

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД БЪЛГАРИЯ  
СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО ѝ  
КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ





ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД БЪЛГАРИЯ  
СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО ѝ  
КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Научен редактор  
доц. д-р Юлия Захариева

София • 2010  
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

© 2010 Вихър Георгиев, Линка Тонева, Георги Войнов, Десислава Христова,  
Екатерина Карамфилова, Жулиде Шефкет, Румяна Камберска-Иванова,  
Стойчо Стойчев

ISBN 978–954–07–3083–7  
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

**Участие на Република България в процедурите  
по комитология – нови отговорности**

*Вихър Георгиев / 7*

**Граници на валидност на българското „право на прехода“**

*Линка Тонева / 27*

**Субсидиарността: поглед отдолу**

*Георги Войнов / 73*

**Институционални дефекти пред реализацията  
на програма ФАР за развитие на гражданското общество  
в България**

*Десислава Христова / 92*

**Министерство на земеделието и храните –  
институционален автопортрет**

*Екатерина Карамфилова / 122*

**Общата външна политика и политика за сигурност  
на ЕС през призмата на Договора от Лисабон**

*Жулиде Шефкет / 167*

**Новата стратегия на Европейския съюз за правата на детето**

*Румяна Камберска-Иванова / 201*

**Европеизация и дестабилизация на българската партийна  
система: ефекти върху професионализацията  
на представителния елит**

*Стойчо Стойчев / 219*

**За авторите / 240**



## УЧАСТИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ПРОЦЕДУРИТЕ ПО КОМИТОЛОГИЯ – НОВИ ОТГОВОРНОСТИ

*Вихър Георгиев*

### **Participation of the Republic of Bulgaria in the Comitology Procedures – New Responsibilities – by Vihar Georgiev<sup>1</sup>.**

In this study an attempt will be made to outline the historical development of the legal regulation towards the comitology procedures in the Republic of Bulgaria, analyzing the strengths and weaknesses of the legislative framework. In addition, some results from the practice of participation of representatives of the Bulgarian public administration in the proceedings of the comitology committees will be summarized.

### **Въведение**

На 1 януари 2007 г. по отношение на Република България влезе в сила Договорът за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз<sup>2</sup>. От този момент за Република България възникнаха съответните права и задължения на член на Европейската общност (ЕО), Евратом и Европейския съюз (ЕС)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Vihar Georgiev is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University /Bulgaria/. In his research he focuses on the procedures referred to as 'comitology'. e-mail: viharg@yahoo.com

<sup>2</sup> Подписан на 25.04.2005 г., обн., ОВ L 157, 21.6.2005 г., ратифициран от Народното събрание на Република България на 11.05.2005 г. – ДВ, бр. 40 от 12.05.2005 г. Издаден от Министерството на външните работи, обн., ДВ, бр. 103 и 104 от 20.12.2006 г., в сила от 1.01.2007 г. при условията на чл. 2 от Договора, попр., бр. 97 от 23.11.2007 г.

<sup>3</sup> Темата се разглежда още от етапа на асоцииране на Република България към ЕС (вж. например Танчев 1997). Добър анализ на предизвикателствата във връзка с присъединяването на държавите от Централна и Източна Европа е направен още в Jacobsen 1997. Систематичен преглед на правната уредба на присъединяването с оглед и на институционалната рамка в държавите кандидатки за членство е направен в Kochenov 2005.

Наред с другите свои права и задължения Република България придоби и правомощията на член на ЕС относно процедурите, свързани с контрола върху приемането от Европейската комисия на актове по изпълнението на общностното законодателство, известни още като процедури по комитология.

Участието в процедурите по комитология е важен елемент от съдържанието на членството в ЕС, защото осигурява защитата на интересите на държавите членки на Съюза в процеса на изпълнение на общностното законодателство, като в същото време отчита спецификата на наднационалния подход в процеса на взимане на решения<sup>4</sup>. Процедурният аспект е важен именно защото регулира участието в обсъждането и съответно защитата на разнопосочните интереси на държавите членки<sup>5</sup>.

В настоящото изложение ще бъде направен опит за проследяване на историческото развитие на нормативната уредба в Република България във връзка с процедурите по комитология, като се анализират силните и слабите страни на релевантната правна уредба. В допълнение ще бъдат обобщени някои резултати от практиката от участието на представители на държавната администрация в заседанията на комитетите по процедурите по комитология.

## **1. Правна уредба на участието на Република България в процедурите по комитология**

### **1.1. Общностноправна уредба**

Изследването на общностната правна уредба на процедурите по комитология е важно именно защото те предоставят форум за решаване на проблеми чрез един нов, адаптивен процес на координация

<sup>4</sup> Lindseth 2001, p. 148.

<sup>5</sup> Значението на процедурите за вземане на решения в контекста на защита на интересите на държавите членки е разгледано подробно по отношение на Съвета на ЕС в Kerremans 2005, Lewis 2000. По отношение на процедурите по комитология Sismans 2008 отбелязва въпроса за „технократизацията“ на процеса на вземане на решения като отклонение от принципите на общностния метод на правно регулиране.



на интереси и вземане на решения в етапа на изпълнение на общностното законодателство<sup>6</sup>.

Исторически решението на Съвета от 13 юли 1987 г. (87/373/СЕЕ) е първият акт, който систематизира процедурата по комитология. Предвиждат се три вида комитети – комитети за управление, консултативни комитети и комитети за регулиране, както и няколко допълнителни варианта на процедурата за всеки вид комитет. Така създадената система от процедури търпи критики относно сложността, непрозрачността на процедурите и липсата на възможност за участие на представители на Европейския парламент (ЕП) в тях.

Критиките от страна на парламента се засилват след влизане в сила на ДЕС – Парламентът вече като законодателен орган не приема изключването му от процедурите по комитология. Стига се до компромисно решение на Съвета от юни 1999 г. (1999/468/ЕС)<sup>7</sup>. В решението се систематизират приложните полета на всеки вид комитет с оглед на регулираните обществени отношения; намаляват се подвидовете процедури; предвижда се право на информация и предоставяне на мнение от страна на Парламента, както и достъп на обществеността до документи, включително и изготвянето на годишен доклад за работата на комитетите, който се публикува от Комисията.

Последното изменение на решението<sup>8</sup> от 2006 г. е свързано с нова разпоредба в чл. 5а относно т.нар. процедура по регулиране с контрол (англ. scrutiny). Процедурата предвижда за първи път правомощия за Парламента да блокира предложените от Европейската комисия актове по изпълнение на общностното законодателство, прието по реда на процедурата по чл. 251 ДЕО (съвместно взимане на решения от Съвета и Парламента)<sup>9</sup>. Причината за въвеждането на новата разпоредба е изискването на ЕП да получи реални правомощия в процедурите по комитология по отношение на посочените актове. Средство за постигане на тази цел се оказва натискът, уп-

---

<sup>6</sup> Joerges et al. 2002.

<sup>7</sup> Обн., ОВ L 184, 17.7.1999 г.

<sup>8</sup> Решение на Съвета 2006/512/ЕС, обн. ОВ L 200, 22.7.2006 г.

<sup>9</sup> Повече относно историческото развитие на правната уредба на процедурите по комитология в Георгиев 2007.

ражняван от ЕП чрез приемането на законодателство с определен срок на действие<sup>10</sup>.

Основен интерес представляват разпоредбите на чл. 7 от Решение 1999/468/ЕС. Предвижда се приемането на процедурен правилник на всеки отделен комитет въз основа на типов процедурен правилник, съставен от Комисията<sup>11</sup>. Типовият процедурен правилник ни позволява да анализираме общностноправната уредба на процедурите по комитология във връзка с националните правила *in concreto*.

Свикването на заседание на съответния комитет, съставянето на дневния ред и уведомяването на членовете на комитета са все правомощия на негови председател<sup>12</sup>, който по реда на чл. 3–5 на Решение 1999/468/ЕС винаги е представителят на Комисията. Срокът за изпращане на документите до представителите на държавите членки е 14 дни преди заседанието, но в неотложни случаи се допуска намаляването на срока до не по-малко от 5 календарни дни; в допълнение е възможно в условия на изключителна спешност да не се спази и 5-дневният срок<sup>13</sup>. Както ще стане ясно, това институционално решение има огромно практическо значение за работата на комитетите.

Председателят има още едно важно правомощие – да отлага гласуването по дадена точка от дневния ред по своя преценка или по искане на представители на отделна държава членка в случай, че съответният представител не е получил документите по въпроса в установения срок. В случая на искане от представител на държава членка обаче комитетът може с обикновено мнозинство да продължи с гласуването поради спешността на въпроса.

Що се отнася до формата на представителство на държавите членки, се предвижда, че всяка държава членка се представлява от едно физическо лице, което може да бъде съпровождано от други експерти от държавата членка само при изрично разрешение от председателя на комитета<sup>14</sup>. Допуска се една държава членка да

<sup>10</sup> Christiansen et al. 2006, p. 13.

<sup>11</sup> Обн. ОВ С 038, 06.02.2001 г.

<sup>12</sup> Чл. 1–3 от типовия процедурен правилник.

<sup>13</sup> В типовия процедурен правилник се посочват по-конкретно заплаха за човешкото здраве или здравето на животни.

<sup>14</sup> Пак там, чл. 6.

представлява на заседанието на съответния комитет максимум още една държава членка.

Присъствието на експерти или представители на трети страни и международни организации се разрешава от председателя на комитета.

Типовият процедурен правилник допуска използването и на писмена, неприсъствена процедура за вземане на решение от комитета<sup>15</sup>. В този случай липсата на становище против предлаганата мярка или изразяване на позиция „въздържал се“ в предвидения срок за отговор води до прилагането на принципа за мълчаливо съгласие. Приложими са и разпоредбите относно съкращаването на сроковете поради неотложност на въпроса. Всяка държава членка си запазва правото да поиска разглеждане на въпроса с обикновена, присъствена процедура.

Важно значение има и уредбата относно протоколирането на заседанията. Протоколът се съставя от председателя на комитета и се изпраща на членовете за отбелязване на поправки и забележки<sup>16</sup>. Въз основа на приетия протокол председателят съставя доклад до Европейския парламент, в който се описва всяка точка от дневния ред и се посочва резултатът от гласуването по нея, без обаче да се отбелязват позициите на отделните държави членки. Нещо повече, във връзка с осигуряване правото на достъп до документи изрично се посочва<sup>17</sup>, че обсъжданията на членовете на комитета са поверителни.

В заключение, на всяко заседание председателят изготвя списък на представителите на държавите членки и съответните ведомства, от които произхождат<sup>18</sup>.

Така очертаната общностна правна уредба предпоставя редица особености на националната регулация на участието в процедурите по комитология. Следва да се уреди на първо място процедурата за подготовка на позицията за участие в заседанието на съответния комитет и да се определи ред за упълномощаване на представител на

---

<sup>15</sup> Пак там, чл. 9.

<sup>16</sup> Пак там, чл. 11.

<sup>17</sup> Пак там, чл. 14.

<sup>18</sup> Пак там, чл. 12.

съответната държава за участие в конкретното заседание, натоварен с определен мандат. Това е необходимо, за да бъде представена легитимна и съобразена с интересите на държавата членка позиция по разглежданите въпроси. Тези въпроси са предмет на националната правна уредба на координационния механизъм за участие в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.

## **1.2. Национална правна уредба**

### *1.2.1. Правна уредба до присъединяването към ЕС*

Началото на правната уредба на участието на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз е свързано с подписването на Договора за присъединяване на 25 април 2005 г.<sup>19</sup> България получи статус на активен наблюдател в институциите на Европейския съюз и участва в процедурата за информиране и консултиране за приемането на определени решения и други мерки в периода, предхождащ присъединяването<sup>20</sup>.

На 7 юли 2005 г. Министерският съвет на Република България приема Постановление № 145 на МС от 7.07.2005 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз<sup>21</sup>, с което са уредени правомощията на съответните държавни органи по въпросите на Европейския съюз във връзка с процеса на присъединяване.

Според постановлението „Министерският съвет ръководи и осъществява политиката на Република България като държава членка на Европейския съюз“<sup>22</sup>. Създава се Съвет по европейска интеграция<sup>23</sup>, който определя стратегическите направления за разработване

<sup>19</sup> Симеонов et al 2005.

<sup>20</sup> Размяна на писма между Европейския съюз и Република България и Румъния относно процедурата за информиране и консултиране за приемането на определени решения и други мерки в периода, предхождащ присъединяването, обн., ОВ L 157, 21.6.2005 г.

<sup>21</sup> Обн., ДВ, бр. 58 от 15.07.2005 г., отм., бр. 35 от 27.04.2007 г., в сила от 27.04.2007 г.

<sup>22</sup> Чл. 1, ал. 1 на ПМС № 145 от 2005 г.

<sup>23</sup> Пак там, чл. 6.

на политики, свързани с интеграцията на Република България в Европейския съюз. Към Съвета по европейска интеграция се създава Съвет за координация и мониторинг<sup>24</sup>, който „одобрява позициите за заседанията на работните групи към институциите на ЕС и дава предложения за тяхната актуализация, с изключение на позиции по въпросите на общата външна политика и политика за сигурност и европейската политика за сигурност и отбрана“<sup>25</sup>.

Към Съвета за координация и мониторинг функционират работни групи съгласно приложение 3 към постановлението. Работните групи, *inter alia*, „разработват проекти на позиции, които се представят в работните групи и комитетите към институциите на Европейския съюз“<sup>26</sup>.

Чл. 13 от постановлението предвижда две процедури за одобряване на проектите на позиции за съответното заседание на работните групи и комитетите към Европейската комисия и на работните групи към Съвета на Европейския съюз с оглед на характера на разглеждания въпрос. Когато въпросът се отнася до „прилагането на законодателство и политики, без да води до създаване на такива“, то ръководителят на съответната работна група „уведомява предварително членовете на Съвета за координация и мониторинг за позициите и за резултатите от заседанието на комитета“<sup>27</sup>. От посочения текст става ясно, че с оглед на предметен критерий се прави разграничение на въпросите, а оттам и на процедурата за одобряване на проект за позиция. Ключът към разбиране на текста на чл. 13, ал. 2 от постановлението е текстът на следващата ал. 3:

„(3) Когато позицията по ал. 1 се отнася до изработване на законодателство и политики на Европейския съюз, проектът на позиция се утвърждава от ресорния министър или от упълномощен от него заместник-министър и се одобрява окончателно от Съвета за координация и мониторинг. В случай на противоположни станови-

---

<sup>24</sup> Пак там, чл. 8.

<sup>25</sup> Пак там, чл. 9, ал. 1, т. 1.

<sup>26</sup> Пак там, чл. 10, ал. 5, т. 3.

<sup>27</sup> Пак там, чл. 13, ал. 2.

ща Съветът за координация и мониторинг предлага на Съвета по европейска интеграция да одобри позицията по ал. 1.“

От сравнителния анализ на двете разпоредби и прилагане на логическо тълкуване достигам до извода, че чл. 13 представлява *lex specialis* по отношение на общата разпоредба на чл. 9, ал. 1. т. 1 от ПМС № 145 от 2005 г. Това е така, защото чл. 13 се отнася само до работните групи и комитетите към Европейската комисия и на работните групи към Съвета на Европейския съюз. В този случай придобива смисъл и предметното отграничаване, направено в чл. 13. Налага се изводът, че по силата на чл. 13, ал. 2 ръководителят на съответната работна група е оправомощен да утвърждава позицията за участие в заседание на комитет „към Европейската комисия“ в случаите, когато само се прилага съществуващо общностно законодателство.

Необходимо е да се направи уточнението, че никъде в текста на ПМС № 145 от 2005 г. не се използва легалното определение „комитология“. Поради това следва да се приеме, че законодателят има предвид и процедурите по комитология, когато говори за комитети „към Европейската комисия“.

Така можем да заключим, че позициите за участие в заседания по процедурите по комитология се одобряват от съответния ръководител на работна група в случаите, когато не се създава ново законодателство или политики. В случаите, когато разглежданият въпрос води до създаването на ново законодателство или политики, следва позицията за заседанието да се утвърди от съответния ресорен министър или заместник-министър и да бъде одобрена окончателно от Съвета за координация и мониторинг.

Постановлението предвижда експертите, които участват в съответните заседания, да се определят от ресорните министри или от ръководителите на водещите проблематиката администрации<sup>28</sup>.

Според постановлението експертът се задължава да представлява българската позиция по разглеждания въпрос и да действа само в рамките на одобрената позиция. След приключване на заседанията в срок от един ден експертът изпраща доклад на съответния министър и на секретариата на Съвета за координация и мониторинг. Докла-

---

<sup>28</sup> Пак там, чл. 16.

дът съдържа кратко резюме и аналитична част с изводи и препоръки по най-важните въпроси и постигнатите резултати<sup>29</sup>. Предвижда се създаването на специализирана компютърна система за целите на постановлението<sup>30</sup>, както и правната възможност съгласуването на материалите по европейските въпроси и свикването на заседания на работните групи да се извършва и по електронен път чрез използване на електронен подпис<sup>31</sup>.

Видно е, че в ПМС № 145 от 2005 г. законодателят не е прецизен в правната уредба на координацията за участие в заседанията по процедурите по комитология. Не се разграничават процедурите по комитология като принципно различен етап от процеса на вземане на решения в Европейския съюз. Процедурите, уредени в чл. 13 от постановлението, изискват прилагане на логическо и системно тълкуване<sup>32</sup> за изясняване на техния смисъл в контекста на *разпределението на правомощията на компетентните държавни органи по определяне на позиции* за съответните заседания.

Разбира се, следва да се отчете новостта на урежданите обществени отношения, както и липсата на практически опит по участие в различните работни формати в рамките на процеса на вземане на решения в Европейския съюз, развивали се еволюционно над 50 години.

ПМС № 145 от 2005 г. бележи първия етап от участието на Република България в процедурите по комитология. Въпреки своите недостатъци постановлението позволява ефективното разпределение на правомощията и отговорностите на българската държавна администрация в този етап на активна подготовка за членство.

Безспорно опитът на българската администрация от участие като активен наблюдател в процедурите по комитология е изиграл своята роля за следващия етап в развитието на правната уредба.

---

<sup>29</sup> Пак там, чл. 17.

<sup>30</sup> Пак там, чл. 18.

<sup>31</sup> Пак там, чл. 20.

<sup>32</sup> Вж. Бояджиев 2005.

### 1.2.2. Правна уредба след началото на членството

Постановление № 85 на МС от 17.04.2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз<sup>33</sup> заменя ПМС № 145 от 2005 г. С постановлението се установява нова структура на координационния механизъм, която се основава на предходни координационни механизми, както и на проучване на координационните механизми в други държави членки.

Томов et al 2007<sup>34</sup> очертава основните промени в координационния механизъм през 2007 г.:

- Децентрализация при вземането на решения – преобладаващата част от рамковите позиции за участие в заседанията на различните работни формати на институциите на ЕС се приемат от съответните работни групи;
- Опростяване на координационния механизъм – предвиждат се три нива за вземане на решения – работна група, Съвет за европейски въпроси, Министерски съвет;
- Промяна в структурата на работните групи – работните групи са структурирани с оглед на политиките на ЕС;
- Промяна на видовете документи, които се одобряват в рамките на координационния механизъм – приемат се рамкови позиции, позиции<sup>35</sup> и указания.

За първи път ПМС № 85 от 2007 г. въвежда легално определение за понятието „комитология“:

„Комитология“ е процесът на упражняване на изпълнителните правомощия на Европейската комисия чрез комитети.<sup>36</sup>

Основно значение в координационния механизъм за участие в процедурите по комитология по ПМС № 85 от 2007 г. имат работните групи.

<sup>33</sup> Обн., ДВ, бр. 35 от 27.04.2007 г., в сила от 27.04.2007 г., изм., бр. 53 от 10.06.2008 г., бр. 64 от 18.07.2008 г., в сила от 1.07.2008 г.

<sup>34</sup> Томов et al 2007, стр. 77–78.

<sup>35</sup> ПМС № 85 от 2007 г., § 1, т. 2 и т. 3 от ДР.

<sup>36</sup> Пак там, § 1, т. 4 от ДР.



Рамковите позиции за заседанията по комитология се съгласуват в съответната работна група и в случай, че е постигнато съгласие в работната група, се утвърждават от ресорния заместник-министър или заместник-председател на държавна агенция, съответно на комисия. В случай че няма постигнато съгласие по рамковата позиция в работната група, въпросът се разглежда на заседания на Съвета по европейски въпроси. Само в случаите, когато не е постигнато съгласие в Съвета по европейски въпроси или проектът на рамкова позиция се отнася до приоритетни въпроси от национално значение, проектът за рамкова позиция се внася за разглеждане на заседание на Министерски съвет<sup>37</sup>.

За участие в заседанията по комитология се изготвят указания, които са в съответствие с приетите рамкови позиции<sup>38</sup>. Указанията се изготвят от водещото ведомство съгласно приложение № 3 на ПМС № 85 от 2007 г., подпомагано от съответните работни групи. Указанията се утвърждават от ръководителя на работна група и/или от ресорния заместник-министър, заместник-председател на държавна агенция или на комисия<sup>39</sup>.

Предвидено е специално правомощие за дирекция „Европейски съюз“ на Министерството на външните работи – при определени обстоятелства да прави изменения и допълнения на указанията за участие в заседанията по комитология. Тези изменения се съгласуват с водещото ведомство, съответно с ръководителя на работна група.

Съответният координиращ министър определя българските експерти, които участват в заседанията по процедурите по комитология<sup>40</sup>. От своя страна, Съветът по европейски въпроси определя списък от контактни лица относно рамковите позиции на Република България по въпросите, които се разглеждат в процедурите по комитология<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Пак там, чл. 11, ал. 1.

<sup>38</sup> Пак там, чл. 12, ал. 1.

<sup>39</sup> Пак там, чл. 12, ал. 2.

<sup>40</sup> Пак там, чл. 3, ал. 2, т. 6.

<sup>41</sup> Пак там, чл. 6, ал. 1, т. 6.

Посочената регулация на координационния механизъм по отношение на участието на Република България в процедурите по комитология се характеризира с по-голяма систематичност, отколкото регулацията по ПМС № 145 от 2005 г. Основната работа по подготовка и одобряване на рамковите позиции и указанията за участие в заседания по комитология се извършва в работните групи. Другите компетентни органи по координационния механизъм – Съветът по европейски въпроси, дирекция „Европейски съюз“ на Министерството на външните работи, дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет – имат по-скоро допълваща и спомагателна роля.

Водещо значение за работата на работната група има ръководството на водещото ведомство. Това е така по няколко причини. На първо място именно ръководителят на водещото ведомство предлага поименния състав на работната група<sup>42</sup>. Към членовете на работната група се поставят принципните изисквания да са „с практически и теоретични познания в съответната област и владеещи поне един от работните езици на Европейския съюз“<sup>43</sup>.

Подготовката на проект за рамкова позиция за въпрос по процедурите по комитология също се извършва от водещото ведомство. Отново водещото ведомство изготвя указанията, „подпомагано от работните групи“.

На практика единствената възможност за неприемане на становището на водещото ведомство по отношение на рамковата позиция е отнасянето на въпроса до Съвета по европейски въпроси. Това е възможно в случаите, когато не е постигнато съгласие в работната група или когато въпросите не попадат „единствено в сферата на компетентност на водещото проблематиката ведомство“<sup>44</sup>. В случаите, в които Съветът по европейски въпроси не е постигнал съгласие по проекта на рамкова позиция, или рамковата позиция се отнася до въпроси „от национално значение“, то проектът се внася за разглеж-

---

<sup>42</sup> Пак там, чл. 7, ал. 1.

<sup>43</sup> Пак там, ал. 5.

<sup>44</sup> Пак там, чл. 11, ал. 1, т. 2.

дане на заседание на Министерския съвет. По този начин ПМС № 85 от 2007 г. се стреми да уреди процедура за решаване на разногласия (поради противоречиви интереси) между участниците в работните групи или в Съвета по европейски въпроси относно съдържанието на рамковите позиции.

Що се отнася до указанията за участие в заседанията по процедурите по комитология, единствената възможност за намеса е разгледаното правомощие на дирекция „Европейски съюз“ на Министерството на външните работи да измени указанията, но само при съгласуване с водещото ведомство.

Възниква въпросът: целесъобразно ли е такова съсредоточаване на правомощия във водещото ведомство по отношение на процедурите по комитология? Според мен отговорът е „по-скоро да“ по няколко причини.

На първо място, работните групи имат достатъчно възможности да окажат влиянието си върху изработването на рамкови позиции. В случай че съществуват разногласия в работната група по конкретния въпрос, то преписката ще бъде разгледана от Съвета по европейски въпроси, респективно от Министерския съвет. Единственото отстъпление от този принцип е второто основание в чл. 11, ал. 1, т. 2 – въпроси, „които попадат единствено в сферата на компетентност на водещото проблематиката ведомство“ – в този случай не е необходимо съгласието на работната група. При всички хипотези на чл. 11, ал. 1, т. 2 обаче дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет или дирекция „Европейски съюз“ на Министерството на външните работи могат да отнесат въпроса за разглеждане в Съвета по европейски въпроси.

По отношение на указанията за заседания смятам, че е напълно целесъобразно те да бъдат изготвяни от водещото ведомство. Това е така, най-вече защото указанията не могат да противоречат на вече приетата рамкова позиция, което поставя водещото ведомство по-скоро в условия на обвързана компетентност, отколкото на оперативна самостоятелност. Другият основен довод се състои в практическата невъзможност за по-широкообхватно съгласуване на указа-

нията поради липсата на време за реакция, както ще стане ясно и в следващата част от изложението.

## **2. Практически измерения на участието в процедурите по комитология<sup>45</sup>**

От датата на членството на Република България в Европейския съюз представители на българската администрация участват в над 230 комитета в процедурите по комитология<sup>46</sup>. За изминалите почти две години вече е натрупан значителен опит от участието в тези процедури. Тук ще бъдат обобщени изводи от проведените дискусии и срещи с участници в координационния механизъм, представляващи непосредствено Република България или участващи в различните работни групи по чл. 7 на ПМС № 85 от 2007 г.

В рамките на проведените дискусии<sup>47</sup> се очертаха няколко проблема, свързани с участието на български представители в процедурите по комитология.

### **2.1. Слаба подготовка на представителите**

Слабата подготовка е съществен, макар и не основен проблем за представителите на българската администрация.

Освен това по-често се съобщава за слабости на езиковата подготовка, което води до невъзможност за пълноценно участие и от-

---

<sup>45</sup> Авторът благодари на д-р Калоян Симеонов и д-р Людмила Хъмчева за оказаното съдействие при събиране на мнения и становища по темата от представители на държавната администрация, както и за направените критични бележки.

<sup>46</sup> List of Comitology Committees assisting the European Commission, February 2008.

<sup>47</sup> Бяха проведени неструктурирани интервюта с двама служители на Министерство на земеделието и храните, четирима служители на Министерството на икономиката и енергетиката, двама служители на Министерството на транспорта, трима служители на Министерството на околната среда и водите. Всеки от тях е участвал многократно в процедурите по комитология, както и в заседания на комитетите към Съвета на ЕС и в работните групи по подготовката на законодателните предложения към Европейската комисия.

разяване на позицията на Република България в процедурите по комитология. Този проблем е преодолим и си заслужава да се обсъди включването на конкретни, императивни изисквания за нивото на езикова подготовка поне по английски език, който е и основният работен език в процедурите по комитология<sup>48</sup>.

За съжаление в някои случаи българските представители нямат и достатъчна експертна подготовка за участие в заседанията по комитология. Това включва непознаване на технически и правни въпроси на националната регулация по съответния въпрос, както и непознаване на особеностите на съответната процедура по комитология. В редица случаи представителите не са в състояние да определят фазата от процеса на вземане на решения в Европейския съюз, в която са участвали (бъркат се работни групи към Европейската комисия по подготовка на законодателни предложения с комитети по комитология). Въпросът за експертната подготовка е тясно свързан и с въпроса за устойчивостта на кадрите в държавната администрация в периода след датата на членството<sup>49</sup>.

Това налага да бъде отправена обща препоръка за въвеждането на определени критерии (общи и/или секторни) за избор на представители на Република България в процедурите по комитология, за да се избегнат подобни неблагоприятни последици.

## 2.2. Лингвистични трудности

Като изключим слабата езикова подготовка, допълнително препятствие пред българските представители се оказва липсата на навременен превод на български език на документите в процедурите

---

<sup>48</sup> Според проучване на Egeberg et al 2003, p. 12 в 68% от случаите на заседания на комитети е наличен превод от 7–9 езика на 3–4 основни езика.

<sup>49</sup> Nunberg 2000, pp. 314–315, предупреждава за рисковете от напускането на служителите, участвали в процеса на преговорите за присъединяване поради търсенето в частния сектор на служители с подобни знания и умения. World Bank 2001 отбелязва, че дълбочината на политическите назначения в българската администрация води до значително текучество при смяна на правителството, а оттам – до загуба на институционална памет и стабилност.

по комитология<sup>50</sup>. Това затруднява процеса по отстраняване на терминологични и граматически неточности в превода на проекта, което се отразява на качеството на превода на окончателния акт на ЕК.

В някои случаи се съобщава за фрапантни грешки, които водят до противоречива или дори *contra legem* правна уредба. Това са случаите, в които превод на български език изобщо не е бил наличен на заседанията на комитета, или е бил представен едва на последните заседания. При откриване на грешки се налага публикуването на *corrigendum* (поправка на акта по изпълнение), което само по себе си също отнема време. По този начин за някои количествени мерки в областта на Общата селскостопанска политика например се създава временна празнота в правото, което е недопустимо.

Повече от очевидно е, че преводът на български език на проектите на документи в процедурите по комитология не е каприз на българската администрация. Често спецификата на използваната терминология е неразбираема дори за квалифицираните юристи-лингвисти на Европейската комисия. Изходът от ситуацията е само един – по-навременен превод на предложенията, за да могат да се отразят забележките на националните ни експерти.

### 2.3. Логистични трудности

Допълнителен проблем е времето за подготовка преди заседанията на комитетите. Egeberg 2003<sup>51</sup> посочва, че в 55% от случаите времето за получаване на документите преди заседанието е седмица, а в 31% от случаите – ден или два предварително. Налице е съществено отклонение от принципа, установен в чл. 3, §1 от типовия процедурен правилник (14 дни преди заседанието). Това означава, че според представителите на Европейската комисия почти всички въпроси в заседанията по комитология са спешни.

---

<sup>50</sup> Вж. по този въпрос Best et al 2008, р. 246. Допълнителни предизвикателства са липсата на точен превод на някои термини на български език, както и слабата подготовка на преводачите.

<sup>51</sup> Пак там, р. 6 – р. 10.

Българските експерти също съобщават за изключително кратки срокове за подготовка преди заседанието. Като правило указанията за участие се координират в работната група по електронна поща. Българските представители твърдят, че в много случаи срокът за уточняване на указанията е един работен ден преди заседанието. Очевидно е, че в подобни кратки срокове не може да бъде осъществено задълбочено обсъждане и оценка на въздействието на предлаганата мярка по изпълнението.

На последно място заслужава да се отбележат някои особености на стила на работа на председателите на комитети. Както стана ясно в първата част на изложението, това винаги е представител на съответната генерална дирекция на Европейската комисия. Няколко български представители съобщават за „арогантно“ поведение на председателя на комитета. Съобщава се и за случаи, в които предложението на Комисията се представя като единственото възможно, защото всички други варианти биха противоречали на *acquis communautaire*<sup>52</sup>.

Подобни критики следва да бъдат проучени задълбочено от Европейската комисия, защото такива недоразумения влошават качеството на процеса по изпълнение и не са в интерес на Общността. Би било изключително полезно да се направи преглед на документо-оборота в процедурите по комитология, за да се осигури повече време за запознаване с документите преди заседанията. По този начин ще се улесни и подобри работата не само на българската администрация, а и на администрациите на другите държави членки, които не разполагат с достатъчен административен капацитет<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Вж. Egeberg et al 2007, р. 16 относно влиянието на процеса на транспониране на общностното законодателство и различните „шапки“ на националната администрация.

<sup>53</sup> Вж. Goetz 2005 относно характеристиката на взаимоотношенията между държавите членки от петото разширяване и институциите на ЕС и влиянието на временните разпоредби преди присъединяването. Panke 2008, р. 25–26, счита, че по-малкият капацитет за участие, *inter alia*, в процедурите по комитология, влияе в по-малка степен на легитимността и ефективността на европейската интеграция, отколкото досега се е предполагало, поради използваните от малките държави членки противовесни стратегии. В същото време изрично се посочва, че някои от

## Заклучение

И членството на Република България в Европейския съюз постави нови отговорности пред българската администрация относно подготовката, утвърждаването и представянето на националните позиции в процедурите по комитология.

Правната уредба на координационния механизъм по отношение на участието на Република България в процедурите по комитология, въведена с ПМС № 85 от 2007 г., като цяло е в състояние да осигури последователното отстояване на националните интереси като правомощие на изпълнителната власт<sup>54</sup>. Използваната институционална уредба е целесъобразна с оглед на спецификата на работата по подготовката на участието на Република България в процедурите по комитология.

В практиката по изпълнение на правната уредба по ПМС № 85 от 2007 г. по отношение на процедурите по комитология се забелязват няколко проблемни области. Това са основно слабата езикова и експертна подготовка на някои представители на Република България в заседанията, липсата на навременен превод на български език на документите, както и кратките срокове за подготовка преди заседанието. Отстраняването на тези пречки е предварително и задължително условие за по-пълноценното участие на Република България в процедурите по комитология.

В рамките на настоящото изследване не е възможно да бъде разгледан по-подробно въпросът за това как се определят на практика български позиции и кои са проблемите в този процес, включително по отношение на прозрачността на процеса и представителството на обществения интерес. Тези въпроси ще бъдат предмет на следващо изследване въз основа на по-богат документален и емпиричен материал.

---

тях, сред които и България, са сред най-неактивните по отношение на използването на тези стратегии.

<sup>54</sup> Близнашки 1994 разглежда детайлно въпроса за конституционноправните основи на правомощията на изпълнителната власт в Република България. Moravcsik 2002, р. 613 отбелязва, че процедурите по комитология в своята цялост отразяват обществения интерес, макар че няма консенсус за причините за това.



## БИБЛИОГРАФИЯ

- Близнашки, Г. Конституционното положение на правителството. Съвременно право, 1994, № 2, 7–12.
- Бояджиев, Я. Същност на правното тълкуване. Правна мисъл, 2005 1.
- Георгиев, В. Какво е бъдещето на комитологията? *Сборник на Международна научна конференция „Заедно в Европа“*, С., 2007.
- Симеонов, К. и К. Томов. Хармонизиране на българското законодателство с правото на ЕС в контекста на изграждането на необходимия административен капацитет. Публична администрация, 2003, 2.
- Танчев, Е. Конституцията от 1991 г. и приемането на България в Европейския съюз. Съвременно право, 1997, № 6, 32–45.
- Best, E., T. Christiansen and P. Settembri. *The Institutions of the Enlarged European Union: Change and Continuity*. Edward Elgar Publishing, 2008.
- Christiansen, T. and B. Vaccari. The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed? EIPASCOPE 3/2006.
- Egeberg, M., G. Schaefer and J. Trondal. The many faces of EU committee governance. ARENA Working Paper Series: 02/2003.
- Egeberg, M. and J. Trondal. National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked? ARENA Working Paper. No. 17, November 2007.
- Goetz, K. The Candidate States and the EU in *The Member States of the European Union*. Edited by S. Bulmer and C. Lequesne. Oxford University Press 2005.
- Jacobsen, Hanns-D. The European Union's Eastward Enlargement. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 14.
- Joerges, C. and J. Neyer. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. European Law Journal. Volume 3 Issue 3, (2002) Pages 273–299.
- Kerremans, B. Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. Governance. Volume 9 Issue 2, (2005) Pages 217–240  
Published Online: 21 Mar 2005.
- Kochenov, D. EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Costum Concubinage? European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 6.

- Lindseth, P. „Weak“ Constitutionalism? Reflections on Comitology and Transnational Governance in the European Union“. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, No. 1 (2001). Pages 145–163.
- Lewis, J. The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy*, 1466–4429, Volume 7, Issue 2, (2000), Pages 261–289
- Moravcsik, A. In Defense of the „Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union“. *Journal of Common Market Studies*, Volume 40 (2002) Issue 4, Pages 603–624.
- Nunberg, B. *Ready for Europe: public administration reform and European Union accession in Central and Eastern Europe*. World Bank Publications, 2000.
- Panke, Diana. The Influence of Small States in the EU: Structural Disadvantages and Counterstrategies, UCD Dublin European Institute Working Paper 08-3, May 2008.
- Smismans, S. New Modes of Governance and the Participatory Myth. *West European Politics*, 1743–9655, Volume 31, Issue 5, (2008), Pages 874–895.
- World Bank. *Bulgaria: the dual challenge of transition and accession*. World Bank Publications, 2001.

## ГРАНИЦИ НА ВАЛИДНОСТ НА БЪЛГАРСКОТО „ПРАВО НА ПРЕХОДА“<sup>1</sup>

*Линка Тонева*

**Limits of Validity of the Bulgarian “Law of the Transition” – by Linka Toneva<sup>2</sup>**

In the context of escalating criticism towards the ineffectiveness of the Bulgarian judiciary, the aim of the paper is to analyze the crisis of the Bulgarian legal system in the period of the “*transition*”. Contrary to the common interpretation of its ineffectiveness as the result of deficiencies of the system itself or of personal faults of magistrates and lack of political will, the analysis maintains that what may seem as a weakness of the system, is actually the effect of the collision of this legal system with the historically specific social environment – social environment which is structurally resistant to legal regulation in the sense of the classical modern “rule of law”.

Drawing from recent research on the contemporary social life in Bulgaria, the paper explicates how the historical peculiarity of the “*transition*” endues the current social processes with qualitative specificities which are contradictory to the core preconditions and prerequisites for validity of the “rule of law”. The paper demonstrates the particular limits of the validity of the acting “law” in

---

<sup>1</sup> Настоящият текст е резултат от аналитична работа в рамките на изследователски проект „Преходът в България като бариера или ресурс за ефективна интеграция в ЕС“ под научното ръководство на проф. д-н Георги Димитров. В работата по предходни редакции на този текст участваха Митко Ангелов, Йоана Вълканова, Ивайло Стоянов, Мария Стойчева, бакалаври в специалност Европейистика, и Полина Златарска и Катерина Генова, магистри, катедра Европейистика, на които благодаря за съвместната ни работа, за тяхната подкрепа и ентузиазъм. Изказвам дълбока благодарност на проф. Нели Огнянова, проф. Георги Димитров, доц. Юлия Захаријева и на докторант Георги Войнов за техните коментари и препоръки. Най-искрено благодаря и на доц. Иван Чалъков и доц. Иво Христов за тяхната подкрепа за този текст.

<sup>2</sup> *Linka Toneva* is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University /Bulgaria/. Her research interests are in the field of the policies for transparency and public access, representation of interests and public partnership in the process of formulation and implementation of the policies of the EU.  
e-mail: linkatoneva@yahoo.co.uk

Bulgaria which, unlike the authentic modern law, is *marginalised* instead of being the supreme regulator of social interaction, *netlike* and bound to unequal addressees instead of being abstract and impersonal, *chaotic* and *fragmentised* instead of being systematic and rational, *dominated by state- (and thus party) interests* instead of being autonomous. Hence the logical conclusion that only limited results could be achieved through interventions of strictly legal nature within these socio-historical conditions.

### **1. Увод. Изясняване на изследователския проблем, парадигмата и работните понятия**

Върховенство на правото е едно от изискванията към държавите кандидатки за членство в Европейския съюз. Върховенството на правовия ред е сред основните показатели за пригодността или непригодността на една страна кандидатка за присъединяване към Съюза. Но и днес, когато България вече е държава членка, критиките към нея за неефективността на нейната съдебна система продължават. Докладът на Европейската комисия от февруари 2009 г. за напредъка на България посочва, че страната „трябва да покаже, че е създала самостоятелно функционираща и стабилна съдебна система<sup>3</sup>, която е в състояние да разкрива и наказва конфликта на интереси, корупцията и организираната престъпност, и да опазва върховенството на закона“<sup>4</sup>. Такава констатация в третата година от членството практически поставя под съмнение доколко България, към момента на приемането ѝ в ЕС, въобще е била изпълнила този особено важен критерий за членство. На практика Европейската комисия продължава да настоява за реформиране на правната система на страната с всеки свой доклад относно пригодността на България ефективно да носи отговорностите по

---

<sup>3</sup> Интересно е, че укорът тук е не към правото изобщо („бавите се със закони, законите са неработещи, депутатите са „платени“, например), а към съдебната система. Текстът ще опита в изложението си да проследи мотивацията за това адресиране.

<sup>4</sup> Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (Брюксел, 12.2.2009, COM (2009) 69 окончателен.

членството в Съюза<sup>5</sup>. Наред с това вътре в страната липсват изказани обосновани възражения срещу тази препоръка, но същевременно е налице десетилетие на неуспех за реформа, въпреки огромния размер на средствата, усвоени за тази цел<sup>6</sup>.

В политическия диалог София – Брюксел основен рефрен е тезата, че България има два фундаментални дефицита: на „политическа воля“ и на „административен капацитет“. Остава впечатлението, че Брюксел сякаш просто очаква от управляващите правителства някакво „жертвоприношение за обществено здраве“ – да видят присъди на дузина високопоставени политици, уличени в корупция, конфликт на интереси и т.н. Когато при едно поредно свое посещение Оли Рен, комисар по разширяването, поставя това искане в прав текст, в тройната коалиция дори се появяват коментари дали това „жертвоприношение“ да не стане по формулата 3:5:8<sup>7</sup>. Самият министър-председател Станишев коментира, че ако започнат да разследват предишното правителство, коалицията рискува да се разпадне<sup>8</sup>.

