

<https://doi.org/10.65816/jsds.2025.04.008>

Олон улсын харилцаанд төрийн бус оролцогчдын нөлөө, хөгжлийн динамик

Э.Очхүү

*Батлан хамгаалахын эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгийн
Цэргийн урлаг судлалын төв*

ABSTRACT

Non-state actors-NGOs, media, parties, TNCs, and illicit/terror networks-now shape international relations, especially within the information and cyber domains. Highly heterogeneous, NGOs operate as formal bodies and flexible networks; they influence lawmaking, compliance, and internet governance, though coordination limits collective clout. TNCs (including security roles) and agenda-setting media further dilute traditional party influence, while networked illicit actors gain sway in fragile states. Looking to 2040, contests in the information sphere and tighter state–non-state entanglement will make societal institutions pivotal agents.

Keywords: *Non-state actors; International relations; NGOs; Transnational corporations (TNCs); Media; Cyber space; Internet governance; Global governance; International law; Information warfare; Civil society; Terrorist networks.*

ОРШИЛ

XXI зууны олон улсын харилцааны систем улам бүр олон төвт бүтэц рүү шилжиж, зөвхөн үндэстэн-улсуудын харилцаанд тулгуурладаг уламжлалт ойлголт хангалтгүй болж байна. Төрийн бус оролцогчид буюу төрийн бус байгууллага (ТББ), хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, улс төрийн намууд, үндэстэн дамнасан корпорац (ҮДК), цахим сүлжээний хөдөлгөөнүүд, террорист байгууллагууд зэрэг олон төрөлт тоглогчид олон улсын бодлогын орон зайд хүчтэй байр суурь эзлэх болжээ. XX зууны төгсгөл гэхэд эдгээр тоглогчдын оролцоо мэдэгдэхүйц нэмэгдэж, тэднийг олон улсын харилцааны үндсэн оролцогчдын нэг хэсэг гэж үзэх нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн үзэл болж байна.

Эдгээр оролцогчдын онцлог нь тэд олон улсын үйл явцын ерөнхий чиг хандлагад идэвхтэй нөлөөлөхөөс гадна, төрийн институциудыг гадаад нөлөө, мэдээллийн манипуляцийн объект болгон хувиргадаг оршино. Тэд нийгмийн ухамсарт үзэл санаа, мэдээллийн урсгал, соёлын нөлөөгөөр дамжуулан нөлөөлж, олон улсын бодлогын шийдвэр гаргалтад шууд болон шууд бус замаар оролцдог. Ийм нөхцөлд мэдээллийн технологи, харилцаа холбоо, цахим сүлжээ нь орчин үеийн геополитикийн өрсөлдөөний гол талбаруудын нэг болсон юм.

Түүхэн кейсүүд энэ үзэгдлийг тод харуулдаг. Жишээлбэл, 2014 онд АНУ ба БНАСАУ-ын хооронд кибер орон зайд үүссэн сөргөлдөөн нь төрийн бус тоглогчдын

стратегийн нөлөөллийн тод жишээ байлаа. “Sony Pictures” компанид чиглэсэн Anonymous бүлгийн халдлага нь мэдээллийн урсгалыг хянах замаар олон улсын маргаанд оролцож болдгийг харуулсан юм. Мөн АНУ-аас Крымын хямралын үеэр Gmail, Skype зэрэг мэдээллийн технологийн үйлчилгээ үзүүлэхийг хориглосон нь кибер орон зайг геополитикийн хэрэгсэл болгон ашиглаж буйг нотолсон тохиолдол байв.

Эдгээр тохиолдлуудаас үзэхэд мэдээллийн орон зай улам бүр геополитикийн өрсөлдөөний шинэ “байлдааны талбар” болон хувирч, төрийн бус оролцогчид төрийн бодлогын хэрэгжилтэд зуучлагч, зарим тохиолдолд бие даасан нөлөөлөгч хүчин болж байна. Энэ нь олон улсын харилцааны онолын суурь ойлголтод шинэ сорилт, шинэ тэнцвэр үүсгэж буй төдийгүй төр ба төрийн бус тоглогчдын харилцааг шинээр тодорхойлох шаардлагыг бий болгож байна. Иймээс төрийн бус оролцогчдын үүрэг, нөлөөллийг системтэй судлах нь XXI зууны олон улсын харилцааны салшгүй хэсэг юм.

Олон улсын харилцаанд төрийн бус оролцогчдын үүрэг ба нөлөөлөл

Олон улсын харилцааны шинжлэх ухааны хүрээнд төрөөс гадна орших бусад оролцогчдыг судлах уламжлал харьцангуй урт хугацааны түүхтэй боловч эдгээрийн үйл ажиллагаа болон дэлхийн тавцанд гүйцэтгэх үүргийг тайлбарлах нэгдсэн онолын арга зүй өнөөг хүртэл бүрэн бүрэлдээгүй хэвээр байна. Энэ нь юуны өмнө олон улсын тавцанд оршин буй ТББ-ын төрөл зүйл, зорилго, зохион байгуулалт, санхүүжилт, үзэл суртлын чиг баримжаа, эрх зүйн байр суурь зэрэг нь маш их ялгаатай байдлаас шалтгаалдаг.

