

ОЛОН УЛСЫН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА

*Д.Бямбажав**

Олон улсын төрийн бус байгууллага бол шинэ үзэгдэл биш. Түүний түүх XIX зуунаас эхлэх бөгөөд 1839 онд Британи ба олон улсын боолчлолын эсрэг нийгэмлэг, 1864 онд Олон улсын улаан загалмайн хороо байгуулагдсан нь анхдагчууд болсон байна. Үүнээс хойш тэдгээрийн тоо, хамрах хүрээ, үйл ажиллагаа улам бүр өргөжиж иржээ. Гэвч тэдгээрийн олон улсын харилцаа, нийгмийн хөгжил дэх үүрэг оролцоог үнэлэн дүгнэх асуудал судалгаа шинжилгээний түвшинд маш бага хийгдэж ирсэн байна. Хэдийгээр цөөн тооны судалгаа хийгдэж байсан ч зөвхөн 1990-ээд оны эхэн үеэс л өргөн хүрээг хамарсан судалгаа олноор хийгдэх болсон байна.

Манай судлаачдын хувьд энэ асуудлын хүрээнд урьд өмнө хийгдсэн судалгаа байхгүй, нөгөөтэйгүүр ийм төрлийн олон байгууллага манай улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас улбаалан тэдгээрийн нийгэмд гүйцэтгэж буй үүрэг роль, хамрах хүрээ, үйл ажиллагааны үр өгөөжийг судлан тодруулах, бэрхшээл саад, боломж дэмжлэгийг илрүүлэх, хөндлөнгийн үнэлгээ өгөх нь онолын болон практикийн чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Энэхүү эссенд олон улсын төрийн бус байгууллагыг олон улсын харилцаан дахь улс бус оролцогч, төрийн бус байгууллагын нэгэн хэв маяг, иргэний нийгмийн бүрдэл гэсэн ойлголтын хүрээнд авч үзэхийг оролдлоо.

Улс бус оролцогч

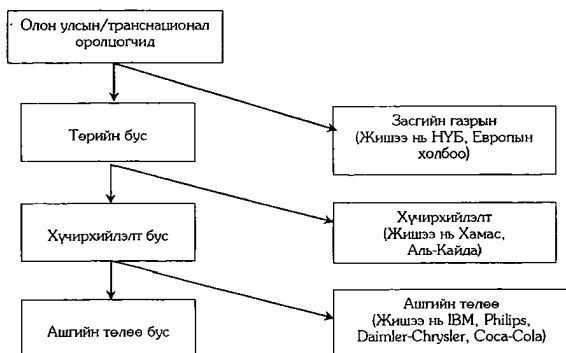
Өнөөдөр олон улсын харилцааны улс бус оролцогчид судлаачдын анхаарлыг татаж буй нэгэн судлагдахуун болжээ. Улс бус оролцогчид гэдэгт юуны өмнө олон улсын байгууллага болон үндэстэн дамнасан корпорацийг багтаан ойлгох нь нийтлэг байна. Нөгөө талаас өнөөгийн олон улсын харилцааг ойлгоход төр улсууд хоорондын харилцааг төдийгүй улс бус оролцогчдын тэдгээртэй харилцах харилцааг авч үзэх нь зайлшгүй болж байна. Дэлхий дээр ойролцоогоор 200 орчим улс байгаагийн сацуу 60 мянга орчим үндэстэн дамнасан корпорациуд (тэдгээрийн 500 мянга орчим салбарууд), 250 орчим олон улсын засгийн газар хоорондын байгууллагууд, 47 мянга гаруй олон улсын төрийн бус байгууллагууд өнөөдөр оршин тогтнож байна. Эдгээрээс гадна террорист

*Д.Бямбажав - УБИС-ийн Нийгмийн ухааны тэнхимийн багш

болон гэмт бүлэглэлүүд, олон нийтийн хөдөлгөөнүүд зэрэг олон оролцогчид оршин байна. (Бүдүүвч 1.)

Тэдгээр нь олон улсын харилцааны нэг оролцогч бөгөөд тэдгээрийн тоо, үйл ажиллагаа өргөжиж буйг хэн ч үгүйсгэхгүй болов уу. Харин гол асуудал нь улс бус оролцогчдын олон улсын харилцаан дахь үүрэг ролийг зөв үнэлэн дүгнэх явдал юм. Ингэхийн тулд олон улсын харилцаа бол улс хоорондын харилцаагаар тодорхойлогдоно хэмээдэг төр-төвт хандлага буюу реализмаас татгалзаж плюреализмыг баримтлах явдал юм.