Обяснението на тази почти болезнена политическа откровеност е отчасти в отрано оформилото се разбиране у българския политически елит, че членството в ЕС е „done deal“ или решен въпрос (Шопов 2006). Но още по-важно, неефективността на съдебната система и правовия ред се свеждат до *отделни процедурни и кадрови* проблеми – на елементи от устройството на съдебната власт, на дефекти в отделни закони, на корупция у някои магистрати, на липса на политическа воля и пр. Очевидно е неразбирането на същностния проблем – че ефективното правораздаване е възможно, когато то е инструмент за уреждане на основни обществени отношения, т.е. обществената среда, в която модерното право действа, е структурна и ценностна предпоставка за неговата ефективност. Българската социална среда обаче не е институционално и културно правопригодна в достатъчна степен. Т.е. проблеми, които се проявяват като правни, са в същина-

---

<sup>5</sup> Вж. докладите от юли 2008 с. 3–5; от февруари 2008 г., с. 10–11; от юни 2007 г., с. 5–24.

<sup>6</sup> Вж. доклада на Институт „Отворено общество“ от 2009 г.

<sup>7</sup> Публикации във в. „Монитор“, 14 април 2006; в. „Стандарт“, 12 април 2006 и др.

<sup>8</sup> Публикация във в. „Стандарт“, 12 април 2006.

та си обществени и поради това в този контекст опитите за реформа нямат шанс за успех, ако първо не бъдат разбрани систематичните причини за провалените усилия. С други думи, върху изходния структурен обществен проблем вторично се наслаждава вредата от грешната му интерпретация – привиждане на промяната единствено като въпрос на воля, добронамереност, усилие, без опит да бъде изследвано в емпирични детайли съответствието на системата към обществената среда като специфика на институционална и социална памет.

Тази теза няма публична представеност у нас и нейната защита изисква сериозна аргументация. Настоящият текст е само една първа крачка в тази посока.

Преди обаче изобщо да пристъпим, към нея задължително трябва да направим една методологическа уговорка. Нито фактите, нито текстовете са „самоговорящи“. И фактите, и техните обяснения винаги са разчитани от „сетивата-теоретици“ (Маркс) на интерпретатора. А те на свой ред са формирани от парадигмата, която той или тя споделя. В България и до ден-днешен правото е почти монополна сфера на внимание и интерес от юристите, а те почти без изключения са позитивисти, дори по-младите (Р. Ташев, Д. Вълчев). Правният позитивизъм е практически единствената влиятелна научна парадигма в правните среди у нас и сред практики, и сред теоретици. Това обаче е особено проблематично в опитите за *разбиране на правото*, защото силата на позитивизма е в изявителността – констатациите и класификациите. А и по същността си, да си спомним Вебер, правните науки са номотетични, т.е. принципно различни от социалните науки, които са разбиращи, а не установяващи. Оттук и привидната нормалност на връзката между позитивизъм и наука за правото. Нейните следовници обаче забравят, че позитивизмът е с исторически корени, политически последици и, най-важното, епистемологически граници<sup>9</sup>. Тези автори не само у нас, но и по света не

---

<sup>9</sup> По всички тези въпроси вж. Г. Фотев (Фотев 1982. Принципи на позитивистката социология, С., Наука и изкуство). Без да омаловажаваме приноса на правния позитивизъм за историческото преодоляване на безрефлексивността на естествено-правната традиция, споделяме позицията на М.К. Мамардашвили, че всяко съзнание, което не е прояснило себе си със средства извън себе си, е идеология. В този

са в състояние да отговорят на въпроса, който ни интересува – защо правото е такова или друго. За тях, в традицията на философия на правото и теория на правото, когато се каже „право“, се подразбира „правна система“, а под „правна система се разбира основно системата от „правни норми“<sup>10</sup>.

За разлика от тази традиция ние се придържаме към парадигмата на историческата социология на правото. Подчертаваме „историческа социология на правото“, защото у нас под етикета „социология на правото“ битуват текстове, които са далече от съвременните стандарти за социология. Историческата социология на правото у нас намери първа проява в работата на М. Грекова<sup>11</sup>, а след това в изследванията на Иво Христов<sup>12</sup>, срещнали слаб отзвук в средите учените юристи и

---

смисъл правният позитивизъм е влиятелна и до днес правна идеология, но социалната наука е нещо съвсем различно.

<sup>10</sup> Kramer 2004.

<sup>11</sup> Грекова, М. 1991. От обичай към право: патриархалният българин в кръговете на чуждост. София. УИ „Св. Климент Охридски“, раздел „Правото“ в: Социология. Учебник за средното училище. (В съавторство с Л. Деянова, Г. Димитров, П. Кабакчиева; 74–85). София: Просвета, 1992.

<sup>12</sup> Христов, И. Законът е врата у равно поле (Специфични прояви на правната регулация в България. Социологико – исторически анализ.“) Годишник на Софийския университет. Книга „Социология“ (в съавторство), 2003, София, с. 5–67.; „Правото между законодателството и закона“ сп. „Разум“ 2003 № 3, София, с. 27–46.; „Право и модерност“, София, ИК „Кротал“, 2003; „Предизвикателствата пред българската правна модернизация – 1878–1944 г.“ Критика и хуманизъм, кн. 17, 2004 бр. 1, София, с. 221–244.; „Ще промени ли нещо промяната на конституцията?“ – В: Социологически проблеми № 1–2/2004, София, с. 388–399; „Правото при социализма“ – „Понеделник. Списание за теория, политика и култура 2004 № 11–12, 54–66; Правото като продукт на модерността. Право и пазар. – В: Социологията като шанс (Сборник с текстове за студенти по учебната дисциплина „Въведение в социологията“, съст. доц. д-р. Л. Деянова), София, изд. „Изток-Запад“, 2004, 241–261. Общественият достъп до съд: законодателни и административни аспекти на реформата. – В: Оценка на ефекта от въвеждане на антикорупционни политики и практики в българската съдебна система, София, изд. „Transparency International – Bulgaria“, 2005, с. 7–18; Социологическо изследване: „Проблеми на равния достъп до правосъдие в България“. Основни резултати от изследването“ (в съавторство с Иван Чалъков). Европейска интеграция и право, 2005 № 3, изд. Министерство на правосъдието, София, 51–57; „Проблеми и предизвикателства пред юридическото образование в България“ (в съавторство с Иван Чалъков). – В: Предизвикателства

от позитивистите сред социолозите на правото у нас. Което, разбира се, е обяснимо предвид парадигмалната несъизмеримост на двете гледни точки. От друга страна, намираме пряка съвместимост между българските социолози на правото, работещи в историческата парадигма, и класика на съвременната социална наука Юрген Хабермас, когото смятаме да следваме и ние. Тук ще започнем с представяне в пределно синтетичен вид на основните работни понятия.

За целите на анализа е необходимо още тук да въведем едно работно разбиране за модерно право. Ще изхождаме от разбирането за модерното право като основа за социално интегриране и регулация на социалния живот в сложните модерни общества. Ще очертаем една обща концептуална рамка за настоящия анализ въз основа на аргументираната от Юрген Хабермас идея за правовата държава, като „извлича(ща) своята легитимност от рационалността, гарантираща безпристрастност на законодателните и правосъдни процедури“ (Хабермас 1999: 297), на базата на рационалното аргументиране в едно споделено публично комуникационно взаимодействие, т.е. в условията на децентрализирана и спонтанна социална субектност.

Именно социалната комплексност на модерното общество предполага консенсус не в съдържателен план (относно споделени

---

пред юридическото образование в България. София, изд. Министерство на правосъдието, 2005, 14–48; Правото като продукт на модерността – Юридически свят 2005 № 2, изд. „Сибис“, София, 11–21; „Между potos и сметачната машина“. – В: Социологически проблеми 2005 № 3–4, София, 333–353; „The Sociology of Law – The Privileged Viewpoint for the Dissection of the Modern Society. – In: Sociological Problems – Trajectories of Contemporary Sociology in Bulgaria. Special Issue. 2006. 238–244; Оценка на съществуващите очаквания и резултатите от влизането в сила на Наказателнопроцесуалния кодекс и измененията в Наказателния кодекс (социологически и правен анализ)“ (в съавторство с доц. д-р Иван Чалъков, гл.ас. Николета Кузманова, гл.ас. Нина Николова, гл.ас. Донка Кескинова). Европейска интеграция и право, 2006 № 4, изд. Министерство на правосъдието, София, 7–60; „Български правни метаморфози“, София, ИК „Захарий Стоянов“, 2007, 316; „Трябва ли да има конституционна промяна“. Социологически проблеми 2008 № 1–2, София; „Правото на прехода“. – В: Мрежите на прехода. Какво всъщност се случва в България след 1989 г., София, ИК „Изток – Запад“ (в съавторство с И. Чалъков, А. Бунджулов, Л. Деянова, Н. Николова, Т. Митев, Д. Деянов, Б. Славенков, О. Симеонов, Пл. Чипев, Веселин Стойнев и Ст. Фелиси), 64–116.



ценности), а процедурен консенсус, съгласие относно процедурите, доколкото „в плуралистичните общества интегративните картини за света и колективно задължителните етики се разпадат“ (Хабермас 1999: 392). Всеобщо споделен остава интересът от легитимна процедура, на базата на която в обществото биват въвеждани нормите на функционирането му. Всеобщият интерес от легитимна процедурност е свързан с друга базисна специфика на модерността. В модерната социална ситуация централност има индивидуалната потребност за автономно свободно действие, модерният правов ред е в същността си изграден от субективни права, които предполагат законово пространство за свободно действие на всеки правен субект, ръководен от съответните собствени предпочитания (Хабермас 1999: 390), дават му „равна възможност за преследване на собствени частни цели в живота“ – „фундаментално право на равна субективна свобода за действие“ (Хабермас 1999: 394). За Хабермас „гражданите на държавата могат да се възползват по подходящ начин от публичната си автономия, гарантирана чрез политически права, само ако в достатъчна степен са независими – на основата на осигурена в равна степен частна автономия за оформяне на живота си“ (Хабермас 2000: 19). С това е свързано и разбирането, че не би могло да съществува „автономно право без осъществена демокрация“ (Хабермас 1999: 306).

Нека резюмираме. Следваме Хабермас в разбирането на модерното общество, което предполага иманентна връзка между право, морал и политика (Хабермас 1999: 375), защото демокрацията е процесът, чрез който правото получава съдържателната си определеност, но то пък е условие за възможност на самата демокрация. А, от друга страна, правото, за да е възможно, се нуждае от легитимност, която получава от вярата в добродетелността на установения чрез правото социален ред, но и от свободата и суверенитета на личността като собствено съдържание на този ред, скрито предполагащи презумпция за моралност на личността, за да не бъде тази свобода социално деструктивна.

В българската правна наука редица изследователи от областта на философията на правото се приближават към подобен възглед за

развитието на гражданското общество и връзката му с концепцията за правото и за правовата държава. Тук бихме споменали виждането на Н. Неновски, според когото „правото се корени в гражданското общество, там е неговото лоно (...) И ако то няма своите основи в гражданското общество, включително и социалната си охрана, то или има слаба ефективност, или просто остава „книжно право“, поток от нормативни актове, които идват, за да потънат в забравата“ (Неновски 1996: 52).

Сходен смисъл има и позицията, очертана от М. Михайлова, която вижда правото като отнасящо се за „свободата, ценността на човека, неговото достойнство и равноценност“ (Михайлова 1993: 6) и в този смисъл то „има много по-дълбоки основания, които са извън държавата и преди държавата“ (Михайлова 1993: 8). Така „видяно в най-дълбоката си изначална същност (...) правото ще може да се справи с ролята си на критерий, способен да разграничи истинското право от правна технология, от всяка видимост на право, която в същността си е отрицание на право“ (пак там).

Особено важно е да подчертаем и разбирането за *връзката морал-право*, доколкото въпросът за самата ѝ наличност е и основна разделителна линия в теоретичния правен дебат<sup>13</sup>. Ще възприемем аргументираната от Хабермас позиция, според която „автономизирането на правната система не може да означава пълно отделяне на правото от морала“, те взаимно се допълват и преплитат (Хабермас 1999: 279).

Конвенционално отчужденото право и вглъбилият се в себе си морал се допълват взаимно (...); ние се интересуваме все пак и от едновременното преплитане на морала и правото (...); моралността, която не само стои спрямо правото насреща, но и се настанява стабилно в самото право, е, разбира се, с чисто процедурна природа; тя се е освободила от всякакви определени съдържания на нормите и е сублимирала до процедура за обосноваването на възможни съдържания на нормите. По този начин процедурното право и процедурализираният морал могат да се контролират *взаимно*“ (Хабермас 1999: 303).

Това разбиране поставя и въпроса за легитимността на правните норми. „Правните норми трябва да са създадени така, че да

---

<sup>13</sup> Вж. отново Kramer 2004.

могат от различни перспективи да се разглеждат едновременно като закони на принудата и закони на свободата“, „да е възможно правните норми да се следват не защото са принудителни, а защото са легитимни. Валидността на една правна норма заявява, че държавната власт гарантира едновременно легитимното правопораждане и фактическото правоналагане“ (Хабермас 1999: 391).

Без да претендираме за изчерпателност на изложените дотук теоретични съображения, на тази основа бихме могли да изведем едно работно разбиране за модерно право. В модерните общества има няколко ключови особености, които правят присъщата им правна регулация съществено различна от други типове законова регулация. Първо, поради множественост на социалната субектност, която съгражда тъканта на социалния живот, тази плуралистично конструирана и следователно силно изменчива действителност се нуждае от децентрализирана автономна регулация, която да прави социалното взаимодействие устойчиво и прогнозируемо, за да са възможни стратегии на икономическа инициатива с поне десетилетен мащаб. Това предполага, от една страна, социалните практики да са подчинени на правни норми, които обаче са абстрактни, универсални, всеобщи, рационални, систематично обвързани и пр.<sup>14</sup>, от друга, тези закони да регулират структуроопределящи обществени отношения, а от трета – ефективност на правоприлагането, защото то е именно основен регулатор на изключително интензивни като темп на разгръщане икономически практики и поради това е предмет на основен публичен интерес, който държавните институции съгласувано подкрепят. *Казано накратко, модерния характер на правото разбираме като изразяващ се в неговия характер на абстрактен върховен регулатор, неговата автономност, основаването му на вписаност във „всеобщ интерес“, неговата систематичност и неговата рационалност, както и в наличието на една имплицитна презумпция за моралност* – не на отделните правни норми, но на участниците в правната система. Изрично отбелязваме, че в нашата интерпретация „право“ и „правна система“ не се третираат тясно юридически като системата от правни норми, а социологически разширително като цялостната система за регула-

---

<sup>14</sup> Вж. за подробна аргументация Грекова и Христов (Грекова 1992; Христов 2003).

ция на социалния живот чрез инструментариума на правните норми и прилагания ги институционален апарат, включващ действащите като субекти магистрати.

Разбира се, следва да си даваме сметка, че в някакъв смисъл говорим за една идеална координатна система, очертана от параметрите на модерното право, които дефинирахме. И това е основателно, доколкото правото винаги е едновременно и идеал, и практика. Тук обаче изследователски интерес за нас представлява въпросът за качеството „модерно право“ като систематична връзка между структурните му свойства, поради което и ще изследваме дължимите систематични предпоставки на модерното право и ще проверим тяхната (не)възможност в социалната среда на *прехода*. Твърдим, че не става дума за отделни дефекти на несъмнено в качеството си право, а за системния характер на „право“, което няма възможност да има своето присъщо качество.

*Подчертаваме, че мислим „право“ (в кавички) не като отрицание, а като парадигма – на структурно съответствие между правна система и обществена среда.*

За разлика от предходната традиция, която, отправяйки критики към ефективността на правото у нас, го разглежда като налично, тук ще се опитаме да предложим един *критичен поглед върху условията за неговата възможност или условна наличност* – в ограничени зони и с ограничена валидност.

В известен смисъл може да се каже, че предложеният анализ е опит да се извадят на показ импликациите, които се съдържат в едно базисно твърдение, споделяно и от правния позитивизъм – „правото не е едно и еднакво“ (Ташев 2007: 17). Например Ташев изрично посочва, че цялата съвременна правна теория, пък и предхождащата традиция на правната наука чак до ранните философии на правото, имат за предмет западноевропейския правен опит. Като абсолютно несъществуващ обаче се подминава въпросът на какво основание българското право се разглежда като съизмеримо, еднородно със западноевропейското право на класическата модерност. Това, че българското право е в основата си „реципирано право“, не е основание

да се твърди, че то е действащо право<sup>15</sup>. Никой теоретик на правото не би и помислил да твърди, че модерното право има универсална валидност – валидността винаги е спрямо определени граници. Но тогава на какви логически основания да допуснем, че българските държавни граници са пропускливи за модерното право?

Дали въпросът е изобщо уместен? Нека проверим.

Според класика на модерната позитивистка правна теория Хърбърт Лайнъл Адолфъс Харт „това, което трябва да е вярно за която и да е функционираща правна система, е, че преобладаваща част от разпоредбите на системата са спазвани от мнозинството на гражданите и са поддържани от мнозинството на официалните лица в голямата част от случаите, в които тези разпоредби са приложими“ (Hart 1961: 111–114).

Следователно, приемайки за момент вътрешната логика на позитивистката парадигма, за една правна система, за която някое от горните условия не е валидно, тя или не е функционираща, макар че е правна, или, ако е функционираща, не е правна.

Изхождайки от изразходвания ежегодно от съдебната система бюджет, не можем да приемем, че тя не функционира. Тя със сигурност функционира. Но пък ако се доверим на периодичните доклади на Европейската комисия, тя не функционира по удовлетворителен за обществото начин. Това ни поставя пред въпроса доколко е правна тази система – доколко мнозинството от официалните лица в мнозинството от случаите прилагат разпоредбите на правната система и доколко мнозинството от гражданите се подчиняват на тези разпоредби. За всеки участник в движението по пътищата на България подобен въпрос е по-скоро реторичен, но същото е и с всеки участник в друга публична практика, която би следвало да е законово/правно регулирана – била тя образование, здравеопазване, вътрешна сигурност, социални грижи и пр.

---

<sup>15</sup> Повече по този въпрос вж. в студията „Законът е врата у равно поле“ (Димитров, Г., Ст. Стоянов, И. Христов, В. Тодорова – „Законът е врата у равно поле...“ (Специфични прояви на правната регулация в България – социологико-исторически анализ), Годишник на Софийски университет, Книга Социология, том 94, 2003.

Как бихме могли да пренебрегнем резултатите от проучването на доц. Л. Методиева „Граждански контрол върху парламентаризма“, според което мнозинството от гласуванията на 36, 37, 38, 39 и 40 народно събрание са били без предвидения в закона кворум, т.е. били са незаконни (Методиева 2009). Което прави и приетите чрез тях закони незаконни<sup>16</sup>.

Редно ли е – не в морален, а в концептуален план – да пренебрегнем серията от публични изяви на председателя на ВАС, с които той категорично се разграничава от поведението на останалите членове на Висшия съдебен съвет в защита на редовите магистрати, протестиращи срещу незаконните действия на висшия властови орган? Казано в прав текст – мнозинството на ВСС не подкрепя приложението на разпоредбите на правната система.

Позоваваме се на тези факти, защото това е единственият аргумент, който правният позитивизъм признава. С други думи, ако имаме работа с научен дебат, то изводът е или, че българската правна система не функционира, или че функциониращата система не е собствено особено правна.

Това обаче не е предмет на нашето изследване. Проблемът е защо това е така, а нашата задача е да предложим обяснение защо това е така. Ще повторим, че не държим отговорни лицата за отношенията, рожба на които са те самите. Искаме да разберем тези отношения в тяхната обществено-историческа характерност като проява на българския „преход“.

Именно въпросът за *средата*, в която е положено българското „право на прехода“<sup>17</sup>, и за нейните същностни социалноисторически особености, които я правят *институционално* и *културно* непригодна за право в модерния смисъл, е в основата на настоящото изложение.

---

<sup>16</sup> Този въпрос е особено съществен именно в светлината на онази разновидност на позитивизма в правните науки, която отхвърля всички други основания за легитимност на закона освен собствената му легалност. А се оказва, че у нас като правило приетите закони са именно нелегални, т.е. приети в нарушение на закона и са именно правно нелегитимни.

<sup>17</sup> Оттук нататък в текста често ще използваме понятията право, преход, право на прехода в кавички. Този текст цели да аргументира тъкмо предпоставките за такава условна (qualified) употреба на понятията.

То си поставя за цел да очертае онези скрити предпоставки на периода, мислен като *преход*, които влизат в противоречие с идеалния тип за модерно право, и поради това задават на действащото понастоящем у нас „право“ особени *границы на валидност*:

- запазвайки му зони на дейност без особена историческа същественост (семейно-правни отношения или наказателно-правни отношения за ситуации от битов характер и т.н.);
- същевременно го правят параван на други действащи извън-правни механизми за регулиране на ключовите за историческия период обществени отношения;
- не служи за утвърждаване на суверейнитета и автономната субектност на гражданите<sup>18</sup>;
- не действа на цялата територия на страната по абстрактно-универсален начин<sup>19</sup>.

Казвайки това, автоматично признаваме *хетерогенността и вътрешната многообразност на условията общ конструкт „право“*, който донякъде обезличава нюанси, форми, че даже и цели правни отрасли. Т.е. признаваме частичната валидност на собствената си теза, която претендира единствено за аргументативна доказаност, а не за универсалност или единствена вярност.

В тази връзка следва да уточним, че в изложението по-нататък ще аргументираме и двете понятия – неефективност и невалидност. Това се налага поради иманентната връзка между тях – неефективността е резултат от невалидността и поради това – индикатор за нея. Но и валидността е самата възможност за социо-културна и институционал-

---

<sup>18</sup> Повече по този въпрос вж. в Димитрова-Ковачева 2009. Вж. също тезата на Христов за безапелационното доминиране на императивното пред диспозитивното право у нас и до ден-днешен (Христов 2007).

<sup>19</sup> Както се отбелязва в последния доклад на ЕК, сходни по материално съдържание казуси получават диаметрално различни санкции от различни съдебни състави, т.е. в концептуална форма твърдението е, че магистратите не прилагат закона по предвидения в закона начин (вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, СОМ(2009) 402 окончателен и Техническа актуализация, SEC(2009) 1074 от 22.07.2009, с. 6).

на адекватност, поради което е необходимо условие за ефективност. Иначе липсата на ефективност може да се дължи на множество обстоятелства – качество на законите, процедурни слабости в работата на съдебната система, човешки слабости на магистратите и т.н. Точно това е обичайната интерпретация на неоспоримата неефективност на действащата у нас „правна система“ и нейната подсистема на правораздаване. Проблемът е в това, че автентичността на тези множество разнородни обстоятелства създава илюзията, че тяхната сума е единствената причина за неефективността. Ще се опитаме да докажем обратното – тези „фактори“, допринасящи за неефективността на днешното българско право, са вторични и производни от базисните условия за валидност на правото, които характерът на „прехода“ проблематизира и изважда на повърхността.

Важно е обаче още в самото начало, когато поставяме изобщо въпроса за „правото на прехода“, да подчертаем, че настоящият текст изхожда от разбирането че,

„... трябва да се откажем от разказа за прехода като прозрачен процес със свое начало и край. Трябва да видим различните цикли, различните фази на структурна трансформация, които не могат да бъдат разбрани като чисто наследяване на мрежи от бившия режим, каквото и да разбираме под това (...); трябва да видим къде свършва трансформацията на бившия режим и къде започват да се формират нов тип мрежи и какъв е техният характер. Иначе ние ще разкажем една приказка, един разказ, който просто ще легитимира статуквото на прехода“ (Чалъков и колектив 2008: 643).

Настоящият текст е провокиран от няколко изследвания на ролята, мястото и спецификите на българското „право“ в периода на „преход“, които, разглеждани в контекста едно на друго, оставят открит въпроса доколко можем действително да говорим за автентично модерно право (или според обичайната словоупотреба за „върховенство на правото“, каквото е институционално дължимо по силата на членството в ЕС) през периода, който традиционно мислим като „преход“.

Даваме си сметка, че интердисциплинарният поглед на европейската е твърде различен от строго юридическия прочит на тази правна проблематика. Това е и причина анализът да няма претенции за изчер-



пателност както на идентифицираните проблемни области, така и на предложените изводи. Изхождаме от един ограничен брой предходни изследвания, но смятаме, че те са особено адекватни, доколкото стъпват върху горепосочената традиция на историческа социология на правото, като разглеждат правото не просто като търпящо въздействие от и въздействащо върху обществото, но и *снимащо структурните и културни особености на обществото вътре в себе си*. Смятаме, че за постигане на изследователските цели на настоящия анализ тази теоретична перспектива ще бъде най-продуктивна. Важно е да подчертаем, че емпиричната основа, която тези изследвания предлагат, ще бъде по-скоро база за формулиране на някои важни въпроси, отколкото за поднасяне на окончателно доказани и сигурни отговори.

Това са *изследването на Иво Христов „Български правни метаморфози“* (чиято ключова част е намерила място под заглавие „Правото на прехода“ в сборника „Мрежите на прехода“ авторски колектив, с ръководител Иван Чалъков) и на анализите и докладите, публикувани в резултат от изследователския проект *„Институционални ресурси за (не)осъществяване на социални реформи: Изследване на случая с МОН и проект „Модернизация на образованието“* (осъществен от колектив с ръководител Георги Димитров). Намираме тези текстове за ключови в разбирането на „правото“ в България в периода на т.нар. преход и едновременно с това смятаме, че разглеждани взаимнообвързано, те дават възможност за адресиране на редица въпроси, основният от които е доколко можем да говорим изобщо за *модерно право* в България в периода на *преход*.

Изследванията върху спецификите на правото на българския „преход“ не дават еднозначен отговор на въпроса как следва да назоваваме системата от норми, регулиращи обществените отношения в България през последните няколко десетилетия. Една част от авторите, изследващи тази проблематика, говорят за право безусловно, но едновременно с това сякаш му поставят граници на валидност, степен, до която то действа като автентично право и отвъд която то е просто юридикация<sup>20</sup> на определени нормативни практики, действа-

---

<sup>20</sup> С този термин означаваме придаване на правови характеристики за определени публични норми (например оформяне на текста в законов формат), без обаче

щи в определени сфери, за определени субекти и само „донякъде“. Затова основателно възниква въпросът можем ли да говорим собствено за модерно право, когато му предпоставяме граници за валидност, т.е. след като за него не е валидна базисната презумпция за универсалност и всеобщност. Друга част от авторите предпочита да избягва изобщо самия термин „право“ и говори по-общо за спецификите на нормативната регулация в тематичен и структурен план.

Настоящият текст има за цел да постави тъкмо този проблем, като защитава тезата, че *има същностна разлика между правото, което е възплъщение на принципа за „върховенство на правото“, и „правото“, наричано така по инерция (официално действащото, което има за източник законодателството в най-широкия смисъл на думата – закон, конституция, наредби, инструкции, международни договори, *acquis communautaire*), но е неефективно и служи само за параван на другия тип ефективен регулатор на отношения. В хода на изложението ще аргументираме основанията за разпознаване на действащото право като ограничено в обсега си и прикритие за други псевдоправни механизми за регулиране на отношения.*

## **2. Исторически и концептуални параметри на проблема**

В началото трябва да се върнем назад преди 1989 г. и да разгледаме трансформациите, протичащи в социалистическата система още от края на 70-те и началото на 80-те години. Ще потърсим още там предпоставки за граничната валидност на българското право на прехода. Смятаме, че посоката, темпът и последователността на реформите в България след 1989 г., както и подкрепата за тях, до голяма степен се предопределят от условията (вътрешни и външни), които заварва и при които започва т.нар. преход (Станчев и колектив 2004). Затова и изяснявайки спецификите на правната регулация на българския „преход“, е особено важно да подчертаем, че в действителност още преди началото на промените от ноември 1989 в България на

---

тези характеристики да дават автентичност на действието на въпросните норми като модерни закони, приведени в действие от съответните модерни правоприлагащи институции.

практика са въведени *цели сегменти* от правната уредба на капиталистическите икономики (Христов 2007). Това правосъздаване обаче *не цели* радикална икономическа реформа и действително овластяване на автономни икономически субекти и налагане на реални пазарни отношения. По-скоро става дума за възникване и последващо разширяване на анклавни стопанска дейност, в които само определен кръг *конкретни* икономически дейци, въввлечени в бизнес партньорство със западни фирми или предприемачи, овладяват ключови знания, умения и ресурси за практическото пазарно поведение. И именно *легитимацията на тяхната държавно-партийна обвързаност* поражда необходимостта от това псевдоправно регулиране, което не предполага автономност и децентрализираност на правоприлагането<sup>21</sup>.

Техните взаимодействия обаче излизат от обсега на пряката разпоредителна власт на партията-държава и поради това се налага да бъдат нормативно уредени като протичащи в хоризонтално поле, т.е. да бъдат децентрализирано регулирани от псевдоправен режим (псевдо, защото може всеки момент да бъде произволно променен от партийния глава, а не от законотворческия орган, който и работи „от време на време“ на кратки сесии, легитимиращи вече взети партийнодържавни решения). Този режим на работа, включително на правосъздаващата институция, действа чак до времето на т.нар. Кръгла маса, само че тогава вече решенията на последната, а не тези на Политбюро, са действителната законодателна инициатива (вж. Dimitrov, Kolarova 1996).

До каква степен обаче става дума в случая за собствено правна регулация?

Разглеждайки „правния регулатор като съществен елемент от цялостната трансформация на обществото на късния социализъм и последвалия период на „преход“ в своята действително пионерска в теоретико-методологически аспект разработка, Христов допуска съществуването на такъв регулатор в условията на социализма (Христов 2007: 142). Авторът разгръща една твърде нееднозначна позиция, като признава, че това допускане е проблематично само по

---

<sup>21</sup> В условията на социалистическото правоприлагане например няма пречка престъпник да бъде осъден на смърт за деяние, за което няма такава законово предвидена санкция.

себе си, защото *не е самоочевидно или общопризнато*. Според него, от една страна, държавноадминистративният статут на икономиката, премахването на пазара като основа за регулиране на икономическите процеси и за разпределяне на икономически ресурс правят проблематично допускането за наличието или съответно липсата на правен регулатор при социализма. От теоретична гледна точка липсата на възможност за алтернативно икономическо поведение и на ресурс за такова поведение в контекста на общество, доминирано от партията/държавата и административно регулирано от нейния апарат, изключват „на пръв поглед“ възможността за наличие на автентичен правен регулатор (Христов 2007: 144) по отношение на икономическия живот като основен за обществото.

Същевременно, от друга страна, изхождайки от редица формални атрибути на модерните правови системи, писани норми, обособени правосъздаващи и правоприлагащи органи и т.н., Христов все пак прави опит да аргументира наличието на правна система на социализма<sup>22</sup> (Христов 2007: 148). Пораждането ѝ той обосновава така:

„...независимо от изначалните намерения на социалистическия проект, в резултат от реализацията на неговите обществени заявки и дори въпреки тях социалният резултат е структуриран на относително сложна социална система, съдържаща множество компоненти, които, поне на първите етапи, се намират в тясна генетична връзка със свръхмощната държава, чийто резултат са те. Тази генетична връзка е съществена. Тя предопределя отношенията на субординация, които са доминиращи при социализма, както и неотчленяването (поне на първо време) на собствено държавния административен корпус от структури, които по своите функции и профил съдържат потенциал за самостоятелно нестатистко развитие. Сложната и системно структурирана социална реалност иманентно генерира необходимостта от правно регулиране“ (Христов 2007: 147).

Тъкмо тези „болезнени метаморфози на късния социализъм“ са в основата на необходимостта от регулиране, а впоследствие от

---

<sup>22</sup> Или още „иманентна правна система на социализма“ (Христов 2008: 74).

юридизиране на регулирането на определени икономически процеси, възникващи в системата на социализма. А тяхната предпоставка е вътрешното противоречие в системата, което става все по-видимо при късния социализъм – как да бъдат съчетани икономическата ефективност, предполагаща иновативност и инициативност, следователно предполагаща и икономическа автономност, със запазването на партийния монопол върху вземането на решения във всички сфери на обществения живот и най-важното в случая – в икономическата (Христов 2007: 150). Тоест как принципът за тоталност *на държавно-партийния монопол върху субектността в социалистическото общество да бъде примирен с необходимостта от иновация и съответно, множествена предприемчивост и присъщият ѝ принцип на саморегулация, приемащ правова форма*. А това особено болезнено се очертава като предизвикателство за социалистическата система от 70-те години насам, когато съревнованието с капиталистическия свят налага непрекъснатата иновация и преминаване към форми на интензивно, вместо на екстензивно икономическо развитие, на което социалистическата система не може да отговори<sup>23</sup>.

За Христов проявленията на това скрито противоречие на късния социализъм са именно вгражданията на отделни нормативни компоненти в основната властова рамка на социализма, без обаче те да се възприемат като предшестваци една цялостна промяна на системата. Оттам и юридическия еkleктизъм, характерен за повечето нормативи, били те носещи или не юридически етикет.

Действително, характеризирайки по този начин възникващата през 80-те години на XX в. регулация на икономическите процеси в България, анализът „Български правни метаморфози“ (Христов 2007) е особено ценен, доколкото отмества границите на онова, което мислим като преход, с цяло десетилетие назад – края на 70-те и началото на 80-те години. А това, от своя страна, означава, че статиката на социалистическата система е поставена под въпрос, а границите между *социализъм и преход* стават твърде размити, за да ги приемаме за очевидност. Което има и друга изключително важна

---

<sup>23</sup> Вж. Аврамов, Р. 2008 – Пари и де/стабилизация в България, 1948–1989. ИИБМ, С., Сиела.

теоретико-методологическа последица – аналитичен акцент върху двойствената природа на социалния живот и присъщата му регулация през целия период, мислен като „преход“, т.е. *като „продължение на“*, а не толкова *като „скъсване със“ социализма*.

Намираме за противоречие в анализа на Христов обаче, че той говори за право при социализма и за право на прехода, без да задава условност на понятието за право. Тоест не прави важното уточнение, че това, което има предвид, всъщност не е право в смисъл на класическо модерно право, а е някаква особена регулация от модерна, но незападна природа. Става дума за една първоначално тайна, но писана като държавен документ разпоредба, а по-късно – за някаква форма на модерна юридикация на тази възникнала като вътрешнопартийна регламентация в управляващата партия (указ, постановление и пр.). Щом тази регулация е възникнала от необходимост да се регулира нещо тайно, „на тъмно“, то това няма как да е право в собствения модерен смисъл на думата, под който се разбира „върховенство на правото“ или „правова държава“. Всъщност в случая дори не се касае за необходимост от регулация, а по-скоро за легитимиране, признаване на право на съществуване, а не защита в правов ред<sup>24</sup>.

Всъщност виждаме, че първоначално режимът *регламентира* частични икономически *привилегии* за *определени* актьори – „различни степени на икономическа и частична финансова самостоятелност за определени стопански звена“ (Христов 2007: 150). Поради което и твърдим, че тази регламентация не може да има собствено модерно-правен характер и собствено правова институционална обезпеченост (в смисъл на модерно право, универсално право и върховенство на закона). Всъщност, поставяйки въпроса за категориално двойствената, едновременно модерна, едновременно твърде особена природа на правото при социализма, този автор, под чието явно въздействие се намираме, не формулира ключовия критерий, въз основа на който можем да разглеждаме една наименована като правна система за та-

---

<sup>24</sup> Много характерен в това отношение е случаят „Тексим“. Директорът на това социалистическо предприятие пострада сериозно от санкцията на социалистическия съд, единствено защото бе загубил политическо доверие – въпреки партизанското си минало и заслугите за снабдяването на „световната революция“ с оръжие.

кава в действителност. Нашият анализ се опитва, първо, да извлече импликациите на тезата на Христов в по-голяма категориална отчетливост. Второ, да се възползва от важното социологическо откритие в изследването „Мрежите на прехода“, че „преходът“, въпреки размитите си времеви граници, има категориална особеност като социална реалност от твърде неklasически тип. Дори ако социализмът е особен вид модерност, то „преходът“ е всъщност „трансмодерен“ според авторите. Тогава вече е напълно логично да продължим логиката на Христов – а какво е естеството на мястото и характера на правната регулация в едно такова „различно общество“.

Действително анализът на Христов има особено важно значение в контекста на настоящата тема. Той показва как търсенето на икономическо развитие предполага инициатива и иновация, която изисква автономност (свобода) на агента, но и равноправността му с контрагента в икономическото действие, а съответно и институционалната уредба на модерното право като основа за такова договорно отношение. Защото без договорен характер на хоризонтално икономически взаимозависими, но и автономни контрагенти, няма как да има модерно право като децентрализиран регулатор на пазарната игра, предполагаща предвидимост на поведението. Тогава няма как и съдът да е автономен, безпристрастен съдник между тях, защото не би било социално потребно и предопределено разделението на функциите на държавната власт. Съдът безусловно действа само като инструмент на партийнополитическата власт. Поради това нито едно социалистическо общество не е „правова държава“, независимо че е налице парламент, че се пишат текстове, стилистично оформени като закони, че някакви помещения се обявяват за съд, където влизат като „съдии“ партийно подбрани функционери... и прочие формални атрибути на модерната правност. Не бива да се забравя обаче, че такива са били налице и при режима на Сталин...

Към този аргумент ще се върнем и по-късно. Тук обаче следва да обобщим:

1. Налице са процеси на трансформация в социалистическата система още от края на 70-те години.

2. Те са в основата на опитите за регулиране на отношения в държавно-правна форма поне като легитимност – тези частни и частични отношения се легализират, стават буквално легални (законни), но без съответна качествена трансформация на нормотворческия апарат, нито на нормоприлагащия. Т.е. такова регулиране/легализиране не цели промяна в държавно-партийния властови монопол, поради което и не довежда до промяна в качеството (продуктивността) на регулираните по такъв начин отношения – икономиката.

3. В крайна сметка става дума за противоречие между взаимно изключващите се обществени системи от отношения, тази, която се нуждае от и поради това ползва *модерно право* като върховен регулатор и обществената система на социалистически *държавнопартиен контрол и дискреционна лична власт*.

Затова и не можем да говорим за право на социализма без условно наклонение или кавички. Напротив, откриваме признаци за граничност (както възникващи на прехода през териториалните *граници* и с *ограничена* приложимост) на публичната регулация на обществените отношения, възникваща при социализма. Тези предпоставки ще бъдат и определящо условие за гранична валидност на „правото на прехода“.

### **3. Специфика на структурата и процесите в социалния живот след 1989 г. и възможностите те да бъдат ефективно регулирани**

Дотук проследихме изходните предпоставки на протичащите трансформации след 1989 г. Сега ще насочим вниманието си именно към днес *действащото* „право“, за да видим има ли все още граници във валидността му и от какъв характер са те, вече 20 години след т.нар. начало на прехода. За целта намираме за особено полезни анализите и докладите, публикувани в резултат от изследователския проект „*Институционални ресурси за (не)осъществяване на социални реформи: Изследване на случая с МОН и проект „Модернизация на образованието*“.



Следва да направим уточнението, че се спираме тъкмо на този проблем в тази отделна сфера, от една страна, поради факта, че изследвания от подобен характер са изключителна рядкост. Смятаме обаче, че доколкото заключенията, които можем да изведем от него, се отнасят изобщо за ролята на нормативната уредба при държавните политики и в други сфери, той позволява да бъдат направени обобщаващи изводи с голяма степен на валидност за целия обществен живот. Още повече става въпрос за социална сфера от ключово значение – образованието генерира човешкия капитал за общественото развитие, затова и правната регулация в тази сфера е от изключителна важност за целите на настоящия текст – образованието е основна публична дейност и предмет на основен обществен интерес. В този смисъл характерът на нейната регулация е симптоматичен за характера на цялостната система на социална регулация.

Изследвайки скритите предпоставки за неуспех на опитите за реформиране на сектора, докладите от изследователския проект показват, че действащата нормативна рамка в тази сфера в България страда от серия същностни дефицити, присъщи на правовия ред в страната. Основните са липсата на организираност на нормативната база, липсата на визия за образователната система като управляем инструмент за решаване на конкретни обществени задачи (т.е. за провеждане на активна публична политика), липсата на регламентирана публичност и прозрачност в осъществяването на образователните дейности, неадекватността на сегашната законова рамка към новите условия за развитие на образованието и за социално развитие като цяло (например разпознаване на субект на политиката и адресат на публичната услуга, регламентация на механизми за институционална отговорност и пр.)<sup>25</sup>.

Според авторите на изследването хаосът и неефективността са характеристики не само на множеството разнородни документи, които съставляват тази нормативна база, а са вътрешно присъщи

---

<sup>25</sup> За подробности в аргументацията вж. също Димитров, Г. *Нормативната рамка като инструмент за регулация на училищното образование в България*“, *Стратегии на научната и образователна политика*, 2008, № 2. Срвн. също Димитрова-Ковачева 2009.

на всеки един от регулаторите на училищното и университетското образование. Тези дефицити на нормативно равнище дават *правна легитимност на дискреционната власт в системата и на практиката пречат за превръщането на системата на образованието в управляема публична дейност.*

Текстовете, които проектът „Институционални ресурси за (не)осъществяване на социални реформи...“ предлага като свой резултат, са изключително ценни като своеобразна съпротива срещу най-често използваната теза в българския политически, обществен и медиен анализ за „липсата на политическа воля“. Изваждайки на светло всички взаимоотношения и скрити механизми от нормативен, институционален и финансов характер в системата на образованието, основният извод, който анализът аргументира, е, че не липсата на „политическа воля“ или компетентност, или наличието на масово ширеща се корупция са причините да не се провеждат автентични политики на реформа в България (в сферата на образованието, а и в други сфери). Напротив, това са само страничните ефекти, производните резултати от действащите институционални принципи – законоустановените административни, финансови и пр. практики, обричащи всяко усилие за реформа на неуспех<sup>26</sup>.

