

## **НЕДЪРЖАВНИТЕ СУБЕКТИ В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОТНОШЕНИЯ**

(Експертен доклад)

*Гл. експерт д-р Валентин Катранджиев*

*Мл. експерт Жени Желева*

*Мл. експерт Росица Цонева*

Междудържавните отношения си остават сърцевината на съвременната система на международните отношения. Държавата, чрез лостовете на вътрешната и външната политика, е тази, която осигурява вътрешната и външната среда на сигурност за едно общество. Националната държава продължава да държи монопола върху осъществяването на външната политика и дипломатията. Тя е тази, която от името на народа суверен упражнява своята юрисдикция върху определена територия и население. Съвременната международна управленска практика показва, че без наличието на регулаторната рамка на държавността едно общество трудно може да функционира ефективно.

В същото време политическите, социално-икономическите, културните, технологичните, и пр. измерения на глобализацията поставят на изпитание държавната парадигма на международните отношения. През последните 50 години нараства тежестта на недържавните субекти в международната политика.

Политическата глобализация засилва ролята на Г-8, Г-20 и редица международни организации в споделено управление на международните дела. Нито една държава, независимо от нейния потенциал и мощ, не е в състояние самостоятелно да преследва своята политика и интереси извън инструментариума и структурите на ООН и редицата водещи регионални междудържавни организации (ЕС, НАТО, АСЕАН, НАФТА, Африкански съюз, Арабска лига, Организацията Ислямска конференция и др). Настоящата глобална икономическа криза потвърждава този извод.

Икономическата глобализация поражда взаимна обвързаност на националните икономики и пазари чрез свободно движение на капитали, работна ръка, стоки, услуги, информация и ноу-хау. Тази обвързаност се засилва от бързите и модерни средства за транспорт и от разрастващите се информационни и комуникационни мрежи. Делът на транснационалните корпорации (ТНК) (пример на недържавен участник в международните икономически отношения) в производството, контрола и разпределението на икономическо благосъстояние остава голям независимо от ударите, които много от тях понесоха от продължаващата глобална финансова

криза. Нетните годишни приходи от продажби на редица ТНК превишават БВП на много държави от Третия свят.

Докато проблемите на международния мир и сигурност и на борбата срещу международния тероризъм се разрешават предимно чрез механизмите на националната държава, третирането на сложни транснационални въпроси като климатичните промени, имиграционните потоци, гражданските конфликти, морското пиратство, хуманитарните катастрофи в резултат на мащабни природни бедствия, организираната престъпност, пандемии, бедността излиза извън класическия формат на междудържавното действие. Този формат се допълва с участието на широк кръг от недържавни субекти, които имат определен принос в разрешаването на тези проблеми наред с националните правителства.

### **Определение и категоризация**

Недържавните субекти се срещат в специализираната литература под различни категории и аббревиатури. Неправителствена организация (НПО) е най-срещаният тип недържавен субект. Дефиницията за НПО първоначално е приета на учредителната конференция за ООН в Сан Франциско през 1945 г. и е заложена в устава на ООН. През 90-те години на миналия век, с развитието на концепцията за “гражданското общество”, в редица доклади на ООН се прилага и терминът “организации на гражданското общество”. Тези организации от граждански тип се създават на основата на доброволно волеизявление и гражданска инициатива и по принцип излизат извън обсега на прекия държавен контрол. Докладът на ООН от 1994 г. относно взаимоотношенията на Световната организация с НПО ги определя като организации с идеална цел, чиито членове са граждани на една или повече страни, а дейността им се определя от колективните решения на нейните членове.