Бүдүүвч 1. Олон улсын харилцаан дахь улс бус /транснациональ/ оролцогчид



Зарим судлаачдын үзсэнээр улс бус оролцогч гэдэг нэр томъёо нь төр улс бол олон улсын харилцааны үндсэн буюу ноёрхогч оролцогч гэдгийг илэрхийлж болох талтайг анхааруулж үүний оронд транснационал гэдэг ойлголт илүү нийцтэй ажээ.¹

Петер Шмитцийн үзсэнээр олон улсын төрийн бус байгууллага нь өөрийн гишүүд (хүн ам), засгийн шаталсан тогтолцоо (засгийн газар), бие даасан судалгаа хийх боломж (оюуны чадамж), өөр бусад улс ба байгууллагын эсрэг чиглэсэн зорилтууд (гадаад бодлого) бүхий байдаг бөгөөд энэ нь төр улстай адилтгаж болох загварыг бий болгож байна гэж үзжээ.²

Төрийн бус байгууллага

Төрийн бус байгууллага гэдэг нэр томъёо 1945 оноос эхтэй юм. Өөрөөр хэлбэл НҮБ байгуулагдахаас өмнө өөр нэр томъёо хэрэглэгдэж байжээ. 1910 онд олон улсын төрийн бус 132 байгууллага хамтран ажиллахаар тохиролцож Олон Улсын Холбоодуудын Эвлэл (Union of

International Associations)³ -ийг байгуулж байжээ. Мөн Үндэстнүүдийн холбоо эдгээр байгууллагуудтай хамтран ажиллахаа албан ёсоор мэдэгдэж байсан. Тухайн үед эдгээр байгууллагууд өөрсдийгөө олон улсын институт, олон улсын эвлэл, олон улсын байгууллага зэргээр нэрлэж байжээ.

НҮБ-ын дүрмийн анхны төсөлд иргэдийн үүсгэл санаачлагын байгууллагуудтай хамтран ажиллах тухайд тодорхой заалт байгаагүй байна.⁴ Харин америкийн болон европын янз бүрийн бүлгүүдийн нөлөө, шахалтаар Сан-Францискогийн бага хурлын үеэр төсөлд засвар оруулжээ. Ийнхүү НҮБ-ын дүрэмд НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөл ба олон улсын байгууллагуудын харилцааг зохицуулсан заалт оруулжээ. Дүрмийн 70-р зүйлд “засгийн газар хоорондын гэрээгээр байгуулагдсан тусгай агентлагууд нь” тус байгууллагын хуралд саналын эрхгүйгээр оролцож болно гэж заасан бол, 71-р зүйлд “төрийн бус байгууллагууд (NGO)” нь холбогдох асуудлаар зөвлөлд зөвлөх эрхтэй байж болно. Зөвлөл нь олон улсын байгууллагуудад ийм эрх өгөхөөс гадна, шаардлагатай гэж үзвэл гишүүн улсуудтай зөвлөлдсөний үндсэн дээр үндэсний байгууллагад мөн эрх олгоно гэж заажээ. Ингэж “тусгай агентлагууд”, “төрийн бус байгууллагууд” нь НҮБ-ын албан ёсны хэллэгт анх хэрэглэгдэж эхэлсэн байна. Олон улсын бусад байгууллагууд, судлаачдын хувьд энэ нэр томьёо 1970-аад оноос нийтлэг хэрэглэгдэх болжээ. Хэдийгээр энэ нэр томьёо нилээд нийтлэг хэрэглэгддэг боловч иргэдийн үүсгэл санаачлагын байгууллагыг илэрхийлдэг өөр олон нэр томьёо байдгийг дурьдах хэрэгтэй. Тухайлбал иргэний нийгмийн байгууллага (CSO – civil society organization), ашгийн бус байгууллага (non-profit-organization), олон нийтийн хөдөлгөөн (social movement), хувийн сайн дурын байгууллага (PVO – private voluntary organizations), нутгийн нийтлэгийн байгууллага (CBO – community based organization) зэргийг дурьдаж болно.⁵ Гэхдээ эдгээр нь төрийн бус байгууллагатай утга нэгэн гэж ойлгож болохгүй. Учир нь эдгээр нэр томьёо нь хамрах хүрээ ба хандлагын хувьд хоорондоо ялгаатай. Тухайлбал иргэний нийгмийн байгууллагыг авч үзье. Ийм нэр томьёог хэрэглэхийг оновчтойд үзэж буй хүмүүс хоёр шалтгааныг онцолдог. Нэгд төрийн бус байгууллага гэдэг энэ ойлголтоор институтжиж зохион байгуулагдсан, удирдах байгууллага, гүйцэтгэх ажилтантай, өмгөөллийн болон үйлчилгээний чиглэлд ажилладаг байгаль орчин, хүний эрх, хүмүүнлэгийн байгууллагуудыг авч үздэг явдал. Жишээ нь Эмнести Интернэйшнл, Дэлхийн зөн, Олон улсын улаан загалмайн нийгэмлэг гэх мэт. Гэтэл нэг хүний байгууллага, олон нийтийн