Има две направления в тази антиреформена логика в България:

На първо място, в отсъствието на автентичен пазар, който да налага ефективност на провежданите политики, е легитимна основа на разходното бюджетиране на социалните дейности (публичните политики), в широкия смисъл на думата, образование включително. Става дума за разходно-покривния принцип на държавно бюджетиране, който държи сметка не за конкретно постигнати задачи и цели на публичните политики и съответно за техните резултати, а за извършени разходи. Това, от своя страна, кореспондира със схващането за самия сектор като *предоставяне на грижа*, а не като структурен елемент от националния трудов пазар. Оттук и липсата на критерий за резултатност от предоставяната публична услуга. Което, от

---

<sup>26</sup> Срвн. с Данчев. В. Социално-институционална нормалност на съпротивите срещу образователната реформа, Социологически проблеми, 2005, 1–2.

своя страна, обяснява липсата на законово установени механизми и критерии за оценка на ефективността на политиката – не се търси пряка връзка „разходи–резултати“. Оттук и другите особено опасни причинно-следствени обвързаности: към мащаб на действие при този тип бюджетиране (едногодишни периоди), което създава невъзможност да се провежда секторна политика в перспектива; насърчаване на разхищенията, доколкото единствено разходът на средствата е легитимен аргумент за „обосновка“ на искане на следващо финансиране, практическо стимулиране на текучеството на кадри в сектора, поддържане на некомпетентността и непрофесионализма, институционално функциониране в условия на секретност, липса на координация и сътрудничество, изолиране на обществеността от процесите на вземане на решения и пр.

На второ място, много важен е начинът на регламентация на ролята на държавния служител, която всъщност обслужва нормалността на разходно-покривното разпиляване на обществените ресурси, гарантирайки законосъобразност на административната безотговорност и отказ от провеждане на резултатно ориентирани политики<sup>27</sup>.

Очевидно е, че тази нормативно установена легитимация на неефективността, от своя страна, подхранва определени институционални практики и култура, които успешно виреят тъкмо в такава среда на неефективност, нецелесъобразност, липса на законоустановени санкциониращи механизми и липса на практики на възнаграждаване за постигнати резултати. Ще се върнем към тези изводи и в следващата част на този текст.

Това обаче, което има основно значение в контекста на настоящия анализ, е, че изследвайки нормативните основания за нереформиране на образователната сфера у нас, авторите на анализа изобщо не говорят за право в сферата на образованието. Те говорят за регулация, за нормативна уредба и т.н., но при това за една легална, легитимна, съвсем изведена на светло законова уредба, общоизвестна и действаща за неопределено време и за по същество анонимен брой лица. Т.е. спазени са формалните изисквания

---

<sup>27</sup> Вж. Иванова 2009. Едва сега на третата година от членството в ЕС възниква разбирането, че резултатността на публичните политики трябва да бъде и законова норма.

нормативната регламентация да е законово-правова. Но тогава остава нерешен въпросът можем ли наистина да го наречем модерно право, право без кавички, щом е неефективно и нецелесъобразно и в крайна сметка е против обществения интерес от качествена и ефективна образователна система<sup>28</sup>.

Още тук ще споменем ключовия въпрос – отношения между какви субекти уреждат образователните закони и съответно каква е ролята на правоприлагащите институции за реализацията на тези обществени отношения и на интересите, чиито титуляри са тези субекти. Резюмирайки казаното по-горе, очевидно е, че към днешна дата, макар да има купчина закони, уреждащи държавната власт в сферата на образованието, то всъщност е извадено от сферата на приложимост на модерноправната регулация. А такъв е по същество всеки обект на публични политики у нас и досега.

Очевидно става въпрос за един особено противоречив обект на изследване. *Макар да го нарича право*, Иво Христов всъщност аргументира неговата изходна исторически неизбежна не-правна природа. От друга страна, *без да го наричат право*, останалите анализи, посочени по-горе, показват как то, при все че проявява характеристики на модерно право, е всъщност обществено неефективно и нецелесъобразно, лишено от връзка с по-общия предмет, който следва да регулира – обществения интерес. А и не предполага собствено правова защита на гражданите.

Тук следва да разграничим нормативистката дефиниция за правната норма като общо абстрактно правило за поведение, което се съдържа в признат за правната система източник (закон или друг нормативен текст), приет от компетентен орган по определена процедура. Това е част от класическата континентална позитивноправна дефиниция на правната норма, която собствено е основна част от

---

<sup>28</sup> Тук само ще отбележим, че този проблем е от особено важно значение за теорията на правото. По-застъпен е сред изследванията на авторите от т.нар. социологическо направление. По същество става дума за два въпроса – „*Какво е правото?*“ и „*Каква е легитимността на правото?*“. Нормативният подход тук е твърде ограничен – той дори не може да види това като проблем, тъй като за него основният въпрос е не ефективността/легитимността, а валидността на правото (макар и разбираана формално).

правната система. Втората част от тази дефиниция е задължителната публична санкция при неизпълнението на нормата.

Това, което в настоящия текст имаме предвид, когато говорим за „модерно право“, обаче е правото като регулатор на обществени отношения, основани на реализацията на интереси (но не регулатор конкретно на тези интереси като същностно динамични и антагонистични). Правният позитивизъм не разглежда правните норми като възплъщение на интереси, а на идеи, принципи, абстрактни постановки от логически порядък. Обратното, Хабермас, който изхожда от очевидната наличност на интереса като съдържание на закона, пряко обвързва съществуването на правото с демокрацията и морала, поради което и избираме да следваме именно него.

Изхождайки от тази дефиниция, виждаме например, че образователните закони легализират дискреционната власт на съответните равнища, но не уреждат хоризонтални взаимоотношения между партньори по начин, който да гарантира защитата на обществен интерес на гражданите. Излишно е да припомним, че законовата уредба на образователния живот в страната изобщо не предвижда конкуренция в тази сфера на публична дейност. А съответно и не предвижда правораздаване в сферата на образованието.

Тъкмо това структурно противоречие в начина на третиране на нормативната регулация на преходния период ни кара да изразим становището, че *макар действащо и валидно, „правото на прехода“ в България е гранично в своята валидност* – има формалните атрибути на модерния правов ред, но няма неговата социална правомощност и оттам ефективност – то институционализира властови отношения<sup>29</sup>, но не овластява гражданите; то допуска правна защита, но на ограничен кръг обществени отношения<sup>30</sup> без особена историческа същест-

<sup>29</sup> Вж. отново Христов за примата на императивното законодателство.

<sup>30</sup> За българския юрист държава и общество са практически синоними и поради това изглежда, че е нормално обществените отношения да са основно държавни (Бойчев, Г. 1998 : 42). Бойчев, Г. *Философия на правото и обща теория на правото: институционалният подход при разграничаване на техния предмет.* – В: Неновски, Н., Г. Боймен, Л. Дачев, Ст. Наумова, В. Георгиев, Ж. Шаранкова. *Философия, социология, обща теория, С., Сиела.* По отношение на държавната власт ролята на правото е сведена до учредяване на органите на тази власт, но не се и помисля

веност; то, на всичко отгоре, е неефективно в защитата на отношенията под негова юрисдикция. Това е триаспектната специфика, която, смятаме, го прави квази-право, „право“ в кавички. Оттам и институциите, които действат съгласно закона – действайки законосъобразно, т.е. в границите на валидността на „правото“, всъщност действат обществено нецелесъобразно и неефективно. Дотолкова и защото тъкмо „правото“ им позволява. Защото реалното общество, което е продукт на гражданския живот, изобщо не присъства в „правната система“ в най-тесния правнопозитивистки смисъл.

Даваме си сметка, че тук отново сме изправени пред един основен теоретичен въпрос – за същността на правото. Отговорът на този въпрос никак не е лесен и до голяма степен винаги е обусловен от принадлежността на автора към някоя от господстващите теоретични школи. Директната връзка на правото с ефективността е част от методологията на изследванията на т.нар социологическо направление в науките за правото. Но освен това във въпросната традиция става винаги дума за установяване на степен на ефективност, т.е. изходната презумпция е за налична ефективност, варираща по степен. В нашият случай обаче става дума за противоположното – за доказана неефективност и търсене на нейните корени.

Осъзнавайки парадигмалните трудности, пред които сме изправени, все пак можем да обобщим, че *„граничност на валидността“ са онези дефицити не само на съдържанията в нормативната рамка на „прехода“ у нас, но и още повече на средата, в която тя е ситуирана и която поставя под въпрос както възможността да бъде приведена в действие, така и същността ѝ на модерно право.* Сега ще анализираме по-подробно тази позиция.

#### **4. Условия за валидност на правото**

Необходимо е да изясним защо изхождаме от дефиниране на правото в модерността. Защото именно в модерността онова, кое-

---

отношенията между тях да се уреждат по правов начин. Оттук и логичният извод, че централните обществени отношения като вътрешни за държавния апарат отвъд обсега на регулирането по съдебен път.

то тук наричаме автентично право, намира своята същинска проява като „върховенство на правото“ (в английската езикова словоупотреба) или „правова държава“ (в германската). В модерното общество всяка личност е самостоятелна инстанция на дейност, а това я поставя в система от публични интереси, откъдето и произтича необходимостта от обществена регламентация на обществените дейности. Доколкото съвременният социален живот представлява отворен хоризонт за личността, иновативността, но и девиацията са правило, животът е нестабилен, неопределен. Противоречието на частните интереси е норма, но такава е и противоречието между частни и всеобщи интереси. Това поставя въпроса какви са основите на съвместен живот в този сложен и многообразен модерен свят. Отговорът е именно в спецификата на регулативната система на модерните общества.

Модерното право е преди всичко обективно необходимата мяра, но и гарант за свобода на действие на социалните субекти. Във всеки момент взаимовлиянието между общия интерес, изискванията на общественото възпроизводство, т. нар. естествени и неотменни права на човека и пр., дава определена, обективно необходима, *индивидуална за всеки момент и за всяка ситуация мяра за свобода*. Обективно необходимата за саморазвитието на едно общество свобода е мащабът, който демократичната държавата на активните граждани трябва да въведе и поддържа в закона като юридическа мяра.

От своя страна, *тези и така* установени от държавата норми, т.е. законът, разглеждан в най-широк смисъл, следва да отразяват динамиката на общественото развитие, съществуващата обективно необходима мяра на социална свобода, за да потвърждава своята социална легитимност<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Това е и основният в рамките на социологическите изследвания на правото въпрос за легитимността на правото. Разбира се, тук особено важен е въпросът как се измерва отражението на „динамиката на общественото развитие“ (според какви критерии) в законодателството и кой трябва да направи този „тест“ (кои институции или др.). Социологическите изследвания на правото обикновено стигматизират формалните критерии на „нормативистите“. Но критерият – дори и да е формален – крие огромен потенциал за вземане на различни решения от различни съдилища в сходни случаи (което противоречи на принципа справедливост). Освен

Като мярка за справедливост и свобода законът поставя всички лица при равни условия и им дава право на действие. И по-важно, значението на правото се изразява в неговите основни функции: да регулира взаимоотношения между равноценни (оттам и равни пред закона) субекти; чрез своите санкции да защитава субективните права и задължения; да възпитава в спазване на определен ред на поведение и на ненарушаване чуждите субективни права. За да изпълнява тези функции, правото трябва да бъде ценностно абстрактно към конкретни интереси и ситуации, всеобщо, универсално, рационално и безлично – това са основни характеристики на модерното право. Но само в съдържателен аспект. В процесуален то трябва да е на първо място действено, за да потвърждава общественото очакване, че чрез него се поддържа справедливостта на социалния ред. В този смисъл справедливостта и ефективността на правоприлагането, съобразно обществените очаквания, не като съдържание на отделните правни текстове, но като сумарен ефект, са неотменно присъщи условия за легитимност на модерното право, не по-малко от съдържателните характеристики на законите.

Нека се вгледаме във всяко от изброените дължими свойства на правната система в широкия смисъл на думата, следван и тук, в цитираната традиция на българската историческа социология на правото.

### ***Модерното право като абстрактен регулатор***

Като върховен регулатор в модерното общество модерното право е необходимо, за да регулира *динамиката на интереси в обществото*, да бъде форма за уреждане на *договорни отношения, от рутинната безкризисност, на които зависи възходът на обществения живот*. За да прави това, то изхожда от *презумпцията за отношения между равноценни титularyри на интереси* („свободни

---

всичко критериите за ефективност на правото са метаюридически, те стоят извън правото. А задачата на съда е да прилага правото. В нашата действителност този „тест“ – дали законите отговарят на обществената действителност, е оставен на законодателя. Всъщност големият проблем, който вече не е само теоретичен, е, че въпросите на законодателството до голяма степен почиват на *презумпции, фикции и аксиоми, както и на споделени културни норми и ценности*.



и равни правни съдружници“ (Хабермас 2000: 29), взаимодействащи в рамките на предписаното от правната норма, безотносително към многообразието на ситуациите, в които тя се реализира. Поради което модерното право е безлично и абстрактно, в основата му стоят „критериите за общност и абстрактност“ (Хабермас 1995: 119). Оттук следва, че в основата на действието на модерното право е анонимността. Модерността създава и налага една социална среда, в която гражданите са чужди и „желаят да останат чужди един за друг“ (Хабермас 1999: 400), в която всеки един е равен на всеки друг, и в която базисната предпоставка „за установяване на публични отношения между самите граждани е те да бъдат анонимни или поне да действат като такива“<sup>32</sup> (Найденев 2008: 82).

В *правото на прехода* у нас „мрежовостта“ на обвързаностите, ако използваме термина на авторите (Чалъков и колектив 2008), изключва възможността за анонимно и абстрактно действие. Неанонимният характер на обмяната на дейности сам по себе си изключва валидността на ключова предпоставка на модерното право. Във взаимнообвързаните групи, „молекули“<sup>33</sup>, всеки от участниците изпълнява строго определена функция в контекста на случващото се, изглеждащо като преход (Бунджулов, Чалъков и колектив 2008: 257–258). В „молекулите на прехода“ никой не е анонимен и равноценен. Напротив, логиката на обществения живот през прехода изисква тъкмо йерархична качествена различност на индивидуалните участници в действащите социални мрежи. Социалното действие по преразпределение на публичния ресурс изключва и автономността на индивида, и следователно равноправността. Резултатът е мрежовата конверсия, която е скрита в молекулите и чиято „тайна“ е в прехвърлянето на ресурси върху подставени лица – определени,

---

<sup>32</sup> За разлика от традиционните общества, в които дори един индивид да бъде непознат, той не би могъл да бъде анонимен – там той се разглежда като определен, разглежда се в *своята идентичност*.

<sup>33</sup> Включващи политик и/или депутат–министър–областен управител–кмет–бизнесмен–представител на съдебната власт–силова групировка–административен чиновник–медия (Бунджулов, Чалъков и колектив 2008: 257–258). Още по-същественото е, че в тази социална конфигурация всеки от участниците е включен в лично качество и въз основа на лични обвързаности.

*може би непознати, но съвсем не анонимни* (сравни Хабермас 1995; Найденов 2008: 82–83).

Но това е половината от сложността на ситуацията. Модерното право е пригодно да установява пропорционалност между просътка и въздаяние. Обаче ключова предпоставка за това е „дискретност на постъпките“, за които да се отсъжда като за отделни актове. Мрежовата структура на социалната тъкан прави правото принципно неприложимо, защото в такъв свят няма отделни действия. Всяко уж отделно действие пряко преминава в мрежата от взаимозависимости – семейни, партийни, криминално-икономически и пр., при цялата условност на различията в този ред на изреждане. Съдия/магистрат и подсъдим се оказват едно и също социално тяло чрез мрежите, които им гарантират социален живот.

В този смисъл безпрецедентното у нас изследване на Чалъков и колектив, изваждайки на показ мрежовите отношения, създава ключова теоретико-методологическа предпоставка за разбиране и на катастрофата на модерноправната регулация у нас. Социалният живот на *прехода* не е отношение между независими и равноценни автономни дейци. Този живот не е хомогенен, дискретен и равномерен, а представлява галактика от мрежи с различни конфигурации, с различна плътност и с различен състав от разнопорядкови дейци, безогледни към всички други, които не са им партньори, а са просто среда, от която се черпят ресурси. В такъв свят няма договорност на отношенията, а съответно и не може да има възможност за ефективност на правоприлагащ апарат (за уреждане на отношения от такъв несиметричен/нереципрочен порядък). Такъв живот не може да се ръководи от правила, защото правилата са безотносителни, докато тези мрежови локални и ситуативни връзки са именно лично отнесени – те са *относно* (нас, вас, тях).

### ***Модерното право като автономен регулатор***

Модерното право е своеобразна „невидима“ регулативна ръка на самонастройващите се пазарни зависимости, които не се нуждаят от съзнателно целерационално „външно планово въздействие“ (Хри-

стов 2003: 108). Социалният ред на модерността притежава свои иманентни взаимозависимости, които не подлежат на субективна преценка и преоценка. И тук, без да навлизаме в детайли в разграничението публично и частно право, ще отбележим, че в модерното право е налице една разделителна линия (макар и изменчива) между тези два дяла, тъкмо защото държавата и сферата на частните субекти са отделени и разграничени една от друга (Хабермас 1995).

В българското *право*, напротив, е налице повсеместна намеса на държавата в сферата на отношенията между гражданите като равнопоставени субекти. Огромен дял обществени отношения все още са държавни или държавно опосредени, ако не директно дирижирани (например образователните или здравните – добре известно е как Министерството на труда и социалната политика много мъчително преминава от „социални грижи“ към „социални политики“)<sup>34</sup>. За разлика от МВР, което не е и помръднало по посока на предоставяне на публичната услуга „вътрешна сигурност“. Държавният характер на голямата част от публичните отношения в българското общество (действително се налага подобна оксиморонна употреба на понятието), обуславя ограничени правомощия на класическото модерно право. С други думи, у нас е невалидна и следващата основна предпоставка за потребност от модерно право – децентрализираната саморегулация на публичните отношения.

От друга страна, налице е тоталност на присъствието на държавата в текстовете на закона – дори там, където правото урежда по същество частни отношения. Образованието отново е много характерен пример. Тези правни норми регламентират властовите отношения, а не уреждат възможността за получаване на публични услуги и последиците от пропуснати ползи.

Все още преобладаващите социални връзки (извън и вътре в семейството) се оказват вертикално опосредени. Самото разбиране за политиките е, че те са „държавни“ (по законната формулировка, а не „публични“ например). Законът детайлно регламентира широки

---

<sup>34</sup> И не съществува възможност МТСП да осъди МОН, че с провежданата образователна политика създава безработни; нито МТ да осъди МРРБ за дефектите на пътната инфраструктура. Още по-малко съществува такава практика.

правомошния на най-високия политически пост – този на министъра, както и на неговия политически кабинет, а по отношение на редовните служители в министерствата липсват правомошния с ясни параметри и разписани длъжностни характеристики с конкретни задължения, отговорности и правомошния. Т.е. законът поддържа липсата на връзка между двете нива на управление и практически ги превръща в „паралелни светове, които нямат нищо общо помежду си...“ (Кабакчиева 2004: 147). Това е резултат и от традиционно поддържана тенденция в българското административно право оперативната самостоятелност на отделните звена максимално да се ограничава под претекста гаранция за законосъобразност (Държавата срещу реформите 2004: 100).

Особено важно в случая е, че така държавно опосредени, публичните дейности са и *партийно заинтересовани*, а държавният ресурс се оказва средство за партийно „финансиране“. За тази постоянстваща практика медиите изнесоха преизобилни свидетелства през 2008 г. – по същество за всички парламентарно представени партии. Причината за това е слабостта на масовите икономическите агенти, но същевременно силата и/или политическата протекция на отделни крупни икономически актьори. Тук можем само да споменим неясния и съзнателно трайно нерегламентиран лобизъм у нас.

Всичко това налага един *императив за безконтролност*. Ефективното правоприлагане (ако би могло да съществува само по себе си в такава среда) само би се сблъсквало с всеобщия принцип на съзнателно налагана произволна държавно-преразпределителна власт. Няма как да има правоприлагане без презумпция за отговорност, а това е в принципа си противоположно на характера на дискреционна власт – разпоредителство по лично усмотрение.

### ***Модерното право като основано на вписаност във „всеобщ интерес“***

Модерното право е основано на вписаност във „всеобщ интерес“ като споделена рамка на частните интереси. В модерната публична сфера общото между хората са именно частните им интереси на участници в пазарното взаимодействие. Вписването в един все-

общ интерес е поради необходимостта от регулиране на тези антагонистични, противопоставящи се един на друг частни интереси.

В България, обратно, липсата на автономен ефективен пазар води и до липса на „всеобщ интерес“ от ефективно право. Публичните дейности обслужват частни интереси. Дори партийните връзки се оказват на практика лично-кланови. Което ражда и съответните резултати: сива икономика, държавна корупция, силова регулация и симбиоза между икономическа престъпност, полиция, партия/политика. Мястото на правото в тази среда не може да не бъде маргинално. В крайна сметка постъпката (простъпка) не може да бъде наказана, защото, както бе казано по-горе, тя даже не е отделна. Тя преминава в общото и дифузно групово-мрежово взаимодействие, обвързващо икономика, политика, общественото мнение и правоприлагане. Даденият по-горе частен пример от сферата на образованието показва, че при абсолютен примат на частен групов интерес (на учителската маса) в условията на зависимост на неговия успех от незапазни структури и следователно от неравен достъп до ресурси и личен характер на взаимоотношенията, – е налице неикономическа „ценностна рационалност“ вместо „целерационалност“ (Вебер).

#### ***Модерното право като основано на презумпция за моралност***

По-горе вече очертахме разбирането за преплитане на правото и морала<sup>35</sup>, за *легалността като черпеща своята легитимност* от една процедурна рационалност с морални корени и импликации, основана на логиката на аргументиране. Всъщност няма правна теория, която да изхожда от презумпцията за принципна аморалност на човека и цялата традиция на интелектуални опити за откъсване на правото от морала настоява само на различието между двата реда норми, а не на възможността да има право в свят без морал. Презумпцията за моралност на лицата – и контрагенти в правното отношение, и правоприлагащи функционери, произтича от общата им вписаност във „всеобщ интерес“ като споделена рамка на частните интереси. Това е по същество споделеният ценностен ред на модер-

<sup>35</sup> Освен върху Хабермас тук може да се стъпи и върху класическия правен позивист Матю Крамър.

ното общество. Там моралът създава легитимност на правните норми, служи за фундамент на позитивното право, прибавя нравствено и обогатява оценъчното съдържание на позитивното право, определя техния етически минимум. Минимум, но наличен. Иначе казано, не бихме могли да си представим регулиране на обществения живот чрез правни инструменти, ако този живот не почива на презумпция за морал. Няма общество, което да признава правото на юристите да са аморални, и няма теория, която да изхожда от това право. Иначе клетвата за следване на истина спокойно би могла да се замени с всеки друг акт, например на ритуално почесване.

През десетилетията на *прехода* у нас нравствеността стана практически невъзможна. Този двадесетгодишен период отвори врати за организирана престъпност, източване на публичния сектор, задушаване на частната инициатива на масовия човек. Тази исторически сложила се среда разруши предпоставките, въз основа на които моралът би бил възможен. Първо, той е регулатор на междуличностни отношения, а в мрежовите отношения връзките са лични, *само доколкото не противоречат на мрежовия интерес*. Моралът е безотносителен към интереса, но мрежите не са. Второ, моралът е валиден като регулатор само в ценностно сплотени общности, а България през този период е повече територия, отколкото общество със споделен ценностен ред<sup>36</sup>. Трето, моралът е валиден, където съществува презумпция за справедливост, а в нашия случай *липсата на действаща санкционираща система* прави невъзможно споделена вяра в обществената справедливост (в добавка към липсата на качествено законодателство или поне на такова, в което да не прозират още на пръв поглед определени назовими частни интереси). Така кръгът се затваря – липсата на ефективно правораздаване поради отсъствие на споделено етично съзнание се превръща в пораждаща причина чрез вторичното разложение на морала, за възпроизвеждана невъзможност за правоприлагане.

---

<sup>36</sup> За подробности вж. Димитров, Г. Кризата на обществения живот в България в началото на XXI век. В: Европейските ценности в днешното българско общество, Фотев, Г. (съст.), УИ „Св. Кл. Охридски“, 2009.

### *Модерното право като рационално систематично*

Модерното право представлява, на първо място, но не само, съвкупност от системноинтегрирани нормативни регулативи. Те се базират на общи изходни позиции и са в пряка системна зависимост както при създаването си, така и при тълкуването и прилагането си. Систематичната подредба на нормите е всъщност израз на една умопостижима системна устроеност на модерното общество, която нормативното битие на модерното право само възпроизвежда, конституира и охранява. Защото именно в модерността социалният свят, безкрайно усложнен и вътрешно отдиференциран, бива системно организиран и системно интегриран чрез посредници. Измежду последните – правната система, на първо място.

В този смисъл рационализмът и систематизмът на правото се явяват в пряка взаимозависимост. От една страна, модерното право, за да е приложимо, трябва да е систематично устроено, а това се постига само в степента, в която то е и рационално промислено, тъй като сам по себе си животът винаги е ирационален. От друга страна, юризирането на все повече области на модерния публичен живот е условие за неговата рационална систематизация и управляемост (Христов 2003). Само в този смисъл модерното право е рационално в приложението си, защото е систематично в устройството си и е систематично в приложението си, защото е рационално в устройството си.

Българската правна регулация, обратно, се характеризира с хаотичност и фрагментарност, а оттук и „фрагментарност на политиките, доколкото отделните сфери самодействат отвъд всяка взаимовръзка“ (Кабакчиева 2004: 145). Практически е регламентира липсата на координация на дейностите и оттам е възпрепятствано „разгръщането на обща координираща различните структурни политики политика“ (пак там). Това води със себе си и слаба прогнозируемост на политиките. Нещо повече, освен хаотичност, налице е и една особена абстрактност на нормите, регулиращи обществените отношения, до степен която практически създава предпоставки за възникване на субективен избор дали да се приложи или не нормата-принцип (Държавата срещу реформите 2004: 90).

Процесът на (въз)приемане на европейското право у нас също добави съществен принос към тази несистематичност и нехомогенност на регулацията. Сроковете, в които протичаше предприєдинителното хармонизиране, не предполагат тази нова правна регулация да е била сериозно осмисляна и парламентарно, а още по-малко публично, дебатирана с оглед евентуалното ѝ разбиране, а камо ли пък с оглед изследване на условията за валидност. Напротив, политическият предприєдинителен дискурс перманентно легитимираше „бързането“, „наваксването“, компенсирането на „закъсненията“, а не необходимостта от публично осмисляне и обсъждане на политики и норми<sup>37</sup>. Оттук и другият важен проблем – въпросът за качеството на законодателството при това ускорено „усвояване“ на правото на ЕС<sup>38</sup> – получава еднозначно негативен отговор.

\*\*\*

Дотук, базирайки се на функциите и характеристиките на модерното право, проследихме формите, които тези характеристики придобиват в българския контекст на *прехода*. Сега ще направим опит да изясним причините за аргументираните по-горе несъответ-

---

<sup>37</sup> Ако някой използва думата бързване, аз само бих казал, че напротив, ние сме много закъснели. България има огромно забавяне в преговорния процес и ние в момента компенсираме това забавяне.

Соломон Паси, 12 юни 2004, „Дарик“ радио

Преговорите стават все по-трудни с всеки изминал ден (...), договореностите, които можем да гарантираме, стават все по-неблагоприятни за България.

Соломон Паси, 21 ноември 2003, БНТ

Цитираните две изказвания са част от изчерпателно дискурс-анализ изследване на правителствения дискурс в периода на присъединяване на България към ЕС на базата на 609 изявления пред печатните и електронни медии в страната в периода 2002–2005 г. на министъра по европейските въпроси, министъра на външните работи и министър-председателя на Р. България. Вж. Toneva, L. (2006). *Communicating European Union Accession: The Case of Bulgaria*, (Master Thesis), Department of Political Science, Lund University.

<sup>38</sup> Разбира се, следва да подчертаем, че ускорената хармонизация сама по себе си не би била проблем при една обединена експертиза, напр. отворени работни групи, консултиране на заинтересованите групи, точна оценка на въздействието и пр.



ствия между базисните характеристики на модерното право и наблюдаваните у нас техни противоположности.

Изхождаме от концепцията за пазара като „генетичен и функционален център на модерното общество“ (Христов 2003: 91). Той е именно такъв, доколкото представлява структурирана система от социални връзки, които са абстрактни, функционални, целесъобразни.

Като форма на социална обвързаност пазарът създава съвършено нов тип реалност, като интегрира хората посредством техните интереси. Връзките, които той поражда обаче, са антагонистични, което го прави нестабилен, затова и правилата за регулирането му са предмет на всеобщия интерес. Връзката право–пазар произтича от факта, че за разлика от традиционните общества, при които правото само охранява отношенията, то в модерното общество правото е социално градивно. То генерира промяна, която, от своя страна, сблъсква нови интереси, а те на свой ред намират изява тъкмо посредством пазара. Затова и проблемът за ефективната правна система е обвързан с въпроса за ефективността на свободния пазар (и на демокрацията). Правотворчеството и правоприлагането, правната дейност изобщо, е рутинно всекидневие за модерното общество. И доколкото пазарът не би бил възможен без правила, ефективната правоприлагаща система е задължително условие за свободния пазар.

И в двата сектора – икономиката и образованието – анализирани в изследванията, от които настоящият текст е провокиран, не откриваме автентичен пазар и автентични пазарни отношения между автономни субекти. Не бихме го открили и в която и да е от другите публични сфери, включително в сферата на масовите комуникации, където има само най-голяма привидност за свободен пазар между конкурентни играчи.

В сферата на бизнеса „заиграването на капитализъм“ (Христов 2008: 78) поражда особени субекти, чиято необходимост от социални свободи не среща правната регулация като изходно условие за съществуване. Поради това, а не поради мудност на магистрати или законотворци, реформата на правната система у нас остава нерешен проблем. Т.е. налице е противоречие между базисни интереси и правна регулация, което на територията на самото право изглежда

като противоречие между реформа и статукво в правната материя. Това обуславя и ролята на организираната престъпност – *тя* упражнява „правото“ при наличието на един ограничен кръг дейци, за които *начинът да правят бизнес изисква гарантирана неефективност на правоприлагащите институции.*

В сферата на образованието откриваме вражда и противопоставяне между професионалните общности в образователната сфера, но също така и между отделните административни ведомства, а и вътре в отделните звена на ведомствата на хоризонтално равнище (Държавата срещу реформите 2004). Защото бюджетните средства са оскъдни, особено когато биват разпределяни на разходо-покривен принцип, каквато е логиката на бюджетиране на образованието у нас, а и на социалните дейности в широкия смисъл на думата. При този принцип се държи сметка не за конкретно постигнати задачи и цели на публичните политики, а преди всичко за направени разходи, като „общите финансови ресурси се разпределят на принципа „на всеки по малко“ (Калоянчев 2004: 139). В този контекст в крайна сметка е разбираемо повсеместно ширещото се виждане, че образователната политика е единствено „бюджетно бреме, а не сектор, в който се генерира национален доход“ (Държавата срещу реформите 2004: 58). Което кореспондира и се подхранва от легитимността на това политиката да е неефективна и откъсната от връзката с пазара на труда. (Държавата срещу реформите 2004).

И доколкото липсва ефективен свободен пазар на труда, който да се саморегулира и да регулира образованието и който да стимулира ефективна образователна политика на конкурентен принцип е обяснимо и държавното *врастване и властване* в сектора. То е единственото легитимно и валидно.

При тази липса на саморегулиращ се автономен пазар в условията на българския *преход* не би могъл да се зароди и един ясен и заявен публичен интерес от ефективна правна система. Затова между действащия закон и обществения интерес в българското „право на прехода“ не може да бъде поставен автоматично знак за равенство. Там именно ролята на пазара, на икономиката като автономна социална сфера, в която се срещат частните интереси, е проблематич-

на, доколкото той не е ефективен, автономен и саморегулиращ се механизъм. А при липсата на такъв ефективен механизъм липсва и ясният публичен интерес, заявен и защитаван открито.

Именно икономическата сфера, пазарът, е онази „система от социални действия, водещи до последваща системна промяна в структурата, хронотопа и посоката на социалното действие въобще“ (Христов 2003: 73). Промяната в икономическите взаимоотношения и действия води със себе си качествено нови типове социално действие, а те, от своя страна – необходимостта от нов социален регулатор. Затова и ефективен и функциониращ правен регулатор ще се появи вероятно като обективна необходимост само с появата на един ефективен автономен пазар.

## Заклучение

Настоящият анализ си постави за цел да аргументира наличието на скрити социално-структурни предпоставки на периода, мислен като преход, които влизат в противоречие с условията за валидност на модерно право и „правовата държава“. По този начин опитахме да очертаем особени граници на валидност на действащото понастоящем у нас *право*. Изяснихме защо смятаме, че то не се вписва в характеристиките за автентично модерно право, доколкото вместо върховен регулатор то има маргинализирано място в социалното взаимодействие; вместо безлично и абстрактно е по-скоро мрежово-обвързано и „отнесено към“ неравноценни адресати; вместо рационално и систематично е по-скоро хаотично и фрагментарно; вместо да бъде автономно, в него е вписана и неизменно присъства държавата и държавният интерес, който пък на свой ред е партийно доминиран. За ефективност на правоприлагането просто не може да става дума при наличието на статистически данни за стотици хиляди прекратени дела – по давност<sup>39</sup>. Без ефективност всъщност тази подсистема практически не функционира, въпреки че съществува. А основен принцип на системните отношения е, че самата система не функционира, ако

---

<sup>39</sup> По данни от годишните отчети за дейността на Прокуратурата на Р. България.

някой от елементите ѝ не функционира. Или както казахме в началото, тази система функционира, но не като правна.

В такава обществена среда „правото“ може да бъде по-скоро параван на други действащи извънправни механизми за регулиране на отношения. В такава среда всеки може да се смята с основание в правото си (и правотата си) да не спазва законите. Тоталността на това неспазване практически изключва възможност за санкция. Казано с други думи, ако правната система изведнъж по някакво чудо стане ефективна, всички би трябвало да бъдат осъдени – всеки за нещо. В такава среда правото е обречено да бъде имитативно, да е прикритие за други механизми за уреждане на отношения от строго частен характер – личностен, групов, кликов, партиен и пр. Накратко, в услуга на локално-мрежови интереси.

През годините на „преход“ в България съдебната власт, която би трябвало да гарантира съблюдаване на върховенството на закона, правата и свободите на гражданите, наблюдава съучастнически потъпкването на законността (Христов 2007). На практика тя се е обявила за независима не само от другите две власти, но и от върховния суверен – от гражданството. За „отзивчивия съдия“, който с „най-чистата съвест“ на базата на своето „любопитство, херменевтическа чувствителност и (...) готовност за учене“ произнася своето демократично легитимирано съдебно решение (Майкълмън цит. по Хабермас 2000: 23), в българската среда не е останало много място.

Ако правото е основният медиум, посредством който в комплексните общества би могла да се подсигури „солидарност с чуждите“ (Хабермас 1999: 273), то в българското общество на прехода, уви, „чуждостта“ се формира по линията на неравенството на достъпа – до ресурси, до права, до информация. „Чуждите“ са поставени в условия на конституционно предписани свободи, но в среда на протокапитализъм, страдащ от задзакононото регламентиране на икономическата и политическата среда. Поради това даже не въпреки законите, а напротив – посредством правното форматиране на променящите се икономически и обществени отношения, се осъществява легитимирането на сенчести икономически субекти и дейности, прекрояване

на властови механизми и превръщането на демокрацията и пазара във фасадни характеристики на обществото в „преход“.

\*\*\*

С настоящия анализ си поставихме задачата да очертаем онези специфики на обществената средата, в които е ситуирано българското „право на прехода“. Тези нейни структурни особености правят текущия социален живот резистентен за регулация от автентичното модерно право. Те са и които предпоставят *успеха на съпротивата срещу опитите за реформа*, фокусирана само върху интервенция със собственоправни инструменти и средства. Задачата ни бе да очертаем ефектите от сблъсъка на модерната правна система с исторически специфична социална среда на *прехода* у нас. В хода на изложението предложихме една обяснителна рамка, която показва като естествени – спрямо наличните социалноисторически условия – цяла поредица от взаимообвързани масови практики, които до този момент традиционно са разчитани като отделни дефекти, пороци на правото, вини на лица. Колкото и силно да вярваме в реформата, тя няма да подобри успеваемостта си, ако продължаваме да пренебрегваме именно корените на съпротивата. Политическата воля е изключително важна, но няма да ѝ навреди, ако бъде информирана.

Позволяваме си да вярваме, че проведеният анализ има и друга възможна полза отвъд аналитичното обяснение на „българската изключителност“ в покриване на стандартите за членство в ЕС.

Погледнат от плоскостта на познанието за правото, предложеният модел има вероятно и своята евристична стойност, доколкото позволява да се отиде отвъд традиционното теоретично изследване на правото. Всъщност още Маркс е разглеждал кризата на капиталистическото общество като привилегирована възможност да се разбере неговото устройство. В този смисъл кризата на „българското право от прехода“ е отлична възможност да се изследват именно иначе невидимите (защото обикновено са безпроблемни) основания за валидност на модерното право. Става дума за социално структурни и културни основания, които чуждестранната класическа наука за правото просто не забелязва, защото са предзададени и гарантирани от системната

принадлежност на модерното право към модерните общества. В този смисъл виждаме възможност едно конкретно изследване върху национална криза на правото в определен исторически момент да бъде използвана като възможност за развитие и на теоретичните науки за правото. Условие за такова развитие е обаче въпросът „какво е право“ пряко да се обвърже с другия „как то е възможно“..., но не като мисловен конструктор, а като обществен регулатор.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Аврамов, Р.* Пари и де/стабилизация в България, 1948–1989. ИИБМ, „Сиела“, С., 2008.
- Асоциация за социални изследвания.* Доклад за резултатите от изследователски проект „Институционални ресурси за (не)осъществяване на социални реформи: Изследване на случая с МОН и проект „Модернизация на образованието“, С., 2004.
- Бойчев, Г.* Правова държава. С., 2001.
- Грекова, М.* От обичай към право: патриархалният българин в кръговете на чуждост. УИ „Св. Кл. Охридски“, С., раздел „Правото“ В: Социология. Учебник за средното училище. (В съавторство с Л. Деянова, Г. Димитров, П. Кабакчиева; 74–85), Просвета, С., 1992.
- Данчев, В.* Социално-институционална нормалност на съпротивите срещу образователната реформа, *Социологически проблеми*, 2005, 1–2.
- Димитров, Г. (съст.).* Държавата срещу реформите, „Изток-Запад“, С., 2004.
- Димитров, Г.* Кризата на обществения живот в България в началото на ХХІ век, В: Европейските ценности в днешното българско общество, Фотев, Г. (съст.), УИ „Св. Кл. Охридски“, 2009.
- Димитров, Г.* Нормативната рамка като инструмент за регулация на образователната система, *Стратегии на образователната и научна политика*, 1, 2008.
- Димитрова-Ковачева, С.* Нормативни проекции на обществения и частния интерес в работата на държавните служители, магистърската теза, специалност Европейистика на СУ, 2009.
- Драмалиев, Л.* Философски увод в морала и правото, С., 2002.

- Иванова, И.* Правосъдие и вътрешен ред – мониторингът трябва да продължи, *Политики*, 2009, 07.
- Калоянчев, П.* Бюджетни механизми за (не)осъществяване на социални реформи, в *Държавата срещу реформите*, „Изток-Запад“, С., 2004.
- Кародърс, Т.* Краят на парадигмите на прехода, *Разум*, 2003–1.
- Кародърс, Т.* Отговор на моите критици, *Разум*, 2003–1.
- Коларова, Р.* Теории за прехода и модели на преход, Сравнителният анализ на моделите на демократизация, в *Политически изследвания*, година VI, книжка 4/1996, ИК „Политически изследвания“, С., 1996.
- Методиева, Л.* Граждански контрол върху парламентаризма, изследователски проект, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 2009, <http://www.phls.uni-sofia.bg/display.php?page=reas2> (последно посетен на 29 юли 2009).
- Михайлова, М.* Правото – воля, субективно, нормативно, социално, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 1993.
- Найденов, Н.* Публика и политика, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2008.
- Наумова, Ст.* Социология на правото, ИК Юриспрес, С., 2000.
- Неновски, Н.* Гражданско общество – държава – право, Лик, С., 1996.
- Пеева, Р.* Кръглата маса. В: сборник „За промените ...“, ЦЛС/ЦСП, С., 1998.
- Райчев, А., К. Стойчев.* Какво се случи? Разказ за прехода в България 1989-2004, „Изток-Запад“, С., 2004.
- Станчев, К. и кол.* Анатолия на прехода. Стопанска политика на България от 1989 до 2004 г., Сиела, С., 2004.
- Ташев, Р.* Обща теория на правото, Сиби, С. 2007.
- Ташев, Р.* Теория за правната система, Сиби, С., 2006.
- Фотев, Г.* Принципи на позитивистката социология, Наука и изкуство, С., 1982.
- Хабермас, Ю.* Морал, право и демокрация, С., 1999.
- Хабермас, Ю.* Демократичната правова държава – парадоксално свързване на противоречащи си принципи, в сборник „Около Хабермас. Нормативността в модерните общества и идеята за справедливостта, Дом на науките за човека и обществото, С., 2000.
- Хабермас, Ю.* Структурни изменения на публичността, ЦИД/УИ, С., 1995.
- Христов, И.* Право и модерност, С., 2003.
- Христов, И.* Български правни метаморфози, С., 2007.
- Христов, И.* Правото на прехода, в *Мрежите на прехода (Какво всъщност се случи в България след 1989 г.)*, „Изток-Запад“, С., 2008.

