

УДК 32.001

МОДЕЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ПРИКЛАДІ НГО

Микола Бунник

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська 1, м. Львів 79000, Україна, polityka@franko.lviv.ua*

Розглянуто моделювання міжнародних громадських організацій (НГО) в сучасній світовій політичній системі. Основну увагу приділено взаємодії НГО з іншими суб'єктами політичного процесу, їх впливові на прийняття рішень останніми. Відзначено, що попри широку присутність в засобах масової інформації і гучні акції міжнародні НГО залишаються маргінальними акторами, у кращому випадку з непрямим впливом на окремі аспекти (між)державного прийняття рішень.

Ключові слова: громадянське суспільство, міжнародні неурядові громадські організації, світова політична система.

Використання поняття громадянського суспільства не обмежується моделюванням внутрішньої політики і трансформаційних процесів окремих країн. Протягом останнього десятиліття воно «вийшло за межі національних держав», ставши міжнародним або світовим громадянським суспільством.

Як і у випадку з «внутрішнім» громадянським суспільством відсутня згода щодо визначення цього поняття. Спектр його використання простягається від позначення майбутнього світового порядку до виділення вузького прошарку міжнародних неурядових громадських організацій (НГО). У зв'язку з тим, що сучасні складні міжнародні відносини потребують нового осмислення і адекватних моделей, необхідність розібратися в особливостях міжнародного громадянського суспільства набуває значної наукової актуальності.

Оскільки переважна більшість моделей міжнародного громадянського суспільства може бути описаною за допомогою «внутрішніх» моделей з поправкою на міжнародний вимір, пропонується розглянути в даній статті моделі, які обмежуються дослідженням міжнародних неурядових громадських організацій. Предметом дослідження при цьому є роль і місце НГО в світовій політичній системі та їх взаємодія з іншими політичними акторами.

Хоча діяльність міжнародних НГО має ще доволі коротку історію, їй присвячено вже достатньо досліджень. Серед науковців цією темою займаються Нольке, Ріссе-Каппен, Кляйн, Віндфур, Шоу, Янет та інші. Оскільки діяльність НГО важко піддається емпіричному дослідженню, особливо, що стосується їх впливу на інші політичні суб'єкти, суть їх досліджень полягає у збиранні даних щодо їх структури, чисельності, мети діяльності тощо та побудові за допомогою теорії організацій або систем відповідних моделей. За відсутності достатніх емпіричних

даних підбір відповідних моделей набуває особливого значення. У даній роботі робиться спроба проаналізувати та узагальнити існуючі дані та моделі з метою знаходження найбільш адекватної моделі сучасного міжнародного громадянського суспільства.

Думки щодо того, кого можна зараховувати до громадянського суспільства взагалі і до НГО зокрема розходяться. За визначенням ООН НГО – це «будь-яка добровільна некомерційна спілка громадян, організована на місцевому, державному чи міжнародному рівні» [1]. Під це широке визначення підпадають політичні фонди, церковні та профспілкові організації, лобістські організації, наукові інститути та спілки взаємодопомоги, а також ті організації, що утворилися з соціальних рухів [2:231]. Крім власне НГО виділяють також Quasi-NGO (QUANGO) (вчленовані з державних організацій) [3, с.229], GRINGO (Government Run/Inspired NGO), FFUNGO (Foreign Funded NGO) і GONGO (Governmental Organised NGO) [4, с. 632]. Вальк і Брунненгребер розрізняють також між організаціями які орієнтуються на успіх і на ті що орієнтуються на цінності, які фінансуються на пожертви і на ті, що фінансуються державними чи наддержавними грошима.

Вальк і Брунненгребер протиставляють НГО і соціальні рухи. НГО є постійно діючими, спеціалізованими і від матеріальних ресурсів залежними організаціями, що орієнтуються на медійну громадськість, на технологічну комунікацію (інтернет) і на прагматичну кооперацію з політичними інституціями і акторами, а також на альянси. Соціальні рухи навпаки є слабо організованими, спорадичними, локальними, з внутрішньою комунікацією, що мобілізують колективних акторів з малою специфікацією ролей і антиінституційно зорієнтовані [4].

Спілка міжнародних асоціацій (Union of International Associations) надає інформацію про більше ніж 38 тисяч міжнародних НГО які зараз діють у світі [5]. За різними оцінками у світі діє більше п'ятдесяти тисяч міжнародних НГО у сфері охорони навколишнього середовища, розвитку, здоров'я, планування сім'ї, прав людини, жінок, громадян, освіти, самодопомоги, солідарності і миру [6, с. 5]. Тільки при ООН постійно акредитовані більше 1500 міжнародних НГО (1).