Олон улсын төрийн бус байгууллагуудын дунд бүтэц, хэмжээний хувьд үлэмж зөрүүтэй байдал ажиглагддаг. Зарим нь богино хугацаанд үүссэн цөөн гишүүнтэй жижиг бүтэцтэй байхад, нөгөө хэсэг нь олон зуун мянган гишүүнтэй, олон арван жилийн түүхтэй, олон улсын хэмжээний томоохон байгууллага байдлаар үйл ажиллагаа явуулдаг. Түүнчлэн тэдний үйл ажиллагааны чиглэл нь хүмүүнлэг, байгаль хамгаалал, боловсрол, хүний эрх, хөгжлийн тусламж, соёлын харилцаа зэрэг өргөн хүрээг хамардаг.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас 1968 оны 5 дугаар сарын 23-нд баталсан 1296 (XIV) тоот тогтоолд “төр хоорондын гэрээний үндсэн дээр байгуулагдаагүй аливаа олон улсын байгууллага” -ыг олон улсын төрийн бус байгууллага¹ хэмээн тодорхойлсон нь өнөө үед хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг тодорхойлолт юм. Үүнийг нарийвчлан тодорхойлсон “Yearbook of International Organizations”-д дараах гурван үндсэн шинжийг зааж өгсөн байдаг². Үүнд:

1. Байгууллагын үйл ажиллагаа нь ашгийн төлөө бус байх;
2. Хэд хэдэн улсаас албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдсөн болон олон улсын

¹ Цит. по Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации. Издание 2-е, переработанное и дополненное. / Под ред. Цыганкова П. А. –М.: Альфа -М, Инфа -М, 2007. С. 166.

² Цит. по Молчанов С. Н. О международной аккредитации общественных организаций (информационно-аналитический обзор). // Международное агентство культурно-правовой информации, 2007. – <http://www.culturallaw.ru/accreditation.pdf>

байгууллагад зөвлөх статустай байх;

3. Санхүүжилтийн эх үүсвэр нь олон улсын шинжтэй байх.

Мөн “ОУТББ-ын эрх зүйн этгээдийн байдлыг хүлээн зөвшөөрөх тухай Европын конвенц” (1986)-д ОУТББ-д хамаарах байгууллагууд нь ашгийн төлөө бус, тухайн улсын хууль тогтоомжид үндэслэн байгуулагдсан, хоёр буюу түүнээс дээш улсын нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай гэж заасан байдаг³.

Төрийн бус байгууллагыг ангилан онолын оролдлогууд олон бий. Эдгээр нь байгууллагын зорилго, үйл ажиллагааны чиглэл, хэрэгжүүлж буй арга зүй, зохион байгуулалтын хэлбэр зэрэг хүчин зүйлд үндэслэдэг. Тухайлбал, Т. Риссегийн⁴ (Risse, 2000) боловсруулсан схемд төрөөс гадуурх оролцогчдыг дараах хоёр хэмжүүрээр авч үзсэн байдаг.

- Зохион байгуулалтын түвшинд: Албан ёсны бүтэцтэй байгууллага болон уян хатан, сүлжээ хэлбэрийн нэгдэл.
- Зорилгын чиг баримжаанд: Гишүүдийн ашиг сонирхолд чиглэсэн “сонирхлын бүлэг” ба нийтлэг ашиг сонирхлыг баримтлагч “нийтийн сайн сайхны байгууллага”⁵.

Т.Риссегийн онцолсноор энэхүү ангилал нь хатуу систем биш, харин тасралтгүй үргэлжлэх континуум шинжтэй бөгөөд бодит байдал дээр олон төрлийн “завсрын хэлбэр”-үүд оршдог. Энэ нь төрийн бус оролцогчдыг онолын хүрээнд бүрэн тайлбарлахад хүндрэлтэй байдгийг харуулдаг.

Сүүлийн жилүүдэд А.Н. Михеев⁶-ийн тэмдэглэснээр сүлжээний зарчмаар зохион байгуулагдсан “тархмал байгууллагууд” олширч, уламжлалт бүтэцтэй ТББ-уудаас ялгагдах болсон. Үүнд төрөл бүрийн сангууд, мэдээллийн сүлжээнүүд, тодорхой зорилготой “түр зуурын бүтэц” бүхий байгууллагууд багтана. Энэхүү хэлбэр нь интернэт, глобал харилцааны эрин үед олон улсын харилцаанд шинэ чанарын оролцогчид бий болгож буйг харуулж байна. Гэсэн хэдий ч энэ шинэчлэл нь ТББ-ын үйл ажиллагаанд шинэ сорилт, зохицуулалтын хүндрэл дагуулж буйг судлаачид анхааруулдаг⁷.

Олон улсын харилцаанд төрөөс гадуурх оролцогчид олон талт бүтэц, чиг үүрэгтэйгээр оршин тогтнодог бөгөөд тэднийг ерөнхийд нь дөрвөн үндсэн ангилалд багтаан авч үзэх боломжтой. Үүнд:

Улс төрийн, олон нийтийн болон шашны чиг баримжаатай байгууллагууд. Үүнд үндсэрхэг үзэлтэй бүлгүүд, шашны байгууллагууд болон улс төрийн идэвхтэн

³ Цит.по Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации. Издание 2-е, переработанное и дополненное. / Под ред. Цыганкова П. А. –М.: Альфа -М, Инфа -М, 2007. С. 166.