Няма универсални критерии за категоризация на недържавните субекти поради различния обхват на тяхната дейност и многообразието от специфични и групови интереси, които последните представляват. Можем да рамкираме следните категории съгласно типа дейност: организации на гражданското общество (организации на гражданското действие и др.); бизнес- и трудово ориентирани организации (профсъюзи, стопански и браншови камери); организации в областта на услугите (от сферата на развитието и хуманитарните операции, организации за социално подпомагане и др.); организации в областта на екологията. Недържавните субекти могат да се различават и от гледна точка на мотивацията и на целите, които преследват. Такива са политически мотивирани субекти (като европейските политически партии в ЕП); финансово мотивирани субекти (като ТНК или другата крайност – криминални предприемачески образувания); ценностно ориентирани организации (като НПО в областта

на човешките права, малцинствата, религията); организации с научно-образователна и изследователска ориентация (като академични и научноизследователски асоциации и общества). Недържавните субекти могат да се разделят и по инструментариума на действие (лобистки агенции); по политическата експертиза и препоръки, които генерират (мозъчни центрове, изследователско-приложни групи, центрове и институти). Недържавните субекти могат да бъдат разглеждани и от гледна точка на географското покритие. Въпреки че НПО се регистрират по местното законодателство (т.е. те не са продукт на международен договор и не са третирани като субекти на международното право от формална правна гледна точка), тяхната дейност в повечето случаи излиза извън рамките на националната държава и може да има регионален и дори глобален обхват в зависимост от наличните организационни структури и ресурси.

### **Основни характеристики на недържавните субекти**

Семейството на недържавните субекти обхваща широк спектър от организации и образувания, които по правило би следвало да се отличават с относителна свобода на действие и със самостоятелност от държавен контрол и финансиране. Практиката обаче сочи множество случаи, в които държавата пряко или непряко участва в създаването на обществени организации, които привидно са недържавни по съдържание и цели, но всъщност са инструмент за провеждане на държавна политика в прикрита форма.

Недържавните субекти могат да функционират извън границите на една или повече държави (с други думи – в наднационален формат). Чрез средствата на политическия и социален активизъм те влияят върху политическите системи, икономиките и обществата.

От гледна точка на международните отношения държавите и междудържавните организации могат да прехвърлят (иначе казано – да делегират) дипломатически задачи и отговорности на недържавните субекти. В началото на 80-те години на ХХ век международната дипломация дава първите примери на поемането на подизпълнението на проекти в областта на хуманитарните въпроси и развитието от страна на НПО. А специализираните организации на ООН като Световната банка и ПРООН се захранват от НПО със съответната експертиза и политически препоръки.

Една част от междудържавните организации институционализират отношенията си с недържавните субекти на базата на консултативни практики, участие в съвместни работни групи, а другите предпочитат да работят на *ad hoc* принцип.

В повечето случаи недържавните субекти оперират чрез мрежи с цел постигане на максимални ползи от участие в политическата среда на формиране на решения. Мрежата в смисъла на настоящия анализ се разглежда като коалиция от актьори, които споделят общи ресурси и експертна база за постигане на общи цели. Мрежите представляват хоризонтални системи на управление и информационен обмен. Те имат предимството да обединят експерти с различни професионални профили: правителствени съветници, независими правни експерти, представители на граждански, академични, бизнес- и военни среди. Най-често срещаните международни типове мрежи включват: глобални мрежи за публична политика, транснационални лобистки мрежи, транснационални научноизследователски и приложни мрежи, екологични мрежи. Не съществуват чисти видове мрежи. Те могат да обединяват в едно научноизследователски, лобистки, проучвателни, консултантски и други дейности.

### **Международноправен статут на НПО**

Статутът на НПО не е изчистен от международноправна гледна точка. В този смисъл правният им статут се тълкува в “тесен” и в “широк” смисъл.

Според стандартния “тесен” подход НПО не са субекти на международното право (МП). Въпреки че взаимодействат с държавите на международната сцена, НПО не притежават явни (експлицитни) права да сключват правнообвързващи международни споразумения с основните субекти на МП, т.е. държавите. За разлика от държавите, представителите на НПО не се ползват с екстериториалност или с дипломатически привилегии и имунитети и не са освободени от задължения в рамките на националната юрисдикция. (Като изключение можем да посочим Малтийския суверенен военен орден, който изпълнява функции на хуманитарна организация и едновременно е аномален субект на международното, в частност на дипломатическото право.)

Либералният “широк” подход разглежда международната правосубектност на НПО от по-всеобхватен ъгъл. Реалностите в XXI век отварят широки възможности пред НПО да участват с държавите в глобалната политика. Разрешаването на сложните, планетарните проблеми, пред които са изправени съвременните общества, налага сътрудничество между държавите и НПО, като често взаимодействието надхвърля рамките на националните юрисдикции. В една плуралистична система международните правителствени и неправителствени организации участват в процеса на създаване на норми на международното право.