Виходячи з діяльності таких організацій як Greenpeace і Amnesty International Нольке визначає міжнародні НГО як транснаціонально діючі недержавні громадські організації з спільними нормативними переконаннями і націлені на політичний вплив [7, с. 8] (Це вузьке розуміння НГО і буде використовуватися далі у цій статті.), відмежовуючи таким чином ці організації від численних міжнародних організацій гуманітарного характеру. Навколишнє середовище, соціальний розвиток, мир, права людини, гендерні відносини - теми які визначають діяльність цих організацій.

Виходячи з вищенаведеного визначення предметом моделювання діяльності НГО є їх взаємовідносини з іншими політичними акторами. На відміну від моделей в яких громадянське суспільство розглядалося або в контексті розвинених держав, або в процесі трансформації, в даному випадку ми маємо справу з складною системою взаємовідносин, які залежать від багатьох факторів. Якщо в попе-

редніх моделях, спрощено кажучи, було одне громадянське суспільство і одна держава, то в даному варіанті існують багато держав і багато громадянських суспільств. Якщо сюди додати чисельні міжнародні інституції і транснаціональні кооперації то отримаємо модель з великою кількістю змінних. Окрім власне НГО які можуть мати різноманітні характеристики, також держави і міжнародні організації відрізняються за своїми структурами, цілями і т.д.

Нольке [8] розрізняє три основні ознаки НГО, які обумовлюють діяльність НГО та можливості їх впливу.

1. Інтерес. Важливими тут є дві характеристики – особливість інтересу та його складність. Широкий інтерес, як наприклад жіночий чи зелений рух генерують постійний потік нових тем, тоді як загострена тематика, на зразок доозброєння НАТО може призводити до провалу НГО–мережі. З іншого боку широкий інтерес може спричиняти значні проблеми внутрішньої координації і таким чином до її послаблення, що рідко трапляється при загостреній тематиці. Простий інтерес, як рух проти доозброєнь НАТО дозволяє широку мобілізацію, тоді як, наприклад, щодо гуманітарних проблем Африки, в яких інтерес не піддається простому формулюванню, широка мобілізація є проблематичною.

2. Структура. Мережі НГО мають дуже різноманітну структуру. Спектр сягає від національно незалежних і слабо міжнародно пов'язаних до всесвітньо діючих, які розглядаються як глобальні гравці та демонструють структури концерну. Відповідно структура може бути централізованою та децентралізованою. НГО знаходяться перед дилемою: з одного боку, щоб здійснювати вплив вони потребують високого ступеня централізації, з другого боку місцеві умови вимагають децентралізованої структури. Успішне розв'язання цієї дилеми деякими міжнародними НГО полягає в структурі, яка поєднує централізоване поширення інформації і прийняття рішень з децентралізованою реалізацією цих рішень і мобілізацією.

Крім того існує нерівномірність розподілу праці і функцій. «Адвокатські і обслуговуючі функції на Півночі взаємодіють з «взаємодопомогою» і, можливо, представництвом інтересів на Півдні. Ця нерівновага продукує недостатню взаємність...» [9, с. 59]. НГО Півночі намагаються інструменталізувати НГО Півдня контролюючи їх за допомогою фінансів. Така внутрішня гетерогенність гальмує зовнішню дієвість, так що гомогенні НГО мають більшу ефективність.

3. Ресурси. На першому плані тут знаходяться не так фінансові можливості, як аналітичні і легітимуючі. Особливо важливою є властивість НГО швидко, надійно і зрозуміло готувати інформацію та аргументи. Вплив НГО співвідноситься позитивно з об'ємом їх ресурсної бази. При цьому легітимуючому ресурсу належить вирішальна роль, оскільки фінансові і аналітичні ресурси у підприємств і держав зазвичай їх переважають.

Слід зазначити, однак, що ця легітимність має дуже відносний характер, оскільки попри широку підтримку і мобілізаційні можливості НГО навряд чи можуть претендувати на більшу легітимність ніж демократично обрані уряди [10, с. 543].

Розрізняють чотири адресати впливу НГО, а саме внутрішньодержавні інституції, міжнародні переговорні форуми, секретаріати міжнародних організацій, інші недержавні актори, наприклад транснаціональні компанії [8]. Вплив НГО на цих адресатів залежить як від характеристик цих адресатів, так і від властивостей власне НГО.