хөдөлгөөнүүд, үйлдвэрчний эвлэл, сүм хийдүүд, соёлын байгууллагууд зэрэг нь энэ нэр томьёонд хамаардаггүй нь илүү цогц, оновчтойг эрэлхийлэх шалтгаан болжээ. Хоёрт өмнө авч үзсэн явцуу утгаараа төрийн бус байгууллага нь иргэний нийгмийн тухай неолиберал үзэлтэй холбогддог. Энэ нь төрийн бус байгууллагыг нийгэм дэх төрийн оролцоог эрх мэдлийг нь хязгаарлах болон зарим чиг үүргийг нь орлон хэрэгжүүлэх замаар багасгах арга зам гэж үздэг. Үүнтэй холбоотойгоор төрийн бус байгууллага нь бюрократ, ардчилсан бус, олон нийт ба гишүүдлээ тайлагнадаггүй зэргээр ойлгон шүүмжлэх явдал нилээд байдаг. Ийм ойлголт, шүүмжлэлд өртөхгүй байж болох ойлголт бол иргэний нийгмийн байгууллагууд мөн гэж зарим судлаачид үзэж байна. Бидний хувьд эдгээр ойлголтыг өөрсдийн судалгааны хандлага, зорилгоос хамааран аль нэгийг эсвэл аль алиныг нь хослуулан хэрэглэх бүрэн үндэслэлтэй.

Төрийн бус байгууллага гэдэг ойлголтын тухайд олон тодорхойлолт байдаг. Гэхдээ би тэдгээрийг нэг бүрчлэн үзэлгүйгээр төрийн бус байгууллага гэдэг бол бүлгийн болон нийтийн сонирхлыг илэрхийлэх, хамгаалах зорилготой, иргэдийн сайн дураараа үүсгэн байгуулсан, төрөөс хараат бус, ашгийн төлөө бус байгууллага гэсэн нилээд нийтлэг ойлголтыг удирдлага болгов. Мөн НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөлөөс төрийн бус байгууллагад зөвлөх эрх өгөхдөө тухайн байгууллага нь удирдах штаб, байнгын албан хаагч, шийдвэр гаргах ардчилсан бүтэц, ашгийн бус, хүчирхийллийг өмгөөлөх болон хэрэглэдэггүй байх, НҮБ-ын гишүүн улсуудын дотоод асуудалд оролцдоггүй, засгийн газар ба засгийн газар хоорондын гэрээгээр байгуулагдаагүй байх зарчмыг шалгуур болгодог нь төрийн бус байгууллагын тухай нийтлэг ойлголт болж байна.

Хэдийгээр эдгээр нь төрийн бус байгууллагыг авч үзэх онолын үндсэн шалгуур болдог ч бодит байдал дээр зарим тохиолдолд нийцэхгүй явдал байдаг. Зарим төрийн бус байгууллагууд үйл ажиллагаанаас зохих орлого олж өөрсдийн цаашдын үйл ажиллагааг дэмжих, мөн зарим нь улс төрийн хүчирхийлэлтэй холбогдох явдал байна. Мөн засгийн газраас өөрсдийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд туслах зорилгоор төрийн бус байгууллага байгуулан санхүүжүүлэх тохиолдол байдаг. Үүнийг засгийн газраас байгуулсан төрийн бус байгууллага буюу GONGO (government-organized NGO) гэж нэрлэх хандлага байдаг. Гэхдээ төрөөс санхүүжих нь түүнээс бүрэн хараат болж буй хэрэг биш юм. Хөгжил, хүмүүнлэгийн чиглэлээр ажилладаг олонхи төрийн бус байгууллага төрөөс зарим санхүүгийн дэмжлэг авах явдал олонтаа байдаг. Гэхдээ энэ санхүүжилт нь байгууллагыг дэмжихэд бус харин тодорхой төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд ихэвчлэн чиглэдэг.

Одоо үндсэн асуудал буюу олон улсын төрийн бус байгууллага гэж юу болохыг авч үзье. Бидний өмнө авч үзсэн ойлголт нэр томьёо, шинж онцлогууд энд мөн хамаарна. Юун түрүүнд бидний авч үзэх зүйл бол ямар төрийн бус байгууллагыг олон улсынх гэж тооцдгийг тодруулах явдал юм.

НҮБ-ын дүрмийн 71-р зүйлийг хэрэгжүүлэх зорилгоор батлагдсан НҮБ-ын Нийгэм, Эдийн засгийн зөвлөлийн 1950 оны 2-р сарын 27-ны 288 (X) тогтоолд “засгийн газар хоорондын гэрээний үндсэн дээр байгуулагдаагүй аливаа байгууллагыг төрийн бус гэж үзнэ” заасан бөгөөд 1968 оны 6-р сарын 25-ны 1296-р (XLIV) тогтоолоор “үүнд тухайн байгууллагаас үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэхэд нь үл саад болох нөхцөлийн дор засгийн газрын томилгоот гишүүд бүхий байгууллагыг багтаана ойлгоно” гэж тодотгожээ. Гэвч энэ тогтоолууд нь маш бүрхэг юм. Үүнийг тодруулж судлаачид олон улсын төрийн бус байгууллагыг тодорхойлох долоон шалгуур байж болохыг дэвшүүлжээ. Үүнд:

1. Зорилго: байгууллагын зорилго олон улсын шинжтэй байх. Ингэхдээ наад зах нь гурван улсыг хамрахуйц байх.