Широкият подход за признаване на международната правосубектност на НПО се подкрепя от чл. 3 на Виенската конвенция за

договорното право (1969), който приема правната сила на договорите, сключени между държавите и другите субекти на МП в контекста на международната система. НПО разполагат с експертиза, която подпомага създаването и прилагането на международноправните режими. НПО не са част от официални дипломатически преговори, но със статута си на наблюдатели дават своя принос за международните режими (конвенции), приемани под егидата на ООН (например в областта на устойчивото развитие, екологията, човешките права, хуманитарните въпроси, забраната на пехотните мини, информационното общество, интелектуалната собственост и др.). Чл. 71 от Устава на ООН и консултативната рамка на ИКОСОС на ООН са база за институционализиране на отношенията на НПО в рамките на световната организация. Европейската конвенция за признаване на правосубектност на международните НПО (1988) е инструмент на Съвета на Европа, който цели признаване на ролята на НПО в европейските дела и формулиране на правилата за взаимодействие с тях. Така може да се стигне до извода, че НПО се ползват с квазиправосубектност.

За разлика от правителствата, които черпят своята политическа легитимност от избран процес и представляват суверенната държава и нация на международната арена, НПО са отговорни за действията си пред своите донори, управителни съвети, членски маси. Подкрепата за тях (секторна, браншова, синдикална, гражданска и пр.) е лимитирана в кръга на членовете на организацията или мрежата, чиито интереси те отстояват. Има два начина за преодоляване на дефицита на легитимност: първо, чрез формулиране и приемане от страна на НПО на вътрешни правила и устави, регулиращи тяхната международна дейност, в които недвусмислено се дефинира масата от членове и поддръжници, мисията и целите, източниците на финансиране и тяхната отчетност; второ, чрез преминаване през механизмите на външната акредитация и получаване на наблюдателски и експертен и/или лобистки статут в рамките на междудържавна организация, чрез която НПО биха могли да се легитимират в международната система.

### **НПО в рамките на националните дипломатически ведомства**

В плуралистичните общества дипломатическата дейност не е ограничена изключително в рамките на дипломатическите ведомства. Последните не функционират изолирано, а в сътрудничество с други правителствени и неправителствени институции, публични субекти и индивиди, които директно или индиректно са ангажирани във външнополитическия процес. Към традиционния формат на междуведомствена координация (националните институции) се прибавят взаимодействията от консултативен и експертен характер между

дипломатическите служби и НПО. Последните лобират в полза на специфични интереси на дадени групи, които представляват в процеса на формулиране и провеждане на външната политика. В рамките на този тип взаимодействие външното министерство интегрира и синхронизира множество бюрократични, институционални, правни, комерсиални и публични интереси и експертизи, които имат отношение към външнополитическите приоритети на държавата.

Взаимодействието на дипломатическите ведомства със сектора на НПО понякога може да прерасне на ниво институционално партньорство. Партньорството от такъв тип позволява на гражданското общество и медиите да следят по-отблизо работата на националните дипломатически служби. В резултат на това външната политика по принцип би следвало да бъде по-прозрачна и открита.

В редица водещи държави министерствата на външните работи гледат сериозно на НПО и формират специализирани звена за връзка с тях. Подобни структури подпомагат министерствата в осъществяването на икономическата, публичната, културната, хуманитарната дипломация, дипломацията в областта на развитието и др. В Държавния департамент на САЩ съществува мисия за връзка, в която участват експерти с различен професионален опит – дипломати, научни работници, разузнавачи, анализатори, бизнес консултанти, специалисти по контрола на въоръженията и други, които дават оценки и препоръки за воденето на политиката. Подобни звена има във външните министерства на Великобритания, Канада, Нова Зеландия, Италия, Дания, Холандия.

Налага се националните дипломатически служби да се адаптират към съвременните условия, характеризирани се с децентрализация и хоризонтален тип управление. Министерството на външните работи си остава пресечна точка на междуведомствената координация и на връзката с НПО в сферата на външната политика и дипломацията. Включването на НПО във външнополитическия процес става под различни форми – консултации, институционални партньорства, участие в преговорни екипи. По този начин много НПО се превръщат във важен фактор за осъществяването на националната външна политика.