Основним об'єктом впливу НГО була і залишається держава. Можливості впливу на державні рішення залежать від внутрішньої структури конкретної держави і суспільства в цілому (domestic structure).

Ріссе-Каппен описує три елементи цієї структури, які обумовлюють можливості впливу НГО [11, с. 14–28]:

1. Централізація і фрагментація державної структури. Централізація може двояко позначатися на впливові НГО. Вона суттєво ускладнює доступ до приймачів рішення, але якщо цей доступ знайдено, вплив може бути значним. Фрагментована державна структура навпаки полегшує доступ НГО до приймачів рішень, але зменшує вартість цього доступу оскільки можливості цих приймачів рішень обмежені.

2. Поляризація інтересів у середині громадянського суспільства. Висока ступінь поляризації, яка може бути спричинена релігійним, ідеологічним чи класовим поділом, призводить до слабкого громадянського суспільства, яке важко змобілізувати для спільної політичної мети.

Поєднання слабкого громадянського суспільства і фрагментованого державного апарату (в деяких країнах центральної Африки) перешкоджає тривалому впливові НГО, тому що у такому суспільстві не існує жодного владного актора, який був би здатний втілити ідеї НГО в життя. Якщо існує слабке громадянське суспільство і централізований апарат (як колись у Східній Європі), то вплив залежить від доступу до приймачів рішень. В США фрагментований державний апарат і сильне громадянське суспільство дозволяють легкий доступ НГО, вимагають однак для постійного впливу довгого і важкого процесу творення коаліцій.

3. Структура політичної мережі, яка поєднує державний апарат і громадянське суспільство. Мережі поділяються на консенсусні та поляризовані. Консенсусна система відзначається сильними посередницькими організаціями і компромісними формами знаходження рішень, тоді як поляризована система характеризується розподільчим процесом переговорів, які часто ведуть до блокування рішень. Якщо комбінація сильного громадянського суспільства і централізованого державного апарату поєднується консенсусною системою, як наприклад в корпоративних структурах деяких малих європейських країн чи Японії, то передбачається важкий доступ НГО до центрів прийняття рішень, однак значний і тривалий вплив у випадку успішного доступу. Якщо ця комбінація поєднується поляризованою системою, наприклад в Індії, вплив НГО буде малим.

Вплив міжнародних НГО на державну політику може посилюватися через зростаюче міжнародне інституювання. Однією з форм впливу НГО є так званий «бумеранг-ефект» [8], при якому НГО на національному рівні здійснюють тиск на національні уряди через міжнародні інституції (це стосується насамперед прав

людини). Вплив НГО у цьому процесі залежить від оцінки впливу самих міжнародних інституцій для прийняття рішень на національному рівні.

Важливою стратегією впливу на держави є також вплив на громадську думку. Метою тут може бути як прийняття конкретного рішення так і зміна базових цінностей суспільного життя, що теж може трактуватися як непряма стратегія модифікації державних рішень.

Стратегії НГО, що спрямовуються на зміну цінностей, створюють однак проблеми для емпіричного дослідження їх впливу, тому, що ця зміна може відбуватися і без їх участі [12, с. 659]. Окрім того навіть успішне впровадження цінностей може залишитися без практичних наслідків. Так виступи проти війни в Іраку, коли вплив на громадську думку був успішний, не завадили урядам деяких країн брати участь у операції.

Окрім держав об'єктом впливу НГО можуть бути міждержавні форуми. Йдеться насамперед про такого роду міжнародні конференції, як в Ріо 1992 року (захист навколишнього середовища), Відні 1993 (права людини), Пекіні 1995 (жіночий рух). У цьому випадку завдання НГО полягає у тому, щоб змусити уряди до участі у переговорах, щоб сформувати відповідну позицію та підписати угоди. Згодом вони мали б спостерігати за дотриманням договорів і звертати увагу громадськості на їх порушення [8].

Досвід однак показує, що вплив НГО обернено пропорційний значимості цих форумів. Якщо конференція важлива вплив НГО обмежується розширенням порядку денного і вибором слів резолюцій, без суттєвого впливу на основні пункти. Якщо конференція незначна, то уряди, перевантажені своїми справами, з полегшенням віддають відповідальність формувати заключні резолюції структурам НГО, прийняття яких ці уряди ні до чого не зобов'язує. Перспективною виглядає хіба що співпраця під час підготовки специфічних міжнародних договорів. НГО можуть бути успішними, якщо вони через підготовку інформації зменшують невпевненість щодо майбутнього розв'язання проблеми, і таким чином впливають на визначення інтересів держав. Вплив НГО може збільшуватися залежно від ступеня невпевненості у відповідному політичному рішенні [8].