- Чалъков, И. и кол.* Мрежите на прехода (Какво всъщност се случи в България след 1989 г.), издателство „Изток-Запад“, С., 2008.
- Шопов, В.* Евроневроза за 2007, Монитор, 2445/09.ян.2006.
- Dimitrov, D. R. Kolarova.* The roundtable talks in Bulgaria, in The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism (Constitutionalism in Eastern Europe), The University of Chicago Press, Chicago, 1996.
- Habermas, J.* Law and Morality, In: Tanner Lectures on Human Values, Harvard University, Oct 1 and 2, 1986.
- Hart, H. L. A. 1961:* The Concept of Law, Oxford, Clarendon Press.
- Kramer, M. H.* Where Law and Morality Meet, Oxford University Press, 2004.
- Toneva, L.* (2006). Communicating European Union Accession: The Case of Bulgaria, (Master Thesis), Department of Political Science, Lund University.



## СУБСИДИАРНОСТТА: ПОГЛЕД ОТДОЛУ

*Георги Войнов*

### **The Subsidiarity: A View from Below – by Georgi Voynov<sup>1</sup>**

This article examines the application of the principle of subsidiarity out of a member state's point of view. It observes the distinction in the nature of the different types of competences conferred to European Union and traces the role – if any – of member-states' participation in their exercise. The analysis is based on the assumption that once agreed to sovereignty transfer towards the Union (Van Gend&Loos), the member states would try to minimize its further limitation by keeping their own legislative field at its broadest scope. The subsidiarity is viewed both as a principle and a legal rule specifying in which case which level – EU or member state, should be competent to legislate. The article explores the development of the Union's primary legislation introduced by the Treaty of Lisbon. It accentuates the broader powers granted to the National parliaments to object the projects of community acts on the base of subsidiarity infringement (so called subsidiarity early warning mechanism).

### **I. 1. Проблемът „субсидиарност“**

Настоящата разработка разглежда механиката на упражняването на предоставените на Общностите/ЕС компетенции с оглед на възможностите за участие на държавите-членки. Тя изхожда от допускането, че веднъж съгласили се на трансфер на суверенитет (*Van Gend&Loos*)<sup>2</sup>, държавите ще се стремят да минимизират понататъшното му ограничение, опитвайки се да запазят максимален брой въпроси, които да решават самостоятелно чрез собственото си законодателство. Така, от една страна, е желанието им да решават

---

<sup>1</sup> *Georgi Voynov* is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University /Bulgaria/. His research interests refer to the relations between the EU and its member-states, and especially, to law-making questions.

e-mail: voynovus@gmail.com

<sup>2</sup> Вж. „55 най-важни решения на Съда на Европейските общности“, с. 99 и сл.

въпроси, с които не могат да се справят сами по общ(ностен) начин, а от друга – неохотата за сътрудничество, която проявяват, почувствали заплахата от „предозиране“ с общностното лекарство.

Тези практически съображения се развиват в средата на концептуалния дебат между две движения, белязали развитието на обединена Европа от самото начало на този проект – застъпниците на федералната идея за развитие на обединението и поддръжниците на междуправителствения подход.

В началото на 90-те години промяната в Европа не само отдавна чука на вратата, ами е нахлула с взлом. Общностите са изправени пред доста сериозна крачка – създаване на политическия съюз, а субсидиарността се оказва твърде много на мода. Освен модна – за субсидиарност в европейски контекст се говори циклично от 1975 г. насам, тя се оказва и много полезна. Заема място сред основните нововъведения в Договора за Европейски съюз и става една от идеите, осигурили неговото приемане, след като фразата „federal goal“ отпада от проекторазпоредбата на чл. А. Харесват я всички, защото позволява всяка от страните да привиди в нея това, което иска: повече обединение или по-малко обединение.

Тъкмо изплъзващата ѝ се дефиниция, така добре вграждайки се в поредицата „обтекаема“ формулировки (доста ялната *федерална цел* отстъпва мястото си на *...един все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се взимат при възможно най-стриктното спазване на принципа на откритост и колкото е възможно по-близо до гражданите*), се оказва причината за нейната важност, от една страна, и трудностите, които приложението ѝ представя в практиката.

Субсидиарността бива натоварена с големи очаквания. На нея е поверена задачата да регулира упражняването на поделените между общностите и страните членки компетенции – а това е твърде деликатна материя, към която държавите проявяват обяснима чувствителност. Така трудностите се очертават в два аспекта – от една страна, е важността на въпросите, призвани да намерят отговор чрез приложението на принципа (още повече че очакването е това да ста-

ва от само себе си, едва ли не технически), а от друга – неяснотите при неговото приложение.

Субсидиарността на следващо място демонстрира своята двойственост и в проявлението си едновременно като принцип – политически или правен, и като правна норма.

Едно изчерпателно разглеждане на проблема трябва да бъде двустранно – както от позиция *отгоре*, от общностното ниво, така и *отдолу* – от гледната точка на държавата членка. За първата част оставяме възможността за отделно изследване, което да се появи в недалечно бъдеще.

## I. 2. Предмет, цел и метод

*Предмет на изследване* на настоящата статия е принципът на субсидиарност, разглеждан като бинарната опозиция възможност/препятствие за законодателно действие – на *конкретна държава членка*, а именно – България.

*Целта* на тази разработка е да даде отговор на въпроса *какви са възможностите* за една държава да „удържи“ областите от сферата на поделената компетентност в своя власт.

*Изследователската задача* е следователно да бъде *разкрита механиката* в действието на принципа (с оглед минимизиране на предоставената компетентност).

За постигането ѝ ще бъде използван *нормативен анализ* на принципа на субсидиарността, така както този принцип е разбран в общностното право. На следващо място ще бъде проучено отражението му на „местна почва“. Ще бъдат представени и видовете компетентност, с които са натоварени общностите, тъй като тази проблематика е системният фон, върху който действа субсидиарността.

За да се проследи еволюцията на идеята, преди тя да бъде нормативно закрепена, ще бъде използван *исторически подход* при разглеждането на документите.

Те собствено са актове на първичното право като Договора от Маастрихт, основал Европейския съюз; ревизията на учредителните договори на общностите, придобила известност като Единен евро-

пейски акт; ревизиите на ДЕС от Амстердам и Ница, Лисабонският договор, както и съотносимите към проблема протоколи към договорите. На следващо място проблемът ще бъде изследван в неговото „частно“ проявление – в рамките на държавата членка България. За наличие или липса на процедури на национално ниво, свързани с принципа на субсидиарност, на анализ ще бъдат подложени Правилникът на 40 Народно събрание и Постановление на Министерски съвет № 85/2007 г., установяващо механизма на координация по европейските въпроси.

## II.1. Идеята за субсидиарност

Много полезно като изходна точка е определението на субсидиарността, заложено в мандата на работната група „Субсидиарност“ на Европейския конвент:

*Субсидиарността е философски принцип, залегнал в социалната доктрина на църквата и възприет от германския федерализъм през 1949 г. и от общностното право през 1992 г., според който това, което по-малката управленска единица може да свърши по адекватен начин, не бива да се приема от по-голямата управленска единица, освен в случаите, когато тя може да го свърши по-добре.*

*Следователно субсидиарността следва да се разбира като инструмент, с помощта на който се определя кога съюзът трябва да предприеме действия в области, които не спадат към неговите изключителни правомощия (т.е. в повечето от сферите на действие на съюза)<sup>3</sup>.*

Често се изтъква, че субсидиарността е принцип на политическата философия, свързан с доброто управление, което изисква решенията да се взимат на най-ниското (най-близо до гражданите) възможно ниво. По-високото ниво трябва да се намеси спомагателно, в случай че е необходимо за постигане на желаната цел.

Очертават се няколко дефиниционни елемента, съотносими към субсидиарността: 1) принцип; 2) взимане на решение; 3) най-

<sup>3</sup> CONV 71/92 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00071-c1en2.pdf>)

ниско ниво. Последното е свързано с *ефективност* – ескалацията на решението на въпрос, с който може да се справи и по-ниското звено в организацията, е ненужно и вредно; и с *демократическата легитимност* – във взимането на решение трябва да участват тези, които това решение би засегнало.

Латинският глагол *subsidiar* означава на първо място *в резерва съм, служа за резерва* и на второ – *идвам на помощ*. Прилагателното *subsidiarius* пък е *запасен, спомагателен, помощен, резервен*. Въпросът при субсидиарността е кой на кого помага. Това личи много ясно в редакцията на чл. 5 ДЕО.

Идеята на субсидиарността на концептуално ниво е сравнително проста, затова тя става и така привлекателна. Колкото проста, тя е толкова и недостатъчно разбрана, при това наистина толкова, че се оказва нужно веднага след подписването на ДЕС Европейският съвет на два пъти – в Бирмингам<sup>4</sup> и в Единбург<sup>5</sup>, да взема отношение по субсидиарността Европейската комисия, Съветът и ЕП я конкретизират в междуинституционално споразумение от октомври 1993 г.<sup>6</sup>, а с ревизията от Амстердам основните постановки на субсидиарността са закрепени като акт на първичното право с Протокола относно приложението на принципите на субсидиарността и пропорционалността.

За да не се създава погрешно впечатление, Европейският съвет посочва, че субсидиарността е *динамична концепция*. Тук се корени и познатото разделение на „*позитивна*“ и „*негативна*“ субсидиарност<sup>7</sup>. „Негативната субсидиарност“ е тази, при която компетентността лежи в по-ниското ниво, и обратно, „позитивната субсидиарност“ показва идеята за компетентност на по-високото ниво.

---

<sup>4</sup> Bull. EC 10–1992. Заключениета на съвета са достъпни онлайн: [http://www.europarl.eu.int/summits/birmingham/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/birmingham/default_en.htm)

<sup>5</sup> Bull. EC 12–1992. Заключениета на съвета са достъпни онлайн: [http://www.europarl.eu.int/summits/edinburgh/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/edinburgh/default_en.htm)

<sup>6</sup> Вж. текста му в Tizzano, A et D. Vignes. *Code de l'Union européenne*, Bruxelles, 1996.

<sup>7</sup> Endo, K. *Subsidiarity and its enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe*.

Това, че субсидиарността е динамична концепция, има за цел да подчертае, че тя не е „*еднопосочна улица*“, която води до непрекъснатата експанзия на общностите компетенции – един от старите страхове на държавите членки, а и на част от гражданите им.

Субсидиарността на първо място е принцип. При това не само на политическата философия, а на реалното упражняване на (поделена) компетентност между две нива на управление, което в контекста на правото на ЕС обикновено се нарича *вертикално разделение на компетентност*.

Субсидиарността обаче не е принцип на предоставяне на компетентност, а принцип, който регулира *упражняването на вече предоставена компетентност*. И за да стане още по-трудно, предоставената на Общностите компетентност (което по правило става чрез класическото средство – подписване на международен договор или по-малко класическото – ревизия на вече подписан и действащ учредителен договор) не е еднаква – има чувствителна разлика в нейния интензитет.

Затова част от предоставената компетентност (това са възможностите, които обикновено се назовават като „трансфер на суверенитет“) е *ексклузивна*, а друга част не е – тя е *поделена*, в нейното поле държавите и Общностите се *конкурират* кой да действа.

Правилата на това съревнование се определят от принципа на субсидиарността. Без да е сложна, неговата „механистична“ схема включва две нива (ЕС – ДЧ), на които трябва репер кой кога да работи. Това е призвана да реши субсидиарността.

Тя обаче страда от един вроден недъг – тъй като не е проектирана от инженери и няма да действа сред машини, не е съвсем ясно дали механизмът ще работи толкова гладко, колкото се очаква<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Свръхочакванията, с които е натоварена субсидиарността, са неин проблем от самото начало, неслучайно една от значимите статии по въпроса още след включването на принципа в първичното право беше озаглавена „Субсидиарността: Панацея или смокинов лист? (Emiliou, N. Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf? – In: O’Keefe, D. and P. M. Twomey (eds.) Legal Issues of Maastricht Treaty, Bath, 1994).

## II. 2. Субсидиарността като принцип и като правна норма

Тук се проявява едно от характерните противоречия, свързано със subsidiарността. Бе вече посочено, че това е принцип, чрез който трябва да се определи кое от двете нива да се включи за решаването на определен проблем, т.е. за неговото регулиране (разбирано като създаване на законодателство).

*Принципите*, макар правната теория да не е съвсем единодушна за тяхната същност, се дефинират в отличие от правните норми, където нещата са далеч по-ясни. *Правната норма*, сочи се<sup>9</sup>, е общо и абстрактно правило за поведение, което се съдържа в признат за правната система източник и заради това притежава юридическа сила, а изпълнението му е гарантирано от прилагането на публична санкция.

Принципите обаче, ако прибегнем отново до етимологическия анализ, са *начала*. В правната теория обикновено са натоварени с качеството на решаващ аргумент при вземането на решение за формулировката/действието на правните норми. Т.е. в типичния случай те действат преди правните норми да са били конкретизирани, задавайки генетичните им характеристики.

Тук идва известно разколебаване дали subsidiарността *е действителност е принцип*. Отговорът е да, до известна степен. Същност е и принцип, и правна норма.

В дефинирането на subsidiарността в ДЕС е използван забележителен плеоназъм<sup>10</sup> – е очертана на цели четири места. Най-напред още в преамбюла<sup>11</sup> на договора, представителите на високодоговарящите се страни записват:

<sup>9</sup> Вж. напр. Ташев, Р. *Обща теория на правото*, С., 2007.

<sup>10</sup> Именно той дава повод на Shilling, Th., *Subsidiarity as a Rule and a Principle*, or: *Taking Subsidiarity Seriously* да смята, че subsidiарността може да бъде правилно разбрана, само ако се възприема като едновременно принцип (дефиницията на чл. 2) и като конкретно правило (дефиницията на чл. 5).

<sup>11</sup> По време на междуправителствената конференция Политическия съюз се водят сериозни спорове за систематичното място, което да бъде отредено на принципа на subsidiарността – в преамбюла или в основния текст на договора. Първият вариант би подчертал силно политическата природа на принципа, докато вторият

*... решени да продължат процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се приемат възможно най-близо до гражданите<sup>12</sup> съгласно принципа на субсидиарността...*

Втората алинея на чл. А (настоящ чл. 1) на договора, като възпроизвежда почти дословно казаното в преамбюла, прокламира:

*Настоящият договор бележи нов етап в процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се взимат колкото е възможно по-открито и по-близо до гражданите.*

Тук се вижда едното лице на двуликкия Янус – принципното. Няма никакво съмнение, че субсидиарността тук е очертана като принцип, съвсем близо до „класическата“ концепция – няколко равнища на управление, решенията на най-ниското възможно ниво. Основните аргументи за съществуването на принципа са *ефективност* (най-добро съотношение цена качество) и *легитимност*.

На следващо място – трето, последната алинея на чл. В (сега чл. 2) провъзгласява:

*Целите на Съюза се постигат съгласно разпоредбите на този договор и предвидените в него условия и срокове, при зачитане на принципа на субсидиарността, както е дефиниран в чл. 5 от Договора за създаване на Европейската общност.*

Най-интересното обаче тепърва предстои. Това е чл. 5 на ДЕО, който представлява най-важната разпоредба относно принципа на

---

би прекратил всякакви съмнения дали спазването на принципа подлежи на контрол от страна на СЕО. Всъщност, както изтъкват Cloos, J. et al (Le traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires, Bruxelles, 1994 p. 141 sq) първият вариант също не изключва съдебния контрол.

<sup>12</sup> Принципът търси близостта до гражданите неслучайно – те са последното равнище, което е от интерес за политическото действие. В контекста на ЕС обаче действието на принципа е „оковано“ в рамките на връзката държава общност (като все пак се има предвид разширението в посока на регионалните и местните власти). Причината за това е, че принципът регулира упражняването на законодателна компетентност, която може да се открие само при разглежданите равнища (а не и у обединения на гражданското общество например).



субсидиарност. Той включва три алинеи, които инкорпират три отделни правни принципа.

Първата алинея, която закрепва принципа на предоставената компетентност, гласи:

*Общността действа в рамките на предоставените ѝ компетенции и поставените ѝ цели по този договор.*

Втората алинея касае принципа на субсидиарността. Тя гласи, че

- 1) ... в областите, които не са в обхвата на нейната изключителна компетентност,*
- 2) Общността действа съгласно принципа на субсидиарността,*
- 3) само ако и доколкото целите на предлаганото действие*
- 4) не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите членки и*
- 5) могат да бъдат по-успешно осъществени на общностно равнище заради обхвата и ефекта от предлаганото действие.*

Третата алинея на чл. 5, в която се прокламира, че действията на общността „не превишават необходимото за постигането на целите на този договор“, закрепва в първичното право принципа на пропорционалността, чиято природа го свързва тясно с принципа на субсидиарността.

В ал. 2 се проявява второто лице на двуликия Янус – нормативното. Имаме пряко позоваване на принципа на субсидиарността, но освен него имаме и дефиниран механизъм, макар и наистина дефиницията му да е твърде широка. Впоследствие тя постепенно е конкретизирана (междуинституционално споразумение, протокол в ДЕС-Амстердам, протокол в „европейската конституция“, протокол към Лисабонския договор).

От гледна точка на правната техника това определено е норма, а не принцип. При това е специфична от гледна точка на юридическата техника норма – тя е презумпция.

*Презумпциите* служат основно за две неща: на първо място затвърждават вероятното и обичайното състояние на нещата и на второ – обръщат доказателствената тежест.

Какво означава съждението за чл.5, ал.2 като презумпция? Неговата редакция поставя акцента върху негативната субсидиарност,

т.е. действието от страна на държавите членки е правилото/обичайното, а действие от страна на Общността – изключението. До това изключение се стига при кумулативното наличие на две условия – предлаганото действие да не може да бъде ефективно постигнато на национално ниво и в същото време да може да бъде постигнато на общностно. Освен това имаме два допълнителни ключа – качествен (да действа ли?) и количествен (колко да действа?), изразени съответно от „само ако“ и „доколкото“. Т.е. ако трябва да се действа на общностно ниво, нужно е ЕК да доказва това – дали и колко. Към настоящия момент това е част от задълженията ѝ с оглед на поверената ѝ законодателна инициатива – всяко предложение за законодателен акт трябва да бъде мотивирано от гледна точка на спазването на принципа на субсидиарността и пропорционалността. За държавите членки подобно изискване няма и това е логично.

Погледнато дотук, изглежда, че държавите имат предимство спрямо ЕК в конкурентната борба за правото на действие. Така *изглежда*.

Трудностите при прилагането на субсидиарността предстоят след еуфорията от ДЕС (доколкото референдумите в Дания и Франция, а и конституционното дело в Германия са „еуфория“) и са от съвсем практическо естество.

### **II.3. „Управлението“ на субсидиарността**

Съблюдаването на принципа на субсидиарност е вменено в отговорност на всички институции на Общността. Логично е обаче тежестта на тази отговорност да бъде доста различна, имайки предвид нееднаквата роля, която играят те в законодателния процес.

#### **II.3.1. Комисията**

Заради правото си на законодателна инициатива най-важна при съблюдаването на спазването на принципа е функцията на Европейската комисия. Имайки предвид мястото на Комисията в институционалния триъгълник – изразител на интересите на самата общност,

логично е да се предположи, че нейното желание ще е да разглежда субсидиарността от нейната „позитивна“ страна.

Комисията трябва да представя експозе на мотивите за всяко свое предложение, което да съдържа детайлно обяснение относно аспектите, отнасящи се до субсидиарността. На нея също така е възложено изготвянето на ежегоден доклад, касаещ субсидиарността, който да бъде представян пред Европейския съвет и Европейския парламент<sup>13</sup> чрез посредничеството на Съвета по Общи въпроси на ЕС.

### **II.3.2. Съветът**

На него също е отредена значима роля при съблюдаването на принципа на субсидиарност. Логически функцията му трябва да е в противовес на Комисията, тъй като по дефиниция е защитник на националните интереси, т.е. на „негативната“ субсидиарност.

В рамките на проучванията на законодателните предложения на Комисията Съветът трябва да включва и част, посветена на субсидиарността. При извършването на този „тест за субсидиарност“ Съветът използва като отправна точка мотивите на Комисията за внасянето на законодателното предложение. В същото време, ако Съветът внася изменения в предложението на комисията, те на свой ред също трябва да са съобразени с приложението на субсидиарността. „Тестът за субсидиарност“ се извършва от компетентния по разглежданите въпроси състав на Съвета, а Съветът по Общи въпроси е натоварен с изготвянето на ежегоден доклад, подобен на този на Комисията, който се прилага към него.

Междуинституционалното споразумение, сключено от Комисията, Съвета и Европейския парламент, конкретизира процедурните въпроси, свързани с упражняването на правомощията им в светлината на приложението на принципа на субсидиарността.

---

<sup>13</sup> Докладът, който е изготвен за пръв път още през 1993 г., носи наименованието „Better lawmaking“.

### III.1. Субсидиарността отдолу

Разглеждана отдолу, subsidiарността се схваща като възможността на държавата членка да „удържа“ въпроси от сферата на поделена компетентност в своята законодателна власт.

Заради действието на примата на общностното законодателство не могат да бъдат приемани национални мерки, които са в противоречие с общностното законодателство<sup>14</sup>, а дори и това все пак да се случи, приложението им ще бъде блокирано. Следователно, за да постигне целта си, конкретната държава трябва да възпира законодателната амбиция на общностно ниво. Това може да стане по два начина – първо, преди да е готов крайният продукт на законодателния процес (политически контрол, предварителен) и на второ, след като тази възможност е пропусната (юридически контрол, последващ).

#### III.1.1. Юридически контрол

Делата, свързани с въпроси, касаещи subsidiарността, са допустими. Имат за основание *липса на компетентност* от страна на институциите на общността.

Съдебният контрол на прилагането на принципа на subsidiарност е оръжие в арсенала на държавите членки, т.е. обслужва отрицателната subsidiарност и има за цел да „сдържа“ експанзията на общностното действие в сферите на конкурентна компетентност.

Съдът, за разлика от други случаи, обаче проявява нехарактерна за него „скромност“. Оказва се, че принципът, така както е дефиниран в чл. 5 – политически твърде удобно, поставя много трудности

---

<sup>14</sup> Именно поради тази причина анализът на законодателния процес във вътрешен план би бил ненужен. Както те подчертано по-нагоре в текста, задължение на Европейската комисия е да мотивира предлагания от нея акт със съответствие с принципа на subsidiарност.

Това обяснява и защо в Закона за нормативните актове subsidiарността не е спомената по име. В законодателната ни процедура обаче се изисква анализ на съответствието с правото на ЕС, който е част от мотивите към законопроекта (чл. 8, ал. 2, т. 5 ЗНА).

при практическото си приложение и още повече при евентуален съдебен контрол.

За решение по въпрос, свързан със субсидиарността, Съдът би бил принуден да прави прекалено сложни преценки относно *наличието на проблем*, който се нуждае или не от решаване на общностно ниво; *възможностите* за неговото решаване на ниво държава членка/държави членки и съответно Общност, както и тяхното съпоставяне; *ефективността* при упражняване на респективната възможност на действие – на държавата или Общността.

При произнасянето си той няма да е изправен пред характерния за една конституционна юрисдикция спор относно *границите на компетентността и нейното разпределяне*, а относно *ефективността* на нейното евентуално упражняване на общностно ниво.

На последно място, като възможно обяснение за нежеланието на СЕО да се заеме с по-активен контрол на спазването на принципа на субсидиарност може да се отбележи трайната му практика, насочена към задълбочаване на интеграцията, а не нейното фрагментиране.

### III.1.2. Политически контрол

Освен юридическия контрол е предвиден и *политически*. За разлика от правния, който е последващ, политическият е предшествашо предложението за приемане на общностен законодателен акт.

Според сега действащата правна база възможностите на политическия контрол са доста ограничени.

На първо място това е така, защото основният канал, по който националните парламенти – а те, поне формално, разполагат с максимална легитимност, могат да контролират законодателния процес на общностно ниво е чрез контрола, упражняван над националните правителства.

Например в България според ПМС 85/2007, което установява механизма за координация по европейските въпроси, повтаряйки разпоредбата на чл. 105, ал. 4 от Конституцията на България, Министерският съвет (МС) информира предварително Народното съ-

бране (НС) и дава отчет за своите действия винаги, когато участва в разработването и приемането на актове на ЕС.

От 2007 г. в Правилника за организацията и дейността на 40 Народно събрание<sup>15</sup> има нова глава 10 – „Парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на ЕС“, която създава известна организация: след като получи от МС неговата *Годишна програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз*, в едномесечен срок парламентът приема *Годишна работна програма на Народното събрание по въпросите на Европейския съюз* по предложение на парламентарната комисия по европейски въпроси. Тя на свой ред бива изпратена до кабинета. Годишната работна програма съдържа списък на проектите за актове на институциите на Европейския съюз, по които Народното събрание осъществява наблюдение и контрол. Актовете се подлагат на обсъждане в Комисията по европейските въпроси, която внася при председателя на парламента своя доклад, а той го изпраща до МС.

Накратко, механизмът включва размяна на книжа с цел взаимно информиране, с което парламентарният контрол – доколкото тук е очаквана някаква специфична форма, е изчерпен<sup>16</sup>.

### *III.1.2.1. Ница – днес*

Към настоящия момент подобна е и възможността за политически контрол, предвидена от специалния Протокол относно ролята на националните парламенти.

---

<sup>15</sup> Правилник за организацията и дейността на Народното събрание.

<sup>16</sup> За сметка на това на администрацията на Народното събрание са поверени известни функции, свързани със субсидиарността. Още в чл. 2 в Правилника за работа на администрацията на НС е записано, че тя трябва да се ръководи от членството в ЕС и субсидиарността (чл. 2, ал.4), които от редакцията на разпоредбата изглежда са разбирани като ръководни насоки на дейността на НС. На отдел „Парламентарна библиотека и проучвания“ е поверено извършването на „парламентарни проучвания и специализирани анализи в направления: съвременен парламентаризъм; национално законодателство, европейско законодателство и субсидиарност; анализ на прилагането на законодателството, на неговото социално въздействие и на резултатите от парламентарния контрол“.

Неговият основен текст е разделен на две части, озаглавени съответно *Информация за националните парламенти на държавите-членки* и *Конференция на комитетите по европейските въпроси*.

На Конференцията (КОСАК) е дадено правото „да представя пред Европейския парламент, Съвета и Комисията всички становища, които счита за необходими, относно законодателните действия на Съюза, по-специално във връзка с прилагането на принципа на субсидиарността, пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и до въпроси, свързани с правата на човека“.

В същото време протоколът изрично подчертава, че становищата на КОСАК по никакъв начин не обвързват националните парламенти и не предопределят тяхната позиция.

#### *III.1.2.2. Лисабон – утре*

Лисабонският договор увеличава значително възможността на националните парламенти да упражняват контрол над спазването на принципа на субсидиарността, като в същото време разширява и кръга на случаите, при които може да бъде сезиран СЕО.

С новия *Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността* е вменено като задължение на Комисията да изпраща законодателните си предложения *едновременно* на държавите членки и на законодателя на съюза, а веднага след приемането им законодателните резолюции на Европейския парламент и позициите на Съвета също трябва да бъдат изпратени на националните парламенти.

Тези разпоредби са възпроизведени и в *Протокола за ролята на националните парламенти в Европейския съюз*. Неговият чл. 4 добавя още няколко детайла относно ролята на националните парламенти в европейския законодателен процес.

Така от момента на предаване на проекта за европейски законодателен акт на националните парламенти започва *осемседмичен срок*, преди изтичането на който законопроектът не може да бъде включен в дневния ред на Съвета. Освен това между включването му в дневния ред и приемане на позиция по него трябва да минат

*десет дни.* Дневният ред и резултатите от заседанията на Съвета, включително и протоколите от заседанията, в които Съветът обсъжда проекти за европейски законодателни актове, се изпращат директно на парламентите на държавите членки едновременно с изпращането им до техните правителства, постановява чл. 5.

Връщайки се отново на Протокола относно субсидиарността, трябва да се отбележи, че и тук е запазено вече съществуващото изискване проектите за европейски законодателни актове да се мотивират от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността, като аргументите се позовават на качествени критерии и когато е възможно – на количествени.

Чл. 6 и 7 на протокола третират *stricto sensu* политическия контрол за спазването на принципа на субсидиарността. Новостта тук е т.нар. *механизъм за ранно предупреждение* (станал известен като „жълт картон“). Така на всеки национален парламент или камара на национален парламент е дадено правото в *осемседмичен срок* от получаване на предложението за европейски законодателен акт да отправи до председателите на Съвета, Комисията и Европейския парламент *мотивирано становище*, в което се твърди, че принципът на субсидиарност не е бил спазен.

Европейският парламент, Съветът и Комисията са задължени да *вземат предвид* становищата на националните парламенти. Нещо повече, ако становищата, в които се твърди, че принципът на субсидиарност не е бил спазен, са поне 1/3 от общия брой гласове – всеки парламент разполага с по 2 гласа, разпределени в зависимост от парламентарната система, така че в двукамарните парламенти всяка камара има по един глас – проектът за европейски законодателен акт трябва да бъде преразгледан.

Задължението за преразглеждане на акта обаче не влече автоматично задължение за *неговата промяна*, напротив, институцията, от която излиза предложението за европейски законодателен акт, може да поддържа проекта. Тя все пак може да реши да го промени или пък съвсем да го оттегли.

Тук е предвиден по-малък праг – 1/4, за актове, внесени на основание на чл. 76 (Пространство на свобода сигурност и правосъдие) и



по-голям – 1/2, за актове, които се приемат по обикновената законодателна процедура, както вече се нарича процедурата по съвместно взимане на решение. Новият протокол дефинира механизма, за разлика от този, приложен към Договора за създаване на Конституция за Европа. Ако ЕК сметне въпреки тези 1/2 или повече мотивирани становища на националните парламенти да поддържа проекта, тя на свой ред защитава избора си – отново с *мотивирано становище*.

Преди първото четене *ЕП и Съветът вземат отношение* дали законодателното предложение е съвместимо с принципа на субсидиарност, претегляйки мотивите на националните парламенти и на Комисията. Разглеждането на законодателното предложение се прекратява, ако се постигне мнозинство над 55% от гласовете в Съвета или мнозинство от действителните гласове в ЕП.

Това е ново и е важно, защото всъщност дава достъп до „червения картон“ на националните парламенти. Този достъп е непряк – минава през мнозинство в Съвета или ЕП, но все пак е развитие във възходяща посока на възможностите, които националните парламенти имат дори спрямо „европейската конституция“, която сама по себе си засилваше ролята им немалко.

Чл. 8 на Протокола отново постановява, че Съдът е компетентен да се произнася по искове за нарушение на принципа на субсидиарността, макар категоричността да е само по отношение на процедурата по отмяна на неправомерни актове (контрол за законосъобразност), а не и производството по преюдициални запитвания.

Новото в случая е, че СЕО може да бъде сезиран не само от държава членка, но и нейната помощ и съобразно вътрешния ѝ правов ред, от националния ѝ парламент или от негова камара.

Възможност да сезира Съда относно нарушаването на принципа на субсидиарността от европейски закон получава и Комитетът на регионите. Възможността му обаче логично е ограничена само до такива законодателни актове, за чието приемане конституцията предвижда неговото консултиране.

## Заклучение

В настоящия текст бе представена субсидиарността в контекста на общностното право – в проявлението ѝ на правен принцип и правна норма, регулираща упражняването на поделените между държавите членки и ЕС компетенции.

На пръв поглед изглеждаше, че формулировката ѝ е „защитна“ спрямо тях – т.е. затвърждава негативната субсидиарност. След анализ на конкретните възможности обаче бе изяснено – с оглед на спецификата на общостния правен ред (и най-вече приматът, с който се ползват неговите норми), че държавите не са в толкова благоприятна позиция при противопоставянето между техните законодателни възможности и законодателните възможности на по-високото ниво.

Тяхната роля е по-скоро защитна – те са принудени да „сдържат“ общностното законодателство, като в опита да си правят това могат да използват два отделни (по вид и по време на приложение) способа – политически контрол и юридически контрол.

За да бъде пълно изследването на субсидиарността като механизъм, нужно е върху нея да се погледне и от противоположната гледна точка – как изглеждат възможностите за законодателно действие от позицията на общностните институции. Тази проблематика ще бъде изяснена в нарочно изследване, каквото трябва да бъде посветено и на ролята на Съда на Европейските общности.

## ЛИТЕРАТУРА

Учредителните договори на ЕО и ЕС; ревизиите от Амстердам и Ница; Конституцията за Европа, С., 2005.

Постановление на Министерски съвет № 85 от 17 април 2007 г. (<http://www.mfa.bg/bg/files/pdf/PMS%2085.pdf>)

Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (<http://www.parliament.bg/?page=app&lng=bg&aid=6>)

Bull. EC 10–1992

Bull. EC 12–1992

- CONV 71/92 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00071-c1en2.pdf>)  
55 най-важни решения на Съда на европейските общности, С. 2007.
- Ташев, Р. *Обща теория на правото*, С. 2007.
- Cloos, J. et al. *Le traité de Maastricht: Genuse, analyse, commentaires*, Bruxelles, 1994.
- Emiliou, N. *Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf?* – In: O'Keefe, D. and P.M. Twomey (eds.) *Legal Issues of Maastricht Treaty*, Bath, 1994.
- Endo, K. *Subsidiarity and its enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe* ([http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01\\_24.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01_24.pdf)).
- Shilling, Th. *Subsidiarity as a Rule and a Principle or: Taking Subsidiarity Seriously*, 1995 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>)
- Tizzano, A et Daniel Vignes. *Code de l'Union européenne*, Bruxelles, 1996.

## ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ДЕФЕКТИ ПРЕД РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПРОГРАМА ФАР ЗА РАЗВИТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ

Десислава Христова

ФАР или ФАРС<sup>1</sup>

„Политическа воля има, но системата не работи“<sup>2</sup>

**Institutional Deficiencies in the Implementation of the PHARE Pre-accession Program for Civil Society Development in Bulgaria – by Dessislava Hristova<sup>3</sup>**

The article focuses on the EU PHARE pre-accession programme for Civil Society Development in Bulgaria as a key precondition to develop a capacity in civil society to manage EU structural funds and be a partner and actor in EU policy-making. Rather than being an agent of institutional change, the programme implementation confronts informal constraints and institutional resistance that leads to distortions in the initial objectives and in the expected outcomes.

The text illustrates deficiencies in civil society development in Bulgaria through analysis of the programme administrative design and defects in implementation. The article explores how the regulations and specific instructions of PHARE on civil society development are interpreted and perceived by the different actors of the Bulgarian public administration involved and the beneficiary NGOs. The over-centralised institutional setting of the programme combined with mismanagement results in diverse and inconsistent performance, strategic deficiencies, and delivery shortfalls.

---

<sup>1</sup> Портал Европа: „PHARE“ ИЛИ... ФАРС?“ – <http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=12907&category=107> посетен на 14.11.2008 г.

<sup>2</sup> В. Дневник: Интервю с Катрин Дей: „Правим само това, с което България предварително се съгласи“ – [http://www.dnevnik.bg/evropa/novini\\_ot\\_es/2008/11/28/590414\\_katrin\\_dei\\_pravim\\_samo\\_tova\\_s\\_koeto\\_bulgariia/](http://www.dnevnik.bg/evropa/novini_ot_es/2008/11/28/590414_katrin_dei_pravim_samo_tova_s_koeto_bulgariia/) посетен на 28.11.2008 г.

<sup>3</sup> *Dessislava Hristova* is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University /Bulgaria/. Her academic interests refer to the process of civil society's development in Bulgaria in terms of both - preconditions for influence and participation in public policy-making as well as an actor in the process of Bulgaria's integration in the EU. e-mail: [dessichristova@gmail.com](mailto:dessichristova@gmail.com)

## 1. Обосновка и проблемна ситуация

Повече от две години след присъединяването към Европейския съюз България не съумява да се възползва ефективно от предоставените средства от структурните фондове. Невъзможността да се генерира обществен резултат остава един от основните проблеми пред управлението на предприєдинителните програми и този кризисен ефект при провеждането на публични политики у нас е обект на постоянни критики от страна на Европейската комисия. Това подменя целите на развитие и резултатите се измерват с усвояването<sup>4</sup> на средства. Регионалната политика на ЕС цели да подкрепи социалното и икономическото сближаване между отделните държави и региони в ЕС<sup>5</sup>. Тя е израз на социална солидарност между държавите членки и ползва средства от общностния бюджет. Използването на тези средства е в пряка зависимост от работата и ефективността на държавната администрация, местните власти, неправителствените организации (НПО) и бизнеса. Постигането на положителен резултат от структурните фондове изисва капацитет за изпълнение на сложен процес на програмиране, управление, изпълнение, мониторинг и оценка. Изграждането на подобен механизъм за управление на структурните фондове в страните от Централна и Източна Европа<sup>6</sup> се подготвя от предприєдинителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД. Мониторинговият доклад на ЕК<sup>7</sup> от 23.07.2008 г. дава фактологическото основание за спиране акредитацията на две от изпълнителните агенции в България – в Министерство на финансите и Министерство на регионалното развитие и благоустройството, и преустановява средствата по предприєдинителните програми със заключението: *България не е в състояние да се възползва пълноценно от това подпомагане поради сериозни слабости в административния и съдебния капацитет на*

<sup>4</sup> В. Дневник: „Да се спъваш в един и същ камък“, Светломира Димитрова – [http://www.dnevnik.bg/evropa/comentari\\_analizi/2008/11/26/589802\\_da\\_se\\_spuvash\\_v\\_edin\\_i\\_susht\\_kamuk/](http://www.dnevnik.bg/evropa/comentari_analizi/2008/11/26/589802_da_se_spuvash_v_edin_i_susht_kamuk/) посетен 26.11.2008 г.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm)

<sup>6</sup> В останала част от текста ще се появяват под съкращението СЦИЕ.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/bulgaria\\_report\\_funds\\_20080723\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_funds_20080723_en.pdf)

*местно, регионално и централно равнище. Българската държавна администрация страда от голямо текучество на персонал, неприемливи заплати, които създават предпоставка за корупция, и остарели, централизирани процедури.*

Средствата по предприєдинителните програми са предвидени, за да се оказва подкрепа на България в областта на институционалните реформи и подготовката за ефективно използване на структурните фондове, защото те са основен ресурс за подпомагане на конкурентоспособността и социално-икономическото развитие на дадената държава членка. Идентифицираните проблеми във функционирането на държавната власт при употребата на предприєдинителните фондове поставят бариери пред осъществяването на ефективна регионална политика. Успешното използване на средствата от структурните фондове би означавало възможност на отговорните институции да гарантират обществена целесъобразност при усвояването на предоставените средства.

Неуспехите по осъществяване на предприєдинителните програми залагат сериозни предизвикателства за бъдещото управление на структурните фондове. Превръщането на дефектите в установени практики на управление би могло да доведе до следващи подобни ситуации и да лиши гражданите и отделните обществени сектори от ресурс за икономическо и социално сближаване.

Настоящата разработка въз основа на опита от приложението на програма ФАР за развитие на гражданското общество в България търси отговор на два основни въпроса: 1) какъв е потенциалът на ФАР да подпомогне развитието на гражданското общество и 2) какви са бариерите пред (не)възможността да се генерират заложените резултати на програмите.

ФАР е първият финансов инструмент за подпомагане на СЦИЕ. ФАР е предпоставка за изграждане на капацитет и способности за развитие, които да доведат до нов тип функциониране на държавната администрация и включване на гражданското общество като деятел в управлението на предоставените средства. Подкрепата по ФАР за гражданско общество има за цел да се създаде партньор на държавата за провеждане на публичните политики по модел на

ЕС. Липсата на този партньор в условията на развитието на България в началото на 90-те години, както и невъзможността той да се конструира ефективно по естествено исторически път предпоставя двоен дефект. От една страна, както анализът тепърва ще покаже, използваната у нас схема на управление на ФАР за развитие на гражданското общество демонстрира липсата на директни канали за взаимодействие с крайните бенефициенти и липсата на ефективно партньорство, а, от друга страна, мултиплицирането на подобни механизми е принципна пречка пред реално конструиране на гражданско общество. Разработеният у нас институционален модел и начинът на функциониране на програмата всъщност не я реализират, а на практика преформатират целите на програма ФАР за гражданско общество. Това преобразуване се разгръща в две насоки – за управление на оперативните програми на структурните фондове и за развитие на гражданското общество като партньор на държавната администрация за провеждане на публични политики.

Разработката си поставя следните задачи:

- Да се идентифицират потенциалните бариери пред процеса на изпълнение на програма ФАР.
- Да се обясни как изработеният модел на управление преформатира поставените цели, така че не генерира очакваният резултат.
- Да се установи какво се случва с процеса на децентрализация на механизма на управление на средствата по ФАР и каква е зависимостта между институционалния модел на централизирано управление, неговите особености на развитието и мултиплициране на дефектите при управление на оперативните програми.
- Да се идентифицират основните дейтели на развитието на гражданското общество чрез ФАР като институционален модел за провеждане на публични политики.
- Да се проследи дали ФАР е успешен пример за институционална промяна в България по посока изграждане на устойчив модел на провеждане на публични политики в партньорство с гражданското общество.

Авторът ще търси отговори на поставените задачи чрез синтез на резултатите от няколко проучвания, които включват:

- а) анализ на изградената институционална схема на управление;
- б) проведени полуструктурирани интервюта с 5 експерти от ЕК, имащи пряко отношение към реализацията на програмата у нас, 1 от външните оценители на програмата, 3 служители от държавната администрация и 10 представители от НПО, както и
- в) вторични данни от проект „Индекс на гражданското общество“, администриран от институт „Отворено общество“ – София.