⁴ Томас Риссе нь Германы олон улсын харилцааны эрдэмтэн бөгөөд Берлиний Чөлөөт Их Сургуулийн (Freie Universität Berlin) Улс төрийн шинжлэх ухааны Отто Зур хүрээлэнгийн профессор. Тэрээр олон улсын харилцаа, аюулгүй байдлын судалгаа, Европын интеграц, иргэний нийгмийн оролцооны чиглэлээр өргөн хүрээтэй судалгаа хийдэг.

⁵ Risse, T. (2000). Transnational actors and world politics. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*.

⁶ А.Н. Михеев Олон улсын Төрийн бус байгууллагууд үүрэг, оролцоо сэдвээр доктор зэрэг хамгаалсан улс төрийн шинжээч.

⁷ Богданова Т.В. К вопросу о соблюдении законодательства о безопасности дорожного движения

сүлжээнүүд ордог. Тэдний зорилго нь орон нутгийн түвшинд жижиг хэмжээний асуудлаас эхлээд үндэсний болон олон улсын хэмжээнд томоохон асуудлуудад нөлөөлөх хүртэл хэлбэлздэг. Ийм байгууллагууд нь эсэргүүцлийн хөдөлгөөн, олон нийтийн кампанит ажил, зарим тохиолдолд зэвсэгт бүлэглэл хэлбэрээр ч оролцдог. Жишээ нь, 1980-аад онд “Solidarity” хэмээх Польшийн хөдөлгөөн нь ЗХУ-ын нөлөө бүхий бүс нутагт төрийн бодлогыг өөрчлөхөд хүчтэй нөлөөлсөн⁸. 2010-аад онд “Арабын хавар” хөдөлгөөний үед ТББ-ууд болон сүлжээ хэлбэрийн улс төрийн бүлгүүд Египет, Тунис зэрэг орны засгийн газрыг унагаах хөдөлгөөнийг зохион байгуулахад гол үүрэг гүйцэтгэсэн⁹.

Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл (ОНМХ). Олон улсын орчинд ОНМХ нь мэдээллийн урсгал, олон нийтийн санаа бодолд шууд нөлөөлөх стратегийн чадавхтай оролцогч юм. Интернэтийн мэдээллийн хэрэгсэл нь орчин үеийн геополитикийн өрсөлдөөний нэгэн гол талбар болон хувирсан. “CNN”, “Al Jazeera”, “RT” зэрэг олон улсын сувгуудын хамт “Twitter/X”, “Facebook”, “YouTube” зэрэг цахим платформууд нь мэдээллийн өрсөлдөөнд бодит нөлөө үзүүлдэг. Тухайлбал, 1991 онд Персийн булангийн дайны үеэр “CNN” сувгийн шууд мэдээлэл нь олон улсын олон нийтийн санаа бодолд асар их нөлөө үзүүлж, “CNN эффект”¹⁰ хэмээх ойлголтыг бий болгосон. 2022 онд Украйны дайны үед “Twitter/X” болон “Telegram” сувгууд нь мэдээллийн урсгалын гол талбар болж, олон улсын бодлогын хэлэлцүүлгийг тодорхой хэмжээнд чиглүүлсэн.

Боловсрол, судалгааны байгууллагууд. Ялангуяа их, дээд сургуулиуд, шинжлэх ухааны төвүүд нь зөөлөн хүчний бодлогод чухал үүрэгтэй. Барууны шинжлэх ухаан, судалгааны институтууд олон улсын мэдлэгийн урсгал, мэдээллийн давамгайл байдлыг бий болгодог. Энэ нь тухайн улсын гадаад бодлогын стратегитай ч уялдах тохиолдол бий. Жишээ нь “Harvard”, “Oxford” зэрэг их сургуулиуд олон улсын харилцааны чиглэлд судалгаа хийж, бодлогын зөвлөмж боловсруулах замаар АНУ, Их Британийн гадаад бодлогод шууд нөлөөлдөг.

Хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж, компани, сангууд. Хувийн хэвшлийн байгууллагууд эдийн засаг, технологийн хөгжлийн хүрээнд асар том нөлөө үзүүлдэг. Тухайлбал, “Google”, “Meta”, “Microsoft” зэрэг корпорац нь мэдээллийн урсгал, цахим дэд бүтцийг удирдсанаар үндэсний аюулгүй байдлын түвшинд ч нөлөөлөх чадамжтай. “Shell”, “BP” зэрэг газрын тосны компаниуд Африк, Ойрх Дорнодын бүс нутагт төрийн бодлогод нөлөөлөхүйц хэмжээний санхүүгийн чадамж, улс төрийн нөлөөтэй болсон байдаг.

Ихэнх судлаачдын үзэж байгаагаар ОУТББ-ууд нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын нэг хэсэг бөгөөд олон улсын түвшинд - зарим тохиолдолд бүр дэлхийн хэмжээнд - бодит нөлөөлөл үзүүлж чаддаг институт болж төлөвшжээ.