### **Опитът на страни от Централна и Източна Европа**

- В Чехия, Полша, Словения, Словакия и Хърватия връзките с НПО се поддържат от административен отдел в МВнР и консултативен съвет към него.

- В Румъния и Унгария за връзките с НПО отговарят правителствени дирекции, които координират сътрудничеството между държавата и неправителствения сектор без наличието на консултативен съвет.

▪ В Латвия и Естония отношенията с НПО се регулират от вече съществуващи отдели, които поемат допълнителни функции наред с другите си задачи – социална интеграция, местно самоуправление, регионална администрация.

▪ В Литва не съществува централизирано звено за връзка с НПО. Различни правителствени структури отговарят за сътрудничеството с неправителствените организации в рамките на своята компетенция.

В някои държави звената за връзка са натоварени със специфични функции като:

- изследователска дейност (Полша, Хърватия);
- статистически проучвания и логистична подкрепа за граждански инициативи (Естония);
- развитие на информационното общество (Унгария).

Предизвикателствата, които трябва да решават тези структури, включват:

- укрепване на доверието между двете страни и преодоляване на неправилни / нереалистични очаквания;
- въпроса за това кой има правото да представлява НПО колективно в съвместните форми за сътрудничеството с държавата;
- процедурни усложнения;
- административни проблеми (лоша координация, ограничени ресурси, неефективност);
- липса на опит в междусекторната комуникация.

### **Недържавните субекти в институционалната рамка на ЕС**

Най-общо казано недържавните субекти, действащи в рамките на ЕС, представляват интереси на определени групи граждани от ЕС, независимо от тяхната национална принадлежност. Като правило те излизат извън контрола на националните правителства и реализират своите интереси в европейското политическо пространство чрез секторни и групови (граждански, социални, трудови, бизнес-, индустриални, професионално профилирани, потребителски, и др.) структури, асоциации и мрежи.

В ЕС няма утвърдени или приети универсални процедурни и институционални критерии за акредитация на недържавни субекти и мрежи, които участват в процеса на формиране и осъществяване на европейските общностни политики. Недържавните субекти участват в институционалния процес индиректно, основно чрез генериране на специализирана и технологична експертиза за нуждите на структури на ЕК и ЕП. Последните работят с недържавните субекти в рамките на регламентирани експертни или контактни групи или чрез неформални *ad*

нос работни групи, напр. групата за сигурност, известна още като ОВППС – НПО контактна група, която провежда редовни срещи в ЕП по различни аспекти на външната политика, сигурността и отбраната на ЕС. Друг пример е свързан с приноса на сектора на НПО в изготвяне на конвенции на ЕС по отношение на общите европейски правила и процедури за експорт на оръжия в трети държави.

ЕК не може да функционира успешно без използването на външна търговска, правна, екологична, външнополитическа и пр. експертна помощ при изготвяне на своите комуникационни доклади и нормативни актове (директиви). Тя регламентира взаимодействието си със сектора на НПО чрез изграждането на тематични и мултисекторни експертни групи. Комисията разполага и със система за финансиране на НПО, което е нож с две остриета. Не е изключено финансираните по линия на Комисията проекти с участието на НПО в известна степен да компрометират статута на НПО на независими експерти. Редица НПО, бидейки финансово зависими от поръчителя на експертната оценка, могат да се окажат принудени да формират своите експертни препоръки в угода на това, което брюкселските чиновници, администратори и плановници искат да чуят. Комисията предпочита да работи с НПО-мрежи с ясни организационни структури, цели и равнища на специализация, които счита за надеждни партньори.

Важно е да отбележим, че недържавните субекти, които се стремят да влияят върху европейското експертно и политическо пространство, могат да изберат два формата: “националния формат” и “брюкселския формат”. Ако националният формат предполага обмяна на мнения, консултации и експертиза на национално ниво между държавните институции с НПО-сектора, то брюкселският формат дава възможност на НПО да лобират и да прокарат определени политики и интереси директно чрез институционалната система на ЕС. Недържавните субекти имат по-голям шанс техният глас да бъде чул, ако съчетаят и двата формата.