## **2. Програма ФАР и развитието на гражданско общество в България**

Програма ФАР се създава през 1989 г. като отговор на събитията в СЦИЕ с основната цел да подпомага реконструкцията на икономиката във всяка от тези страни. Средствата се разпределят по обективни критерии (население, БНП и др.) и се отпускат под формата на грантови схеми. Програмата преминава през няколко етапа на развитие, докато се превърне в предприсъединителен инструмент. В самото начало е насочена към подкрепа за постигане на макроикономическа стабилизация, укрепване на промишлеността и селското стопанство и обществено-икономическото преустройство – изцяло в сферата на външните отношения и хуманитарната помощ. С ангажимента, поет към СЦИЕ за присъединяване<sup>8</sup>, и изработването на критерии за членство програмата се ориентира целево към изпълнение на посочените условия. Програма ФАР се пренасочва от оказване на техническо съдействие в проблемните области към подпомагане на процесите, свързани непосредствено с подготовката

---

<sup>8</sup> Този процес следва след като инструментът за асоцииране (Европейско споразумение за асоцииране) се оказва недостатъчен гарант за устойчивото развитие на СЦИЕ. Европейският съвет в Единбург през юни 1992 г. възлага на ЕК да изготви доклад за развитието на последващи мерки в отношенията ЕО–СЦИЕ. След формулирането на т.нар. Критерии от Копенхаген се взема решение за качествено нов тип сътрудничество, а именно присъединяване. Именно политико-икономическото състояние на СЦИЕ действа като сериозен катализатор за предприемане на проактивна политика на ЕО, както и за вътрешноконсолидиращи процеси в самата общност.



за присъединяване. „Партньорство за присъединяване“ задава нови процедури за осъществяването на програмата и поставя началото на програмиране по цели при изготвяне на националните програми – да се делегира посредством децентрализирана система към националните правителства и да се интегрира в националните бюджети като част от усилията за присъединяване.

Програмирането по ФАР съвместно с фондовете по САПАРД и ИСПА формира част от един цялостен подход, който подпомага страните кандидатки в подготовката им за присъединяване към ЕС и за успешно участие в използване на ресурса от структурните фондове. Партньорствата за присъединяване определят рамката за всяка държава кандидатка, като установяват общите приоритети, на които страната трябва да отговори в подготовката за присъединяване, и наличните за тази цел средства. Краткосрочните приоритети се определят въз основа на оценката в редовните доклади на Европейската комисия (ЕК) и в контекста на преговорите по присъединяването<sup>9</sup>.

След 1998 г. приоритетите за финансиране по ФАР се определят въз основа на „Партньорство за присъединяване“, съгласуван с всяка държава кандидат. В документа са идентифицирани основните слабости, както и мерките, необходими с цел доближаване към достиженията на правото на ЕС (*acquis communautaire*). В План 2000 Комисията предлага финансовият ресурс по програмата да се фокусира в две основни области – институционално изграждане и подкрепа за прилагане на общностното законодателство. От 2000 г. ФАР функционира съвместно с ИСПА и САПАРД като предприсъединителни програми, насочени към активна подготовка за членство. И трите инструмента са насочени по-специално към развитие на административен капацитет за участие в структурните фондове като пълноправни членове на ЕС. ФАР е подготвителна програма за бъдещото участие на България в Европейския социален фонд и Европейския

---

<sup>9</sup> Портал Европа: Методологически документи – Програмиране по ФАР <http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=519&category=221>, 31.03. 2009 г.

фонд за регионално развитие<sup>10</sup> – Оперативни програми „Административен капацитет“, „Човешки ресурси и регионално развитие“.

ФАР прилага специфичен подход на програмиране, който е основан на следните документи:

- Партньорство за присъединяване – рамката за отделната държава с общи приоритети и финансов ресурс. Краткосрочните приоритети се определят от оценката на Редовните доклади на ЕК.
- Национална програма за приемане достиженията на правото на ЕС – график за подготовка за присъединяване.
- Пътната карта и план за действие за укрепване на административния и съдебния капацитет.

Средствата по ФАР се отпускат в две основни направления – институционално изграждане за възприемане достиженията на правото на ЕС и изграждане на административния капацитет и инвестиционна подкрепа за ефективно прилагане на достиженията на правото на ЕС. Укрепването на институционалния капацитет е основно изискване към страните кандидатки, а инвестиционното изграждане е насочено към хармонизиране с изискванията на политиката на ЕС в областта на икономическото и социалното сближаване и подкрепа за постигане на критериите от Копенхаген на правителствения и неправителствения сектор<sup>11</sup>.

Държавите кандидатки сами определят приоритетите, за които им е необходимо съдействие в рамките на програмата и след договаряне с ЕК се подписват финансови меморандуми за сътрудничество за всяка финансова година. Този меморандум включва списък на всички проекти, които следва да бъдат изпълнени в рамките на приоритетните области, определени в „Партньорство за присъединяване“ на страната и в „Националната програма за възприемане на достиженията на правото на ЕС“.

---

<sup>10</sup> Шикова, И. и Р. Велинова (ред). Програмите на Европейския съюз: Опит и поуки, Европейски център за обучение „Лактеа“, София, 2005 г.

<sup>11</sup> What is PHARE: [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm)

Схемата<sup>12</sup> по-долу проследява етапите на развитие на програмата със съответните характеристики:

<b>Период на развитие</b>	<b>Основни характеристики</b>
1989–1992	Необходимост от подкрепа за възстановяване на производството Фокус върху техническа помощ
1993–1997	Необходимост от повече инвестиции Фокус върху демокрация и гражданско общество Липса на прецизно планиране и разход на средства Опит за въвеждане на средносрочно планиране и подход за програмиране
1998–1999	Фокус върху стратегията за присъединяване и прехвърляне на отговорностите за управление към националните държави – разработване на национални програми и многогодишно планиране
2000 – до изтичане на последния меморандум	Въвеждане на два нови инструмента за подпомагане на подготовката за присъединяване – ИСПА и САПАРД Фокус върху регионалното развитие чрез ФАР и подготовка за структурните фондове Нов подход на управление чрез децентрализация – прехвърляне на отговорност към националните администрации

<sup>12</sup> Heil Péter: PHARE in Hungary, The anatomy of a pre-accession aid programme, 1990–1999.

## Програмен цикъл

Публичните институции на държавата бенефициент изготвят списък с проектни предложения под формата на проектни фишове, които се изпращат до Европейската комисия за съгласуване. След консултации със съответните служби в Комисията се получава официалното становище за проектните фишове и препоръки за промени. След окончателното одобрение предложенията се предоставят от Националния координатор на помощта. Следва подписване на съответния финансов меморандум от правителството и ЕК, което е юридическата основа за изпълнение на програмата като правителствена политика на социално развитие към членство в ЕС.

Програмирането по ФАР се осъществява от правителствените екипи за отделните държави. Координаторът по ФАР за съответната държава изготвя финансовите предложения на базата на проектните фишове, представени от Националния координатор на помощта във всяка държава кандидатка. Проектните фишове следва да бъдат съставени от потенциалния бенефициент за съответното действие, в тесни консултации с координатора по ФАР.

По време на този процес бенефициентът следва да използва метода на логическата рамка, както е предвидено в стандартните формати на Комисията. Изработването на логическата рамка е процес, който изяснява проектните цели, входните ресурси, резултатите, рисковете и допусканията. Следователно тя трябва да бъде изготвена в сътрудничество с всички организации, засегнати от евентуалната реализация на програмата. Логическата рамка е основата за съставянето на проектния фиш<sup>13</sup>. Координаторът по ФАР трябва да осигури качеството на проектните фишове съобразно: основната цел за сектора (съответствие), индикаторите за постигане на целта (въздействие) и осъществимостта на поставените приоритети.

Прегледът на програма ФАР от 2000 г., осъществен от ЕК, се фокусира върху необходимостта от прехвърляне на отговорностите към държавите кандидатки в съответствие с реформата на структур-

---

<sup>13</sup> Портал Европа: Методологически документи – Програмиране по ФАР <http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=519&category=221>, 31.03. 2009 г.

ните фондове с Регламент 1266/1999 – т. нар. програмно-ориентиран подход. Новият подход на програма ФАР има за цел да осигури плавен преход към използване на структурните фондове на ЕС, който е основан на следните принципи:

- Развитие на програмен и административен капацитет;
- Многогодишно индикативно програмиране за цялата подкрепа;
- Прилагане на принципите на децентрализация<sup>14</sup>.

Децентрализираната система изисква предварително одобрение от Делегацията на ЕК. Основните принципи и участници при подготовката, изпълнението и наблюдението на програма ФАР са регламентирани с приетите през 2003 г. Процедурни правила. Определят се основни дейатели в процеса на управлението и връзките между тях. В състоянието на децентрализирана система ЕК чрез Делегацията в страната има роля за предварителен контрол на търговете и договорите.

Правилното управление на програмата изисква:

- Отпуснатите средства да се третират като структурна помощ с цел подобряване на социалното и икономическото развитие на държавата кандидатка.
- Териториално-административната структура на съответната държава да е подготвена за процеса на децентрализация, т.е. да са създадени съответните административни структури на национално, регионално и местно равнище и да разполагат с капацитет за дългогодишно програмиране по отделни проектни фишове и меморандуми, както и да са създадени механизми за включване на основните партньори в осъществяването на поставените цели за социално-икономическо сближаване и институционално изграждане.
- Разпределянето и използването на предвидените средства да се случва по специфични правила и да се развиват умения за програмиране, контрол, осъществяване, мониторинг и докладване, което изисква подготвени експерти в администрацията и капацитет за развитие.

---

<sup>14</sup> Регламент на ЕС 1266/99 <http://minfin.bg/bg/page/81> – Основни документи.

- Осигуряване на ангажимент на всички обществени групи в процеса на консултации при програмирането и осъществяването.
- Осигуряване на среда за осъществяване на целите на развитие и сближаване с цел намаляване на икономическите и социалните различия – капацитет, който зависи и от правилата на действие, и от институционалната култура.
- Административни способности за многогодишно индикативно програмиране за цялата подкрепа.
- Прилагане на принципите на децентрализация при управлението.

Основните програми, които подкрепят гражданското общество в предприсъединителния период, са ФАР Аксес и Програма за развитие на гражданското общество. През 1992 г. програма ФАР развива компонент за подкрепа на НПО в СЦИЕ. Първоначално финансовата помощ се разпределя чрез многонационалните програми<sup>15</sup> Партньорство, Демокрация, Лиен и Аксес. Програма „Аксес“ е приемник на ФАР Лиен и Партньорство и демокрация, които през периода 1993–1999 финансират проекти на НПО. Целите на програмата се фокусират върху укрепване на капацитета и включването на НПО в процеса на вземане на решения и приемане на достиженията на правото и създаване на устойчива среда за развитие на гражданското общество<sup>16</sup>. За да се изпълнят политическите критерии от Копенхаген, програмата си поставя за цел да стимулира участието на българското общество в процеса на утвърждаване върховенството на закона и устойчивостта на демокрацията; да подкрепя деятелите на гражданското общество да се развиват като партньор на публичните институции. От държавите кандидатки се очаква не само да зачитат върховенството на закона, правата на човека и защита на етническите малцинства, но и да приложат тези принципи на практика, да се осигури устойчивост на гражданските организации с цел участие в

<sup>15</sup> Програмите се администрират директно от Европейската комисия.

<sup>16</sup> *Assessment of the European Union Phare Programmes, Thematic report on Civil society by OMAWS Consortium, 10 September 2001, Report S/ZZ/CIV/01004*

процеса на формиране на политики и хармонизиране и изпълняване на изискванията на достиженията на правото в предприсъединителния период, както и способност за успешно участие при използване на структурните фондове.

Според насоките за кандидатстване по програмата основна причина за съществуването на подобен ресурс за подкрепа на гражданското общество е необходимостта от активно участие на НПО като партньор на правителството и ефективен институционален инструмент за подкрепа и допълване на държавната политика в области, свързани със социална политика, опазване на околната среда, деца и младежи, интеграция на малцинствата, антикорупционни дейности, местно и регионално развитие, гражданско участие в процеса на вземане на решения и подобряване на диалога между социалните партньори. Програмата се фокусира върху укрепване на гражданското общество с цел подкрепа на демокрацията, върховенството на закона и правата на човека; подобряване на капацитета на сектора за участие във формирането на политики, промяна на подхода на работа с уязвимите групи и малцинствата, противодействие на корупцията, подпомагане на процеса на присъединяване в областта на околната среда, защитата на потребителите и социалната сфера, наука и образование<sup>17</sup>.

В програма ФАР за развитие на гражданското общество основни бенефициенти са организации, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, с основна дейност и седалище в България, които да са пряко отговорни за подготовката и управлението на дейностите, а не да действат като посредник.

Оценката на качеството на предложенията, включително и предложеният бюджет, се осъществява в съответствие с критериите за качествена оценка, разработени в матрица за оценка, по която работят оценителите. Има две основни групи критерии за оценка: критерии за подбор и за отпускане на безвъзмездна помощ. Критериите за подбор имат за цел да подпомогнат оценяването на оперативния и финансовия капацитет на кандидатите. Критериите за отпускане на безвъзмездна помощ позволяват да се оцени качеството на пода-

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/eulargement/jiche\\_projet/index.cfm](http://ec.europa.eu/eulargement/jiche_projet/index.cfm)

дените предложения по отношение на заложените цели и приоритети, така че да се изберат проекти, чрез които ще се повиши общата ефективност на тази покана за предложения.

Договарящата организация е Централното звено за финансиране и договаряне (ЦЗДФ) към МФ. Изпълнител по програмата е Консорциум от организации, а наблюдението се осъществява от ДЕК, Секторен комитет за наблюдение, секторен подкомитет за наблюдение и Управителен комитет към Министерството на външните работи (МВнР), който следи за техническото изпълнение на отделните програми.

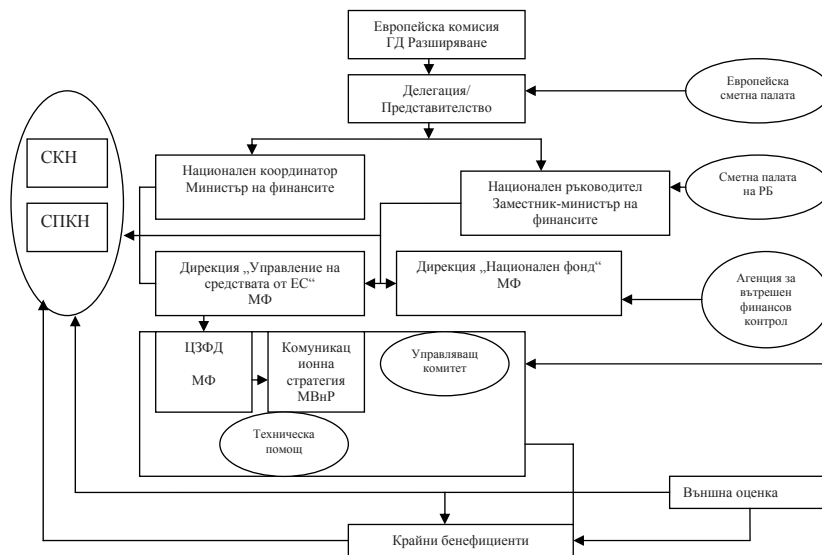
### **3. Институционалната схема**

Представената институционална схема очертава основните дейтели в процеса, както и връзките между тях. В целите на процеса на децентрализация този механизъм трябва да подготви съответната държава кандидатка за принципите на управление и изграждане на новите структури на регионалната политика. Въпросът, който възниква, е как тези участници ще гарантират децентрализация на управлението, когато основният процес се концентрира на равнище изпълнителна власт. Регионалното равнище на програмиране и управление в България – областните управи, са също част от структурите на изпълнителната власт с управител, назначаван от Министерския съвет<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Конституция на Република България, чл. 142, 143.





*Източник: Министерство на финансите и Министерство на външните работи*

Министерство на финансите има водеща роля в процеса на подготовка на Република България за присъединяване към ЕС, като министърът на финансите:

- координира програмирането, управлението, наблюдението и оценката на финансовата помощ, предоставяна на Република България по предприсъединителните финансови инструменти на ЕС;
- подписва финансовото споразумение, което е законовата основа на отношенията между ЕС и България за съответната програма;
- организира подготовката за ефикасното и правомерно управление на средства от Кохезионния фонд и Структурните фон-

дове на ЕС в съответствие с политиката на присъединяване на Република България към ЕС<sup>19</sup>.

ЦЗФД – изпълнителното тяло на системата за децентрализация, което отговаря за тръжните процедури, договарянето и плащанията по проектите. Натоварено е с подготовката и провеждането на публични търгове, сключване на договори и плащания по проектите за институционално укрепване и по други проекти, ако това е изрично предвидено във финансовите меморандуми. Техническото изпълнение на тези проекти се извършва от Старши програмен ръководител. Създава се през ноември 1998 г. на базата на Меморандум за разбирателство от 12 ноември 1998 г., като ЕК поема ангажимент за оперативните разходи в началния период – административни разходи, заплати, обучение за персонала, компютърна техника, телекомуникации – 0,9 млн. еку за 3 години с уговорката за постепенно прехвърляне към министерството на ангажимента по финансирането на това институционално развитие.

#### **Национален координатор на помощта (НКП) – министър на финансите**

- Отговаря за цялостната координация на национално равнище на средствата от предприсъединителните фондове на ЕС;
- Действа като единствен представител на Република България пред ЕК с оглед на цялостното планиране, програмиране и управление на финансовата помощ, предоставяна от ЕС;
- Подписва, след одобрение от Министерския съвет, годишните финансови меморандуми за средствата по ФАР за Република България;

---

<sup>19</sup> Концепция за преминаване към разширена децентрализирана система за изпълнение на проектите по програмите ФАР и ИСПА: <http://minfin.bg/bg/page/82>. След одобрението на Европейската комисия за преминаване към разширена децентрализирана система схемата е променена, макар в същността си и разпределението на отговорностите да остава подобна.

- В началото на всеки програмен цикъл съгласува приоритетите за подпомагане и процентно съотношение между отделните сектори със СЕИ;
- При изпълнение на своите функции НКП е подпомаган от дирекция „Управление на средствата от ЕС“ към Министерство на финансите.

### **Национален ръководител (НР) – заместник-министър на финансите**

1. Носи цялата отговорност за финансовото управление на средствата от ЕС, включително средствата по ФАР.
2. Назначава ръководител на програма във всяка изпълнителна агенция след консултация с НКП.
3. Сключва финансови споразумения, които подписва с всяка от изпълнителните агенции.
4. НР е заместник-министър на финансите, определен поименно от правителството, в чийто ресор е дирекция „Национален фонд“.

### **Ръководител на програма**

Назначаван от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите. Отговорен е за правилното финансово и административно управление на проекта, включително търгове, подготовка и заключителни процедури по договорите, за които ИА/ЦЗФД носят пълна отговорност.

### **Старши програмен ръководител**

Старшият програмен ръководител е служител с ранг Директор на дирекция, назначен от ресорното министерство или ИА, в чиито правомощия е организирането на техническото изпълнение на проектите.

Съвместен комитет за наблюдение (СКН) – върховен съвместен орган на българското правителство и ЕК за наблюдение и оценка, включващ Националния координатор на помощта, Националния

ръководител и представители на ЕК, който отговаря за оценката и контрола на програмите и проектите, финансирани със средствата на Програма ФАР и особено тяхното съответствие с целите, заложи в програмните документи и разпоредбите на Партньорство за присъединяване.

Секторен подкомитет за наблюдение (СПКН) – подкомитет, включващ Националния координатор на помощта, Националния ръководител, Ръководителя на програма на изпълнителна агенция и представител на Делегацията на ЕК в България. В случаите, в които за техническата страна на изпълнението е отговорно друго министерство или агенция в СПКН, участва и Старшият програмен ръководител.

Национален фонд – централен съкровищен орган, ръководен от Националния ръководител – заместник-министър на финансите и създаден в структурата на Министерство на финансите. Националният фонд отговаря за цялостното управление на средствата от ЕС и кореспондиращото съфинансиране за ефективно разходване на средствата и спазването на принципите за ефективно финансово управление.

Звено за изпълнение на проекти (ЗИП) или техническа помощ по грантова схема – помощна административна структура, отговорна за техническото изпълнение на проект към съответното държавно ведомство.

Управляващ комитет – колективен орган, създаден с цел консултации и обсъждане на междинни доклади от техническата помощ, към Ръководителя на програма, който по ФАР за развитие на гражданското общество е към Министерството на външните работи. Състои се от представители на граждански организации, но липсват ясни механизми за избор и последната дума за избора на представители е на ръководителя на програма (Директор на дирекция).

Дирекция „Управление на средствата от ЕС“ в Министерство на финансите – административна структура, която подпомага министъра на финансите в качеството му на Национален координатор на помощта и която действа като секретариат на СКН;

Сметна палата – отговаря за външния одит на програмите и средствата от ЕС и тяхното управление от държавните институции и крайните бенефициенти.

Агенция за държавен вътрешен финансов контрол – осъществява независим вътрешен одит на средствата от ЕС, предоставяни на България по предприсъединителните финансови инструменти.

Представената институционална архитектура следва ръководството на ЕК за децентрализирана система на изпълнение, което унифицира структурите на децентрализацията на управление на предприсъединителните програми за СЦИЕ, без да е съобразена с институционалната среда в държавите кандидатки. В случая със СЦИЕ, макар и индиректно, ЕК оказва влияние върху начина на изграждане, тъй като предварително задава модел и подход на управление<sup>20</sup>. За да изпълнят изискванията по глава 21 (регионална политика), държавите кандидатки трябва да се съобразят със съответната нормативна рамка на изграждане на районите на програмиране (NUTS) и да демонстрират капацитет за програмиране, което включва разработване на национален план за развитие, многогодишно програмиране, прилагане на принципа на партньорство (включване на регионалните актьори, социални и икономически дейтели и организации), последваща оценка и съответстваща оценка и контрол. Тези механизми на действие не са познати в тези страни, които нямат опит с подобен тип стратегическо планиране и изработване на качествени предложения с цел за развитие<sup>21</sup>.

Със създаването на ЦЗДФ и Национален фонд се променя институционалната схема на управление на ФАР. Ръководството за децентрализирана система на изпълнение е задължително за органите и агенциите, отговорни за управлението по ФАР. То съдържа подробни инструкции за институционалната схема, както и за процедурите на изпълнение. Изграждането на подобни структури, които да гарантират ефективност и резултати, поставя сериозни предизвикателства пред СЦИЕ, които паралелно с процеса на присъединяване реформират наследената централизираната комунистическа система и планова

---

<sup>20</sup> *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*, London: Palgrave, 2004 (Gwendolyn Sasse, James Hughes and Claire Gordon).

<sup>21</sup> Heil, Péter: PHARE in Hungary, The anatomy of a pre-accession aid programme, 1990–1999.

икономика. Методологията на ЕС за проектен принцип на изпълнение и управление е непознат за административните системи на СЦИЕ. Регионалните структури на управление и неправителствените дейатели, които имат важно значение за организацията и изпълнението на ФАР, практически отсъстват. ФАР функционира в „изкуствена“ институционална среда, която не се припознава от съответните национални публични институции като инструмент за реализация на техните интереси и се конструира по-скоро формално, отколкото реално. Причината е, че в рамките на предишните десетилетия държавните институции провеждат централизирано-разпоредителско (дискреционно) управление, в което няма място за партньорство с адресата на управлението. Казано накратко, новият модел означава загуба на власт и възникване на контрол върху държавните институции и поради това те не са заинтересовани от неговото реално функциониране. Новият подход по ФАР на децентрализация не подпомага подготовката за управление на структурните фондове, а поставя бариери пред развитието, защото механизмът не разрушава системата на предходния модел. Конструирани структури само формално следват правилата. Опасността от загуба на контрол върху инструментите за информация, консултиране и целеполагане прави тези структури особено ригидни и предполага затварянето на процеса и свръхцентрализирането на управлението и изпълнението на програмата.

На следващо място е важен въпросът за разбирането на принципите на децентрализацията. В Унгария, Естония, Словения и България структурите за управление се изграждат в рамките на държавната публична администрация без реално регионално звено на управление<sup>22</sup>. В Полша ефектите от реалната децентрализация на административната система са факт след реформите за самоуправление от 1999 г., когато се създават регионални власти, които се избират пряко и споделят отговорността за управлението. Макар в редовните доклади на ЕК това да не е основен извод, административно-териториалната децентрализация допринася за преодоляване

---

<sup>22</sup> *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*, London: Palgrave, 2004 (Gwendolyn Sasse, James Hughes and Claire Gordon).

на определени дефицити и изключването на основни групи при прилагане на децентрализирано управление.

Така изработеният модел е поставен за изпълнение от ЕК и би трябвало да гарантира управлението на ресурс за изграждане на капацитет у гражданското общество през структурите на националната, регионалната и местната власт с включване на основните социално-икономически дейатели на дадената страна. Децентрализацията предполага преминаването през междинен етап за подготовка на публичните институции за управление на структурните фондове по разширена децентрализация<sup>23</sup>. Програмата има за цел да насочи ресурс към неправителствения сектор като един от основните участници в процеса на развитие, но не само като получател на средства, а като деятел в използването им по предназначение. Защо това не се случва?

#### **4. Институционална промяна или подмяна?**

За да се отговори на този въпрос е необходимо да се въведат основни понятия за разбиране на паралелните процеси на присъединяване и преход, както и съответните резултати или липсата на такива. Необходимо е да се имат предвид следните фактори, които формират контекста на развитие на програмата и имат значение за крайния резултат: а) липсата на ясна стратегия от страна на ЕС по подпомагане на основните политически критерии и б) недостатъчното съобразяване с институционални особености на държавите кандидатки<sup>24</sup>, за които многогодишното програмиране и изгражда-

---

<sup>23</sup> Преминаване към разширена децентрализация (РД) е решение на съответното национално правителство. С Регламент 1266/99 на Съвета на ЕО се определят минималните критерии и условия, необходими за въвеждането на РД. Те се отнасят както до Националния фонд, така и до изпълнителните агенции по ФАР и ИСПА в отделните министерства. Минималните критерии третираят капацитета и възможностите на отделните структури, обучен персонал, умения и контрол и поемане на пълната финансова отговорност. Посочените критерии трябва да бъдат изпълнени от Националния фонд и изпълнителните агенции. ЕК дава акредитация за разширена децентрализация на 29.06.2007 г., която през февруари 2008 отнема.

<sup>24</sup> Оценки на ФАР: Supporting Enlargement – What Does Evaluation Show? Ex post Evaluation of PHARE support allocated 1999 – 2001, July 2007, MWH Consortium.

нето на капацитет за управление се изгражда в контекст на трайни невидими съпротиви.

Настоящият текст се фокусира върху причините защо този модел е бариера пред развитието на гражданското общество и пред осъществяване на институционална промяна в България. Моделът е еднотипен за СЦИЕ, но въпреки еднотипността на проблемите в изграждането и функционирането резултатите са различни<sup>25</sup>.

Характерно за промените в България е налагането на промяна отгоре и отвън, внос на чужди нормативни и институционални модели с опит да се промени традиционната българска среда<sup>26</sup>. Опитът за промяна на исторически и културно обусловени ценности, практики и устойчиви модели на „правене на нещата“ води до подмяна на предварително заложените цели. Институционалното инженерство по ФАР и резултатите за развитие на гражданското общество са пореден пример за това<sup>27</sup>. ФАР задава рамка на управление, която предполага реконструирането на практики, доказали се неуспешни, но устойчиви.

Поставянето на условия и отпускането на средства е управляван от ЕК модел. Основният инструмент на поставянето на условия е финансовият ресурс. Проблем обаче са не средствата, а уменията за ефективното използване на тези средства. Поставянето на условия отгоре (от страна на ЕС) води до формална институционална промяна – изграждането на нови структури (дори ЦЗДФ се изгражда със средства по ФАР), нов тип отговорност на отделни министерства и нови области на регулиране, създаване на нови структури и разпределяне на отговорност по нови правила. Хабитуализирането на тези правила и нововъдения обаче е ограничено от възможностите на институционалната промяна. Промяната има за цел съгласувана и синхронизирана трансформация на досегашните принци-

---

<sup>25</sup> PHARE Ex-post Evaluation (July 2007), *Supporting Enlargement – What does Evaluation Show?* MWH Consortium.

<sup>26</sup> Димитров, Г. (съст.) (2004) *Държавата срещу реформите*, Изток-Запад, С., 2004.

<sup>27</sup> Кабакчиева, П. Двуделият Янус – случаят САПАРД, *Политики* 04/09 [http://politiki.bg/?cy=105&lang=1&a0i=223107&a0m=readInternal&a0p\\_id=338](http://politiki.bg/?cy=105&lang=1&a0i=223107&a0m=readInternal&a0p_id=338)



пи към постигане на качествено ново състояние. Траекторията на тази промяна обаче зависи от политическата култура и наследените практики. Налице е постоянно напрежение между внесените формално-организационни правила и адаптиращите се към тях установени и рутинни ежедневни норми на поведение и практики. Институционалната промяна зависи от изхода между взаимодействието на формалните правила и неформалните ограничения<sup>28</sup> (култура, традиции и особености на средата), които характеризират развитието и функционирането на институциите.

Предходната система на комунизма оставя в наследство тотална централизация с единен източник на власт. Падането на предходния режим не премахва предходните институционални структури<sup>29</sup>. Макар формално променени, вътрешноинституционалният заряд и памет пазят неформалните механизми, които макар и невидими подменят правилата. В своето изследване Робърт Пътнам<sup>30</sup> и неговият екип проследяват изграждането на напълно нови регионални структури в Италия. Изводите показват пряката връзка между средата и историческите особености и начинът, по който институциите се конструират, а след това дават (или подменят) резултат. Традициите, историческите наславания или т.нар. неформални ограничения<sup>31</sup> определят хода и резултата на институционалната промяна. Институциите са набор от формални правила, неформални ограничения и механизми за тяхното принудително спазване<sup>32</sup>. Докато правилата могат да се променят с приемането на нормативен акт или стратегия за реформа, неформалните ограничения представляват средата, в която трябва да проработят тези правила.

Наследената свръхцентрализация противостои на стандартите и изискванията на ЕС, към които структурите се налага да се приспособяват. Създават се сложни институционални структури с недоизяснени и фрагментирани функции. Липсва кохерентна стратегия за цялостна

<sup>28</sup> Норт, Д. (2000) Институции, институционална промяна и икономически резултати, ЛИК.

<sup>29</sup> Старк, Д., Л. Бруст (2004). Постсоциалистически траектории, ИК „АМАТ-АХ“.

<sup>30</sup> Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*, Princeton University Press.

<sup>31</sup> Норт, Д. Цит. съч.

<sup>32</sup> Пак там.

институционална промяна, тя се случва на парче, в отделни ведомства, отгоре надолу като прилагане на поет нормативно ангажимент. Предишната свръхцентрализация е предполагала субординация и липса на реално делегирани правомощия. Приемането на Закон за държавния служител полага администрацията като независим от политическия кабинет субект. Това създава две отделни и взаимно-изключващи се цялости, което води до липса на координация между двете нива на управление, неясноти при програмиране и планиране, размиване на отговорността при вземането на решения. Политическият елит прехвърля отговорността за неефективността и липсата на резултати към чиновниците. Светът на бенефициентите остава отвъд и те нямат роля в цялостния процес. Управлението е капсулирано в определени структури и механизми, които блокират прозрачността, промяната и участието на други страни в процеса. Липсата на видимост и реално спазване на формалните правила прави неформалните отношения основен метод за взаимодействие.

Основните структури за управление и вземане на решения са в рамките на изпълнителната власт, като едноличен носител на отговорността е политическото ръководство в лицето на Министъра и заместник-министъра на финансите, без ясно разписан механизъм на контрол и отчет, а следователно – без механизъм, който да индуцира отговорност. Това затваря процеса в рамките на изпълнителната власт със съсредоточаване на ресурс в политическия кабинет на МФ, без възможности за пряко въздействие от останалите участници във формирането на политики.

Програмирането се осъществява основно на равнище централна държавна администрация, като само в някои програмни години е искано становище на областните администрации. Само два от проектите фишове по ФАР, на програма „за развитие на“ Гражданско общество се разработват чрез оценка на нуждите на неправителствения сектор и провеждане на една национална конференция. Архивите от тръжните процедури се пазят конфиденциално съгласно процедурните правила<sup>33</sup>. Документите, свързани с тръжни процедури по ФАР,

---

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical\\_guide/previous\\_versions/2003/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/previous_versions/2003/index_en.htm)

могат да бъдат предоставяни само на съответните одитиращи органи и контролиращите институции. Достъп до архива на ЦЗФД на външни неоторизирани лица е невъзможен с претекста, че ЦЗФД имат задължението и отговорността да съхраняват тези документи.

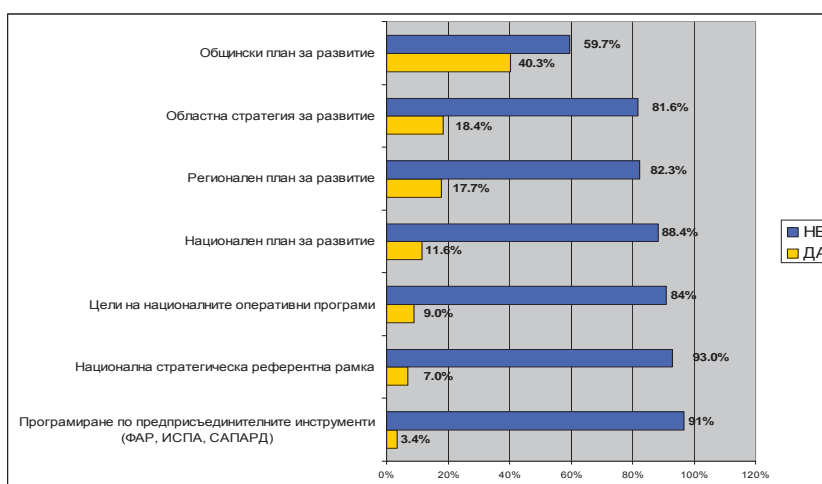
Липсата на прозрачност рефлектира и върху усещането за видимост и включване в отделните процедури в изпълнението на програмата. Повечето анкетирани смятат, че обявените конкурси не се популяризират достатъчно и управлението е недостатъчно прозрачно. Причините за отхвърляне на проектните предложения не са ясни и конкретни, което не помага на организациите да разберат причините за неодобрението.

## **5. Какво гражданско общество се развива чрез ФАР?**

Възможностите на ФАР за развитие на гражданското общество са органичени от идентифицираните дефекти в изграждането и функционирането на институционалната схема, чрез която се разпределят ресурси. Развитие на гражданско общество през държавната администрация подменя ролята на гражданското общество, а установената практика и модел на управление изгражда гражданско общество по поръчка – удобно за начина на функциониране на институциите и за легитимиране на техните дейности. Липсата на автентично гражданско общество в България предполага необходимост от усилия и ресурси за неговото развитие, но институционалният модел през централизираната тотална власт запазва статуквото и подменя възможностите. На мястото на гражданските организации се изграждат псевдограждански и клиентелистки структури, които само формално изпълняват функции на гражданско общество. Схемата на управление и участие на гражданските организации не се променя при управление на оперативните програми. ФАР за развитие на гражданското общество е първообраз на Европейския социален фонд, който в България се насочва по оперативна програма „Административен капацитет“ и „Развитие на човешките ресурси“. Управлението по тези програми отново е съсредоточено в изпълнителната власт – в отделни дирекции

на Министерството на администрацията и административната реформа<sup>34</sup> и в Министерството на науката и образованието.

Като партньор в управлението НПО участват в програмирането и планирането като членове на мониторингови или управителни комитети и като бенефициенти. В Чехия и Румъния например граждански организации участват като изпълнителна агенция по оперативните програми.



Източник: Институт „Отворено общество“ – София

Управлението на структурните фондове предвижда участие на НПО в процеса на програмиране и планиране на отделните документи. Изследването *Индекс на гражданското общество* на „Институт Отворено общество“ – София<sup>35</sup> показва изключване на граждански-

<sup>34</sup> [http://www.opac.government.bg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=8&lang=bg](http://www.opac.government.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=8&lang=bg)

<sup>35</sup> Изследването е по методология на СИВИКУС [www.civicus.org/csi](http://www.civicus.org/csi) за оценка състоянието на гражданското общество в България чрез представително, организационно (сред 155 организации) и експертно проучване.

те организации от този процес както за предприсъединителните инструменти, така и за отделните планове за развитие и референтна рамка. Що се отнася до участие в комитети за наблюдение на Оперативните програми – едва 6 % посочват положителен отговор.

Изключването на гражданските организации от процеса на консултации, програмиране и мониторинг, както и случаите на срстване на тези организации с държавната и местната власт подменя ролята на гражданското общество като участник в процеса на развитие<sup>36</sup>. Неправителственият сектор се превърна в нарицателно за „новия клондайк на властта“, „новият обръч от фирми“<sup>37</sup>. Проучване на Център за изследване на демокрацията „Престъпление без наказание“ представя НПО в България като нова схема за корупционни употреби. Според изследването 76 % от депутатите, 75% от министрите и председателите на държавни и изпълнителни агенции и над 90 % от кметовете на общини в България участват в управителните съвети на НПО. Изпълнителната власт е основен източник във финансирането на НПО. Парите, контролирани от правителството (от бюджета или от Европейския съюз) за НПО през 2008 г., са близо 40 % от цялото проектно финансиране през 2006 г.

Това не е пряка последица от ФАР за развитие на гражданското общество, а от начина на функциониране на системата на управление и администриране. Формално гражданските организации имат различни възможности за участие – в работни групи по Оперативните програми, Комитети по наблюдение, обществени и консултативни съвети, работни към Съвета по европейски въпроси, където директорът на съответната дирекция ги избира<sup>38</sup>, в обществени съвети към парламентарни групи на Народното събрание или при обсъждане на законопроект. Но реално се оказва, че механизмите за участие са неформални, неписани, невидими.

---

<sup>36</sup> В. Дневник: (Не)правителственият сектор – новият Клондайк за назначените във властта Георгиева, Св. – [http://www.dnevnik.bg/analizi/2008/07/01/521020\\_npravitelstveniiat\\_sektor\\_-\\_noviiat\\_klondaik\\_za/](http://www.dnevnik.bg/analizi/2008/07/01/521020_npravitelstveniiat_sektor_-_noviiat_klondaik_za/) от 01.07.2008 г.

<sup>37</sup> <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2648> – сс. 35 – Престъпление без наказание

<sup>38</sup> Симеонов К., М. Тодорова (2008). Възможности за гражданско участие във формирането на политиките ЕС.

В този смисъл чрез ФАР се задава рамката на неформалното „усвояване“ и конституиране на определено гражданско общество, която успешно се мултиплицира при Оперативните програми. Гражданско участие се гарантира при Комитетите за наблюдение по ПМС 182 от 21.07.2006, където поименно се изреждат организации, които участват<sup>39</sup>, а една от организациите е и бенефициент по ОПАК. Приложеният механизъм от ЕС за управление в децентрализирана схема и при структурните фондове подменя целите на развитието. Системно и без предварително съгласуване целия замисъл на програмите се подменя. Това рефлектира и при подкрепата на гражданското общество. Опосредяването на средствата за развитие през представения механизъм конструира устойчив механизъм на преформатиране на гражданското общество в инструмент за легитимиране на формални правила по неформален механизъм.

## **6. Подмяна на целите: „усвояване“ или развитие?**

Използването на средствата от структурните фондове крие рискове – не толкова от ниска усвояемост, а това целите да бъдат подменени и да не се генерира програмираният резултат<sup>40</sup>. Важна предпоставка за подготовка за успешно използване на средствата е наличие на капацитет в публичните институции, на отделните дейтели във формулирането и изпълнението на политики и програми за развитие. Структурните фондове са публичен ресурс за развитие и са основните финансови инструменти на политиката на икономическо и социално сближаване на ЕС. Структурните фондове оказват силно влияние върху националните публични политики. Въпросът е как да се създадат условия не за усвояване, а за използване на средствата ефективно. Една от целите на ФАР бе да подготви държавите кандидати за успешно управление на структурните фондове. Друг фрагмент от успешното използване е наличие на граждански организации

---

<sup>39</sup> <http://www.eufunds.bg/docs/182.pdf>

<sup>40</sup> Оценка на капацитета на неправителствените организации и бизнеса за участие в усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – доклад ПРООН и МРРБ.

с капацитет и възможности ефективно да участват в използването и да служат като коректив на процеса. ФАР не съумява да се справи с нито една от тези две основни задачи. Изградената „нова“ структура системно и непреднамерено се превръща в бариера пред възможностите за участие, създава предпоставки за непрозрачност и употреби на НПО за „усвояване“ на средствата. ФАР за развитие на гражданското общество е пример за институционална подмяна, което рефлектира върху функционирането на Оперативните програми и върху ролята на НПО като представители на гражданското общество.

Монополизацията на процесите от структурите на изпълнителната власт и изключването на основни дейатели от консултации, планиране и програмиране води до делигитимиране на целите на програмата и отгук подмяна на резултатите и на последващите програми по структурните фондове. Дефектите от изпълнението на ФАР се мултиплицират в управлението на структурните фондове. В множество процедури по оперативните програми е налице конфликт на интереси, неясноти в критериите на подбор и начин на изработване на нормативните документи<sup>41</sup>.

Институционалният модел на ФАР и механизмът на развитие на гражданското общество подменят автентичното развитие като конструират гражданското общество отгоре надолу. В този модел създател на гражданското общество се явява изпълнителната власт, която разполага с необходимите инструменти да си изгради свое „гражданско общество“ като компонент от рецептата на изпълнение на формални изисквания. Представената схема на управление е мимикрия на децентрализация и легитимира мимикрията на развитие на гражданско общество и публично партньорство.