⁸ Poland's Solidarity Movement (1980-1989) <https://www.nonviolent-conflict.org/polands-solidarity-movement-1980-1989/>

⁹ Кто выиграл больше. 10 лет назад началась «арабская весна» <https://www.svoboda.org/a/31008685.html>

¹⁰ “CNN эффект” гэдэг нь олон нийтийн анхаарлыг татсан үйл явдлын гүнд орж иүүд дамжуулалт хийж үзэгчдийг өөрөө нүдээр харж байгаа мэт сэтгэгдэл төрүүлж, асуудлыг хэт дэвэргэж нийгмийн сэтгэл зүйг өөрчлөх хандлага.

Гэвч энэхүү тодорхойлолт нь ОУТББ-уудын бүх төрөл, онцлогийг бүрэн хамарч чаддаггүй. Ялангуяа цахим орчин нь төрөөс гадуурх оролцогчдын идэвх хамгийн өндөр илэрдэг талбар бөгөөд энэ хүрээнд оролцогчдын бүтэц, зорилго, арга барил асар олон талт хэлбэртэй байдаг.

Эдгээр төрийн бус оролцогчдыг цахим орчинд үндсэндээ хоёр дэд бүлэгт ангилж болно.

1. Иргэний нийгмийн байгууллагууд - хүний эрх, үг хэлэх эрх чөлөө, мэдээллийн ил тод байдал, интернэтэд нэвтрэх эрхийг хамгаалах зорилготой байгууллагууд. Жишээлбэл, “Amnesty International”¹¹, “Human Rights Watch”¹², “Electronic Frontier Foundation”¹³ зэрэг байгууллагууд цахим цензур, интернэтийн хязгаарлалттай тэмцэх чиглэлээр олон улсын тавцанд идэвхтэй оролцдог.
2. Интернэт нэгдлийн мэргэшсэн байгууллагууд - интернэтийн техникийн дэд бүтцийн удирдлага, стандарт боловсруулах, зохицуулалтын асуудалд төвлөрдөг. Жишээлбэл, “ICANN”¹⁴, “IETF”¹⁵, “Internet Society”¹⁶ зэрэг байгууллагууд нь интернэтийн хаягийн систем, сүлжээний стандартын удирдлагыг хариуцдаг.

Эдгээр байгууллагууд нь хугацаа, орон зайгаар хязгаарлагдахгүй, харин сүлжээний уян хатан бүтэцтэй тул хэлэлцээрийн орчинд уламжлалт төрийн тоглогчдоос ялгаатай динамик, олон төвтэй харилцааны сүлжээ бий болгодог.

С.Карновицийн тэмдэглэснээр, төрийн бус байгууллагуудын нөлөө олон улсын эрх зүйн шинэ салбаруудыг бүрдүүлэх болон шинэ төрийн хоорондын гэрээ хэлэлцээр боловсруулах үйл явцад хамгийн тод илэрдэг. Үүнээс гадна, ОУТББ-ууд нь эрх зүйн заалтыг тайлбарлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих, бодлогын мониторинг хийх хэлбэрээр засгийн газар болон төрийн байгууллагуудын шийдвэрт шууд бус нөлөө үзүүлдэг¹⁷.

Олон улсын эрх зүйн дэглэмийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үйл явц нь уламжлал ёсоор төрийн байгууллагуудын хүрээнд төвлөрч ирсэн боловч сүүлийн жилүүдэд төрийн бус оролцогчдын, ялангуяа ОУТББ-уудын үүрэг эрс нэмэгдэж

¹¹ Amnesty International - 150 гаруй оронд үйл ажиллагаа явуулж, хүний эрхийн зөрчилтэй холбоотой мэдээлэл цуглуулахын зэрэгцээ шалгах явцад ч оролцдог.

¹² Human Rights Watch - 1978 онд байгуулагдсан, 90 гаруй оронд үйл ажиллагаа явуулдаг. Жил бүр хүний эрхийн тайланг гаргаж, тухайн тайланг НҮБ, Европын холбоо зэрэг байгууллагууд ашигладаг.

¹³ “Electronic Frontier Foundation” - 1990 онд АНУ-д байгуулагдсан төрийн бус байгууллага юм.

¹⁴ Internet Corporation for Assigned Names and Numbers - төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм зэрэг олон оролцогчийг хамарсан загвараар интернэт засаглалын нэг гол тоглогч болж байна. Энэ нь интернэтээр дамжих мэдээллийн урсгал, цахим аюулгүй байдал, улс хоорондын мэдээлэл технологийн уялдаа, домэйн нэрсийн өрсөлдөөн гэх мэт олон улсын харилцааны салбаруудад шууд нөлөө үзүүлдэг.

¹⁵ Internet Engineering Task Force - 1986 онд АНУ-д үүсгэн байгуулагдсан, интернетийн техникийн стандарт, протокол, сүлжээний архитектурын хөгжлийг тодорхойлдог дэлхийн хэмжээний нээлттэй байгууллага.

¹⁶ Internet Society - төрөөс гадуурх оролцогчийн нэг хэлбэр бөгөөд интернэтийн бодлого, технологи, хөгжлийн стратегид дэлхийн хэмжээнд нөлөөлдөг институт юм.