### **Лобистки практики в ЕС**

Функционирането на недържавните субекти в европейската институционална рамка е свързано и със системата на лобизма в нея. Брюксел като седалище на Съвета на министрите, Комисията и Парламента е благоприятно място за лобистка дейност. Лобистите, било то в качеството им на индивидуални лица или на консултантски агенции, спадат към категорията на недържавните субекти. Лобистите представляват интересите на техните клиенти – държавни или недържавни субекти, за които лобират. Руският газов гигант “Газпром” често прибегва до услугите на лобистки агенции за влияние върху едни или други решения на ЕК или ЕП. У нас през последните 15 години стана често срещано явление редица



български правителства да наемат чуждестранни лобистки агенции за прокаране на националния ни интерес в рамките на европейските институции (напр. по въпроса за затварянето на ядрените реактори или за получаване на по-благосклонна оценка в междинни доклади за напредъка на страната ни и др.). Лобистите като правило действат зад сцената, избягвайки прозрачността и публичността в своите действия. Практиката на лобизма не изключва използване на недотам законни методи за постигане на целите, в това число и прибегване до подкуп. С цел избягване на такъв сценарий, в рамките на ЕС се правят опити за формиране на адекватна регулаторна рамка за лобистката дейност.

Понастоящем близо 15000 лобистки организации и отделни лобисти оперират в европейското политическо пространство През 90-те години на миналото столетие се предприеха неуспешни опити за изготвяне на етичен кодекс за дейността на лобиста. С цел подобряване на прозрачността в дейността на лобистите в Брюксел ЕК, подкрепена от ЕП и в много по-малка степен от Съвета, открива процедура за изготвяне на “Регистър на лобиста” през 2008 г. Идеята е пиар агенции, консултантски, адвокатски и лобистки агенции и федерации да идентифицират своите клиенти, таксите и източниците на финансиране. Регистърът има само препоръчителен и незадължителен характер. За да успее в това си начинание, ЕК обаче заплаши да спре институционалния достъп за всички онези лобистки организации, които откажат да са част от регистъра. До момента в регистъра са се записали 300 организации, лобиращи в рамките на Комисията, и 5000 организации в рамките на Парламента. По данни на доклад на ЕП към 2000 г. 2600 лобистки организации са отворили свои представителства в центъра на Брюксел. От тях 30% са европейски търговски федерации, 25% – търговски и фирмени консултанти, 10% – НПО от сферата на екологията, човешките права, устойчивото развитие, здравеопазването, 10% – национални стопански и трудови камари и асоциации, 5% – регионални представителства на международни организации и накрая 1% – изследователско-приложни и мозъчни центрове.

### **Приложно-изследователски мозъчни центрове**

Мозъчните центрове (*think-tanks*) първоначално се оформят като ситуационни стаи за планиране на военни операции през 60-те години на ХХ в. Постепенно започват да действат в областта на приложните изследвания и анализи, като сферите на дейност се разширяват (икономика, политически науки, социално инженерство, екология и др.). Особено внимание и ресурси чрез механизма на теренни изследвания се отделя на изследванията в областта на сигурността, управлението на международни кризи и конфликти.

Мозъчните центрове са основно генератори на тематично ориентиран познавателен и информационен ресурс, формиращ се по линия на конференции, кръгли маси, както и публикуването на експертни доклади и анализи. Те еволюират от равнището на генератори на идеи и мнения до политически актьори в случаите, когато се отчитат техните експертни препоръки в процеса на оформяне на политическите решения. По този начин мозъчните центрове обединяват в едно изпълнението на чисто научноизследователски и политико-приложни дейности.

През последните 25 години мозъчните центрове започват активно да обслужват и сферата на стратегическия и външнополитическия анализ. Кадровият състав на центрoвете от сферата на международните отношения включва предимно външнополитически анализатори, дипломати, експерти по сигурността и отбраната. Последните в определена степен са политически обвързани, независимо от факта, че се опитват да демонстрират политическа, институционална и професионална необвързаност и безпристрастност в изготвяните анализи. Всъщност мозъчните центрове няма как да постигнат пълна експертна независимост, защото чрез тях техните създатели се опитват да реализират конкретни интереси – били те правителствени, партийни или корпоративни. Съвсем условно можем да разделим мозъчните центрове на квазидържавни (гравитиращи към управляващи среди и правителства), научноизследователски (с определена академична и университетска насоченост), партийни (ориентирани към определена политическа идеология, визия и практика).