2. Гишүүд: наад зах нь гурван улсаас хувь хүн ба хамтын оролцоо байх, мөн тэдгээр нь санал өгөх эрхтэй байх ёстой. Хамарч буй улсуудынхаа хувьд гишүүнчлэл нь нээлттэй байх ёстой. Санал өгөх эрх нь аль нэгэн үндэстний бүлэг давамгайлахыг хязгаарласан байх нь чухал. Гадаадын гишүүн иргэд бүхий үндэсний төрийн бус байгууллага, мөн шаталсан бүтэц бүхий сүм хийд, шашны байгууллага, олон нийтийн хөдөлгөөн нь олон улсын төрийн бус байгууллага гэж тооцогдохгүй.

3. Бүтэц: бүтцийн хувьд тодорхой шалгуур дурьдаагүй ч байнгын ажиллагаатай удирдах газартай байх нь чухал гэж үзжээ. Гэхдээ олон улсын цуврал хурал чуулганыг төрийн бус байгууллагад тооцон үзсэн байна.

4. Санхүү: байгууллагын төсвийн ихэнх хувь наад зах нь гурван улсаас бүрдэх ёстой.

5. Байнгын ажилтнууд: заавал олон орны хүмүүс байх шаардлагагүй ч гишүүн орнуудын тэгш оролцоог хангасан байх нь зохистой юм.

6. Бусад байгууллагатай харилцах харилцаа: бусад байгууллагаас хараат бус бөгөөд өөрийн удирдлагын зарчмаар ажиллах ёстой.

7. Үйл ажиллагаа: байнгын үйл ажиллагаатай байх.

Дээрх нь Олон улсын холбоодуудын эвлэл (UIA) олон улсын төрийн бус байгууллагуудыг бүртгэх, ангилан үзэхдээ баримталдаг шалгуурууд юм. Өөрийн ангилал, тоон үзүүлэлтэд үндэслэн тус эвлэлийн судлаачид олон улсын төрийн бус байгууллагуудын хэв маягууд, тэдгээрийн тоон үзүүлэлтийг хүснэгтээр үзүүлжээ. (Хүснэгт 1.) Энэ хүснэгтээс хэд хэдэн онцлог зүйл ажиглагдаж байна. Энэ хүснэгт үндсэндээ олон улсын байгууллагын өсөлтийг харуулж буй боловч энд зөвхөн Олон улсын

байгууллагуудын холбоодуудын /федераци/ тоо бага зэрэг цөөрсөн дүн гарсан нь сонирхолтой. Судлаачдын тайлбарласнаар эдгээр нь гурваас дээш тооны засгийн газар хоорондын болон төрийн бус олон улсын байгууллагыг нэгтгэсэн байгууллагууд юм. Тухайлбал Олон улсын шинжлэх ухааны эвлэлүүдийн хороо, Олон улсын католик байгууллагуудын эвлэлийн бага хурал, НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөлд зөвлөх эрх бүхий байгууллагуудыг бага хурал гэх мэтийг дурьдаж болно. Эдгээр нь гишүүн байгууллагуудын хооронд мэдээлэл солилцох, нийтлэг хэм хэмжээ, зарчмуудыг хэлэлцэн тогтох гэх мэт чиг үүрэг бүхий “шүхэр” байгууллагууд юм.

Хүснэгт 1.

Олон улсын төрийн бус байгууллагууд: үндсэн хэв маягууд 1981-2001

	1981		1991		2001	
	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
Олон улсын байгууллагууд						
Олон улсын байгууллагуудын холбоодууд	45	0	39	0	37	0
Глобал гишүүнчлэл бүхий байгууллагууд	370	4	427	2	475	2
Тив хоорондын гишүүнчлэл бүхий байгууллагууд	859	9	773	4	1063	4
Бүс нутгийн хүрээнд гишүүнчлэл бүхий байгууллагууд	2991	31	3381	19	4782	19
Өвөрмөц хэлбэр бүхий байгууллагууд	680	7	1970	11	3631	15
Хамааралт байгууллагууд						
Тухайн нэгэн байгууллагаас үүссэн дэд байгууллагууд	1010	10	1656	9	2328	9
Салбар байгууллагууд	391	4	511	3	1417	6
Шашны нийгэмлэг ба шашны бус институтууд	м/б		753	4	903	4
Үндэсний байгууллагууд						
Олон улсад үйл ажиллагаа бүхий үндэсний байгууллагууд	3443	35	7867	44	9606	39
Орлох шинжтэй байгууллагууд						
Олон улсын бие даасан цуврал бага хурлууд						
Нийт	9789	100	17826	100	24797	100
Үйл ажиллагаа нь зогссон, идэвхтэй бус, баталгаажгаагүй байгууллагууд (эдгээрийн талаархи мэдээлэл маш бага байдаг)						
Шинээр байгуулагдсан ч үйл ажиллагаа нь хараахан мэдээлэгдээгүй байгууллагууд	539	15	941	16	472	2
Үйл ажиллагаа нэгэнт зогссон байгууллагууд	1212	34	2323	40	3834	17
Өнөөгийн байдлаар зогсонги байдалд буй байгууллагууд (6-7 жилийн туршид мэдээлэл үгүй)	1769	50	2545	44	17995	81
Нийт	3520	100	5809	100	22301	100
Нийлбэр дүн	13309		23635		47098	