¹⁷ Charnovitz S. Nongovernmental Organizations and International Law //The American Journal of International Law. - 2006. - № 2 (100). - P. 348-372. - <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9300%28200604%29100%3A2%3C348%3AANOAIL%3E2.0.CO%3B2-1>

байна. Ихэнх тохиолдолд засгийн газар хоорондын байгууллагууд болон улс орнууд бие даан бүрэн мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх чадавхтай байдаггүй тул энэхүү үйл явцад ОУТББ-уудыг татан оролцуулах болсон нь түгээмэл үзэгдэл юм.

Тиймдээ ч ОУТББ нь олон улсын эрх зүйн зөрчлийг илрүүлэх, түүнд олон нийтийн анхаарлыг хандуулах өндөр чадамжтай байдаг. Тэд сонгогчдыг идэвхжүүлж, нийгмийн зүгээс дарамт шахалт бий болгох замаар тухайн улсын Засгийн газрыг өөрийн бодлого, байр сууриа дахин эргэн харахад хүргэдэг. Энэ үзэгдэл нь олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн хэрэгжилтийн түвшинд “зөөлөн хүч” (soft power)-ний хэлбэрээр нөлөөлж буйг харуулдаг¹⁸. Тухайлбал, “Transparency International” байгууллага авлигын индексийн дүнгээс шалтгаалан олон улсын байгууллагууд болон хөрөнгө оруулагчдын шийдвэрт бодит нөлөө үзүүлж зээлжих зэрэглэлийг нь тогтоодог.

ОУТББ нь зөвхөн хяналт тавихад хязгаарлагдахгүй. Зарим тохиолдолд тэд шинэ төрийн хоорондын байгууллагуудыг байгуулах, эсвэл шинэ бодлого боловсруулах катализатор хүчин зүйл болдог. Нийгмийн асуудлыг олон улсын анхаарлын төвд гаргах, шийдвэр гаргагчдыг шахалтад оруулах замаар шинэ институт бий болгох хөшүүрэг болдог. 1992 онд олон улсын байгаль орчны хөдөлгөөнүүдийн шахалтаар “UNFCCC”¹⁹ (Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай НҮБ-ын суурь конвенц) баталсан ОУТББ-ын нөлөөллийн тод жишээ юм. Мөн 1998 онд Хүний эрхийн байгууллагуудын уриалгаар “Олон улсын эрүүгийн шүүх”²⁰-ийг байгуулах Ромын статус батлагдсан нь бас нэгэн түүхэн тохиолдол юм.

Олон улсын харилцааны практикт ОУТББ-ууд төр хоорондын байгууллагуудтай зөвлөх түнш хэлбэрээр ажиллах нь улам бүр өргөжиж байна. Тэд мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх, мэдээлэл хүргэх, шинжилгээний ажил хийх зэргээр бодлого тодорхойлох үйл явцад нөлөөлж байна. Өнөөдөр НҮБ-ын тогтолцоонд ОУТББ-уудад зөвлөх болон түншийн статустай байх албан ёсны механизм бий болсон бөгөөд энэ нь “ECOSOC”²¹-ын хүрээнд хэрэгждэг. 2024 оны байдлаар 6000 гаруй төрийн бус байгууллага ECOSOC-ийн зөвлөх статустай байна²².

ТББ-уудын оролцоо нь олон улсын бодлого боловсруулахад илүү олон талт, иргэний нийгмийн төлөөллийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой. Энэ нь дэлхийн засаглалын бүтэц улам төвлөрсөн биш, олон төвтэй (multi-centric) болох хандлагыг баталгаажуулж байна.

Ийнхүү ОУТББ-ууд нь олон улсын тавцанд олон төрлийн чиг үүрэг

¹⁸ Dai X. *International institutions and national policies*. – N.Y.: Cambridge University Press, 2007. – 187 p.

¹⁹ *United Nations Framework Convention on Climate Change* - Энэхүү конвенцийн зорилго нь дэлхийн уур амьсгалын тогтолцоонд хүний үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй хорт хийн ялгарлыг тогтворжуулах, дэлхийн дулаарлын ноцтой үр дагаврыг сааруулах, улс орнуудын хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэхэд оршдог.

²⁰ Олон улсын эрүүгийн шүүх (ICC)- 2002 онд байгуулагдсан, анхны байнгын олон улсын эрүүгийн шүүх бөгөөд хүн төрөлхтний эсрэг хийгдсэн хамгийн ноцтой гэмт хэргүүдэд хариуцлага тооцох зорилготой бие даасан байгууллага юм.

²¹ *United Nations Economic and Social Council*- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын (НҮБ) үндсэн зургаан байгууллагын нэг бөгөөд эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар олон улсын хамтын ажиллагаа, хөгжлийн бодлогыг уялдуулах зорилготой байгууллага юм.

²² <https://www.un.org/en/desa/amplifying-voices-civil-society?>

гүйцэтгэдэг боловч тэдгээрийн чиг үүрэг нь төр хоорондын байгууллагуудын чиг үүргээс харьцангуй нарийвчилсан, хүрээ хязгаартай байдаг. Мөн олон улсын үйл явцад үзүүлэх тэдний шууд нөлөөллийн боломж хязгаарлагдмал гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

ОУТББ-уудын үүргийг судлах уламжлалт арга зүйд тэдгээрийг ихэвчлэн улс орнууд болон төр хоорондын байгууллагуудтай харилцах харилцааны хүрээнд авч үздэг байсан бөгөөд энэ тохиолдолд ОУТББ-уудыг глобал “сонирхлын бүлэг” эсвэл “даралтын бүлэг” гэж тодорхойлж, тэдний зорилгодоо хүрэх арга замыг засгийн газрын бодлогод нөлөөлөх хэлбэрээр тайлбарлаж иржээ.