Мозъчните центрове са важна част от европейското експертно и политическо пространство. Значими за мащабите на ЕС са Фондация Робер Шуман, Центърът за европейска политика, Центърът за европейска реформа, Форумът Европа-Азия и действащият от 2008 г. Европейски съвет за външна политика. Всички те са обединени от следните характеристики:

- развиват дейност в паневропейски мащаб;
- покриват различни европейски политики и спомагат за формиране на обща европейска външнополитическа визия и подход;
- представляват важна среда за генериране на актуална и задълбочена експертиза чрез изготвяните анализи, доклади и препоръки за правене на политики;
- създадени са чрез влиятелната подкрепа и финансиране (на наднационално институционално и правителствено ниво) от страна на политици, държавници, дипломати, бизнесмени и др.;
- опитват се да разширят кръга на своите донори с цел избягване на зависимост от един източник на финансиране;
- осигуряват място за взаимодействие на групи от професионалисти от различни области и компетенции (бивши държавници,

парламентаристи, известни учени, медийни анализатори, интелектуалци, икономически и военни експерти и т.н.).

### **Европейски политически партии (ЕПП)**

ЕПП са специфична категория недържавни субекти, които имат значителна тежест в европейското пространство. Отделните ЕПП защитават интересите на отделни социалноикономически прослойки (социалисти, либерали, християндемократи, зелени, националисти) в общоевропейски мащаб. ЕПП са интересен пример за трансформация от национален към транснационален недържавен субект, тъй като националните европейски партии чрез избора на ЕП се вливат в европейските политически партии. Евродепутатите като представители на ЕПП са легитимни субекти за правене на европейски политики чрез механизмите на европейския парламентаризъм. Лисабонският договор, който значително разширява компетенциите на ЕП, всъщност дава възможност на ЕПП да влияят активно върху процеса на формулиране на европейски позиции по външната политика и дипломация, сигурността, човешките права, енергетиката, екологията и т.н.

### **Развитие и специфика на НПО-сектора в България**

До промяната на обществено-политическата система у нас секторът на НПО в смисъла, в който сме свикнали да го възприемаме през последните вече 21 години, не съществуваше. Формално в обществено-политическото пространство действаха няколко мощни организации като творческите съюзи – на писателите, на художниците, на артистите, които бяха някои от субектите на формиране на политика в идеологическата сфера. Те разполагаха с изключително ограничено поле на самостоятелност, като идеологически и организационно се подчиняваха на тогавашната официална власт и не можеха да провеждат независима експертиза и политика извън тоталитарната система. През втората половина на 80-те години на XX в. като контрапункт на съществуващата политическата система се зараждат и първите дисидентски движения. Но тяхната дейност е фрагментарна и не оказва съществено влияние върху формирането на сектора НПО в посттоталитарния период. Така страната ни влезе в периода на прехода без традиции и опит в това отношение.

Особеност на началния етап от прехода е разделението по партиен признак на традиционните организации от типа на Светия синод, творческите съюзи, синдикатите, младежките, стопанските и браншовите организации. Като много характерно разделение от началото на промените е сдобиването ни с “червени” и “сини” еколози, което може би е сред причините България да бъде една от страните с много слабо екологично

движение през годините. Другият аспект е свързан с редица фондации, които се ползваха с данъчни облекчения за извършване на недотам законосъобразни операции, което дискредитира значително самото понятие “фондация”, и респективно широкия кръг от дейности, извършван под егидата на НПО-сектора.

По-късният етап от развитието на НПО-сектора се характеризира с активно външно (предимно западноевропейско и американско) подпомагане в изграждането и укрепването на гражданско общество, което от своя страна доведе до ръст на регистрирани неправителствени организации. Към 2000 г. са създадени няколко хиляди нови организации, но без ясна концепция и визия каква дейност ще извършват. Това са организации с малък състав (от 2-3 души), които се сдружават заради получаване на финансиране по конкретен проект, след което се разпадат. Така се стигна от едната крайност на преминаване от монолитни организации до всеобщо парцелиране на НПО-сектора. Забелязва се и негативна тенденция в определени региони част от НПО да се използват за оказване на “граждански натиск” (под формата на граждански протести) от страна на едни стопански субекти върху други, които са конкуренти на пазара.