Оскільки основними центрами прийняття рішень у світі залишаються національні держави, кінцевою метою впливу НГО на міждержавні форуми є саме вони. Діяльність НГО у цьому напрямку може розглядатися як одна із стратегій непрямого впливу на держави.

Ще одним об'єктом впливу НГО, який також може розглядатися в контексті непрямого тиску на держави є секретаріати міжнародних організацій. Секретаріатами міжнародних організацій відводиться важлива роль в обговоренні і впровадженні міжнародних норм. Через ці секретаріати НГО можуть впливати на дотримання цих норм в конкретній країні і відповідно на її політику. Подібно як і в державних чи міжнародних рамках НГО висувають нові теми, надають інформацію та аргументи, щоб вплинути на розгляд теми секретаріатами, підтримують ці секретаріати в спостереженні за дотриманням договорів.

Вплив НГО на ці секретаріати однак є різний. Якщо, наприклад, Міжнародний Валютний фонд залишається закритим до таких впливів, то деякі інші організації є сприйнятливими. Особливо для маленьких агенцій ООН НГО є бажаними партнерами, які розширюють їх ресурсну базу, хоча співпраця НГО з організаціями ООН швидше характеризується як «участь без права голосу» [4, с. 632]. Також відносно автономні і впливові міжнародні організації як Світовий банк цінують НГО тому, що вони створюють додаткову легітимність.

Припускається що між доступом і впливом існує інверсне співвідношення. При легкому доступі вплив є обмеженим, при важкому – значніший. Як і у випадку з міжнародними форумами, секретаріати, можливості яких обмежені надають легкий доступ для НГО, тоді як потужні секретаріати є важкодоступними.

Доступ до секретаріатів залежить також від інтересів НГО. Інтереси, які ставлять під сумнів легітимність міжнародної організації будуть блокуватися, інтереси які спрямовуються на корекцію рішень можуть допускатися.

Обидві гіпотези виводяться з аналізу теорії організації. Міжнародні організації потребують для виживання фінансові, аналітичні та легітимуючі ресурси. Вони готові співпрацювати з НГО якщо це покращує їхню ресурсну базу, наприклад, через збільшення фінансів чи інформації, але особливо через збільшення легітимності. Якщо НГО відстоюють позиції, що обмежують легітимність доступу перекривається [8].

Ще одним адресатом впливу НГО в глобальній політиці який довгий час залишався поза увагою є підприємства чи корпорації. Вплив на рішення підприємств відрізняється від попередніх об'єктів відсутністю непрямої стратегії впливу на державні рішення. Якщо припустити, що в часи глобалізації держава буде втрачати здатність впливати на транснаціональні компанії, то останні будуть грати більшу роль як адресати впливу НГО. Подібно до бумеранг-ефекту, коли НГО через міжнародні інституції впливають на держави, непряма стратегія впливу можлива через держави і міжнародні організації на підприємства. Хоча, якщо припустити, що вплив держав з часом буде зменшуватися така стратегія буде малоефективною.

Можливості організації дієвого впливу на підприємства (наприклад бойкот товарів) є обмеженими. Виходячи з фінансової та аналітичної ресурсної бази НГО яка є меншою ніж у підприємств і з крихких легітимуючих ресурсів, такі акції можуть бути тільки короткочасно успішними, а отже можливості впливу НГО і у цьому випадку залишаються достатньо малими.

Немає однозначної думки щодо місця і впливу міжнародних НГО на світову політику. Кляйн виділяє три моделі міжнародної політики [2].

1. Реальна модель. Вона опирається на необмежений суверенітет національних держав. Невтручання у внутрішні справи визначає політику щодо прав людини окремих урядів. НГО належить у цьому випадку дорадча функція.

2. Інтернаціональна модель визнає вже великий вплив міжнародних організацій та НГО, що опирається на зростаючий транснаціональний консенсус щодо прав людини.

3. Космополітична модель виходить з пріоритету індивідуальних вимог щодо держав і приписує міжнародним організаціям і зокрема НГО важливу роль як акторів міжнародного громадянського суспільства, які оспорюють політичну домінантність національних держав.