Гэвч сүүлийн жилүүдэд судалгааны чиг хандлага өөрчлөгдөж, төрөөс гадуурх байгууллагуудыг олон улсын харилцаанд **бие даасан улс төрийн оролцогч** хэмээн авч үзэх хандлага өргөжиж байна. Өөрөөр хэлбэл, ОУТББ-ууд нь зөвхөн дагалдах хүчин зүйл бус, харин өөрийн бие даасан шийдвэр гаргаж, улс орнуудаас хараат бус үйл ажиллагаа явуулах чадвартай субъект гэж ойлгогдох болсон. Тийм гэдгийг дээр дурдагдсан жишээнүүд бэлхэн харуулна. Энэ нь юуны өмнө олон улсын хэмжээнд төрөл бүрийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудад хамаарна. Тухайлбал, нийгмийн өөрчлөлтөд чиглэсэн транснациональ хөдөлгөөнүүд төрийн байгууллагаас үл хамааран, зарим тохиолдолд бүр төрийн эрх мэдэлтэй сөргөлдөн үйл ажиллагаа явуулах боломжтой байдаг. Тэд боловсролын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, хүний эрхийн хамгаалал явуулах, нийгмийн шударга ёсыг дэмжих зэрэг олон талт үйл ажиллагаа эрхэлдэг.

Нөгөө талаар, шууд практик үйл ажиллагаанд оролцдоггүй байгууллагууд ч олон улсын улс төрийн үйл явцад нөлөөлөх боломжтой. Тэд төрийн байгууллагад лоббидохоос гадна олон нийтийн санаа бодлыг төлөвшүүлэх, нийгмийн хэлэлцүүлгийг чиглүүлэх, олон улсын түвшинд асуудлыг дэвшүүлэн тавих замаар бодит нөлөө үзүүлдэг. П. Уопнерын тэмдэглэснээр, олон улсын төрийн бус байгууллагууд нь зөвхөн улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд бус, мөн үнэт зүйлс, зан төлөв, томоохон хүн амын бүлгүүдийн хамтын сонголтод нөлөөлөх чадамжтай байдаг. Жишээлбэл, тэд олон нийтийг байгаль орчинд сөрөг нөлөөтэй бүтээгдэхүүн худалдаж авахгүй байх эсвэл тодорхой улс, корпорацын бүтээгдэхүүнийг бойкотлохыг уриалах замаар өргөн хүрээний нийгмийн үйлдэлд чиглэл өгч чаддаг²³.

Ийм нөхцөлд төрийн байгууллагын шийдвэрийн ач холбогдол харьцангуй буурч, ТББ-уудын үзүүлж буй шууд бус дарамт бодит нөлөө үзүүлдэг. Дел Карнегийн сангийн шинжээч П. Ж. Симмонсын тэмдэглэснээр, олон улсын төрөөс гадуурх оролцогчид шинэ норм, стандартыг бий болгох чадамжтай бөгөөд эдгээр нь цаашид улс орнуудын дотоодын хууль тогтоомжийн түвшинд болон олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн хүрээнд хуульчлагдан хэрэгждэг²⁴.

²³ Цит. по Михеев А. Н. Принятие внешнеполитических решений в условиях развития новых информационных технологий: роль международных неправительственных организаций: Диссертация канд. полит.наук: 23.00.04 / МГИМО МИД России. – М., 2005. – 195 с.

²⁴ International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance. <https://www.riennet.com/uploads/47de9f6c16998.pdf?>

“San Francisco State University”-ийн Олон улсын харилцаа ба улс төрийн шинжлэх ухааны тэнхимийн профессор П. А. Цыганков²⁵-ын үзэж байгаагаар зарим ОУТББ нь олон улсын тавцанд нөлөө бүхий оролцогчийн хувиар үйл ажиллагаа явуулах чадвартай бөгөөд улс орнууд болон төр хоорондын байгууллагуудад бодитой нөлөөлөх хангалттай нөөц бололцоотой байдаг. Үүний жишээнд Олон улсын олимпын хороо, Олон улсын иргэний агаарын тээврийн нисгэгчдийн холбоо, Олон улсын эдийн засгийн байгууллагуудыг дурдаж болно.

Судлаачдын зарим нь ОУТББ-уудыг үндэсний ашиг сонирхолд захирагддаг улс оронтой харьцуулахад илүү **бие даасан шинжтэй** гэж үздэг бөгөөд энэ нь тэднийг “глобал буюу нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалагч” субъект болгодог гэж тайлбарладаг. Гэсэн хэдий ч зарим тохиолдолд ОУТББ-уудыг хүчирхэг гүрэн болон бизнесийн ашиг сонирхлыг хамгаалах “халхавч” болгон ашиглах явдал гардаг нь энэхүү байр суурийг бүхэлд нь дэмжих боломжийг хязгаарладаг.