Предстои секторът на НПО неизбежно да измине пътя на “избелването” на своята дейност и мисия. Това е секторът, който акумулира средства, а не ги разпределя и в този смисъл все още е по-малко засегнат от корупционни практики. В настоящия момент не се забелязва консолидация на НПО-сектора, а по-скоро отпадане на малките и слаби субекти, които не тръгнаха по пътя на обединение на структури, ресурси и експертиза. Така на преден план излиза нуждата от консолидиране на субектите в по-мощни и значими неправителствени организации и тяхното приемане от страна на държавата за сериозни партньори в провеждането на вътрешната и външната политика на страната.

Стабилното външно финансиране помогна на значими български НПО да се развият още в ранните години на прехода като филиали на легитимни европейски и задокеански структури с ясно лице, линия на поведение и сфери на експертен интерес. Тези наши организации (фондации и институти) създадоха своите експертни ядра, чието мнение тежи и медийно. Така беше съхранен експертният потенциал на неправителствения сектор, докато партийните структури и вляво, и вдясно системно се освобождаваха от инакомислещите си специалисти. Този процес може да се илюстрира и със съставите на българските парламенти след 1989 г. Докато във ВНС имаше десетки ярки представители на различни експертни общности, днес този брой е значително по-малък за сметка на т.нар. професионални политици.

Налице е и друга особеност. Преди 1989 г. легитимните структури, които даваха експертната на държавата, бяха съсредоточени в институтите

на БАН и в други научни институти. В този смисъл източникът на експертиза беше ясен. През годините този продукт по финансови причини намалѐа, а и медийно спря да бѐде толкова атрактивен и конвертируем. В същото време големите неправителствени организации успѐха бързо да формират този тип експертиза, който от една страна е достатъчно сериозен, а от друга е лесно продаваем и разбираем от обществеността. Те бѐха по-гъвкави от традиционните научни институти. И дори възродиха понятието “институт” в българското публично пространство след бурните първи години на прехода, когато то почти бѐше изчезнало.

Постепенно се наложи формулата на публично-частното партньорство в създаването на политики. Не става дума за срастване с политическите партии, а за някакъв вид партньорство и сътрудничество в сферата на формиране на политически и управленски решения, особено на фона на сериозен дефицит на идеи в българската политика и в икономическата сфера.

Политиците се научиха да общуват с експертната общност, както им се наложи да се научат да общуват с медиите, с пиарите и социолозите. През първите години на прехода тази култура на българския политик почти липсваше. Така на сегашния етап от своето развитие неправителственият сектор влияе реално чрез експертния си продукт върху вземането на важни политически решения в държавата. Редица НПО имат своята медийна тежест, като част от ръководителите и експертите им са широко популярни медийни фигури и коментатори, които формират мнението на обществото. Част от големите неправителствени организации имат своята не чисто партийна, а по-скоро идейна насоченост – либерална, консервативна или лява. В този смисъл е логично да се очаква НПО да стават все по-активни субекти на вътрешната и външната политика на страната.

## **Препоръки**

Известно е, че държавата генерира своя експертиза, но тя в доста случаи се използва чрез строго йерархични структури, което води до нейното капсулиране. И в този смисъл винаги е полезно и е белег на политическа динамика, добро управленско умение и гъвкавост държавата в лицето на нейните ведомства и институционален апарат да се вслуша в алтернативно мнение, идващо от неправителствения сектор, и да произведе действие на базата на това експертно мнение. Така намалява и риска от грешни управленски политики.

Настоящият доклад няма претенциите да изчерпи изцяло темата за ролята на недържавните субекти в международните отношения. С оглед на растящия потенциал и ресурси на определени специализирани неправителствени субекти да генерират актуална външнополитическа експертиза, МВнР следва да изучи и приложи опита на водещите държави

в това направление. Препоръчително е съответните дирекции да разработят целеви визии за взаимодействие с НПО по линия на техните експертни нужди и отговорности. Същевременно това ще подпомогне ръководството на МВНР за изясняване на кръга от потенциалните неправителствени партньори, които биха били полезни при реализиране на външната политика на страната.