---

<sup>41</sup> В. Дневник: „Отличници по конфликт на интереси“, Границка, Л. [http://www.dnevnik.bg/dnevnikplus/2009/02/15/675557\\_otlichnici\\_po\\_konflikt\\_na\\_interesi/](http://www.dnevnik.bg/dnevnikplus/2009/02/15/675557_otlichnici_po_konflikt_na_interesi/) от 16.02.2009 г.

В. Дневник: „Целта не оправдава средствата“, редакционен коментар [http://www.dnevnik.bg/analizi/redakcionni\\_komentari/2009/02/15/675679\\_celta\\_ne\\_opravdava\\_sredstvata/](http://www.dnevnik.bg/analizi/redakcionni_komentari/2009/02/15/675679_celta_ne_opravdava_sredstvata/) от 15.02.2009 г.

## ЛИТЕРАТУРА

- Димитров, Г. (съст.) (2004) Държавата срещу реформите, Изток-Запад, С., 2004.
- Норт, Д. (2000) „Институции, институционална промяна и икономически резултати“, ЛИК.
- Старк, Д., Л. Бруст (2004). Постсоциалистически траектории. ИК „АМАТ-АХ“.
- Шикова, И., Р. Велинова (ред.) (2005). Програмите на Европейския съюз: Опит и поуки. Европейски център за обучение „Лактеа“, София.
- Baker, R. ed. (2002) *Transition from Authoritarianism: The Role of Bureaucracy*, PRAEGER.
- Pridham, G. (2005) *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime change in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan (NY).
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Howard, M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press.
- Bailey, D., L. de Propris. *A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries*, Journal of Common Market Studies, 42 (2004), 1 (02), pp. 77–98.
- Sasse, G., J. Hughes, C. Gordon (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*, London: Palgrave.
- Кабакчиева, П. Двудикият Янус – случаят САПАРД, Политики 04/09 [http://politiki.bg/?cy=105&lang=1&a0i=223107&a0m=readInternal&a0p\\_id=338](http://politiki.bg/?cy=105&lang=1&a0i=223107&a0m=readInternal&a0p_id=338)
- Оценка на капацитета на неправителствените организации и бизнеса за участие в усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС – доклад на ПРООН и МРРБ, София, 2004.
- Симеонов К., М. Тодорова (2008). Възможности за гражданско участие във формирането на политиките на ЕС.
- Престъпление без наказание, Доклад на Център за изследване на демокрацията: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2648>
- Neil, P. PHARE in Hungary, *The Anatomy of a Pre-accession Aid Programme*, 1990–1999.
- Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21st June 1999 on „*Co-ordinating Aid to the Applicant Countries in the Framework of the Pre-Accession Strategy and Amending Regulation (EEC) No 3906/89*“.



- Documents on PHARE: Project Fiches, Memoranda on the programme, objectives  
[http://ec.europa.eu/enlargement/fiche\\_projet/index.cfm?page=15651&c=BULGARIA\(ARCHIVED\)](http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/index.cfm?page=15651&c=BULGARIA(ARCHIVED))
- Phare Assistance to Civil Society, Ex-Post Evaluation, Programmes covered: Access and Civil Society Development Programmes 2000–2002, 23 January 2007, MWH Consortium.
- Phare Assistance to Civil Society, Ex-Post Evaluation, Programmes covered: Access and Civil Society Development Programmes 2000–2002, 23 January 2007, MWH Consortium.
- PHARE Ex-post Evaluation (July 2007), *Supporting Enlargement – What does Evaluation Show?* MWH Consortium.
- What is PHARE: [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm)
- [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/decentralisation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/decentralisation_en.htm)
- Схема на управление по разширена децентрализация <http://minfin.bg/bg/page/82>
- [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50004.htm> – Преглед на програма ФАР
- Портал Европа: „PHARE“ ИЛИ... ФАРС? <http://www.europe.bg/htmls/page.php?id=12907&category=107> посетен на 14.11.2008 г.
- В. Дневник: Интервю с Катрин Дей: „Правим само това, с което България предварително се съгласи“ [http://www.dnevnik.bg/evropa/novini\\_otes/2008/11/28/590414\\_katrin\\_dei\\_pravim\\_samo\\_tova\\_s\\_koeto\\_bulgariia/](http://www.dnevnik.bg/evropa/novini_otes/2008/11/28/590414_katrin_dei_pravim_samo_tova_s_koeto_bulgariia/) посетен на 28.11.2008 г.
- В. Дневник: „Да се спъваш в един и същ камък“, Светломира Димитрова [http://www.dnevnik.bg/evropa/comentari\\_analizi/2008/11/26/589802\\_da\\_se\\_spravash\\_v\\_edin\\_i\\_susht\\_kamuk/](http://www.dnevnik.bg/evropa/comentari_analizi/2008/11/26/589802_da_se_spravash_v_edin_i_susht_kamuk/) посетен 26.11.2008 г.
- В. Дневник: „(Не)правителственият сектор – новият Клондайк за назначените във властта“, Георгиева, Св. – [http://www.dnevnik.bg/analizi/2008/07/01/521020\\_nepравитelstveniiat\\_sektor\\_-\\_noviiat\\_klondaik\\_za/](http://www.dnevnik.bg/analizi/2008/07/01/521020_nepравитelstveniiat_sektor_-_noviiat_klondaik_za/) от 01.07.2008 г.
- В. Дневник: „Отличници по конфликт на интереси“, Границка, Л. [http://www.dnevnik.bg/dnevnikplus/2009/02/15/675557\\_otlichnici\\_po\\_konflikt\\_na\\_interesi/](http://www.dnevnik.bg/dnevnikplus/2009/02/15/675557_otlichnici_po_konflikt_na_interesi/) от 16.02.2009 г.
- В. Дневник: „Целта не оправдава средствата“, редакционен коментар [http://www.dnevnik.bg/analizi/redakcionni\\_komentari/2009/02/15/675679\\_celta\\_ne\\_opravdava\\_sredstvata/](http://www.dnevnik.bg/analizi/redakcionni_komentari/2009/02/15/675679_celta_ne_opravdava_sredstvata/) от 15.02.2009 г.

## МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ<sup>1</sup> – ИНСТИТУЦИОНАЛЕН АВТОПОРТРЕТ

Екатерина Карамфилова

„Имах амбиции да стана *европейски* фермер. Наивник!  
Защото си мислех, че ако имам амбиция и качества, това е  
достатъчно, за да работя и да успявам. Не си давах сметка,  
че има *българска администрация* и български чиновници.  
Отидете, в което искате учреждение и поискайте документ,  
касаещ нашия бизнес. Ще ви дадат документ от 98-а годи-  
на! На другия ден идва друг и казва – това не важи! Пълен  
..., хаос! Искаме *правила!*“

Димитър Георгиев, фермер от Троян  
Из „Лица на отчаянието“, репортаж на „Панорама“ (излъ-  
чен по Канал 1 на БНТ на 19 септември 2008 г.)<sup>2</sup>

### **The Bulgarian Ministry of Agriculture and Food – Institutional Self- portrait – by Ekaterina Karamfilova<sup>3</sup>**

As an EU member-state Bulgaria is expected to make *legitimate* for the Bulgarian society *public policies* thus providing for the conditions needed for intensive socio-economic development. However, the first three years of membership experience testify to ineffectiveness of the membership which finds

---

<sup>1</sup> По-нататък в текста наименованието на Министерството на земеделието и храните се изписва със съкращението – МЗХ. При назоваването на други министерства са използвани следните съкращения: Министерство на външните работи – МВНР; Министерство на вътрешните работи – МВР; Министерство на здравеопазването – МЗ; Министерство на икономиката и енергетиката – МИЕ; Министерство на културата – МК; Министерство на правосъдието – МП; Министерство на транспорта – МТ; Министерство на образованието и науката – МОН; Министерство на труда и социалната политика – МТСП; Министерство на регионалното развитие и благоустройството – МРРБ; Държавна агенция за младежта и спорта – ДАМС.

<sup>2</sup> Източник: <http://infocenter.bnt.bg/content/view/full/2751>, посетен на 03.01.2009 г.

<sup>3</sup> Ekaterina Karamfilova is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University, Bulgaria. Her academic interests refer to policy science, and especially, to the institutional capacity of Bulgaria of making public policies as a stake for effective EU membership. e-mail: forsselle@abv.bg

*most direct expression* in the extremely low absorption rate of the EU granted public funds as well as in funds' misuse.

This case study considers the *deep problem* /hiding behind the above-mentioned external manifestation/ to be - *the lack of institutional capacity for public policy-making in Bulgaria's public sector government*, i.e. the lack of capacity for European integration, which is a process of public policy-making itself. Contrary to the explanation approach inherent to Bulgarian political elite - finding, accusing and punishing culprits for money abuse, - in the scientific perspective of *historical sociology* this article examines the structural logic in the behavior of participants in policy-making process as determined by the general character of social life which validates and even imperatively requires a certain kind of institutional behavior.

For the needs of the empirical analysis the notion of *institutional culture* was introduced – it is viewed as a specific manner of work in a given public institution carrying out the policy-making process. The institutional culture results from the structural and values' related aspects of the institutional environment in which policy is made. The empirical analysis of the institutional culture of the Bulgarian ministry of agriculture and food in making the Policy in the field of agriculture and development of rural areas reveals a systematic character of the institutional environment in which this very policy is made asking for this specific manner of working. However, this institutional environment *doesn't guarantee the public character of the policy-making process in this policy field* – on the contrary, it allows for the abuses found by the European Commission. Furthermore, and most important, it doesn't allow for the provision of due society oriented results needed for intensive socio-economic development and effective EU membership.

## **1. Обосновка на изследователския проблем**

Съвременният свят е изправен пред сериозни глобални предизвикателства – изостряне на суровинно-енергийния проблем, поява на нови глобални икономически играчи и засилване на конкуренцията помежду им, нарастване на цените на хранителните продукти, екологична криза и пр. (Шикова, 2008). На тях държавите, членуващи в Европейския съюз (ЕС), отговарят с *партньорство* в задълбочаването на *процес на европейска интеграция като предварително условие за изграждане на потенциал за развитие, в резултат на*

което ще стане възможно справянето с тези предизвикателства. Този процес се изразява в съвместната реализация на цели, които държавите членки постигат *заедно* по-успешно, отколкото самостоятелно – устойчиво развитие на икономическите дейности и висока степен на конкурентоспособност, повишаване на жизнения стандарт и на качеството на живот на техните граждани и т.н.<sup>4</sup> Съдържанието на целите не е случайно – те описват основните свойства на общества, способни да се справят с посочените глобални предизвикателства. Постигането на целите обаче е възможно само ако всяко от отделните национални общества, изграждащи ЕС, притежава способност да генерира темп на постоянстващо социално-икономическо развитие. Ето защо постигането на посочените цели – т.е. *ядрото на самия интеграционен процес* – се реализира чрез *партньорство* между държавите членки в договарянето на обществено-легитимни – *публични* – политики в рамките на институциите и органите на ЕО/ЕС и в обезпечаването на осъществяването им от *публичните* институции на държавите членки. *Обществено важните резултати от публичните политики създават ресурсите за дължимо и очаквано социално-икономическо развитие.* Следователно действителната способност – капацитет – на *основните обществени институции* на всяка държава членка да провеждат *публични политики* представлява условие за ефективност на процеса на европейска интеграция, поради което институционалният капацитет е и залог за справянето с посочените предизвикателства.

Членството на България в ЕС поставя изискването и тя да даде своя национален принос в *съвместното* постигане на целите на процеса на европейска интеграция. С други думи изисква способност (капацитет) и на българските публични институции да провеждат публични политики. Тригодишният опит на България като член на съюза<sup>5</sup> обаче не е повод нито за български, още по-малко за европейски оптимизъм. Отношенията между страната ни и ЕС, които, следва

---

<sup>4</sup> Целите на интеграционните процеси са посочени като задача на Европейската общност в чл. 2 от Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Рим на 25 март 1957 г., в сила от 1 януари 1958 г.

<sup>5</sup> Изследването е с актуалност към началото на 2010 г.

изрично да се подчертае, не са различни в типологически план на разглеждане от тези на Румъния и ЕС, дават свидетелства по-скоро за проблематичност, отколкото за ефективност на българското членство и дължим принос в реализацията на интеграционните процеси.

Неефективността на българското членство може да бъде илюстрирана с поредица от примери. Тук ще посочим някои от тях.

В Доклада на Европейската комисия от юли 2008 г. относно управлението на средствата от Европейския съюз в България<sup>6</sup> се казва следното:

*България среща трудности при много от тези програми (предприсъединителни програми ФАР, ИСПА и САПАРД и други финансови инструменти на ЕС – б. м. Е.К.) и трябва да покаже, че са създадени структури за стабилно финансово управление, които функционират ефективно. Административният капацитет е слаб. Освен това има сериозни твърдения за нередности, както и подозрения за измами и конфликти на интереси при възлагането на договори“ (с. 3). „България не е в състояние да се възползва пълноценно от това подпомагане (средствата, отпускани по финансовите инструменти на политиката за сближаване на ЕС – б. м. Е.К.) поради сериозни слабости в административния и съдебния капацитет на местно, регионално и централно равнище (с. 12).*

След поредица от ескалиращи забележки на Комисията и липса на резултати от страна на България стават факт и конкретни наказателни мерки срещу страната – временно спиране на финансиране по предприсъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД, отнемане на акредитациите на Централното звено за финансиране и договаряне (в Министерството на финансите) и Изпълнителната агенция „ФАР“ (в Министерството на регионалното развитие и благоустройството). Мерките на комисията кулминират в окончателното спиране на 220

---

<sup>6</sup> Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно управлението на средствата от ЕС в България от 23.07.2008 г, достъпен на [http://www.europe.bg/upload/docs/bulgaria\\_report\\_funds\\_20080723\\_bg.pdf](http://www.europe.bg/upload/docs/bulgaria_report_funds_20080723_bg.pdf), посетен последно на 29.01.2009 г.

млн. евро по програма ФАР в края на ноември 2008 г., което според комисаря по разширяването (О. Рен) „се случва за пръв път в ЕС“.

Ако зад горния пример може да бъде разпозната политическа заинтересованост на Комисията като основна институция на ЕС, защитаваща интересите на самия интеграционен процес, то неопровержимо доказателство за неефективност на членството на България представлява слабата ѝ способност за усвояване на целевите средства по политиката за сближаване на ЕС след присъединяването. България е на последно място в условната класация на държавите членки по дялово усвояване на предвиденото за съответната страна финансиране от ЕС<sup>7</sup>. Сравнение по този показател между страната ни и други новоприсъединили се източноевропейски държави (през първите три години на тяхното членство, т.е. в периода 2004–2006 г.) свидетелства за *значително изоставане* на България<sup>8</sup>. Точно това е белег за неефективност на членството поради следната причина – политиката за сближаване на ЕС има за цел да повиши потенциала на отделните национални общества, изграждащи ЕС, за пълноценно участие в процеса на интеграция, изразяващо се както в извличане на ползи от него, така и в даване на собствен дължим принос в постигането на общосподелените цели на интеграцията. Ниските стойности на усвоените средства по тази политика са, в крайна сметка, показателни за също така слабото повишаване на потенциала за интеграция на България, а оттам и на ефективността на самото членство. Ето защо зад неефективността на членството, намираща непосредствен *външен*

---

<sup>7</sup> „Към началото на 2010 г. по седемте оперативни програми са изплатени близо 208 млн. евро. ... Усвояването на средствата е едва 2,6 % за три години (от общо близо седемте милиарда евро, предвидени за България по политиката за сближаване на ЕС в периода 2007–2013 г. – б. м. Е.К.).“

Източник: „България последна в ЕС по усвояване на еврофондове“, статия във в. „Труд“ от 15.01.2010 г., достъпна на: <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=344352>, посетен последно на 17.01.2010 г.

В. „Труд“ цитира изказване на Жан-Мари Сейлер, директор в Главна дирекция „Регионална политика“ в Европейската комисия.

<sup>8</sup> За сравнение вж. изследването „Структурни фондове на Европейския съюз – практики от новите държави членки“ (2007), изготвен от Европейски център за обучение Лактеа по поръчка на Института по публична интеграция и европейска интеграция.

*израз* в неспособността за усвояване на предвидения за страната ни ресурс за развитие, се крие *същинският проблем* за неспособността да се използват възможностите на членството за социално-икономическо развитие.

Примерите в подкрепа на твърдението, че българското членство в ЕС е проблематично, могат да бъдат продължени. Такива са още:

- включените в Договора за присъединяване на страната към ЕС предпазни клаузи, които да бъдат задействани с цел предпазване на интеграционните процеси от сътресения, в случай че страната ни се окаже неспособна да изпълнява поетите по силата на договора ангажименти;
- обвързването на членството на страната от 01.01.2007 г. с механизъм за сътрудничество и проверка, предназначен да отразява и оценява напредъка на България в борбата с корупцията и организираната престъпност, които според комисията „заплашват функционирането на вътрешния пазар в ЕС“<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Тази оценка дава комисията в мониторинговите доклади относно степента на готовност за членство в ЕС (изготвяни в периода 2005–2006 г.). Макар и в доклада от септември 2006 г. тя да препоръчва членство на България от 1 януари 2007 г., «пазителката на интересите на Общността» се ангажира със създаването на споменатия механизъм за сътрудничество и проверка в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Механизмът е въведен и по отношение на Румъния.

Същността на механизма се състои в обособяването на показатели, по които Комисията отчита извършеното от България, за да прецени напредъка ѝ в посочените области. Извършеното бива отчетено (през февруари на всяка календарна година) и оценено (през юли на всяка календарна година) в т. нар. Доклади за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка.

Ето какво се казва в оценъчния доклад от 23 юли 2008 г.: България среща трудности при много от тези програми (предприсъединителни програми ФАР, ИСПА и САПАРД и други финансови инструменти на ЕС – б. м. Е.К.) и трябва да покаже, че са създадени структури за стабилно финансово управление, които функционират ефективно. Административният капацитет е слаб. Освен това има сериозни твърдения за нередности, както и подозрения за измами и конфликти на интереси при възлагането на договори“ (с. 3 на доклада). „България не е в състояние да се възползва пълноценно от това подпомагане (средствата, отпуснати по финансовите инструменти на политиката за сближаване на ЕС – б. м. Е.К.) поради сериозни

- протестите на българските фермери през 2008 и началото на 2009 г. заради трудностите – дори невъзможност за бизнес, – които създават на тяхната икономическа дейност спрени средства по програма САПАРД<sup>10</sup>;
- индексът на глобална конкурентноспособност на България, който е по-нисък от този на страни извън ЕС, като Украйна, Мароко и Колумбия, като нито една друга държава член на ЕС не попада в класацията след страната ни<sup>11</sup>. Този факт поставя под съмнение партньорския ѝ потенциал, както и ефективността на участието ѝ в съвместното постигане на цитираните интеграционни цели и т.н.

---

слабости в административния и съдебния капацитет на местно, регионално и централно равнище“ (с. 12 на доклада).

Следваща оценка на напредъка по механизма Комисията представя през лятото на 2009 г. в пореден свой доклад. Въпреки че отчита „някои обнадеждаващи прагматични действия за повишаване на ефективността на съдебната власт и за по-активна борба с корупцията и организираната престъпност“, Комисията счита, че: „съществуват много недостатъци, които българското правителство трябва спешно да отстрани“ (с. 9 на доклада).

Източници:

Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 23.07.2008 г., достъпен на – [http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/pre\\_accession/key\\_documents/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/pre_accession/key_documents/index_bg.htm), посетен на 29.01.2009 г., както и

Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22.07.2009 г., достъпен на

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0402:FIN:BG:PDF>, посетен последно на 25.07.2009 г.

<sup>10</sup> Вж. подробно по-нататък тук.

<sup>11</sup> Вж. доклада на Световния икономически форум „The Global Competitiveness Report 2009–2010“, достъпен на – <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>, посетен последно на 11.01.2010 г.

Данните, отнасящи се до България, както и класирането на страната по отношение на други индекси, са обобщени и анализирани от екип на Института за пазарна икономика в доклада „България в международните класации – 70 мерки за повишаване на благосъстоянието в България“, достъпен на [http://ime.bg/70\\_Measures\\_IME.pdf](http://ime.bg/70_Measures_IME.pdf), посетен на 29.07.2009 г.



Всички тези примери могат да бъдат приведени под общия знаменател на *практически доказаната неефективност на членство на България в ЕС*. Ефектът от нея е негативен както по отношение на българските, така и на европейските граждани. На българските граждани – защото те не могат да се възползват от предимствата, които *пълноценното* членство на една страна в ЕС би предоставило на своите граждани. А на европейските граждани – защото присъствието на България в ЕС ги ощетява като европейски данъкоплатци. Харчат се, за да не кажем – „крадат се“, европейски средства, без да се постига целеният резултат – укрепване на партньорския социално-икономически потенциал на България за интеграция. Последното обаче рефлектира пряко върху способността на съюза да отговори адекватно на споменатите глобални предизвикателства на съвременния свят, което е най-сериозният проблем. Без да преувеличаваме тежестта на българския проблем в сравнение с този на Румъния, все пак трябва да се отчете, че новата ситуация, която е без аналог при предишните кръгове на разширяването на ЕС, поставя много сериозни препятствия пред възможността за последващи присъединявания на страните от Западните Балкани, а също и на Турция.

Ето как проблематичността на българското членство, заплашваща да се превърне в криза на отношенията между България и ЕС<sup>12</sup>, се оказва залог за бъдещето на ЕС и респективно за съставлящите го

---

<sup>12</sup> Мерките, които Комисията предприе срещу България в края на ноември 2008 г., бяха съпроводени с критики и недоволство от страна на управляващите, намекващи за ответни наказателни мерки от страна на България като блокиране на Плана за възстановяване на европейската икономика (предложен от Комисията на Европейския съвет в края на 2008 г. – б. м. Е.К.); задействане на чл. 36 от Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС и т.н. Нападките и заплахите спрямо Брюксел кулминират в изказването на председателя на БСП-София Румен Овчаров, който коментира ситуацията по следния начин: „Не мисля, че е разумно при тази политика, която води Комисията към България, ние да продължаваме да даваме пари, които после по никакъв начин не получаваме обратно.“ Р. Овчаров има предвид отказ от изпълнение на ангажимента на България, произтичащ от споменатия План за възстановяване на европейската икономика, който предвижда държавите членки да предоставят допълнителни финансови средства на институциите на съюза, с които те да реализират възстановителните мерки, предвидени в плана. Самата Комисия не коментира официално заплахите на България по неин адрес.

държави членки, в това число и България. И тъкмо защото залогът е толкова важен, става важен и предметът на настоящото изследване – капацитетът на България за европейска интеграция.

Тук търсим отговор на въпроса *способна ли е България да провежда публични политики по устойчив и съответстващ на стандартите в ЕС начин*. Следвайки парадигмата на историческата социология, този текст изследва устройството на институционалната среда, която предопределя начина на действие на субекта, реализиращ политиката, а поради това и качеството на неговия резултат. В основата на подхода на историческата социология стои разбирането, че структурната логика на поведение на участниците в публичните процеси е обусловена от общия исторически характер на социалния живот, който поддържа/валидизира и даже императивно изисква един или друг тип институционално поведение<sup>13</sup>. Всъщност ходът на общественно-историческия процес зависи от това какви са участниците в него и в какви структурни отношения влизат те помежду си. Изборът на възприетия подход не е очевиден, поради което се нуждае от аргументация.

Обвързването на резултатите от публичното действие със структурните характеристики на институционалната среда, задаваща граници пред действията на субекта на политиката, не получава дължимо внимание в България. На първо място, защото заварената институционална уредба изглежда в очите на ангажираните в публичното управление като естествена<sup>14</sup> (и следователно сякаш безалтернатив-

---

Източник: „Бюджетът – с нова макрорамка. Овчаров: Не е разумно да даваме пари на Брюксел, които после не получаваме обратно“, в „Стандарт“, 27.11.2008 г., статия, достъпна на – <http://www.standartnews.com/news/details/id/16915/>, посетен последно на 30.01.2009 г.

<sup>13</sup> Вж. статията на Д. Смит върху трудовете на Б. Муур и по-специално върху „Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World“ в сб. „Vision and methods in historical sociology“ (1984), 327–340.

<sup>14</sup> Както ще стане ясно в хода на анализа, отговорите на респондентите, върху които той стъпва, свидетелстват за наличието на специфичен маниер на работа на българската администрация, който се проявява във ФО на непублични политики. Ако служителите поне подозираха за проблемния от гледна точка на публичността на политиката характер на маниера на тяхната работа, едва ли биха представили точно тези отговори в своята официална позиция до Министерски съвет. Откъдето следва, че начинът на работа на собственото министерство действително е възприе-

на); и на второ (като следствие от първото), заради съществуващата нагласа да се търсят само виновни лица<sup>15</sup>, които провалят иначе добре замисленото и съпроводено с усилия управленско начинание<sup>16</sup>.

Иначе казано, причината за неефективността на институциите не се търси в тяхното *устройство* и произтичащия от него *начин на функциониране* – търсени и наказвани /в най-лошия случай с уволнение/ са служителите, даващи и получаващи подкуп<sup>17</sup>. Налице е следната верига от привидности – липсват общественозначими публични резултати, защото се дават и получават подкупи, а подкупи се дават и получават, понеже има неморални и алчни хора; следователно, ако бъдат отстранени, всичко ще потръгне.

Проблемът в случая е, че следствието (корупцията) се приема за пораждаща (и обясняваща) проблема причина. Поради структурния дефект в институциите, неспособни да гарантират обществения интерес (а чрез него косвено и множеството частни), частните интереси намират начин да се защитят чрез заобикаляне на правилата и корумпиране на чиновниците. Ето как корупцията (във всичките ѝ проявни форми) се превръща в легитимно средство за преодоляване на институционалната неефективност и става систематична, а не локално и изолирано явление<sup>18</sup>. Така вторичният феномен – корумпираност на институционалната система – започва да изглежда като изходен; изглежда, че главният проблем на системата е, че е

---

ман като нормален, естествен и сякаш единствено възможен, поради което отговорите могат да бъдат съобщени на администрацията на Министерски съвет без всякакво притеснение.

<sup>15</sup> „350 некадърни чиновници ни закопаха пред Брюксел“, казва лидерът на ДПС Ахмед Доган в интервю пред в. „Труд“ от 4.08.2008 г.

Източник: [http://www.trud.bg/showarchive.asp?statid=63488&rubr=0&izd=2&fs\\_ize=&swidth=800&tr=1&im=08&id=04&iy=2008](http://www.trud.bg/showarchive.asp?statid=63488&rubr=0&izd=2&fs_ize=&swidth=800&tr=1&im=08&id=04&iy=2008), посетен на 30.01.2009 г.

<sup>16</sup> Още през 1844 г. Карл Маркс пише, че „в самия принцип на бюрокрацията е да скрива проблема в собствената си организация, като го представя като нечие неразпоредителство“, вж. Маркс, 1984: 182–183.

<sup>17</sup> „Общият порок на преобладаващите подходи в дефинирането на корупцията е, че те я свеждат до отделен акт на взаимодействие между две свободни в избора си на поведение лица, а не като широкоформатен обществен процес, в който действащите лица изпълняват своеобразна роля.“ Вж. Димитров, 2005: 20–21.

<sup>18</sup> Вж. Dimitrov, Danchev, Karamfilova, 2008: 31.

корумпирана, а не както е в действителност – че обществената неефективност ражда систематичната корупция.

По този начин се създава привидност за разбиране на проблема, но се изключва именно практическата възможност той да бъде трайно решен. Но тъкмо защото обичайният пеналистки подход („кой е виновен?“) не търси причината за корупцията в характера на институционалното устройство, а в човешката неморалност и корист, той не постига резултатите, които биха искали да видят както българските граждани, така и европейските партньори на България. Откъдето следва, че той е непригоден за решаването на проблема с неефективността на българското членство в ЕС.

Ето защо аргументирането на съвършено различна гледна точка, освен изследователска уместност, придобива и изключителна важност в управленската реалност. Вместо да държи виновни лицата за обстоятелствата, чиято жертва те самите са, перспективата на историческата социология вижда корена на проблема в *характера на институционалното устройство като структура от надлични отношения, пораждани от обществените отношения извън самата институция*. Под характер на институционалното устройство се разбира специфичен *модел* от устойчиви, взаимнодопълващи надличностни отношения, в чиято мрежа се реализира публичната дейност. Този характер произтича от особеностите на социалния живот, в рамките на който действат съответните институции. С други думи, институционалният капацитет не е механична сума от ситуации и свойства на администрацията в нейния организационен и кадрови аспект. Обратно, организационните и кадровите аспекти са важни само като взаимнодопълващи се (и поради това – взаимно проясняващи се) елементи на общия модел<sup>19</sup>, чиято специфика се задава от обслужваните от институцията обществени практики.

Самото допускане обаче, че има общ *структурен модел*, а не отделни ситуации и отделни (виновни) лица, поставя изискването това допус-

---

<sup>19</sup> Взаимната обвързаност между процедура и човешки ресурси в институционален модел на управление е посочено от Г. Димитров в статията му „Прикачването на България към ЕС: няколко аргумента за необходимостта от нова конституция“ (2008). Вж. Димитров, 2008, както и Danchev, 2008.

кане да бъде доказано. Поради което възниква и конкретната изследователска задача – в емпиричния живот на българската администрация да бъде намерена достатъчно дълга редица от „свойства“ (особености), които да имат общ, систематичен характер в посочения смисъл.

За целите на настоящото изследване е използвана емпирична информация, набрана чрез институционална анкета на Министерския съвет<sup>20</sup> „За оценка на практиките за стратегическо планиране“.

<sup>20</sup> През април 2008 г. в администрацията на Министерския съвет започва изпълнението на финансиран от ЕС *Туининг проект* BG/06/IV/0T/01 „Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основните политики и разработване на съгласувани стратегически решения“. Проектът се реализира от дирекция „Стратегическо планиране и управление“ (администрация на Министерския съвет (по-нататък изписвана със съкращението – АМС)) в партньорство с френски и литовски академични и правителствени институции. Проектът е на стойност 1,65 млн. евро и подлежи на изпълнение в рамките на 18 месеца.

*Целите* на проекта са: 1. да засили капацитета на дирекция „Стратегическо планиране и управление“ (АМС) за извършване на анализи и наблюдения върху разработването и изпълнението на секторните стратегии и тяхното обвързване с приоритетите на правителството; 2. чрез обучение да създаде умения у служителите на пет областни администрации за разработване и осъществяване на (между)секторни политики, 3. подобряване на координацията при разработване и осъществяване на политики на централно, областно и местно ниво и 4. да обучи висши представители на политическото и административното ниво в министерствата.

С оглед целите на проекта негови *бенефициенти* са широк кръг държавни институции и служители – дирекция „Стратегическо планиране и управление“ (АМС), министерствата, администрациите на областите Плевен, В. Търново, Смолян, Добрич и Стара Загора, както и висши представители на политическото и административното ниво в министерствата.

Постигането на посочените цели е осигурено чрез реализирането на дейности, обособени в четири *компонента*: 1. Укрепване на капацитета на администрацията на Министерския съвет; 2. Укрепване на капацитета на областните администрации; 3. Усъвършенстване на координацията между централната и териториалната администрация и 4. Обучение на служителите в администрацията.

Като примерни могат да бъдат посочени следните *дейности*: 1. провеждането на обучителни семинари за различни целеви групи от българската администрация (лектори са френски експерти); 2. преглед на пет публични политики (политика в областта на началното и средното образование; политика в областта на здравеопазването; политика в областта на регионалното развитие, политика за научни изследвания и политика за младежта), реализирани от МТСП, МЗ, МРРБ, МОН, МИЕ и ДАМС; прегледът се извършва чрез провеждане на интервюта на френски и литовски експерти със служите-

Структурата на въпросника, чрез който се регистрира първичната информация, възплъщава една стандартна европейска представа за етапите, субектите, процедурите и контролните механизми, които гарантират публичния характер на провежданите политики като предпоставка за тяхната ефективност и ефикасност. Инструментът е обособен в четири части, които следват етапите от цикъла на публичните политики: 1. формулиране, 2. одобряване, 3. изпълнение и 4. мониторинг, отчитане и оценяване на политиката<sup>21</sup>.

Разчленяването на процеса на ФОПП на неговите етапи и съответните управленски практики, реализиращи тези етапи, има следното

---

лите в посочените ведомства, а техните заключения целят да установят слабости в разработването и осъществяването на тези политики като предпоставка за набелязване на мерки за отстраняването им; 3. провеждане на интервюта със служителите в дирекция „Стратегическо планиране и управление“ (АМС) с цел да бъдат установени слабости в нейното функциониране и отново да бъдат набелязани мерки за повишаване на капацитета ѝ да осъществява своята компетентност и др.

За изпълнението на първия от тези компоненти е било необходимо да се идентифицира актуалното състояние на централната държавна администрация. За тази цел е проведена институционална анкета, иницирана от Министерския съвет, на която българските министерства са отговорили. Информацията е набрана чрез въпросник с полустандизирани въпроси. Той е разработен съвместно от чуждестранни експерти и служители на дирекция „Стратегическо планиране и управление“. Неговото предназначение е да събере емпирична информация за особеностите на подготовката, приемането, изпълнението и оценката на политики във всички сектори на публичното управление. Ето защо още в първия месец от изпълнението на проекта той е бил разпратен до 16-те министерства. Всички министерства отговарят на въпросите, поради което емпиричната информация, използвана тук, е изчерпателна. Попълненият въпросник е представен обратно в Министерски съвет с писмо, подписано от главния секретар на съответното министерство, *което превръща отговорите в официално становище на министерството*.

Анализът на събраната по този начин емпирична информация ще позволи на дирекция „Стратегическо планиране и управление“ да подготви и предложи мерки, насочени към преодоляване на констатираните дефекти в българските управленски практики на централно ниво.

За представянето на проекта е използвана информацията, достъпна на неговия сайт: – <http://www.twinning-govbg.eu/i.php/index.html>, посетен последно на 03.02.2009 г.

<sup>21</sup> Обикновено изследователският модел „цикъл на публичните политики“ включва и още един етап, предхождащ споменатите, а именно етапа по „съставяне на политическия дневен ред“. Вж. Брайкова, 2003, Howlett & Ramesh, 1995 и др.

свойство: осветлява *институционалната култура* на ангажираните в управленските практики администрации. Под институционална култура се има предвид сложният и многоаспектен *набор от взаимовръзани елементи на поведението и ценностните нагласи* на служителите в дадена администрация, зависещ от характера на институционалното устройство в съответното учреждение. Институционалната култура е общият маниер на разпознаване на управленските задачи и начин на действие в определени ситуации, безотносително към конкретното им съдържание. Подчертаваме още веднъж, че структурата на институционалната среда обуславя и устойчивите практики, които са в основата на съответния институционален стереотип на поведение. Метафорично казано, тази структура носи в себе си „генетичния код“ на цялостния обществен живот и поради това е присъща (във вариращи степени) на всички публични институции. Следователно не става дума за начин на функциониране на отделна структура на публичната администрация, а за характера на функциониращата обществена система като цяло. Оттук и важността на въпроса за разпознаването на този „генетичен код“<sup>22</sup> като предварително условие за адекватно идентифициране на проблема за „институционалния капацитет за провеждане на публични политики“.

Оттук изследователската задача се свежда до търсене на отделни характеристики на начина на изпълнение на всеки един от етапите на ФОПП, които биха потвърдили хипотезата, че институционалното поведение не е просто сума от постъпки, а именно устойчив модел на процедиране със своя специфична вътрешна съгласуваност. Получените отговори на правителствената анкета свидетелстват за българска специфичност на институционалната култура, постоянстваща във всички сектори на управление. Тази специфичност обаче не се вписва в (различна е от) стандартите на европейската практика за ФОПП.

За да бъде доказано това твърдение, многообхватното цяло – българската институционална култура на равнището на централната държавна администрация – ще бъде представено чрез негов характерен случай. Отговорите на Министерството на земеделието и

---

<sup>22</sup> Повече за „скрития код“ като система от конструктивни принципи на всяка цивилизация вж. у А. Тофлър, 1991.

храните<sup>23</sup> не свидетелстват за някаква изключителност на институционалната култура на неговата администрация. Напротив, в тях в пределно концентриран вид откриваме характеристики, присъщи и на другите институции<sup>24</sup>, реализиращи политики. Разликата между начина на работа в това министерство и останалите е само в обстоятелството, че присъщата на българската институционална култура систематика се проявява с много висока степен на отчетливост.

Аналитичното изложение, което следва, не изброява изчерпателно<sup>25</sup> всички (д)ефекти на българската институционална култура, разкрита в отговорите на МЗХ. То само проследява *общия характер, системната връзка* в идентифицираните недостатъци в процеса на реализация на

---

<sup>23</sup> По политиката в областта на земеделието и развитие на селските райони.

<sup>24</sup> Макар и изложението да е разгърнато чрез отговорите на едно министерство, анализът не държи настрана цялостната картина, свидетелстваща за типологическата монолитност на българската институционална култура. Напротив, в бележка под линия са посочени примери от целия информационен масив, които доказват, че отговорите на МЗХ потвърждават наличието (макар и във варираща степен) на тъкмо такава споделена от всички институции специфична култура, пък било то и „патологична“, както ще стане ясно. Сто процента от възможните отговори (случаи) на един въпрос са не 16, колкото са министерствата, а 31 отговора, колкото са попълнените въпросници по отделни политики – поради което дяловото разпределение на отговорите (случаите) по всеки от въпросите е представено като процент от 31 (колкото са сто процента).

<sup>25</sup> За целите на анализа са използвани 70 на сто от отговорите, на които МЗХ е могло да даде отговор – попълването на въпросника не предполага даване на отговор на всички въпроси – на места отговор може да бъде посочен само ако на предишен въпрос е отговорено по определен начин. Например, ако на въпрос 1.16 „Преминали ли сте някакво обучение за разработване на политика?“ респондентът е отговорил с „не“, то той не би могъл да отговори на въпрос 1.16.1: „Ако сте преминали обучение, моля опишете го на посоченото по-долу място ...“. МЗХ е могло отговори на 51 от общо 61 въпроса. Изследването е базирано на анализа на 35 от тези 51 отговора, т.е. 70 на сто от посочените отговори. Останалите 30 на сто от отговорите не представляват интерес за анализа, тъй като са със статистически характер – например въпрос 1.8 „Определете приблизителния брой документи, определящи политиката в съответствие от времеви период, който покриват“ с възможни отговори: „1. от 1 до 3 години, 2. от 3 до 7 години, 3. 7 години и повече и 4. друго, моля, уточнете“ или въпрос 2.1 „Определете приблизителния брой на документите, определящи политиката в съответствие с органа, който ги одобрява“ с възможни отговори: „1. Народно събрание, 2. Министерски съвет, 3. министър, 4. агенция и друго (моля, уточнете)“ и т.н.



управленските практики. По този начин авторът изпълнява поставената изследователска задача, т.е. доказва изходната хипотеза за наличието на *модел* от устойчиви отношения, в чиято мрежа бива реализирана „публичната“ дейност по провеждане на политики у нас.

Преди обаче да бъде разгърнато изложението, е необходимо теоретично да бъде изяснено какво е *публична политика*. Такава яснота е необходима, тъй като, както беше споменато в началото, големият изследователски, а и практически въпрос е – способна ли е страната ни да реализира не просто политики, а *публични* политики.

Авторите, занимаващи се с „науката за изработване и прилагане на политики“ (на англ. език „policy science“)<sup>26</sup>, не са единни в смисъла, който влагат в понятието за „публична политика“. Заслужава да бъде споменато авторитетното за много изследователи определение на Дж. Андерсън<sup>27</sup>, който доразвива общото определение за политика (в смисъл на англ. език „policy“<sup>28</sup>) на К. Фридрих по следния начин: „относително стабилен, целенасочен курс на действие, осъществяван от един или множество актьори, насочен към справянето с определен проблем или повод за безпокойство“. Той добавя, че *публична* (на англ. език „public policy“) на свой ред „е политиката, реализирана от структурите на правителството и техните служители“, като допълва, че „неправителствени актьори и фактори също могат да оказват въздействие върху формирането на публични по-

---

<sup>26</sup> Обособяването на „науката за изработване и прилагане на политики“ (на англ. език „policy science“) в рамките на политическата наука е изяснено от О. Йанг и Л. Куин. Вж. Йанг, Куин, 2003: 8–9.

<sup>27</sup> Вж. Anderson, 2000:4.

<sup>28</sup> Тук следва да направим едно уточнение. То се отнася до стриктното разграничение, което политологическата наука прави между „politics“, т.е. „политическите процеси изобщо (...) – избори, парламентаризъм, партийна система и пр.“ (Танев, 2008:14), и „policy“, т.е. „определен вид дейност на съответни институции“ (Карасимеонов, 2001: 18–19). Макар, както е видно, българската политологическа наука да прави това разграничение, българският лексикален апарат не е дотам прецизен, че да отграничи едното от другото. И двете политологически понятия се превеждат като „политика“, като по този начин се губи съществената семантична разлика между тях. Ето защо тук ще употребяваме съществителното „политика“ в множественото му число – „политики“, имайки предвид именно „policy“. Само по този начин можем да постигнем понятийна коректност в изказа на български език.