Мөн олон улсын харилцаанд төрөөс гадуурх оролцогчдын хөгжлийн чиг хандлага улс орон бүрд харилцан адилгүй бөгөөд энэ нь дэлхийн улс төрийн системийн хувьсал, траекторыг эрс ялгаатай болгож байна. Иймээс төрөөс гадуурх оролцогчдын хөгжил, үйл ажиллагааг судлахдаа үндэстэн дамнасан корпорац, төрийн бус байгууллага, мэдээллийн хэрэгсэл, улс төрийн хөдөлгөөн, сүлжээ бүтэц гэх мэт төрөл тус бүрээр нь шинжлэх шаардлагатай.

XX зууны хоёрдугаар хагасаас үндэстэн дамнасан корпорацууд олон улсын харилцаанд бие даасан оролцогчоор гарч ирсэн бөгөөд XXI зууны эхэн гэхэд тэдний нөлөө жижиг, дунд хэмжээний улс орнуудынхаас дутахааргүй болсон байна. Цаашлаад үндэстэн дамнасан корпорацууд нь зарим тохиолдолд цэрэг-улс төрийн харилцаанд ч хувийн цэргийн компаниудын хэлбэрээр оролцох болсон нь шинэ үзэгдэл юм. Гэвч энэ нь тэднийг бүрэн бие даасан тоглогч болгодоггүй бөгөөд харин ч эсрэгээр, өөрийн улсын төрийн бодлогод илүү хүчтэй нөлөөлөх хэлбэрээр илэрдэг²⁶.

2040 он хүртэл мэдээллийн хэрэгслийн олон улсын харилцаанд үзүүлэх нөлөө улам бүр өсөх төлөвтэй байна. Глобал мэдээллийн корпорацууд улс орны хил хязгаарыг даван, улс төр, нийгмийн ухамсарт шууд нөлөөлөх чадвартай болж, олон улсын улс төрийн сэдвийг төлөвшүүлэхэд голлох хүчин зүйл болж байна. Үйл явдлын бодит утга агуулгаас илүү тухайн үйл явдлын талаарх хэвлэл мэдээллийн тайлбар, хүргэлтийн хэлбэр нь улс төрийн нөлөөллийн гол суваг болж буй нь үүнийг илтгэнэ.

XXI зууны олон улсын харилцаанд улс төрийн уламжлалт тоглогчдын (ялангуяа улс төрийн намуудын) үүрэг аажмаар суларч, оронд нь уян хатан бүтэцтэй төрийн бус оролцогчдын байр суурь нэмэгдэх үйл явцтай салшгүй уялдан өрнөж байна. Европын Зөвлөлийн 2006 оны аравдугаар сард Москва хотноо болсон “Forum for

²⁵ Цыганковын нэгэн гол онолын үзэл бол улс орнуудын гадаад бодлогод түүний дотоод үнэт зүйлс, соёл, төрийн байгуулалтын хэлбэрүүд томоохон нөлөөтэй гэсэн санаа юм.

²⁶ *Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации. Издание 2-е, переработанное и дополненное. / Под ред. Цыганко-ва П. А. – М.: Альфа-М, Инфа-М, 2007. – 319 с.*

the Future of Democracy”²⁷ хуралдааны үеэр улс төрийн намуудын үүрэг суларч буй талаар олон улсын түвшинд онцлон тэмдэглэсэн нь энэ өөрчлөлтийн анхны томоохон дохио болсон юм - улс төрийн үндсэн намуудын үзэл суртал, арга барил харилцан ялгарах чанараа алдаж, нийгмийн шинэ эрэлт, үнэт зүйлд дасан зохицох чадвар нь хязгаарлагдаж буйг оролцогчид анхааруулсан байдаг.

Үүний эсрэгээр төрийн бус байгууллагууд, олон нийтийн хөдөлгөөн, сүлжээ хэлбэрийн бүтэцтэй бүлгүүд нь илүү уян хатан, хурдан хариу үйлдэл үзүүлэх чадвартайгаараа улс төрийн хэлэлцүүлэг, бодлого боловсруулах орон зайг улам өргөн эзэлж байна. Тэдний хувьд намын хатуу бүтэц, урт хугацааны хөтөлбөрөөс илүү тодорхой асуудлыг чиглэсэн кампанит ажил, мэдээллийн орон зайд дуу хоолойгоо хүргэх тактик давамгайлдаг.

Энэ шилжилт нь мөн цахим орчны тэсрэлттэй холбоотой. Мэдээллийн сүлжээ, олон нийтийн платформуудын тусламжтайгаар ТББ-ууд, лобби бүлгүүд богино хугацаанд өргөн хүрээнд олон нийтийн санаа бодлыг хөдөлгөж, уламжлалт намуудаас илүү нөлөөтэй улс төрийн тоглогч болж хувирч байна. Үүний зэрэгцээ сүлжээ болон албан бус байгууллагуудын дотор гэмт хэрэг, террорист бүлэглэлүүдийн оролцоо нэмэгдэж байгаа нь олон улсын харилцаанд эрсдэл дагуулсан шинэ хүчин зүйл болон гарч ирж буйг ч үгүйсгэх аргагүй юм.