Експертизата на НПО би следвало основно да допълва, но не и да изнема функциите на вътрешноведомствени приложно-изследователски и информационно-аналитични звена и отдели, натоварени със задачата да подготвят официалната експертиза на държавата, да формулират националния интерес и приоритет по дадена проблематика.

### **Ползвана литература и източници**

1. Alter-EU. (2008). Alliance for Lobbying and Transparency and Ethics Regulation. [online]. Available from: <http://www.alter-eu.org/>
2. Alter-EU. (2008). Letter to Commission President Barroso and Vice-President Kallas, 8 August 2008. <http://www.corporateeurope.org/docs/expertgroups/Letter-to-Barroso-Kallas-August2008.pdf>
3. Anon. (2004). A rigged dialogue with society. The Economist [online], 22 October. Available from: <http://www.openeurope.org.uk/media-centre/article.aspx?newsid=298>
4. Aprovep.net (2008). Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations. [online]. Available from: [http://www.aprodev.net/devpol/Documents/6\\_DOC\\_C-1-2-number1b.pdf](http://www.aprodev.net/devpol/Documents/6_DOC_C-1-2-number1b.pdf)
5. B. Art, M. Noortmann, and B. Reinalda (eds) (2001). Non-state actors in international relations. England: Ashgate Publishing Limited
6. Basire, M. (2002). Almost there: another way of conceptualizing and explaining NGOs' quest for legitimacy in global politics. Non-State Actors and International Law, 2, Netherlands: Kluwer Law International pp. 301-332.
7. Commission Discussion Paper. (2000) The Commission and NGOs: building a stronger partnership on 18 January 2000 (COM (2000) 11). EUROPA [online]. Available from: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/ngo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/index_en.htm)
8. Communication from the Commission. COM(2002) 704 final. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. [online] Available from: [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf)
9. Daphne, J. and Wallace, W. (2001). Non-state actors in world politics. New York: Palgrave
10. European Commission.(2008). The purpose of the Stakeholder Advisory Group on dialogue. Development. Relations with civil society. [online]. Available from: [http://ec.europa.eu/development/how/relations/stakeholder\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/how/relations/stakeholder_en.cfm)
11. Europa-Register of expert groups (2008). Expert Groups Explained. [online]. Available from: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>
12. ISIS Europe (2008). European Security Contact Group. International Security Information Service, Europe. [online]. Available from: <http://www.isis-europe.org/index.php?page=escg>

13. General review of arrangements for consultations with NGOs: Report of the Secretary General, UN ESCOR, Open Ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organisations, 1st Sess. Prov. Agenda 3, U.N. Doc. E/AC.70/1994/5. Cited in Simmons, P. (1998) Learning to Live with NGOs. Global Policy Forum. [online]. Available from: <http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/general/1998/simmons.htm>
14. Greenwood, J. (2007). Interest Representation in the European Union. New York: Palgrave
15. Kurbalija, J. and Katrandjiev, V. (eds). (2006). Multistakeholder diplomacy: challenges and opportunities. Msida, Malta: DiploFoundation
16. Lehmann, W. (2003) Lobbying the European Union: Current Rules and Practices. Constitutional Affairs Series. AFCO 104 EN. European Parliament. Directorate General for Research. [online.] Available from: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/docs/workingdocparl.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf)
17. Mahony, H. (2008) MEPs vote to tighten up rules for Brussels lobbyists. EU Observer. [online]. Available from: <http://euobserver.com/9/26112>
18. MFA for Finland. (2008). EU Development Policy – Ministry for Foreign Affairs for Finland. [online]. Available from: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34645&contentlan=2&culture=en-US>
19. Phillips, L. (2008) EU lobbyists shun European Commission register. EU Observer. [online]. Available from: <http://euobserver.com/9/26695>
20. Stone, D. (2001). The policy research knowledge elite and global policy processes. In: J. Daphne and W. Wallace (eds). Non-state actors in world politics. New York: Palgrave

София, 27 юни 2010 г.