литики“. И продължава: „основна характеристика на *публичната* политика е, че тя бива формирана и осъществявана от натоварените с власт лица“ (на англ. език „authorities“)<sup>29</sup> в една политическа система (к. м. – Е.К.). „Това, казва той, цитирайки Д. Истън<sup>30</sup>, са хората, които са овластени от останалите членове на политическата система с отговорността да предприемат действия (политики), които обвързват гражданите, „*дотогава, докогато* “*натоварените с власт лица*“ *действат в рамките на своите роли.*

Следователно според този автор изпълнението на ролите в рамките на публичността на политиката съдържа и възможността действията на „овластените“ по формирането и осъществяването на тази политика да бъдат оспорени. Авторът е американец, т.е. представлява политическа култура, за която е сякаш очевидно, че това оспорване може да се случи, когато някой от авторитетите прекрачи границите на своята роля. Но основна предпоставка (която той не е споменал) оспорването да се случи, е съществуването на *публично легитимни граници на тази роля.* А това е възможно, ако „играенето на ролята“ е обвързано със спазване на правила, гарантиращи тези граници. Собственото съдържание на тези граници е реализирането на публичния (общ) интерес и поради това „играенето на ролята“ е легитимно, но е също толкова легитимно и оспорването на действията, прекрачващи границите и нарушаващи общия интерес. В условията на модерна представителна демокрация титулярите на интереси овластяват институционални субекти, които да провеждат систематичните действия – политики в защита на общия интерес. За да бъде той гарантирано защитен, неговите титуляри трябва да имат знание както за съдържанието на този общ интерес, така и за действията на органите на власт. Само така те биха могли да преценят дали тези действия са в защита или в ущърб на общия интерес, а и биха имали обратна информация за *резултата* от действието, кой-

---

<sup>29</sup> Пак там като пример за „authorities“ са споменати: „elders, paramount chiefs, executives, legislators, judges, administrators, councilors, monarchs, and the like“. Вж. Anderson, 2000: 4.

<sup>30</sup> На български език името на американския учен D. Easton е цитирано по Г. Карасимеонов. Вж. Карасимеонов, 2001: 17.

то е *критерият за защита на публичните интереси*. Тъкмо защото това не е действие на частни лица и са ангажирани като адресати лица, които нямат частни отношения помежду си при осъществяването на политиките, провеждането на тази политика е публично<sup>31</sup>.

Накратко, *публична* е политиката по решаването на обществени проблеми, чието формиране и осъществяване гарантира реализирането на *общия* интерес при възможност за титулярите му да оспорят съдържанието на политиката и нейните резултати. Това е възможно, ако ФО на политики е обвързано не просто с някакви формални правила, а с *дължими правила* (институционални предпоставки), които да гарантират *публичността* на политиката във всеки от етапите на нейната реализация. Тази публичност в процеса на ФОПП е единствената гаранция за очакваната *результатност на политиките* именно в съответствие с обществения интерес.

Ето защо в хода на изложението емпиричният живот на българската администрация ще бъде преценяван с оглед на такива *дължими* характеристики на институционалното устройство, които гарантират провеждането на *публични политики* в горепосочения смисъл. Направеният анализ ще докаже, че:

- съществува устойчив маниер на работа, а не сума от поведенчески ситуации;
- именно този маниер на работа<sup>32</sup> не позволява извършваната работа да има характер на публични политики, но позволява прокарването на частни интереси<sup>33</sup>,
- поради което катастрофалният резултат не е нито изненада,

---

<sup>31</sup> Вж. Хабермас, 1995.

<sup>32</sup> Този маниер на работа (институционална култура) обаче изглежда дефектен единствено по отношение на публичния интерес, който администрацията предполагаемо би трябвало да реализира чрез процеса на ФОПП. Независимо от членството на страната в ЕС, от резултатите на този модел са неблагоприятно засегнати, на първо място, българските граждани. Но от този модел произтича и неефективността на членството на България в ЕС, от която отново потърпевши са българските граждани чрез пропуснатите ползи от членството.

<sup>33</sup> В рамките на настоящото изследване преднамерено не е отделено внимание на въпроса за *заинтересованите от поддържането на модела субекти – лица, групи и партии*. Не защото този въпрос не е важен, а защото е предмет на друг анализ.

нито още по-малко персонална вина на лица; той е единствено възможният резултат или поне най-вероятният при този ма-ниер на работа – изразходвани публични средства в разрез с публичния интерес<sup>34</sup>, довел и до логични протести на зърнопро-изводители и животновъди<sup>35</sup>;

---

<sup>34</sup> В публикация от 07.03.2008 г <http://news.inbox.bg> (посетен последно на 29.01.2009 г.) пише: „ЕК е изпратила писмо до българските институции, с което уведомява за наложената санкция. Тя ще е в сила до приключване на *разследване за измами* при усвояването на средствата по програма САПАРД. Спрени са парите за подобряване на преработката и маркетинга на селскостопански и рибни продукти. Писмото е подписано от директора на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ в ЕК Жан-Люк Демарти.“

На 27.06.2008 г. същият източник информира за още две спрени мерки по СА-ПАРД: „Развитие и диверсификация на икономическата дейност в селското стопанст-во“ и „Инвестиции в земеделските стопанства“, които по данни на МЗХ възлизали на *183 млн. лева*. Майкъл Ман, говорител на комисаря по земеделието М. Фишер Боел, заявил, че „*по време на одита са открити значителни слабости в системите за кон-трол*, особено при процедурите за доставки. Поискахме от българските власти пове-че информация за отделни случаи, както и да представят най-късно до 31 юли план за действие как да се преодолеят систематичните слабости. Плащанията за България по трите мерки по линия на САПАРД няма да бъдат възобновени, докато нямаме увереност, че планът за действие се прилага добре, допълнил говорителят.

На 7 септември 2009 г. електронната медия Mediapool съобщава, цитирай-ки говорителя на комисията Майкъл Ман, че Европейската комисия възстановява спрени плащания за България по програмата САПАРД в размер на 110 млн. евро, 19 млн. евро от които „се размразяват незабавно и става въпрос за добросъвестни проекти без нарушения, които вече са подадени в ЕК. Останалите тепърва ще се подават в Брюксел за изплащане на още около 90 млн. евро.“

Източник:

„ЕК размрази 110 млн. евро по САПАРД, Брюксел даде още две години на фер-мите за покриване на евростандартите“, статия, достъпна на [http://www.mediapool. bg/show/?storyid=156131](http://www.mediapool.bg/show/?storyid=156131), посетен последно на 22.10.2009 г.

<sup>35</sup> В протестите участват зърнопроизводителите и животновъдите (по-конкретно месо- и млекопроизводителите). От началото на членството на България в ЕС са били проведени близо 15 протеста на животновъди (предимно на млекопроизводители) с разлети хиляди литри мляко, като те са особено чести през втората половина на 2008 г. Причините за протестите се коренят в следното – по време на преговорите по глава „Земеделие“ България, за разлика от Румъния, е договорила плащане на европейски субсидии за земеделски производители на хектар обработваема земя, а не на глава добитък или литър мляко. И тъй като много малко земеделци притежават земя – едва

- следователно друг обществен резултат (изразходване на публични средства в публичен интерес и селскостопанско *развитие* като резултат) е възможен само при качествено друг институционален модел на работа.

Тези „монолитност“ и систематичност на самоописанието са конструирани от интерпретатора на отговорите (автора на този текст), който търси институционални гаранции за публичността на политиката, а *не са* плод на преднамерени отговори на злонамерен чиновник, целящ да дискредитира институцията, чийто служител е. Напротив, респондентът е отговорил пунктуално на поставените въпроси съобразно съдържанието им и ситуацията в министерството. Нещо повече, движейки се по ситуативната конкретика на предмета, за който говори, попълненият от МЗХ въпросник, носещ и подписа на главния секретар, съдържа и отговори (макар и твърде малко на брой), които са израз на позитивно самопредставяне<sup>36</sup> по отношение на търсената *публичност* на политиката.

---

около 10 на сто – те не могат да се възползва от преките плащания на ЕС. Със своите протести те искат от държавата тя да се намеси с преки плащания, за да бъде спасен животновъдният отрасъл. Държавата обаче не може да направи това, тъй като ЕК не го позволява, позовавайки се на забраната в чл. 87 и чл. 88 от ДЕО държавите да отпускат помощи на частни национални предприятия, за да бъде избегнато създаването на сравнителни предимства у едни национални производители за сметка на техните конкуренти в Единния пазар на ЕС. Създаването на сравнителни предимства на земеделските производители чрез модернизация на тяхното производство би трябвало да е било постигнато в подготвителните етапи на членството, а и в сегашните години на членство, в които програма САПАРД все още функционира. Спирането на финансирането по САПАРД заради административни злоупотреби при разходването на средствата заплашва да блокира дейността на земеделците и предизвиква допълнителното им недоволство, тъй като те не са в състояние да плащат на банките заемите, които са получили, за да съфинансират одобрените проекти по САПАРД. Държавата изплаща на бенефициентите паричната равностойност на спрените суми (около 200 млн. лв) от излишъка в държавния бюджет за 2008 г.

<sup>36</sup> Като пример за позитивно самоопределяне може да бъде посочен отговорът на въпроса: „Как използвате информацията от мониторинга и отчитането?“. Като оставим настрана установената по-нататък в текста нередовност на мониторинга и отчитането, както и тяхната недостоверност, служителят посочва, че информацията, получена от тях, бива използвана за „коригиране на политиката“, както и „за вътрешен контрол“. Смисълът на отчитането, наблюдението и оценката на политиката е да затвори цикъла

## 2. Анализ на емпиричния материал

Следва да бъде подчертано още веднъж, че с направения анализ авторът на настоящото емпирично изследване *не цели да установи нечия персонална вина*. Още по-малко търси умисъл или небрежност в извършването на деяние. Анализът не претендира да е правен, не регистрира спазване или нарушаване на писаните правила. Единствената цел, която си поставя авторът, е да докаже хипотезата, че *специфичният характер на българското институционално устройство оказва пряко въздействие върху резултатите от управленското действие*.

А самите резултати, намиращи израз в думите на цитирания български фермер, илюстрират различните порядъци, към които принадлежат присъщият на държавните институции в България начин на провеждане на *публични* политики, от една страна, и императивите на членството в ЕС, от друга.

### I. Разработване на политиката

A) Стандартната европейска практика при разработването на *публични* политики изисква този процес да бъде ръководен от методологически правила, които да регламентират *ролите* (компететностите и на-

---

на публичната политика, като отчетите и резултати от наблюдението на изпълнението на политиката бъдат използвани за оценка на самата политика, а при необходимост и за нейната рационална промяна. Точно тази промяна потвърждава служителят.

На въпроса: „Как висшето ръководство на Вашата институция участва в процеса на разработване на политиката?“ респондентът е посочил отговор: „участва в определянето на визията“ и *не е* зачертал отговор: „участва в цялостния подготовителен процес“. Отговорът е пример за позитивно самоопределяне, тъй като свидетелства за реализиране на намерението на Закона за администрацията, според който функцията на административното ниво е да преобразува в документ, определящ политиката, визията на политическото ниво за развитието на определен социално-икономически сектор. В този смисъл политическото ниво не би трябвало да участва в цялостния подготовителен процес на текста, определящ политиката, което е потвърдил и самият служител. Други девет министерства обаче (или 48,4 на сто от случаите, т.е. почти половината от анкетиранияте) са посочили именно този отговор, който предизвиква съмнение дали стриктното разделение между политическото и административното ниво, което цитираният закон проповядва, бива реализирано в управленската действителност.

чина на действие) на участниците в процеса на нейното разработване. Методологията представлява интегриран *набор от дължими стъпки*<sup>37</sup>, с които субектът на политиката трябва да се съобрази при разработването на стратегическия документ, за да бъдат гарантирани:

- еднородност, а оттам и съвместимост на съдържанието на секторните стратегически документи, като по този начин се гарантира работа на институцията по безличен (не субективен и не произволен) и устойчив начин;
- спазването на стандарта за всяка от дейностите в подготовката и реализацията на политиките, което осигурява качеството на тези дейности и е предпоставка за протичането им в очакваната последователност и с очаквания резултат;
- спазването на стандарта, от своя страна, осигурява и легитимност на самата политика за засегнатите от нея.

Спазването на определена методология поставя в рамки, *подрежда и съгласува* фазите и елементите в процеса на разработване на публични политики и го лишава от произволност, което на свой ред е предварителна институционална предпоставка за *публичността* на политиката.

МЗХ обаче посочва, че не следва *никаква методология*<sup>38</sup>, когато разработва стратегически документи в областта на споменатата

---

<sup>37</sup> Като пример за тези стъпки могат да бъдат посочени: изисквания към вида и процедурните правила на работа на институционалните структури, които разработват документа; професионалните методи SWOT analysis (анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите) и др.; разработването на алтернативни варианти на политиката и извършването на оценка на въздействието на предлаганите алтернативи като предпоставка за рационален избор; обществени консултации със заинтересованите лица, обсъждане на стратегическия документ със заинтересованите административни структури и т.н.

<sup>38</sup> Спазването на задължителна методология е проблем и за останалите министерства – декларират, че „спазват“ методология в 67,7 на сто от случаите; признават, че „не спазват“ методология 25,8 на сто, а 6,5 на сто „не знаят“ дали спазват методология. От конкретизацията на отговорите обаче става ясно, че едва 31,7 на сто от документите, за които се твърди, че са с методологически характер, са същински методологически документи. Пример за същински методологически документ, макар и страдащ от известни слабости, най-голямата от които е факултативният характер на неговата употреба, е „Ръководството за стратегическо планиране и раз-

политика. На въпроса „какъв процес спазвате, ако не следвате методология?“ респондентът е отговорил по следния начин: „обикновено (следваме – б. м. Е.К.) структурата на разработени вече подобни документи или указания на международните организации *ФАО* и *Световната банка*“<sup>39</sup>.

Този отговор не е толкова невероятен, нито е повод за критика по отношение на служителите в МЗХ, защото те се сблъскват с реално противоречие. От една страна, те имат за задача да разработят стратегически документ, от друга страна, никой не им е казал как да направят това – и те решават да запълнят този дефицит по свой оригинален начин. Копират подобните на методология документи на международни организации, които очевидно представляват достоверен и авторитетен източник на информация за тях. Но докато в изказването на цитирания в началото български фермер е демонстрирано публично очакване той да стане „европейски фермер“, то отговорите на МЗХ пораждаат съмнение дали министерството си дава сметка за съществуването на Обща политика в областта на земеделието и рибарството на *Европейската* общност<sup>40</sup>, както и за съществуването на дирекция в *Европейската* комисия, която носи същото наименование като политиката, по която е попълнен въпросникът<sup>41</sup>. Ако си даваше такава сметка, наред с *ФАО* и *СБ* респондентът би следвало да цитира и конкретен (конкретни) документ/и на институциите на *ЕО/ЕС*,

---

работване на политики в България“, издание на Министерския съвет на Република България, 2004 г., което е споменато само от две министерства – МВНР и МИЕ.

Тези данни дадоха основание за извода, че респондентите не демонстрират знание за значението и ролята на методологията в процеса на разработване на политиката, дотам че едно от министерствата – МВР – твърди, че „методологията е наложила се в министерството добра практика при изготвянето на ръководни документи“.

<sup>39</sup> Необходимо е да бъде уточнено, че въпрос 1.7 изисква от респондентите да опишат процес – онова, което вършат в отсъствие на методология, – т.е. даденият отговор не изпълнява изискванията на въпроса.

<sup>40</sup> Регламентирана в част трета, дял II, чл. 32–38 от ДЕО.

<sup>41</sup> Това не е единственият случай, в който процесите на европейска интеграция са „пренебрегнати“. На въпрос: „Кой/Какво привежда в сила подготовката на документа, определящ политиката (възможни са няколко отговора)?“ респондентът е посочил: „програмата на правителството“ и „законодателни изисквания“, но е пренебрегнал друг възможен отговор: „изисквания/приоритети на ЕС“.



регламентиращ/и рамката от изисквания към институциите на държавите членки (в това число и българските) при разработването на национална политика в тази област. Или най-малкото наред с ФАО и СБ би посочил: „институциите на ЕО/ЕС“. Отделно от това обаче на обяснение подлежи фактът защо собствено българска методология със задължителен характер не е разработена. Представените по-долу отговори на респондента доказват, че *липсата на методологически правила за разработване на политиката не е случайна*.

Могат да се посочат най-малко *пет причини*, поради които задължителна методология за разработване на политики не съществува. Става дума за *систематични* причини, посочени като *присъщи на рутинната* работа в министерството:

- Ако процесът по разработване на стратегически документи е обвързан с провеждането на обществени консултации, биха възникнали предпоставки за включване на заинтересованите от политиката лица в този процес, а те към днешна дата едва ли са добре дошли участници в процеса на правене на политики. И, както се оказва в един от следващите отговори, адресатите на политиката наистина биват държани „на страна“ от разработването ѝ – МЗХ признава, че документите биват обсъждани със заинтересованите лица само „*понякога*“<sup>42</sup>, а министерството едва ли може да предложи фактически свидетелства (архив например), че такива обсъждания наистина са се случили, да не говорим за посочване на конкретни промени в съдържанието на политиката, които да са настъпвали в резултат от тези обсъждания.
- На следващо място, ако бъде спазвана методология, политиката може да придобие вариантност като предпоставка за рационален избор<sup>43</sup> – но и тази възможна алтернативност на политиката също е избегната. В отговор на един от поставе-

---

<sup>42</sup> МЗХ не е единственото министерство, което е свободно да си избере – да направи ли обществени консултации или не – този отговор е посочен в общо 32,3 на сто от случаите.

<sup>43</sup> Тук само припомняме, че разработването на алтернативни варианти на политиката би следвало да представлява една от дължимите методологически стъпки, създаваща предпоставка за рационален избор на политика.

ните въпроси МЗХ твърди, че „*никога*“ не взема под внимание стратегии и инструменти за изпълнение на алтернативна политика<sup>44</sup>. Самият респондент в рубриката „какви трудности срещате при разработването на политиката?“ посочва тази липса като *проблем* в разработването на политиката.

- Въпросникът съдържа и въпрос, свързан с оценката на въздействието на предлаганата политика – нека припомним, че този професионален метод на разработването на политиката би трябвало да е един от най-важните елементи на методологията по разработване на стратегически документи. МЗХ отговаря, че „*понякога*“

---

<sup>44</sup> МЗХ е единственото министерство, което е посочило, че не взема под внимание алтернативни варианти на политиката. Останалите респонденти са отговорили, че или правят това „винаги“ (в 51,6 на сто от случаите), или „понякога“ (41,9 на сто от случаите), или „не знаят“ (в 3,2 на сто от случаите). От една страна, тези отговори очертават различна картина и пораждаят съмнение, че МЗХ е по-скоро изключение. От друга страна обаче, става ясно, че императивност по отношение на разработването на алтернативни варианти на политиката и нейните инструменти не съществува – ако искат министерствата взимат, ако не искат, не взимат под внимание стратегии и инструменти за изпълнение на алтернативна политика. Това обстоятелство на свой ред предизвиква съмнение относно истинността на отговорите: „да, винаги“. Съмнението се засилва още повече от вече установения факт, че разработването на политики е преобладаващо методологически необезпечено, поради което (в голямата част от случаите) не възниква задължение за разработване на алтернативни варианти на политиката, което би следвало да произтече именно от спазването на методология. В случая МЗХ по-скоро е единственото ведомство, което е признало, че не прави това, вместо да догажда кой отговор е добре да посочи.

Това предположение е потвърдено и от отговора на МЗ (едно от министерствата, които са посочили отговор „да, понякога“), което казва: „избягва се формулирането и оценката на възможностите на алтернативната политика“, както и от отговора на МТСП (отговорило с „да, винаги“): „едно от предизвикателствата, с които се сблъсква разработването на политиката, е „недостатъчно ясно изразената връзка между визията, от една страна, стратегическите цели, от друга, и желаните резултати, от трета. Определени трудности възникват при пресъздаването на визията в очаквани резултати, т.е. като определена промяна в характеристиката на целевите групи/сектора на политиката. Поради това като трудност се явява и процедурата по избор на алтернативни решения спрямо определен базов вариант. Поради това подцелите и задачите често се подбират въз основа на 1) традиционни решения; 2) вече разписани предложения от други документи, а не толкова въз основа на сравнени и ранжирани (приоритизирани) по определени критерии алтернативни варианти“. А иначе МТСП бе посочило отговор: „да, винаги“.

прави оценка на въздействието на предложената политика. Не е изненада обаче признанието, че, когато оценка на въздействието все пак се прави, това усилие не зависи от спазването на специфична методология, ръководеща извършването на оценката. Откъдето следва, че констатациите, произтичащи от оценката, биха могли да бъдат, така да се каже, „специфични“ във всеки отделен случай и най-вече такива, че да отвеждат до (институционално гарантирана) безалтернативна политика<sup>45</sup>.

- На въпроса „Определяте ли ясно дефинирани и измерими индикатори за изпълнението на Вашите политически цели?“ МЗХ е посочило следните отговори: „да, понякога“ и е добавило, че „в много случаи тези индикатори,<sup>46</sup> не са измерими или просто няма индикатори“.

Защо е възможно понякога да бъдат определяни, а понякога не индикатори за изпълнението на целите?<sup>47</sup> А що за индикатори са тези,

---

<sup>45</sup> Броят на министерствата, които „винаги“ или „поякога“ правят оценка на въздействието на стратегическия документ, е поделен по равно. Очевидно и извършването на оценка на въздействието е „по избор“. Едно министерство обаче – МК – е направило следния коментар: „няма практика у нас да се прави оценка на въздействието на политиката“. Можем да се доверим на констатацията на МК като вярна и по отношение на останалите респонденти, защото, когато министерствата правят оценка на въздействието на политиката, по-голямата част от тях – 55,2 на сто от посочилите, че „винаги“ или „поякога“ правят оценка на въздействието – твърдят, че спазват методология, а 29 на сто посочват, че „не спазват“ методология. Посочените като методологически документи в по-голямата си част не са методологически текстове – едва 25 на сто от министерства, твърдящи, че винаги извършват оценка при спазване на методология, са цитирали действителни методологически текстове. Откъдето следва, че дори и министерствата да си мислят, че извършват оценка на въздействието, резултатът от техните усилия не е този, който да внесе рационалност в процеса на разработване на публични политики. Какво би станало, ако истинска (почиваща на методология) оценка на въздействието установи, че предлаганата едновариантна политика би засегнала неблагоприятно определена социална група? Как би могла да бъде оправдана подобна политика? Единствено *липсата* на методологически подпльтена и неутрална по своя резултат оценка на въздействието би могла да гарантира примамлив образ на безалтернативната политика.

<sup>46</sup> Поставената запетая е част от отговора на респондента.

<sup>47</sup> Отговорът на МЗХ не е изолиран. Още 25,8 на сто от респондентите – но от голям брой (седем) министерства – са го посочили.

които не могат да бъдат използвани по предназначение, т.е. да измерят степента, в която резултатите от действията на МЗХ постигат целите на политиката? Очевидно залагането на индикатори *не е императивно* за тези, които разработват политиката, а е въпрос на добро желание. А още по-очевидно е, че когато индикатори все пак „има“, в „много случаи“ те всъщност не са индикатори, защото „не са измерими“. Нека все пак не забравяме, че индикаторите за степента на постигане на целите са предпоставка за бъдещо измерване на резултатността на политиката (в последния етап от нейния цикъл). Ето защо, ако се предполага, че публичното действие винаги трябва да отвежда до резултатно постигане на целите на политиката, вероятно винаги би имало и индикатори, които да измерват тези резултати и да ги съпоставят със заложените цели на политиката. Но ако се предполага, че вместо резултати трябва да има усвояване на фондове без следи (каквото според Европейската комисия е случаят в значителен брой от реализираните проекти), залагането на индикатори става нежелателно.

- Ако участниците в разработването на политиката бяха обвързани със спазването на задължителна методология, щеше да възникне необходимост от умения за работа с *професионалните методи*, произтичащо от тази методология. По собствените признания на респондента обаче такива умения той не притежава: – на въпроса „преминали ли сте обучение по разработване на политиката?“<sup>48</sup> попълващият признава: „*не, не съм*“. Наличието на методология във всички случаи би повишило изискванията към служителите и вероятно би изобличило досегашната компетентност като недостатъчна за заеманата длъжност. Следователно и служителите нямат интерес от спазването на задължителна методология.

---

<sup>48</sup> Липсата на специализирана подготовка за работа с професионални методи за разработване на политики е проблем за близо половината от респондентите. Може да бъде изказано съмнение относно достоверността на направения извод, тъй като отговорите се отнасят до индивидуалните случаи на респондентите. От друга страна обаче, попълващите са служители от специализираната администрация на министерствата, при това на техните стратегически дирекции, което предполага те вече да имат подходящата квалификация (висше образование по публична администрация например) още при назначаването им на съответната длъжност.

Изводът, който може да бъде направен, е, че очевидно не е в прекия досегашен интерес<sup>49</sup> нито на *политическото*, нито на „*експертното*“ ниво да бъде спазвана задължителна методология за разработване на политиката: на политическото – защото спазването на методология би го лишило от широката дискреционна власт, с която разполага в момента, а на експертното – защото спазването на методология ще повиши изискванията към него и вероятно би направило част от служителите непригодни за заеманите позиции.

Но нека се насочим към други особености на институционалната среда, които съпровождат етапа „разработване на политиката“.

Б) МЗХ декларира, че „*винаги*“ *обсъжда* документите, определящи политиката, със заинтересованите държавни институции. По-долу обаче МЗХ единствено сред министерствата твърди, че *не обсъжда* предложената политика с Министерството на финансите във връзка с изчисляването на себестойността и финансирането на предложената политика.

Възниква въпросът как тогава става определянето на стойността на ресурсите, необходими за провеждане на политиката, с оглед финансовата стабилност и разчетите на държавния бюджет, без да бъде питано Министерството на финансите.

Отговорът на този въпрос е даден веднага след това – служителите на МЗХ не обсъждат тези въпроси с техните колеги от МФ, а, забележете, оставят ги „да бъдат разрешени от *хората*, които взимат решения“<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> МВнР по Политика на координация и развитие на дипломатическата служба определя „липсата на интерес и на стимули за въвеждане на методите за разработване на политики и програми“ като един от основните *проблеми*, с които то се сблъсква при разработването на тази политика. С този си отговор МВнР потвърждава направения тук извод.

<sup>50</sup> Това е случай, в който МЗХ представлява изключение по отношение на останалите министерства – тъй като това министерство единствено е отбелязало, че служителите му не обсъждат политиката със служителите на МФ, то с цитирания горе отговор („оставяме ги да бъдат разрешени от *хората*, които взимат решения“) взаимоотношенията между тези две структури автоматично преминават на политическо ниво.

В конкретния случай въпросникът поставя въпрос, с който цели да провери съществува ли *координация* между всяко от министерствата и МФ при разработването на политиката. В огромната си част – 83,9 на сто – министерствата твърдят, че

А кои може да са тези „хора“?

Министърът на земеделието и храните и Министърът на финансите.

Необходимо е да се напомни, че политиката е *публична*, когато гарантира 1. публичния /общия/ интерес, а това е възможно само когато тази политика е 2. формулирана по публичен (*прозрачен*) начин, т. е. в условия на институционален ред, който до тук не бе установен. В този смисъл не е публична онази политика, за която ангажираните с нейното разработване признават, че най-важните аспекти на политиката – финансовите – биват договорени от двама души и че *едва „понякога“* документът, определящ политиката, бива обсъден със заинтересованите страни.

В) Още по-интересен е отговорът на въпроса „Какви са основните предизвикателства по време на процеса на разработване на политиката?“

МЗХ посочва 6 компонента, схващани като *проблематични* – 1. Стратегически анализ, 2. Определяне на визията, 3. Установяване

---

„винаги“ обсъждат документите, отнасящи се до политиката, с МФ, а 12,9 на сто от министерства правят това „понякога“. След като и тук е посочен отговор „понякога“, очевидно отново се нагъкваме на *доброто желание на служителите*, от което зависи дали това обсъждане ще се случи или не.

Припомняме, че предпоставките за подобна възможност за субективен избор са изведени от М. Граматиков в „Правен анализ на причините за неосъществяване на проекта „Модернизация на образованието“ в сборника „Държавата срещу реформите“, 2004. Авторът разглежда принципите на дейност на администрацията, залегнали в чл. 2, ал. 1 на Закона за администрацията. Според тогавашния текст на тази алинея (към 2004 г.) тези принципи са „законност, откритост, достъпност, отговорност и *координация*“. Според автора „нормите, с които се очертават желаните насоки за развитие на публичната администрация, като всички подобни разпоредби, регулират обществените отношения на силно абстрактно ниво. Тази абстрактност, от една страна, е гаранция за всеобщата приложимост на принципа, но, от друга, е предпоставка за възникване на субективен избор дали да се приложи или не нормата принцип. Този избор е възможен поради липсата на санкция за частичното или пълното изпълнение на принципа“ (Граматиков, 2004:90).

Посоченото обяснение може да бъде отнесено и към разглеждания случай на „взаимодействие между две министерства“, тъй като това взаимодействие всъщност представлява реализация на принципа на „координация“ при осъществяване на административната дейност.

на алтернативни стратегии, 4. Координация на изпълнението, 5. Финансово обезпечаване и 6. Мониторинг и оценка.

Тук впечатление прави следното:

- само първите три споменавания имат отношение към етапа на разработване на политиката, откъдето следва предположението, че респондентът или не е разбрал въпроса, или *не знае*, че реализирането на политики би трябвало да е процес, който протича в няколко етапа
- декларираните „трудности със *стратегическия анализ*“<sup>51</sup> са пряко следствие от вече посочената липса на задължителна методология за разработване на политиката и произтичащата от нея допълнителна липса – този път на умения у самите експерти да си служат с професионални аналитични методи
- споменават се „*трудности с определянето на визията*“<sup>52</sup>. В отговор на предишен въпрос обаче МЗХ твърди, че не експертното, а политическото ръководство определя визията на политиката. Този отговор сам по себе си не загатва за дефекти в институционалната среда, но може би респондентът несъзнателно намеква, че именно политическото ръководство има проблеми с определяне на визията на Политиката в областта на земеделието и развитие на селските райони.

Трудностите с определянето на визия не са плод на липсата на способности у политическото ниво. Има причина то да иска да се ангажира *именно с неясна визия*. Редно е да бъде споменато, че проблемът с визията на политиката е водещ лайтмотив за МЗХ – респондентът *усеща*, че визията на политиката е източник на проблеми за всеки от етапите на цикъла на политиката. *Без да обяснява защо*, респондентът твърди, че визията (било то на най-високо!!!, или на национално ниво!!!) е неясна и това е проблем за цялостния процес на ФОПП.

---

<sup>51</sup> „Стратегически анализ“ е отговор, посочен като възможно предизвикателство от самия въпросник. Вероятно авторите на въпроса имат предвид целия набор на аналитични методи, които ангажираните в процеса на разработване на политики би трябвало да използват в този етап от цикъла на политиката. Общо 41,9 на сто от респондентите определят този проблем като присъщ на етапа „разработване на политиката“.

<sup>52</sup> Още 26,8 на сто от респондентите посочват този отговор.

Като бъде оставен настрана фактът, че за МЗХ очевидно е нормално „политическото ниво“ и „нацията“ да имат свои отделни визии по отношение на политиката<sup>53</sup>, догадките на респондента трябва да получат своето обяснение. А обяснението всъщност е много просто – ако политическото ръководство има ясна визия по отношение на политиката и тази визия е била договорена с адресатите на политиката, то тя би играла роля на *съдържателен ограничител на публичното действие* във всеки от етапите на реализиране на политиките. Ето защо ангажирането с неясна визия е твърде удобно за политическото ниво, тъй като позволява субективни спекулации със съдържанието ѝ, както и подмяна на това съдържание във всеки от етапите на цикъла на публичните политики според нуждите на конкретната ситуация. Но ангажираност на политическото ниво с ясна и легитимна за потърпевшите от политиката визия не би могла да възникне поради сериозен дефект в институционалната среда, какъвто е липсата на методология (задължителни правила), която да ръководи разработването на *публични политики*.

Всичко казано дотук отвежда към следния *извод* – поради *липса на дължими правила, произтичаща от липсата на очакване за установим общественополезен резултат от политиката* (което тепърва ще бъде доказано), нейното разработване протича в условия на институционален хаос (в отсъствие на правила, разписващи ролите на участниците в разработването на политиката). Нека припомним, че българският фермер също има впечатление за административен хаос. Поради това е възможна непрозрачността на този етап, както и нелегитимността на разработения документ, определящ политиката. Т.е. не са налице гаранции за *публичността на политиката*, поради което този етап може да бъде определен като институционално

---

<sup>53</sup> Възможно е под „най-високо ниво“ респондентът да има предвид наднационално – например европейско равнище на политическия процес и на политиката (policy), която той реализира. Но това едва ли е така, след като респондентът вече пропусна два повода да покаже, че е запознат с наличието на наднационален европейски интеграционен процес в областта на политиката, по която е попълнен въпросникът. Ето защо приемаме, че под „най-високо“ той има предвид „политическо“ ниво, което отграничава от нивото на нацията, т.е. от „националното“ ниво.



предпоставен провал – да, политика е разработена, но тя не е публична, а *субективна*.

## II. Одобряване на политиката

Редно е да бъде отбелязано, че за разлика от етапа „разработване на политиката“, нейното одобрение не протича в условия на вакуум, а в рамките на правила – т.нар. съгласувателна процедура, регламентирана в чл. 56 до 79 от Устройствения правилник на МС и неговата администрация, а така също и законодателната процедура, регламентирана в Конституцията на Република България и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Става ясно обаче, че наличието на правила не пречи проблеми да съществуват.

Което отвежда към извода, че само по себе си наличието на *някакви* правила не е гаранция за успешното протичане на който и да било етап от процеса на ФОПП.

МЗХ определя като проблематични по отношение на одобрението на политиката следните *процедурни слабости*<sup>54</sup>:

1. „неспазване на графика на отделните етапи“ и
2. „ненавременна координация<sup>55</sup> и съветване за изработката“ – и изтъква необходимостта от създаването на „звено за управление на процеса на одобрение“.

Причина за споменатите дефекти може да бъде търсена в регламентацията на съгласувателната процедура – никъде в нея не е спомената нито дума за евентуална *отговорност на участниците*, в случай че те не спазят заложените срокове. Че защо тогава да се бърза?<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Общо 32,3 на сто от респондентите, но от близо половината – *седем* – министерства твърдят, че срещат тези проблеми.

<sup>55</sup> Причините за невъзможността принципът на координация да бъде реализиран в управленската практика вече бяха изяснени.

<sup>56</sup> Нека отново припомним извода на М. Граматиков: „... правната уредба на административната дейност възпроизвежда „разходно-ориентирания“ модел на администриране, при който осъществяването на формалните изисквания и своевременно разходване на средства води до най-благоприятни за администрацията резултати. Полагането на усилия в търсене на ефективни и ефикасни начини за постигане на

Макар и самото министерство да не е споменало защо посочените факти са проблематични по отношение на етапа „одобрение на политиката“, не е трудно да се предположи, че следствие от тях е *затрудненото протичане* на този етап от процеса на ФОПП.

### III. Изпълнение на политиката

Посочените отговори по тази част от въпросника говорят за наличието на сериозни дефекти в институционалната среда, предопределяща и трудностите в осъществяването на политиката.

А) Служителят признава, че *не знае* дали органът/персоналът, отговорен за изпълнението на политиката, бива ясно определен, но декларира, че основен проблем в етапа „изпълнение на политиката“ е недостатъчното отпускане на финансови ресурси и обяснява на какво се дължи този проблем<sup>57</sup>: на „недостатъчно познаване на ре-

---

целите на публичните политики в най-добрия случай няма да бъде възнаградено, а в най-лошия ще бъде санкционирано“. Вж. Граматиков, 2004: 102–106.

В конкретния случай неспазването на сроковете не е обвързано с възбуждането на отговорност. Поради което не възниква стимул за спазването им, тъй като няма да възникне опасност от наказание. Но липсата на стимул за спазване на срока произтича и от аналитично изведеното съображение за липса на възнаграждение, както за заплахата от наказание при проявена инициативност за спазване на сроковете. Което всъщност е отговор на зададения въпрос: „Защо тогава да се бърза?“

<sup>57</sup> Общо 51,6 на сто от респондентите от общо десет министерства са посочили този отговор. Като източници на трудности в процеса на изпълнение на политиките респондентите посочват също: 1. ограничени бюджетни средства (51,6 на сто от случаите); 2. недостатъчен административен капацитет за реализиране на политиката (29 на сто); 3. трудности с осъществяването на контрол върху изпълнението на политиките/проследяване на изпълнението (12,9 на сто), което обяснява и неритмичността на изпълнението и неспазването на сроковете за изпълнение (също 12,9 на сто); 4. недостатъчно квалифицирани и мотивирани човешки ресурси, способни да боравят с инструмента на политиката (12,9 на сто); 5. проблеми с координацията и синхронизацията между ангажираните в процеса на изпълнение на политиката (9,7 на сто); 6. извънинституционални фактори, които оказват въздействие върху осъществяването на политиката (9,7 на сто); 7. особености на обществото, неправителствения сектор и бизнеса, които анкетираните схващат като проблематични по отношение на изпълнението на политиката (9,7 на сто); 8. законодателни ограничения, спъващи изпълнението на политиката (6,5 на сто).

алната ситуация от отрасловото министерство (отрасловото министерство е МЗХ – б. м. Е.К.) и Министерството на финансите<sup>58</sup>.

Но това, че двете министерства не познават „ситуацията“, всъщност не е проблем, защото, както вече стана ясно, финансовите аспекти на политиката се договарят от „двамата министри“ – т.е. от значение е как те двамата виждат ситуацията.

А дали министрите я виждат в нейната обективност, изхождайки от общия интерес, в чиято полза би трябвало да е била формулирана и впоследствие осъществена политиката? Отговорът на този въпрос не закъснява, защото като друга причина за това да не се отпускат достатъчно средства за изпълнението на политиката респондентът е посочил „вземането на *необосновани политически решения*, вместо експертни становища“, т.е. служителят сам констатира, че министрите май съвсем не възприемат ситуацията от гледна точка на *публичния* интерес. Този коментар обаче носи и друго послание – *че съдържанието на политиката, която подлежи на изпълнение, няма нищо общо с обществените нужди на сектор земеделие*, т. е. потвърждава нейната непубличност. (*Напомяме, че това е официално становище на едно министерство в правителствена анкета.*)

Б) В този смисъл не е изненада един от следващите отговори, в който се казва, че основен проблем в етапа на изпълнение на политиката е „*неправилното разпределение на средства по отделните елементи на политиката*“ и че това разпределение е съпроводено с „*партизанищина и популизъм*“.

В) Като следваща трудност, присъща на процеса на изпълнение на политиката, респондентът посочва „липсата на система за наблюдение и оценка“.

Тази констатация наистина би била проблем, ако дотук анализът бе установил, че политиката, която подлежи на изпълнение, бе публична. Напротив, не в проблем, а в институционална нужда за субекта на политиката се превръща осигуряването на тази „липса ...“, която

---

<sup>58</sup> Отговорът е цитиран буквално и допуснатата граматическа грешка „не достатъчен“ вместо „недостатъчен“ е част от него.

единствено може да гарантира изпълнението на *непубличната политика, защото скрива нейните истински (непублични) резултати.*

А нужната „липса ...“ е гарантирана още в етапа „разработване на политиката“, защото тогава едва „понякога“ се определяха индикатори, с помощта на които да бъде измерена степенята на постигане на целите на политиката впоследствие. Липсата на индикатори, та дори и залагането им само понякога, обуславя по-късната (в етапа „очитане, мониторинг и оценка на политиката“) невъзможност на наблюдение и оценка на политиката да бъдат осъществени.

Както става ясно по-нататък в анализа, отговорите на респондентите по въпросите от последната част на въпросника само потвърждават наличието на тази невъзможност.

#### **IV. Мониторинг, отчитане и оценяване на политиката**

Този е етапът, който затваря цикъла на публичната политика – отчитането на постигнатите резултати и наблюдението на изпълнението на политиката би трябвало да се превърнат в повод за оценка на резултатите от самата политика спрямо нейните цели (а при необходимост и на нейната рационална промяна).

Как обаче МЗХ извършва отчет, мониторинг и оценка на разглежданата Политика в областта на земеделието и развитие на селските райони?

А) На въпроса „осъществявате ли *редовно* мониторинг и отчитане на изпълнението на политиката?“ респондентът-служител в МЗХ отговаря кратко, но изчерпателно:

„не“<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Понеже други тринадесет министерства (90,3 на сто от респондентите) са отговорили с „да“, МЗХ сякаш се превръща по-скоро в изключение от общата картина наред с МК (според това министерство отчитането на шест месеца не е белег за редовност на отчитането) и МЗ (което се колебае дали ако отчитането се извършва веднъж годишно е белег за неговата редовност и затова е посочило отговор „не знам“).

Исключителността на МЗХ обаче е само привидна. В отговора на следващия въпрос, отнасящ се само до отчитането, се оказва, че съществуват четири възможности за отчетност – на три месеца, на шест месеца, веднъж годишно, след изпъл-

На въпроса колко често се отчитате за изпълнението на политиката, отговорът гласи: „*веднъж годишно*“<sup>60</sup>, но е зачертан и отговор: „*не се отчитам*“ – това може да означава единствено, че отчитането е веднъж годишно, *но не се случва всяка година*, т.е. отчитащият се очевидно е свободен да си избере<sup>61</sup> дали тази година да се отчете или да не се отчетете. Но дори факултативността, която е по-мек вариант на напълно отсъстваща отчетност, пряко отвежда до липса на очакване за постигане на установим общественополезен резултат от политиката<sup>62</sup>.