Більшість дослідників схиляються до першого варіанту і оцінюють діяльність і вплив НГО швидше скептично. По-перше піддається сумніву самостійність НГО як соціальних чи політичних акторів. Янет, наприклад, вказує, що соціальні рухи, особливо нові, всупереч їхньому видимому антиінституційному дискурсі вже на ранніх стадіях свого розвитку підтримують інтенсивні контакти з традиційними політичними силами. Без таких зв'язків неможливо було б пояснити ні успіх європейських мирних і екологічних рухів, ні американських рухів за жіночі і громадські права [13]. По-друге НГО є дуже різними за своїм характером. Вони можуть бути як емансипованими, так і кооптованими і контрольованими, вони можуть бути консервативними і прогресивними, авторитарними і неоліберальними [10]. Відповідно їхня роль не може однозначно оцінюватися, і самі НГО не можуть сприйматися як глобальна спільнота чи суспільство. Йдеться швидше про гетерогенний набір окремих акторів і про «інтернаціоналізоване, але не інтернаціональне громадянське суспільство» [9, с. 59]

НГО були останні роки достатньо добре представлені в масмедіях. Але навіть якщо ця присутність може розглядатися як важливий фактор впливу, не варто цей вплив переоцінювати [2].

До факторів які обмежують вплив НГО можна віднести також конкуренцію щодо ресурсів, внутрішні відмінності і конфлікти, зростаючу комерціалізацію і бюрократизацію, тенденції кооптації і послаблення радикалізму, концентрацію на лобізмі, що веде до втрати мобілізуючого потенціалу.

Таким чином, вищенаведений матеріал свідчить на користь реальної моделі міжнародної політики, яка трактує НГО як маргінальних акторів, у кращому випадку з непрямым впливом на окремі аспекти (між)державного прийняття рішень.

-
1. Department of Public Information <http://www.un.org/dpi/ngosection/gerbro.htm>
 2. Klein A. Der Diskurs der Zivilgesellschaft: Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, Opladen, 2001.
 3. Bruckmeier K. Nichtstaatliche Umweltorganisationen und die Diskussion über eine neue Weltordnung, in PROKLA 95, Jg.24, Heft 2, 1994. S. 227–241.
 4. Walk H., Brunnengräber, A. Motivationen, Schwierigkeiten und Chancen der Nicht-Regierungsorganisationen bei der Bildung von Netzwerken, in: PROKLA 97, Jg. 24, Heft 4, 1994. S. 632–642.
 5. Union of International Associations <http://www.uia.org/organizations/home.php#com>
 6. Wernicke Ch. Barfuss auf dem roten Teppich, in: DIE ZEIT, 10.03.1995. S. 5–6.
 7. Nölke A. Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Auf dem Weg zu einer «Internationalen Gesellschaft»?., in: Nölke, Andreas(Hg.): Internationale Zivilgesellschaft, Leipzig, 1997. S. 7–11.

8. Nölke A. 1997: Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik – Ein theoretischer Bezugsrahmen, in: Nölke, Andreas (Hg.): Internationale Zivilgesellschaft, Leipzig, 1997. S. 12–26.
9. Kößler R., Melber H. Chancen internationaler Zivilgesellschaft. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1993.
10. Windfuhr, M. Der Einfluß von NGO auf die Demokratie, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt/M., 1999. S. 520–548.
11. Risse-Kappen Th. Bringing Transnational Relations Back In. Introduction, in: ders. (Hg.) Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge, 1995.
12. Shaw, M. Civil Society and Global Politics. Beyond a Social Movements Approach, in: Millenium 23 (1994), 2.
13. Janet, D. Allianzsysteme von Nicht-Regierungsorganisationen in der Klimapolitik. Zwischenbericht zu einer Fallstudie zum Berliner Klimagipfel, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 9, Heft 2, 1996. S. 83–90.

MODELING OF AN INTERNATIONAL CIVIL SOCIETY ON THE EXAMPLE OF NGOS

Mykola Bunyk

*Ivan Franko National University of L'viv, Universytets'ka St., 1
L'viv 79000, Ukraine, filos@franko.lviv.ua*

The modeling of the international non-governmental organizations (NGOs) in the current world political system is analyzed. The attention is focused on the interaction of NGOs with other participants of the political process and the degree of their influence on the decision-making of the latter. Notwithstanding the vast public presence, especially in mass-media, the international NGOs play a marginal role in the society, mostly with the indirect influence on decision-making in certain sectors of (inter-)state relations.

Key words: civil society, international non-governmental organizations (NGOs), world political system.

Стаття надійшла до редколегії 08. 04. 2004

Прийнята до друку 10. 08. 2004