального розвитку. Міжнародні актори, що творять «третьою ООН», є незалежними від інших двох її частин і значно впливають на них. Вони стають невід'ємною частиною сьогоденної Організації Об'єднаних Націй, забезпечуючи її багатосторонність. У такий спосіб твориться нова форма глобального управління, концептуалізована з точки зору вільних мереж, а не жорстких формальних структур.

Водночас, з огляду на той факт, що особливості функціонування та впливу міжнародних неурядових організацій на міжнародні відносини та діяльність міжнародних урядових організацій постійно змінюються, вибрана нами для дослідження проблематика буде актуальною та перспективною для подальших наукових розвідок. Також перспективним напрямом подальших наукових досліджень може стати вивчення особливостей функціонування міжнародних неурядових організацій в Україні.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Дорош Л.О. Багатоманітність міжнародних акторів: проблеми класифікації. *Наукові праці: науково-методичний журнал*. 2012. Вип. 170, Т. 182. Політологія. С. 14–18.
2. Кузнецов В. Что такое глобализация? *Мировая экономика и международные отношения*. 1998. № 3. С. 14–19.
3. 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> (дата звернення: 21.01.2021).
4. Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации : учебн. пособ. / П.А. Цыганков, Г.А. Дробот, М.М. Лебедева и др. Москва : ИНФРА-М, 2007. 320 с.
5. Мировая политика и международные отношения : учебн. пособ. / Под ред. С.А. Ланцова, В.А. Ачкасова. Санкт-Петербург : Питер, 2008. 448 с.
6. 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) (дата звернення: 23.01.2021).
7. Хонин В.Н. Теория международных отношений. Общая часть. Київ : Академ-Пресс, 2005. 456 с.
8. Barnett M., Thomas G. Weiss, Daws S. Political Approaches. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
9. Nye J. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone. Oxford : University Press, 2002. URL: [http://www.princeton.edu/lisd/events/talks/Nye\\_Lecture.pdf](http://www.princeton.edu/lisd/events/talks/Nye_Lecture.pdf).
10. Weiss Th. G., Carayannis T., Jolly R. The «Third» United Nations. *Global Governance*. 2009. Vol. 15. P. 123–142.