Төрийн хяналт сул бүс нутагт (жишээлбэл, зэвсэгт мөргөлдөөнд өртсөн “бүрэн тусгаар тогтнож амжаагүй” улс орнууд) ийм бүлэглэлүүд төрийн институтын орон зайг орлож, улмаар бүс нутгийн цэрэг-улс төрийн нөхцөл байдалд шууд нөлөөлж эхэлдэг нь тодорхой жишээ юм. Ийнхүү улс төрийн намуудын нөлөө буурах, харин төрийн бус тоглогчдын (хууль ёсны болон хууль бус аль аль нь) байр суурь нэмэгдэх нь XXI зууны олон улсын харилцааны тогтолцооны тэнцвэрийг өөрчилж буй стратегийн гүнзгий хандлага болж байна.

Энэ нь зөвхөн улс төрийн институтын хэлбэрийн өөрчлөлт төдий бус, харин олон улсын бодлогын агуулга, төлөвшил, шийдвэр гаргах механизмыг өөрчлөх хүчин зүйл болон төлөвшиж байгаа юм.

ДҮГНЭЛТ

XXI зууны олон улсын харилцааны систем нь улам бүр олон төвт шинжтэй болж, төрөөс гадуурх оролцогчдын үүрэг мэдэгдэхүйц нэмэгдэж буйг харуулж байна. Төрийн бус байгууллагууд (ТББ), хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, үндэстэн дамнасан корпорацууд, иргэний нийгмийн хөдөлгөөнүүд, мөн хууль бус бүтэцтэй сүлжээ байгууллагууд хүртэл гадаад бодлого, олон улсын улс төрийн үйл явцад нөлөөлөх чадамжтай болжээ.

Төрийн бус байгууллагууд анх зөвхөн олон улсын байгууллагуудтай зөвлөх статустайгаар оролцдог байсан бол өнөөдөр бодлого боловсруулах, шийдвэрт нөлөөлөх, хяналт тавих хэмжээний хүчирхэг оролцогч болсон байна. НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөл (ECOSOC)-ын зөвлөх статустай байгууллагын тоо 2024 оны байдлаар 6000 гаруйд хүрч буй нь энэ чиг хандлагын тод илрэл юм

²⁷ The code of good practice for political parties. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?file-id=17529&>

Мэдээллийн хэрэгсэл болон цахим орчны асар их нөлөө нь улс төрийн мэдээллийн урсгалыг хянах биш, харин чиглүүлэх, нийгмийн сэтгэлзүйг төлөвшүүлэх стратегийн хүчин зүйл болон хувирч байна. Үүний зэрэгцээ үндэстэн дамнасан корпорацууд нь зөвхөн эдийн засгийн төдийгүй улс төр, аюулгүй байдлын салбарт бодит тоглогчийн байр суурийг эзэлж, дунд болон жижиг хэмжээний улс орнуудтай дүйцэхүйц нөлөө үзүүлж байна.

Мөн төрийн хяналт сул бүс нутагт сүлжээ хэлбэрийн болон террорист байгууллагууд улсын институтийг орлож, бүс нутгийн улс төр, аюулгүй байдлын орчныг тодорхойлдог шинэ бодит байдал үүсжээ.

Ийм нөхцөлд олон улсын харилцааг зөвхөн улс орнуудын харилцан үйлчлэл гэж ойлгох уламжлалт парадигм хангалтгүй болсон. Харин орчин үеийн систем нь төрийн болон төрийн бус оролцогчдын харилцан уялдаа, өрсөлдөөн, хамтын ажиллагаанд тулгуурлаж байна. Иймээс олон улсын харилцааны судалгаанд ТББ, мэдээллийн хэрэгсэл, корпорацууд болон бусад төрийн бус тоглогчдын нөлөөллийг системтэй, онол-аргазүйн үндэстэйгээр судлах шаардлага нэн чухал болж байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ В. Путиным 26 декабря 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/>
2. Зиновьева Е. «Балканизация» интернета [Электронный ресурс]. <https://mgimo.ru/about/news/experts/266550/> (дата обращения: 19.08.2025).
3. Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации. Издание 2-е, переработанное и дополненное. / Под ред. Цыганкова П. А. -М.: Альфа-М, Инфа-М, 2007. С. 166.
4. Молчанов С. Н. О международной аккредитации общественных организаций (информационно-аналитический обзор). // Международное агентство культурно-правовой информации, 2007. - <http://www.culturallaw.ru/accreditation.pdf>
5. Charnovitz S. Nongovernmental Organizations and International Law //The American Journal of International Law. — 2006. — № 2 (100). – P. 348–372. - <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9300%28200604%29100%3A2%3C348%3AANOAIL%3E2.0.CO%3B2-1>
6. Dai X. International institutions and national policies. –N.Y.: Cambridge University Press, 2007. – 187 p.
7. Лебедева М. М. Новые транснациональные акторы и изменение политической системы мира. // Космополис. – 2003. – № 1 (3). С. 28–38.
8. Keohane, R. O., & Nye, J. S. Power and Interdependence: World Politics in Transition.
9. Risse, T. Governance in Areas of Limited Statehood: New Modes of External Governance?
10. Nye, J. S. (2004). Soft Power: The Means to Success in World Politics.