Source: Union of International Associations

Мөн энэ хүснэгтэд өвөрмөц хэлбэр бүхий байгууллагууд гэж байна. Үүнд янз бүрийн сангууд, санхүүгийн байгууллагууд, боловсрол-сургалтын зарим байгууллага, хагас зохион байгуулалтат байгууллагууд багтдаг. Өөрөөр хэлбэл эдгээр нь билний өмнө тоочсон долоон шалгуурт бүрэн нийцэхгүй байгаа өвөрмөц онцлог бүхий байгууллагууд гэж үзэж болох юм. Гэтэл ийм байгууллагууд 1981 онд 7 хувь байсан бол 2001 онд 15 болон хоёр дахин нэмэгджээ. Өөр нэгэн онцлох зүйл бол хамааралт байгууллагууд юм. Эдгээр нь бусад байгууллагуудаас хамааралтай эсхүл аль нэгэн байгууллагын салбар байгууллагууд юм. Тухайлбал Дэлхийн зөн, Эмнести интернэйшнлийн үндэсний салбарууд, эсвэл Католик сүм, шашны нэгдсэн байгууллагын салбаруудыг дурьдаж болно. Энэ нь 14-19 хувь болон өссөн нь олон улсын төрийн бус байгууллагууд зөвхөн тооны хувьд биш мөн салбар байгууллагуудыг хамрах хүрээгээр өргөжиж буйг харуулж байна.

Эцэст нь хүснэгтэд үйл ажиллагаа нь зогссон, идэвхтэй бус, баталгаажаагүй байгууллагуудыг ялган ангилсан байгаа бөгөөд тэдгээр нь сүүлийн хэдэн жилд нилээд өссөн байна. Энэ нь юуны өмнө үйл ажиллагаа нь зогссон, идэвхтэй бус байгууллагууд өссөнийг харуулж буй хэдий ч өнөөдөр оршин байгаа боловч тус холбооны шалгуурт нийцэхгүй олон байгууллагууд байдгийг бас харуулж буй хэрэг юм. Өөрөөр хэлбэл албан ёсоор олон улсын төрийн бус байгууллага гэсэн ангилалд орж бүртгэгдээгүй олон янзын хэв маяг бүхий байгууллагууд байгаа явдал юм. Тухайлбал интернэтэд түшиглэсэн байгууллагууд, албан бус олон нийтийн хөдөлгөөн, шашны жижиг бүлгүүд гэх мэт.

Өнөөдөр олон улсын байгууллагууд нь дээр хүснэгтэд харуулсанчлан зохион байгуулалтын олон янзын хэлбэртэй байна. Зохион байгуулалтын хэлбэр нь тухайн байгууллагын зорилго, үйл ажиллагааны орчин зэргээс хамаарч өөр өөр байдаг. Олон улсын төрийн бус байгууллагуудыг зорилго, үйл ажиллагаагаар нь үйлчилгээ үзүүлэх ба өмгөөлөн хамгаалах гэж хоёр ангилан үзэж болно. (Хүснэгт 2.)

Үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагууд нь боловсрол, эрүүл мэнд, хүмүүнлэгийн чиглэл зэргээр иргэдэд туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор үйл ажиллагаа явуулдаг. Үндсэндээ эдгээр байгууллагууд нь эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамж, хүний хөгжил зэрэг төрийн дотоод чиг үүргийг дэмжин хэрэгжүүлэхийг эрмэлздэг. Тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь нийгмийн маш өргөн хүрээнд тусч байгаа бөгөөд ялангуяа Өмнөдийн буюу ядуу буурай улс орнуудын хөгжилд маш чухал хувь нэмэр болж байна. Мөн үйлчилгээний гэгдэх томоохон байгууллага

Хүснэгт 2.

Олон улсын төрийн бус байгууллагын ангилал

	Өмгөөллийн/кампанит	Үйлчилгээ үзүүлэгч/хөгжлийн
Гишүүнчлэлгүй	Хүүхэд-Одоо, Хүний эрхийн манаа, Глобал гэрч, Олон улсын хуульчдын хороо	Ага хан сан, Хил хязгааргүй эмч нар, Олон улсын улаан загалмайн хороо, Соросын сан
Гишүүнчлэлтэй	Эмнести интернэйшнл, Гринпис, АТТАК, Эмэгтэйчүүдийг худалдаалахын эсрэг глобал эвсэл	Католик сүм, Улаан загалмай ба Улаан хавирган сарын үндэсний нийгэмлэгүүд, Олон улсын коллингийн нийгэмлэг
Конфедераци/Сүлжээ байгууллага	Газрын минийн эсрэг олон улсын кампани, Чөлөөт үйлдвэрчний эвлэлүүдийн олон улсын холбоо,	Олон улсын улаан загалмайн болон улаан хавирган сар нийгэмлэгүүдийн нэгдсэн холбоо,

тодорхой асуудлаар өмгөөлөн хамгаалах чиг үүргийг гүйцэтгэх явдал байдгийг дурьдах хэрэгтэй.

Өмгөөллийн гэгдэх байгууллагууд нь үндсэндээ төрийн гадаад чиг үүргийн хэрэгжилтэд нөлөөлөхийг эрмэлздэг. Эдгээр нь анхаарч буй асуудал, ашиглаж буй нөөцөөс хамаарч янз бүрийн бүтэц зохион байгуулалттай байдаг. Тэд хүний эрх, байгаль орчин, хүний аюулгүй байдал зэргийг онцгойлон анхаарч тэдгээрийг хамгаалах, өмгөөлөх үйл ажиллагааг идэвхтэй явуулдаг. Дэлхийн хэмжээнд өмгөөллийн үйл ажиллагаа явуулах үндсэн нөхцөл нь НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөлд зөвлөх эрхтэй байх явдал юм. Өнөөдөр ихэнхи нэр бүхий төрийн бус байгууллагууд ийм зөвлөх эрхтэй байна. Тухайн байгууллагын ажилтнуудын тоо, тархалт нь үйл ажиллагааных нь цар хүрээг харуулах нэг хүчин зүйл болдог нөгөө талаас Нью-Йорк, Брюссель, Женевт өөрийн штабтай байх нь дэлхийн улс орнууд, мөн засгийн газрын байгууллагуудад нөлөө үзүүлэх, хамтран ажиллах, туслалцаа авах боломжийг нь нэмэгдүүлдэг байна. Тиймээс нэр бүхий томоохон байгууллагуудын удирдах байгууллагууд нь ихэвчлэн өрнөдийн өндөр хөгжсөн улс орнууд, хотуудад оршиж тэндээс удирдах үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. (Хүснэгт 3.) Гэтэл нөгөө талаас энэ нь хүчтэй шүүмжлэлд өртдөг. Олон улсын төрийн бус байгууллагуудад Умардын давамгайлал илүү байгааг, удирдлагын төвлөрөл үүсч буйг шүүмжилсэн байдаг. Энэ шалтгаанаар зарим нэгэн байгууллага тухайлбал Дэлхийн ширэнгэн ойн төлөөх хөдөлгөөн өөрийн удирдах

байгууллагыг Лондонгоос Уругвайд нүүлгэн шилжүүлж Өмнөд-Умардын тэгш оролцоог хангахыг эрмэлзжээ.

Өмгөөлөл нь төрийн бус байгууллагын хувьд засгийн газрууд, засгийн газар хоорондын байгууллагууд, бусад улс бус оролцогчлод чиглэсэн бодлого болж ашиглагддаг. Энэ нь аль нэгэн засгийн газрын эсрэг чиглэсэн бодлого биш байдаг. Харин бие даасан төрийн бус байгууллагуудын олон улсын харилцаанд өөрсдийн хязгаарлагдмал эрхийг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл л болдог.

Хүснэгт 3. Олон улсын төрийн бус байгууллагуудын удирдах газар олноор байрладаг хотууд

1.	Брюссель (Бельги)	1392
2.	Лондон (Англи)	807
3.	Парис (Франц)	729
4.	Вашингтон (АНУ)	487
5.	Нью-Йорк (АНУ)	390
6.	Женев (Швейцарь)	272
7.	Ром (Итали)	228
8.	Вена (Австри)	190
9.	Токио (Япон)	174
10.	Амстердам (Нидерланд)	162
11.	Мадрид (Испани)	140
12.	Стокхолм (Швед)	133
13.	Буенос-Айрос (Аргентин)	110
14.	Копенгаген (Дани)	108
15.	Берлин (Герман)	101
16.	Найроби (Кени)	100
17.	Осло (Норвеги)	95
18.	Мехико (Мексик)	87
19.	Монтреаль (Канад)	86
20.	Милан (Итали)	82

Source: Global Civil Society Yearbook 2002

Томоохон төрийн бус байгууллагууд улсуудын хил хязгаарыг даван туулж, өөрийн мэдээллийг цуглуулж, өөрсдийн дэмжигчдийг бүрдүүлж, санхүүгийн эх үүсвэрийг өсгөж, шийдвэр гаргах хамтын арга барилыг ашиглан өөрийн бие даасан бодлогыг явуулж байдаг. Кампанит ажил зохион байгуулах, судалгааны тайлан, бодлогын баримт бичгүүдийг хэвлэх, засгийн газар болон олон улсын засгийн газрын байгууллагуудад шахалт үзүүлэх зэргээр бодлогоо хэрэгжүүлэхийг эрмэлздэг. Мөн засгийн газар, олон улсын байгууллагуудыг "ичээх" тактик хэрэглэх нь олонтаа.

Иргэний нийгмийн бүрдэл

Олон улсын төрийн бус байгууллагууд нь иргэний нийгмийн нэг үндсэн бүрдэл хэсэг мөн. Үүнийг хоёр түвшинд авч үзэх хэрэгтэй болов уу. Юуны өмнө үндэсний буюу тухайн нэгэн улс дахь иргэдийн янз бүрийн хэрэгцээ, сонирхол, үнэлэмжийг илэрхийлдэг төрөөс хараат бус институтын хувьд тэдгээрийг авч үзнэ. Монгол дахь олон улсын төрийн бус байгууллагууд нь монголчуудын дэмжлэг, оролцоотойгоор төрөөс хараат бусаар оршин тогтнож, соёл, боловсрол, хүний эрх, хүмүүнлэг, хөгжил, шашны зэрэг маш олон чиглэлд үйл ажиллагаа явуулж төрийн хүрч ажиллаж чадахгүй байгаа тэр орчинд хүрч үйлчлэх, нөгөө талаас иргэдийн нийгмийн идэвх оролцоог нэмэгдүүлэх, тэдгээрийг өмгөөлөн хамгаалах олон талт үйл ажиллагааг явуулж байна. Тиймээс иргэний нийгмийн асуудлыг хөндөн авч үзэхэд олон улсын иргэний нийгмийн байгууллагуудыг зайлшгүй харгалзах хэрэгтэй гэж үзэж байна.

Хоёрдугаарт глобал иргэний нийгмийн нэг үндсэн бүрдэл гэж үзэж болно. Глобал иргэний нийгэм гэдэг бол 1990-ээд оны эхэн үеэс Өрнөдийн нийгэм судлал, улс төр судлал, олон улсын харилцааны онолд хэрэглэгдэж эхэлсэн шинэ бөгөөд маргаантай ойлголт юм.⁶ Энэ ойлголтыг судлаачид үндэстэн дамнасан корпорациудын эсрэг кампанит ажил зохион байгуулдаг олон нийтийн хөдөлгөөнүүд, ардчилал түгэн дэлгэрэх, хөгжил явагдах нийгмийн хөрс суурь, төрийн бус байгууллагуудыг хил дамнасан сүлжээ, дэлхийн зовж зүдэрсэн хэсэгт туслах гэсэн эв санааны нэгдэл, иргэдийн улам бүр өргөжиж буй холбоо харилцаа (интернет, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг сүлжээ, глобал хэвлэл мэдээлэл, боловсролын солилцоо) зэргээр олон янзаар ойлгож тайлбарласан байна. Лондонгийн эдийн засгийн сургууль 2001 оноос эхлэн Глобал Иргэний Нийгэм хэмээх жил тутмын илтгэлийг гаргаж эхэлсэн бөгөөд глобал иргэний нийгэм бол олон зуун мянган төрийн бус институтууд болон өөрийн удирдлага бүхий нийтлэгийн хэв маягуудаас бүрэлдсэн харилцан холбогдсон, олон талт, их орон зай гэж дүтнэжээ. Энэ их орон зайд дэлхийн өнцөг булан бүрт байгаа олон нийтийн хөдөлгөөн, бизнесийн болон иргэний санаачлагууд, төрийн бус байгууллагууд, хэл, соёлын ижилсэлүүд зэрэг иргэний нийгмийн маш олон байгууллагууд оршиж байна. Тэдэнд буй нэгэн нийтлэг зүйл бол тэд бүгд орон зай, цаг хугацааны саадыг даван туулж өөрсдийгөө зохион байгуулан хил дамнасан, төрөөс хараат бус үйл ажиллагаа явуулдаг явдал юм.

Өнөөдөр олон улсын төрийн бус байгууллагууд, ялангуяа өмгөөллийн байгууллагууд засгийн газрууд ба засгийн газар хоорондын байгууллагуудыг үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хөндлөнгийн үнэлгээ өгөх, нээлттэй мэтгэлцэж маргах нөлөө бүхий субъект болж байна. Мөн

дээрхи институтуудын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, хамтран ажиллах, тэдгээрийг иргэдтэй зуучлах, бодлого үйл ажиллагааг хүртээмжтэй болгоход ялангуяа үйлчилгээ үзүүлэгч буюу хөгжлийн байгууллагууд чухал хувь нэмэр оруулж байна. Хөгжингүй улс орнууд хөгжлийн албан ёсны тусламжаа төрийн бус байгууллагуудаар дамжуулан үзүүлэх, Дэлхийн банк⁷ зэрэг олон улсын институтууд төсөл хөтөлбөрөө тэдгээрээр дамжуулан хэрэгжүүлэх нь сүүлийн жилүүдэд өсөх хандлага байна.

Дүгнэлт

Бид олон улсын төрийн бус байгууллагыг олон улсын харилцааны улс бус оролцогч, төрийн бус байгууллагын нэгэн хэв маяг, иргэний нийгмийн бүрдэл болохыг авч үзлээ. Сэдэвт холбогдох бүхий л асуудлыг хөндөхийг чухалчилаагүй, харин асуултын хариулт болохуйц зүйлүүдийг сонгож бичсэнийг та бүхэн ажсан байх.

Олон улсын төрийн бус байгууллага бол бүлгийн болон нийтийн сонирхлыг илэрхийлэх, хамгаалах зорилготой, иргэдийн сайн дурын үйл ажиллагаанд үндэслэсэн, төрөөс хараат бус, ашгийн төлөө бус бөгөөд олон улсын хэмжээний зорилго, үйл ажиллагаа бүхий байгууллага гэж тодорхойлж болно. Олон улсын хэмжээний гэдгийг гурав болон түүнээс дээш тооны оронд үйл ажиллагаа явуулдаг гэж ойлгоно. Иргэний нийгмийн бусад байгууллагаас ялгаатай нь энэ байгууллага нь албан ёсны бүртгэл, удирдах байгууллага, байнгын ажилтан, шийдвэр гаргах ардчилсан тогтолцоо зэргээр илүүтэй институтжсэн байдаг явдал юм. Европын холбоог эс тооцвол олон улсын нийтийн эрх зүйд эдгээр байгууллагын харилцааг зохицуулах хэм хэмжээ одоогоор байхгүй байна. Эдгээр нь үйл ажиллагаа явуулж буй улсынхаа үндэсний эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн үйл ажиллагаа явуулдаг. Нөгөөтэйгүүр үйл ажиллагаа явуулж буй эрх зүйн, соёл, иргэншил, социал орчиноос хамааран хэлбэр бүтцийн хувьд олон янз байх нь нийтлэг хатуу шалгуур тавих явдлыг хязгаарлаж байна. Тиймээс бидний хувьд нийтлэг шалгуурт нийцүүлэн үзэхээс илүүтэйгээр үйл ажиллагааных нь орчныг анзааран харгалзах нь илүү ач холбогдолтой байж болох юм.

Глобалчлал, холбоо харилцааны технологийн хөгжил, мэдээллийн хүртээмж, ардчилсан үнэлэмжийн дэлгэрэлт нь хүмүүсийн ойртон нэгдэх, адилсан эвлэлдэх боломжийг улам нэмэгдүүлж байна. Үүнээс улбаатай олон улсын төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааны цар хүрээ, жин нөлөө улам бүр нэмэгдэж буй нь бодит байдал болж байна. Энэ бодит байдлыг судлан шинжлэх, үйл ажиллагаа, үүрэг ролийг нь зөв үнэлэн дүгнэх, нээгдэж буй боломжууд, учирч буй бэрхшээлийг таньж илрүүлэх нь чухал асуудал болж байна. Олон улсын

төрийн бус байгууллагын тодорхой нэгэн улс ялангуяа ядуу буурай эсвэл шилжилтийн үед буй улс дахь үйл ажиллагаа, түүний үр өгөөж, байгууллага дахь дотоод ардчиллын түвшин, олон нийтийн оролцоог хэрхэн хангах, улс үндэстний өвөрмөц онцлогийг хэрхэн харгалзах зэрэг судалгаа шинжилгээний хариулт шаардсан олон асуудлууд хариултаа хүлээж байна.

ИШЛЭЛ, ЗҮҮЛТ

1. Willets, Peter. 2001a. Transnational Actors and International Organizations in Global Politics. From site: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willets/NGOS/CH15-NEW.DOC>. (2003.09.26)
2. Schmitz, Hans Peter. 2003. Being like a State: Challenges and Opportunities of Transnational Non-Governmental Activism. <http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/CFHPSO3bib.doc> (2003.09.26)
3. Олон Улсын Холбоодуудын Эвлэл (Union of International Associations) нь 1910 оноос хойш тогтвортой үйл ажиллагаа явуулж байгаа олон улсын байгууллагуудыг системтэй бүртгэдэг, жил тутмын лавлах номыг хэвлэн нийтэлдэг цорын ганц байгууллага юм.
4. Willets, Peter. 2001b. "What is Non-Governmental Organization?" in UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems. <http://www.staff.city.ac.uk/p.willets/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM#Glossary>. (2003.09.26)
5. Эдгээртэй уялдан "олон улсын төрийн бус байгууллагууд", "үндэстэн дамнасан өмгөөллийн сүлжээ", "дэлхийн олон нийтийн хөдөлгөөн", "глобал иргэний нийгэм" гэдэг ойлголтуудыг мөн хэрэглэж байна.
6. Global Civil Society Yearbook. 2002. <http://www.lse.ac.uk/csgg/> (2003.09.03)
7. Дэлхийн банк 1998 оны байдлаар өөрийн төслүүдийнхээ 50 орчим хувийг төрийн бус байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлжээ. (Source: World Bank)