---

нението на политиката, както и комбинации между тях. Субективната преценка за редовността може да бъде приета за обективна, ако всички останали министерства (които претендират за редовност) освен МЗХ, МК и МЗ прилагаха комбинация от четирите отчетни периода. Според отговорите обаче само в МП се отчитат и на три, и на шест, и на дванадесет месеца, и след изпълнението на политиката. Най-близо до оптималната комбинация (след МП) са МТСП и МО. Оказва се, че обективна редовност на отчитането всъщност не може да бъде потвърдена, а „изключителността“ на МЗХ е само привидна и се дължи на трезвата преценка на респондента. Куриозен обаче е фактът, че другият респондент, също служител в МЗХ, попълнил въпросника по Аграрна политика, не може да се похвали със способностите на своя колега – според този втори респондент отчитане и мониторинг на политиката веднъж годишно е белег за тяхната редовност.

<sup>60</sup> В 32,3 на сто от случаите отчитането е само веднъж годишно, а в 35,4 на сто годишното отчитане е придружено и с отчитане с по-кратък срок или след изпълнението на политиката.

<sup>61</sup> Вж. Граматиков, 2004.

Този път вместо по отношение на спазването на принципа на „координация“ обяснението на цитирания автор може да бъде отнесено до също така факултативното спазване на друг принцип – принципа на „отчетност“, добавен впоследствие (през 2006 г.) в чл. 2, ал. 1 от Закона за администрацията, но и при тази промяна в закона не възникват гаранции за действително прилагане нито на този, нито на останалите принципи, прогласени в чл. 2, ал. 1, именно поради отсъствието на санкция за частичното или пълното им неизпълнение.

<sup>62</sup> Разпространението на тази нагласа сред останалите министерства е демонстрирано в отговорите на въпрос 1.4 от въпросника. Той гласи: „Какво е съдържанието (глави, параграфи) на вашия документ, определящ политиката? Моля, опишете и обяснете накратко в посоченото място по-долу?“.

Т.е. въпросът изисква от респондентите да опишат елементите на съдържанието на стратегически документ. Тези еднотипни елементи всъщност представляват разгръщане на парадигмата на публичните политики. И понеже са еднотипни, би

Така, както отчитане и мониторинг не се случват редовно, и оценка на политиката се прави „*понякога*“. И това е съвсем логично, все пак резултатите на отчетността и мониторинга са базата, на която би трябвало да стъпи оценката на политиката.

Б) МЗХ твърди, че се отчита и извън своите рамки, а способите за отчетност са уточнени по следния начин: „Годишен доклад за дейността на организацията през годината до ресорното министерство – но няма обратна връзка от министерството“. Извън неяснотата на твърдението прави впечатление, че няма нито дума за отчитане пред онези, заради които би трябвало да е разработена и изпълнена политиката<sup>63</sup> – *нейните адресати*. Тази констатация е само *поредно* доказателство за *липсата на публичност* в реализирането на разглежданата политика.

В) Нека припомним, че при разработване на политиката МЗХ залагаше *понякога* индикатори за изпълнение на целите, и че системата за наблюдение на резултатите и оценка на изпълнението *всъщност нямаше*. Изведнъж се оказва, че когато се отчита степента на постигане на целите, индикатори се използват *винаги*<sup>64</sup>. Как така се използват индикатори, които не са били заложени; а дори и да са

---

трябвало все така еднотипно да бъдат описани от техните предполагаеми автори. Но именно защото четиринадесет министерства (МК и МВР са посочили отговори, които нямат връзка със зададения въпрос) обговарят стратегическите си документи по същия брой начини, става ясно, че езикът на публичните политики (както и техните елементи) са проникнали наравномерно в българската администрация и получават различна приоритетност при споменаването им. Ако с положителен знак може да бъде оценен фактът, че за служителите вече е очевидно, че стратегическият документ непременно има *цел* (*единадесет* министерства (80 на сто от случаите) са споменали този елемент на стратегическия документ), то твърде неочевидно е, че тази цел трябва да бъде постигната – само *шест* ведомства (20 на сто от случаите) са споменали думата „*резултат*“, за да опишат стратегическия документ, който са разработили и изпълняват. МЗХ *не е* сред тези шест ведомства нито с отговорите си по Политика в областта на земеделието и развитие на селските райони, нито по Аграрна политика.

<sup>63</sup> Констатираното е вярно и за останалите министерства – посочените отговори не предоставят гаранции, че резултатите от отчитането извън рамките на собствената организация ще достигнат до потърпевшите от политиката заинтересовани социални групи, заради които *всъщност* би трябвало да се реализира политиката.

<sup>64</sup> Същото разминаване се наблюдава в отговорите на още четири министерства.

били заложени, те в „много случаи“ не бяха „измерими“? Очевидно този отговор не отговаря на истината в пълнота.

Г) За да бъде отчетена, наблюдавана и оценена, политиката се нуждае от достоверна информация за случилото се в предишния етап. На въпроса „как получавате информация за изпълнението на политиката за целите на мониторинга, отчитането и оценяването?“ въпросникът дава широк избор на респондента:

- чрез писмени отчети от организациите, свързани с изпълнението;
- чрез автоматична система за мониторинг и отчитане;
- чрез независими аналитични отчети от външни национални организации;
- чрез независими аналитични отчети от международни организации;
- не получавам;
- друго.

Респондентът е посочил отговор: „*не получавам*“.

В рамките на Политиката в областта на земеделието и развитие на селските райони се прави *и* отчитане, *и* мониторинг, *и* оценка на политиката, без те да стъпват на каквато и да било информация. Едва ли можем да си представим по-висока степен на субективност и на отчетите, и на резултатите от мониторинга, и на оценката на политиката. Посоченият отговор е поредно доказателство за институционално гарантирана непубличност на политиката, този път заради липсата на достоверност на нейната отчетност, а оттам и на резултатите от наблюдението върху изпълнението ѝ и в крайна сметка на оценката на самата политика.

Д) Един от последните въпроси звучи така: „Как осигурявате прозрачност на процеса на мониторинг и отчитане? Моля, определете и опишете средствата на посоченото по-долу място!“ А посоченият отговор гласи: „*на етапа не е възможно*“.

Респондентът не само е признал, че този последен *процедурен* етап е непрозрачен, но и че няма шанс прозрачност да възникне вътре в логиката и рамките на настоящия тип ФОПП, т.е. прозрачността е невъзможна на този *исторически* етап от съзряването на

институционалната култура на администрацията (в страната като правило и тази на МЗХ в частност)<sup>65</sup>.

\*\*\*

Едва ли е необходим коментар относно публичността на политика, която бива отчетена, наблюдавана и оценена в условия на непрозрачност. Нека припомним обаче, че когато се осъществява отчитане извън рамките на МЗХ, резултатите от отчетите не бяха предназначени за заинтересованите от „публичната“ политика лица. Следователно няма причина (заради кого) прозрачност да съществува, но пък има причина прозрачност да не съществува – да бъдат скрити резултатите от изпълнената непублична политика. Поради което може да бъде направен извод, че *от гледна точка на публичността на политиката, този последен етап всъщност изобщо не протича*. За сметка на това субективността, дискреционният характер на политиката и подчиняването на нейните цели на корпоративистки/партийни интереси, които са отчетени, наблюдавани и оценени в тази специфична институционална среда, са институционално гарантирани.

### 3. Обобщение на получените резултати

Дотук бяха установени следните *институционални дефицити* в модела на ФОПП:

---

<sup>65</sup> Посочените от останалите министерствата практики за осигуряване на прозрачност на мониторинга и отчитането (публикуване на отчети в електронните страници на министерствата или под друга форма и т.н.) не ни убеждават, че процесите на мониторинг и отчитане на изпълнението на политиката протичат в прозрачна среда – вместо до разглежданите процеси, посочените отговори всъщност се отнасят до техните резултати (доклади, отчети и пр.). Прозрачност на разглежданите процеси се постига, когато дейността на отговорните за наблюдението и отчитането на изпълнението на политиката административни структури (а и служители) е обвързана с правила, които гарантират прозрачност на целия набор от дейности, съставляващи тези процеси. Да, право е МЗХ в твърдението си, че „на етапа не е възможно да бъде осигурена прозрачност на мониторинга и отчитането“, след като нито едно българско министерство не е потвърдило наличието на посочените дължими институционални предпоставки.



- в етапа „разработване на политиката“;
  - липсата на задължителна методология за разработване на политиката;
  - липса на разбиране за смисловата и приложна йерархия на визия, стратегия, програма и план за действие;
  - договарянето на финансовите аспекти на политиката се осъществява от „двама души“;
  - политическото ниво се ангажира с неясна политическа визия;
  - липса на диалог с адресата на политиката;
  - липса на публичен дебат за съдържателната насоченост на политиката;
  - липса на очакване за измерим резултат от реализацията на политиката.

- в етап „одобрение на политиката“
  - слабости на процедурата по одобрение на политиката, поради което не може да се определи кой носи отговорност за нейните приоритети, цели и задачи, както и за нейната изпълнимост.

- в етап „изпълнение на политиката“
  - недостатъчни финансови средства за изпълнение на политиката;
  - „неправилното разпределяне на средствата“ и ;
  - „липсата на система за наблюдение на резултатите и оценка на изпълнението“.

Тези особености се привиждат на респонента като основен проблем в изпълнението на политиката, а всъщност тези дефицити представляват инситуционални гаранции за изпълнение на разработената и одобрена непублична политика.

- в етап „оценяване, мониторинг и отчитане на политиката“
  - нередовност на отчитането;
  - липса на отчетност пред адресатите на политиката;
  - политика, която винаги бива отчитана по неизмерими в много случаи индикатори, залагани понякога;

- липса на достоверност на резултатите на отчитането, мониторинга на изпълнението и оценката на политиката;
- липсата на прозрачност на тези дейности, както и;
- невъзможността прозрачност да възникне.

Това са дефицити с общ знаменател „липса на контролни механизми“. Те обаче гарантират, че реализираната политика няма да разкрие своята непубличност, и че няма да възникне основание за търсене на отговорност за формирането и осъществяването на тази непублична политика.

Т.е. съществува ясно проследима *системна връзка* между констатираните институционални пропуски – всеки от тях обслужва останалите. И само тази систематика на институционалната среда осигурява специфичната „нормалност“ на българския маниер на провеждане на Политика в областта на земеделието и развитие на селските райони.

Т.е. идентифицираната институционална среда свидетелства за *специфичен маниер на работата* на това министерство. Той по същество формално гарантира

- и разработването,
  - и одобрението,
  - и изпълнението,
  - и отчитането,
  - и наблюдението на изпълнението,
  - и оценката
- на провежданата политика.

Формално погледнато, няма причина България да има проблем – политика е разработена и изпълнявана – стига да не поставяме въпроса за резултата от тази политика. Но както българските граждани, така и институциите на ЕС поставят точно този въпрос. Защото става дума за конкурентоспособност<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> В репортажа на „Панорама“ същият български фермер обяснява пред репортера разликата между него и „европееца“: „европеецът, казва Димитър Георгиев, се чуди как да увеличи продукцията си, а аз – как да оцелея“.

икономическо развитие на страната<sup>67</sup>.

Независимо от това кой е министърът, кой директорът на дирекция или кой е експертът в МЗХ, та дори и при наличие на добро желание от тяхна страна да реализират *публични* политики, те *не биха могли да го постигнат в рамките на досегашния административен формат*. Защото идентифицираната системност на институционалната среда ограничава техните предполагаемо добри намерения и ги извежда до логичния край на техните предполагаеми усилия и добросъвестност.

*Ето защо е безсмислено липсата на резултатност на политиката да бъде отдавана на „липсата на политическа воля“ у всеки от изброените участници във формирането и осъществяването на политиката*. Още по-малко смислено е решение на проблема да бъде търсено в очакването „политическа воля“ да възникне от само себе си – направеният анализ показва, че съществуват институционални структурни предпоставки, които „нормализират“ липсата на воля.

Самият български фермер, който най-добре усеща резултатите от констатирания маниер на работа на това министерство върху собствения си бизнес, изглежда схваща проблемната ситуация най-адекватно. Той казва, че „иска правила“, които да елиминират административния „хаос“; той изобщо не споменава за липса на политическа воля като главна причина за „хаоса“.

Възникването на необходимия ред обаче има за предпоставка изясняване на обхвата и дълбочината на обвързаните в система институционални слабости, гарантиращи реализирането на непублични политики. Едва след това ще могат да бъдат определени дължими мерки, насочени към реформиране на институционалната среда, в която да бъдат реализирани политиките с оглед гарантиране на отговорност към постигнатите общественополезни резултати.

---

<sup>67</sup> През април 2008 г, когато е попълнен въпросникът, МЗХ е отбелязало, че участва в изпълнението на 44 от общо 97 стратегически документа, включени във въпросника. Министерството изпълнява цялостно 11 стратегически документа, а частично – 33. Близко до него по тези показатели е МЗ, което участва в изпълнението на 33 стратегически документа – от тях цялостно то изпълнява 11, а частично – 22.

Тези данни превръщат МЗХ в най-натовареното с изпълнителски функции по реализация на политики българско министерство.

## ЛИТЕРАТУРА

- Брайкова, Т. 2003: Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа, УИ „Св. Климент Охридски“, София.
- Грамадинов, М. 2004: Правен анализ на причините за неосъществяване на проекта за „Модернизация на образованието“ – В: Държавата срещу реформите, съст. Г. Димитров, Изток-Запад, София.
- Димитров, Г. 2005: Идентификация на проблема – корупцията във висшето образование отвъд подкупите. Изходни концептуални предпоставки – В: сб. Антикорупция/антиобразование. Изследвания върху корупцията във висшето образование в България, авторски колектив, Изток-Запад, София.
- Димитров, Г. 2008: Прикачването на България към ЕС: няколко аргумента за необходимостта от нова конституция в сб. *Европейски перспективи, Десет години специалност Европеистика в СУ „Св. Климент Охридски“*, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
- Карасимеонов, Г. 2004: Политика и политически институции, УИ „Св. Климент Охридски“, София.
- Маркс, К. 1984: Критически бележки относно статията на „Прусак“. – В: Маркс, К., Ф. Енгелс. Избрани произведения в 10 тома, т. 9, Партиздат, София.
- Йанг, О., Л. Куин 2003. Разработване на ефективни стратегически документи в областта на обществените политики. Отворено общество, София.
- Танев, Т. 2008. Анализ на публичните политики (Public policy analysis) науката за създаване на конкретни политики, Военно издателство, София.
- Тофлър, А. 1991. Третата вълна.
- Шикова, И. 2008. Обединена Европа – осъзната необходимост, в сб. Европейски перспективи, автор и съставител М. Стойчева, УИ „Св. Климент Охридски“, София, с. 135–147.
- Хабермас, Ю. 1995. Структурни изменения на публичността, Център за изследване на демокрацията, УИ „Св. Климент Охридски“, София.
- Anderson, J. 2000. Public Policy-Making: An Introduction, Forth edition, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Danchev, V. 2008. Corruption as a problem of the institutional model in Bulgaria: – *In compendium The Balkans: Curbing challenges. Institutional inefficiency, anti-corruption & involvement of citizens*, edited by Maria Stoicheva, Sofia University Press, Sofia.
- Dimitrov, G., V. Danchev, E. Karamfilova 2008: The social challenges of European integration for the countries of Southeastern Europe. Actions

- against corruption as a problem of institutional efficiency and involvement of citizens. – In: *The Balkans: Curbing challenges. Institutional inefficiency, anti-corruption & involvement of citizens*, edited by Maria Stoicheva, Sofia University Press, Sofia.
- Howlett, M., M. Ramesh 1995: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Smith, D. 2000: *Discovering facts and values: The historical sociology of Barrington Moore in: Vision and Method in Historical sociology*, edited by T. Skocpol, Cambridge University Press.
- България в международните класации – 70 мерки за повишаване на благосъстоянието в България, Институт за пазарна икономика, София, 2009, достъпен на [http://ime.bg/70\\_Measures\\_IME.pdf](http://ime.bg/70_Measures_IME.pdf), посетен последно на 09.08.2009 г.
- „България последна в ЕС по усвояване на еврофондове“, статия във в. „Труд“ от 15.01.2010 г., достъпна на: <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=344352>, посетен последно на 17.01.2010 г.
- „Бюджетът – с нова мажоранка. Овчаров: Не е разумно да даваме пари на Брюксел, които после не получаваме обратно“, в. „Стандарт“, 27.11.2008 г., статия, достъпна на – <http://www.standartnews.com/news/details/id/16915/>, посетен последно на 30.01.2009 г.
- Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 23.07.2008 г., достъпен на – [http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/pre\\_accession/key\\_documents/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/pre_accession/key_documents/index_bg.htm), посетен на 29.01.2009 г.
- Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22.07.2009 г., достъпен на – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0402:FIN:BG:PDF>, посетен последно на 25.07.2009 г.
- Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно управлението на средствата от ЕС в България, от 23.07.2008 г., достъпен на – [http://www.europe.bg/upload/docs/bulgaria\\_report\\_funds\\_20080723\\_bg.pdf](http://www.europe.bg/upload/docs/bulgaria_report_funds_20080723_bg.pdf), посетен последно на 29.01.2009 г.
- Доклад на Световния икономически форум „The Global Competitiveness Report 2009–2010“, достъпен на <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcr/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>, посетен последно на 11.01.2010 г.
- Договор за ЕО. Договор за ЕС. Съдебна практика. Превод и съставителство С. Костов, Сиби, 2007, София.

Устройствен правилник на МС и неговата администрация, Приет с ПМС  
№ 216 от 12.10.2005 г.

„350 некадърни чиновници ни закопаха пред Брюксел“, статия във в. „Труд“  
от 4.08.2008 г., достъпен на <http://www.trud.bg/showarchive.asp?statid=63488&rubr=0&izd=2&fsize=&swidth=800&tr=1&im=08&id=04&iy=2008>, посетен на 30.01.2009 г.

„ЕК размрази 110 млн. евро по САПАРД, Брюксел даде още две години  
на фермите за покриване на евростандартите“, статия, достъпна на  
<http://www.mediapool.bg/show/?storyid=156131>, посетен последно на  
22.10.2009 г.

„Лица на отчаянието“, репортаж на предаването „Панорама“ на Българска-  
та национална телевизия, излъчен на 19.09.2008 г., достъпен на <http://infocenter.bnt.bg/content/view/full/2751>, посетен на 03.01.2009 г.

<http://www.twinning-govbg.eu/i.php/index.html>, посетен на 03.02.2009 г.

<http://news.inbox.bg/>, посетен на 29.01.2009 г.

## **ОБЩАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКАТА ЗА СИГУРНОСТ НА ЕС ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН**

*Жулиде Шефкет*

**The Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defense Policy (CSDP) of the European Union in the Light of the Treaty of Lisbon – by Julide Shefket.**

This study dissects the changes to be initiated within the framework of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) of the European Union by the Treaty of Lisbon. The aim of the research is to find an answer to the question whether these changes are able to contribute to the further strengthening of the politico-military identity of the European Union and if so – to what extent is that possible. On the one hand the current challenges within the functioning of the CFSP and CSDP of the European Union, to be resolved by the Treaty of Lisbon are outlined, with a special emphasis on its success along these lines. On the other hand the questions which the Treaty of Lisbon sets on the agenda of the European Union in the sphere of CFSP and CSDP from now on are analyzed by means of the changes which the Treaty brings within the framework of the Union and the challenges which conceal these changes.

### **1. Увод**

Общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС) на ЕС е предмет на съществени изменения съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон. Те възникват в отговор на нарастващата необходимост от утвърждаването на политическата идентичност на ЕС с оглед приспособяването му към променящите се реалности и утвърждаването му като равнопартньор в системата на международните отношения. В името на постигането на тази цел е нужно подобряване на институционалната структура, имаща отношение към ОВППС на ЕС, осигуряване на по-надеждно външно представителство и стимулиране на дипломатическата професионализация на Съюза.

Целта на настоящата разработка е да се обособят и анализират промените, които въвежда Договорът от Лисабон по отношение на ОВППС на ЕС и да се потърси отговор на въпроса дали те са в състояние да съдействат за утвърждаването на политическата идентичност на Съюза и до каква степен е възможно това.

С оглед постигане на целите на проучването ще бъде направен обстоен преглед и анализ на разпоредбите на Договора от Лисабон, касаещи ОВППС на ЕС. От една страна, ще се открият текущите проблеми от функционирането на ОВППС на ЕС, които се стреми да разреши Договорът от Лисабон, като ще бъде поставен акцент върху това доколко той е успешен в тази насока. От друга страна, ще бъдат проследени въпросите, които Договорът от Лисабон тепърва поставя на дневен ред в областта на ОВППС на ЕС посредством промените, които той въвежда в нейните рамки и рисковете, които крият тези промени.

Изложението ще изследва характера на политическото сътрудничество между страните членки на ЕС през призмата на Договора от Лисабон и ще се фокусира върху промените, които той внася в сферата на сигурността и отбраната като подсилващ фактор в търсене на политическа идентичност за ЕС. Ще бъде проучен в историческа ретроспекция пътят към изграждането на политическа идентичност за ЕС, за да се осмисли същността и спецификата на този процес. Ще бъде разгледана нормативната уредба на ОВППС на ЕС съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон, за да се открие нейният принос по пътя към надграждане на европейската политическа конструкция. Основен акцент в рамките на настоящата разработка ще бъде поставен върху промените, които Договорът от Лисабон въвежда в рамките на ОВППС на ЕС в институционален план. За тази цел ще бъдат анализирани промените като: новата юридическа правосубектност; обновената институционална структура; статутът на Европейския съвет, на неговия постоянен председател, на Върховния представител по въпросите на външната политика и политиката за сигурност на ЕС и, отделния Съвет по външни работи; на новата Европейската служба за външни отношения; както и потенциалът, който тези новости носят за укрепване на ОВППС на Съюза.



От друга страна, ще бъдат изследвани промените, въведени в сферата на сигурността и отбраната като: новата Обща политика за сигурности отбрана; нормативната уредба на Европейската агенция по отбраната; новото Постоянно структурирано сътрудничество; новата Клауза за взаимна отбрана и нормативната уредба на Клаузата за солидарност, както и перспективите, които тези изменения очертават за подобряване на сътрудничеството между страните членки в рамките на ОПСО на ЕС.

Като основа за целите на настоящото проучване ще послужат консолидираните текстове на Договора за ЕС (ДЕС) и на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) с измененията, въведени в тях в съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г. и влязъл в сила на 1 декември 2009 г., които са публикувани в Официален вестник на ЕС – С 115 от 9 май 2008 г.

## **2. В търсене на политическа идентичност за ЕС**

Пътят към изграждане на политическата идентичност на ЕС е осеян с предизвикателства. Той води началото си с провала на проектите за създаване на Европейска политическа общност (ЕПО) и Европейска отбранителна общност (ЕОО) от 6-те страни членки на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) през 1954 г., последван от неуспеха на плановете „Фуше“ в периода 1960–1962 г.

Първият успех е през 1970 г. с полагането на основите на Европейското политическо сътрудничество (ЕПС), което цели съгласуване на позициите на страните членки на Съюза по въпроси в областта на външната политика. Следващата стъпка в политическото обединение на ЕС се предприема през 1986 г. с подписването на Единния европейски акт (ЕЕА), който институционализира ЕПС. На този етап обаче ЕПС функционира като самостоятелна единица извън обхвата на Европейската общност (ЕО). Повратен момент в структурирането на политическата идентичност на ЕС е приемането на Договора от Маастрихт през 1992 г., който официално въвежда ОВППС като продължение на ЕПС. Съгласно разпоредбите на Договора от Маастрихт ОВППС е обособена като втори стълб на

ЕС, където сътрудничеството между страните членки на Съюза е от междуправителствен характер. Съществен принос внася Договорът от Амстердам през 1997 г., който е концентриран към доразвиване на механизма за общо действие на страните членки в рамките на ОВППС. В съответствие с разпоредбите на този договор се въвежда постът на Върховен представител по ОВППС на ЕС, който действа и като Генерален секретар на Съвета на Съюза. Значителен тласък идеята за политическото обединение в рамките на ЕС получава посредством проекта на Договор за Конституция за Европа, претърпял неуспех поради отхвърлянето му с референдумите във Франция и Холандия през май и юни 2005 г. Замислен като своеобразен „спасителен план“ за излизане от настъпилата тежка институционална криза след провала, Договорът от Лисабон също е отхвърлен с първия референдум в Ирландия през юни 2008 г., като в резултат на драматични усилия той влиза в сила на 1 декември 2009 г.

На какво обаче се дължи това? Дали отговорът на този въпрос се крие в естеството на промените, които се стремят да въведат в рамките на ЕС тези договори и в нежеланието на страните членки за предприемане на поредна стъпка в посока към консолидиране на политическата идентичност на Съюзая или по-скоро в проблемите, пред които са били изправени съответните страни във вътрешно-политически план към момента на провеждане на съответните референдуми? Вероятно причините за провала на проекта на Договор за Конституция за Европа и напрежението около влизането в сила на Договора от Лисабон се таят и в двете съображения. Това се дължи, от една страна, на обстоятелството, че общественото мнение често използва подобни референдуми като форум за наказателен вот срещу управляващото мнозинство в случаи на наличие на проблеми от вътрешнополитически характер в страната. От друга страна, анализът на двата документа демонстрира редица сходства в промените, които те предвиждат за въвеждане в рамките на ЕС, чиито параметри лесно биха могли да предизвикат общественото недоволство. Така например Договорът от Лисабон съхранява идеите за: нова юридическа правосубектност на ЕС, нова европейска конструкция, нов статут на Европейския съвет и на неговия председател, нови право-

мощия на Върховния представител по въпросите на външната политика и политиката за сигурност и др. В този контекст Договорът от Лисабон може да бъде определен като своеобразен повторен прочит на проекта на Договор за Конституция за Европа. Ентузиазмът на проекта на Договор за Конституция за Европа обаче е позагълхнал в Договора от Лисабон, т.е. идеалистичната нотка се е пречупила през призмата на реализма. Така например от проекта на Договор за Конституция за Европа са загърбени: силната конституционна риторика, идеята за замяна на действащите към момента договори с един изцяло нов текст, противоречивите символи на националната държава като: флаг, химн, девиз, национален празник, закон и др.

Прегледът на извървения към момента път в името на консолидирането на политическата идентичност на ЕС демонстрира, че това е един продължителен и поетапен процес, като почти всеки нов договор допринася за надграждането на европейската политическа конструкция. В какво се състои обаче естеството на това надграждане съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон? Отговорът на този въпрос може да се потърси в неговата нормативна уредба, отнасяща се до ОВППС.

### **3. Нормативна уредба на ОВППС на ЕС**

Нормативната уредба на ОВППС на ЕС е заложена в Дял V „Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно ОВППС“ на ДЕС и част пета „Външна дейност на Съюза“ на ДФЕС. Посочени са принципите, от които се ръководи ЕС на международната сцена, партньорствата му с трети страни и организации, както и целите, които Съюзът преследва в глобален план. Акцентира се върху ролята на ЕС за утвърждаване и укрепване на демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи. Специално ударение се поставя върху зачитането на принципите на Устава на ООН и на международното право. Фокусирането върху европейските ценности, които споделят страните членки в рамките на ЕС, е знаков момент в търсене на политическата идентичност на Съюза.

По този начин се полагат усилията и на една евентуална своеобразна „европейска демокрация“, за чието възникване загатва Юрген Хабермас (2000). Как изобщо е възможно това? Франсис Фукуяма (2004) го обяснява със „склонността на европейците да подкрепят различните международни организации като попечители на общото благо, което е извън и над желанията на отделните национални държави“. Според него „както държавата на национално равнище се отличава със значителна автономия при вземането на решения относно публичното благо, така и европейците са готови да делегират на международни организации повече власт за определяне на глобалните общи интереси“. Концепцията за предоставената компетентност на наднационалната структура от страните членки в рамките на ЕС на практика потвърждава тази теза. Това демонстрира наличието на политическа воля от тяхна страна за предоставяне на възможност на Съюза да се превъплъти в ролята на глобален фактор и равностоен партньор в системата на международните отношения.

Дали обаче ЕС притежава необходимия капацитет за поемане на една толкова отговорна функция и до каква степен Договорът от Лисабон допринася за постигането на тази цел посредством промените, които въвежда в рамките на Съюза в институционален план?

#### **4. Обновена институционална структура на ЕС**

Договорът от Лисабон въвежда съществени промени в рамките на институционалната структура на ЕС, като голяма част от тях засягат пряко ОВППС на Съюза. Като се вземе под внимание обстоятелството, че политическата система на ЕС се отличава с висока степен на институционализация, прегледът на тези промени и анализът на тяхната специфика придобиват същностен характер.

##### **4.1. Юридическа правосубектност**

Съгласно чл. 47 на ДЕС Съюзът придобива юридическа правосубектност. Тази промяна има капацитета да укрепи в значителна степен международната легитимност на ЕС, което е особено важно с оглед

формалното му утвърждаване като равностоен партньор в системата на международните отношения. В какво обаче се състои тази легитимност? Според Франсис Фукуяма (2004) „доколкото една международна организация като ООН например има легитимност, тя се дължи на факта, че надлежно конституираните демократични мнозинства са ѝ делегирали тази легитимност в резултат от междудържавни преговори“. Същото може да се твърди и за придобиването на международна легитимност от страна на ЕС, независимо от това, че той не се определя като класическа международна организация, а по-скоро като структура от *sui generis* характер. Спецификата на ЕС като наднационална институция се състои в прехвърлянето на част от националния суверенитет на страните членки на наднационалната институция. Ето защо тук може да се добави, че освен съответната легитимност надлежно конституираните демократични мнозинства са делегирали на ЕС и част от националния си суверенитет. Как изобщо е възможно това? Според Джон Икенбери и Джон Хол (1989) отговорът на този въпрос се крие в сърцевината на следвоенния европейски проект. Те смятат, че „в края на Втората световна война западноевропейските държави са стигнали до извода, че тъкмо неспяването от нищо упражняване на държавен суверенитет ги е довело до катастрофата от двете световни войни. Домът, който те са изградили за себе си през 50-те години на XX век, е съзнателно планиран да възплъзва суверенитета им в множество равнища от правила, норми и регулации, които да не позволяват на въпросния суверенитет никога вече да се изплъзва от контрол“. Самият факт, че след полагането на основите на ЕОВС през 1952 г. между страните членки на ЕС не са водени войни, е особено красноречиво потвърждение на тяхната теза. Това до известна степен оправдава и самото търсене на политическа идентичност за ЕС още през 1954 г., от една страна, като своеобразен гарант за осигуряване на сигурност в рамките на Съюза, а от друга – като източник на помирение и добросъседство и извън неговите граници.

Наред с придобиването на юридическа правосубектност от страна на ЕС важно нововъведение, оказващо значително въздействие върху ОВППС съгласно Договора от Лисабон, е и премахването на тристълбовата структура за управление на Съюза.

#### 4.2. Премахване на тристълбовата структура на ЕС

В съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон установената посредством Договора от Маастрихт през 1992 г. тристълбова структура за управление на ЕС се премахва и съответно ОВППС престава да бъде в рамките на втория стълб на Съюза. Разпадането на тристълбовата структура на ЕС обаче не следва да се тълкува като унифициране на процедурите за вземане на решения в рамките на Съюза. ОВППС продължава да почива на междуправителствени основи, като процедурата по вземане на решения в тази област остава непроменена, т.е. Европейският съвет действа с единодушие, когато гласува по препоръка на Съвета. Ролите на ЕК и ЕП в областта на ОВППС на ЕС също се запазват, като изрично се посочва, че Съдът няма компетентност в тази сфера, освен за следене на съответствието на договора и проверка на законосъобразността на решенията. Страните членки на ЕС си запазват правото на вето или конструктивно въздържане по отношение на обсъжданата проблематика. Според Пол Йонас (2008) „премахването на тристълбовата структура за управление на ЕС ще осигури възможност досегашната външна дейност на Общността и ОВППС да се приближат все повече една към друга, особено чрез обединяването на разпоредбите, заложи в договорите в тази насока и учредяването на делегации на ЕС“. Саймън Дюк (2003) смята, че „премахването на тристълбовата структура на управление на ЕС ще премахне и всякакви съмнения относно възможността на Съюза да действа в рамките на международното право и в сътрудничество с другите международни организации“.

Важно да се отбележи тук също така обстоятелството, че в съответствие с чл. 1 на ДЕС Съюзът заменя Европейската общност и е неин правоприменик. Така на практика ЕС придобива възможността да се превърне в по-пълноценен външнополитически фактор, тъй като Съюзът става самостоятелен субект на международното право, каквито са например суверенните държави. В този контекст в чл. 37 на ДЕС изрично е упомената способността на Съюза да сключва споразумения с една или няколко държави или международни организации в областите, които попадат в обхвата на ОВППС. Върху нея се акцентира и в чл. 217 на ДФЕС, по силата на който Съюзът е в състояние да

сключва специфични споразумения със заинтересованите страни, които могат да съдържат реципрочни права и задължения, както и опция за предприемане на съвместни действия между страните членки на ЕС.

Съчетано с придобиването на юридическа правосубектност от страна на ЕС, премахването на тристълбовата структура на Съюза има капацитета да му позволи да разработи една по-добре координирана ОВППС, която би му позволила да изиграе по-ефективна роля в международен план. Ефективността на ЕС в глобален план обаче зависи в голяма степен от адекватното функциониране на неговата институционална структура. Дали обаче Договорът от Лисабон предвижда необходимите мерки с оглед разработване и прилагане на една по-успешна ОВППС на ЕС?

### **4.3. Европейски съвет**

#### *4.3.1. Статут на Европейския съвет*

Съгласно чл. 13, пар. 1 на ДЕС Европейският съвет загубва особения си статут на политическо тяло към ЕС с автономен характер и се обособява като официална институция на Съюза. Той обаче запазва ролята си на катализатор за развитието на интеграционните процеси и двигател по пътя към политическото обединение на Съюза. В съответствие с чл. 15, пар. 1 на ДЕС Европейският съвет придава на ЕС необходимия тласък за неговото развитие и определя общите му политически насоки и приоритети, като взема решенията си с консенсус и избягва законодателните функции. Предвижда се в рамките на своята дейност Европейският съвет да се подпомага от Генералния секретариат на Съвета. Преобразуването на Европейския съвет в официална институция на ЕС може да се тълкува като положителен момент по отношение на консолидирането на политическата идентичност на ЕС. Тази промяна има потенциала да доведе до по-голяма представителност в неговата дейност и разработването на евентуални по-адекватни механизми за прилагане на ОВППС на Съюза. Съществена роля в това отношение обаче се полага и на политическото представителство на въпросната институция в лицето на новообособения пост на постоянен Председател на Европейския съвет.

#### *4.3.2. Постоянен председател на Европейския съвет*

Съгласно чл. 15, пар. 5 и 6 на ДЕС се въвежда нова особено отговорна длъжност в рамките на ЕС, а именно тази на постоянен Председател на Европейския съвет. Предвижда се той да се избира с квалифицирано мнозинство за срок от две години и половина с възможност за еднократно подновяване на неговия мандат. На него ще бъде поверена отговорността да ръководи работата на Европейския съвет и да осигурява „на своето равнище“ външното представителство на ЕС. Какъв обаче е смисълът на постановката „на своето равнище“? Идеята е Председателят на Европейския съвет да изпълнява своите задължения по отношение на ОВППС, без да засяга компетентността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Какво определя обаче разграничението в рамките на техните отговорности? По какъв начин може да бъде постигнато ясно разпределение на задълженията помежду им?

По презумпция тази подялба на отговорностите би следвало да се осъществи още в разпоредбите на Договора от Лисабон, но прегледът на документа демонстрира липсата на подобно ясно разграничение на задачите, които ще бъдат поделени помежду им. Този пропуск в Договора от Лисабон носи характер на проблем, тъй като неясната подялба на задачите между Председателя на Европейския съвет и Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност крие риск от възникване на конфликти помежду им при изпълнение на поверените им задачи.

Предвид необходимостта от избягване на подобни конфликтни ситуации следва да бъде направен допълнителен ясен разчет на отговорностите, които ще бъдат възложени на Председателя на Европейския съвет и Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който впоследствие да бъде инкорпориран в рамките на нормативната уредба на ЕС. Независимо от липсата на съответната информация в договора обаче предвид равнището, което ще заема Председателят на Европейския съвет в йерархията на ЕС, той вероятно ще представлява Съюза по време на срещите на държавни и правителствени ръководители, а Върховни-



ят представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност – по време на срещите на министрите на външните работи. Ръководени от това схващането някои анализатори определят Постоянния председател на Европейския съвет като своеобразен „Президент на Европа“ (CEPS, EGMONT & EPC, 2007) или „Г-н/г-жа Европа“ (Веселс & Хофман, 2008).

Важен принос на Договора от Лисабон е разрешаването на проблема с политическото представителство и лидерството в рамките на ЕС посредством въвеждането на поста постоянен Председател на Европейския съвет, който да го представлява в международен план за период от две години и половина. Според Жан Блондел (1992) лидерството предполага именно продължително, а не случайно използване на властта, за каквото може да бъде определено заемането на съответния пост от държавния или правителствен ръководител на страната, поела 6-месечното ротационно председателство на ЕС.

Следва да се отбележи, че Председателят на Европейския съвет ще бъде освободен от ангажименти на национално ниво и ще се извява единствено на европейската сцена. Това позволява поддържането на тезата, че посредством въвеждането на поста Постоянен председател на Европейския съвет ЕС ще получи и своеобразно политическо представителство, за което говори Бърнард Крик (1998). От какво зависи обаче ефективното управление и надеждното изпълнение на поверените задължения от страна на Председателя на Европейския съвет? Вероятно водеща роля при изпълняването на неговите ангажименти ще изиграят лидерските му качества, т.е. ако той е силна и властна личност, неговият авторитет ще се проектира върху ЕС и политическата идентичност на Съюза ще се укрепи и обратното – слабото му представяне може да доведе до накърняване на имиджа на ЕС в международен план. Според Джон Котър (1996) лидерите „не правят планове, не разрешават проблеми, те даже не организират и хората. Това, което лидерите правят, е да подготвят организациите за промяна и да им помогнат да се справят, докато преминават през нея.“ В случая с ЕС може да се говори за промяна, олицетворена от утвърждаването на политическата идентичност на Съюза, за което въвеждането на една лидерска фигура в неговите

рамки може да се отчете като положителен знак. Бърнард Бас (1985) разглежда лидерското въздействие по-скоро като влияние, чиято ефективност се проследява по следния начин: „Когато целта на А е да промени Б, усилията на А са опит за лидерство. Б може действително да промени своето поведение в резултат на усилията на А – това е успешно лидерство. Изменението на Б може да му донесе удовлетворение, награда, постигане на цели – това е ефективно лидерство.“ Ефективността на лидера в определена политическа организация или общност се определя и от съответствието между очакванията на привържениците ѝ и постигнатите резултати от страна на лидера, а не само от възможността за упражняване на някаква форма на власт. В този контекст може да се очаква доброто представяне на Председателя на Европейския съвет в международен план да доведе в известна степен до смаляване на „пропастта възможности – очаквания“, за която говори Кристофър Хил (1993), тъй като според Джон Питърсън (1998) „тази пропаст е частично последствие от липсата на лидерство в рамките на Съюза“. Според Саймън Нътъл (1992) „най-яркото проявление на липсата на лидерство в рамките на ЕС се наблюдава в 6-месечните ротационни председателства на Съвета“. Договорът от Лисабон съдържа заявка за преодоляване на този проблем до известна степен, макар и системата на ротационните председателства на съставите на Съвета, с изключение на този по външни работи, да се запазва съгласно чл. 16, пар. 9 на ДЕС.

Съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон на Председателя на Европейския съвет се възлага функцията, съвместно с Председателя на ЕК и въз основа на работата на Съвета по общи въпроси, да осигурява подготовката и приемствеността в неговата работа. Предвид обстоятелството, че до този момент дейността на Европейския съвет се е ръководила от фигурата начело на 6-месечното ротационно председателство на ЕС, е силно вероятно посредством въвеждането на една нова фигура с мандат от две години и половина на тази длъжност да се осигури необходимият континуитет в рамките на неговата дейност. Освен това въвеждането на този пост има капацитета да доведе до консолидирането на политическата идентичност на ЕС, като открие дълго очаквания телефонен пост на

Съюза в отговор на популярния въпрос на Хенри Кисинджър „Кой говори от името на Европа?“. Още повече че Председателят на Европейския съвет ще говори от името на Европа и в качеството му на официален говорител на ЕС.

Това съвместяване на задължения обаче не е концентрирано единствено във фигурата на Председателя на Европейския съвет. Най-сложната комбинация от отговорности съгласно Договора от Лисабон се полага на обновената фигура на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката за сигурност.

#### **4.4. Съвет на ЕС**

##### *4.4.1. Върховен представител по въпросите на външните работи и политиката за сигурност на ЕС*

Съгласно чл. 18 на ДЕС се обновява фигурата на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност на ЕС, като ѝ се възлагат нови функции и отговорности. Предвижда се Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност да се избира с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет, който има право да прекрати неговия мандат по същата процедура. Същото може да направи и Председателят на ЕК, като изиска от него да се оттегли от поста и при това, съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон, той няма да се нуждае от одобрение от страна на членовете на колегиума, каквато е била досегашната процедура. Не е ясно дали Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще продължи да заема длъжността Генерален секретар на Генералния секретариат на Съвета, но има вероятност това да продължи да бъде така, тъй като съгласно чл. 235, пар. 2 на ДФЕС Европейският съвет се подпомага при изпълнението на дейността си от Генералния секретариат на Съвета. Това обаче би означавало още по-голямо натоварване на фигурата на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност със задължения, тъй като спецификата в неговата обновена дейност се изразява в това, че той ще изпълнява няколко отговорни функции

успоредно една на друга. Той ще бъде едновременно Председател на Съвета по външни работи и Заместник-председател на ЕК, където ще отговаря по въпросите на външните отношения в рамките на нейния ресор и ще координира другите аспекти на външната дейност на ЕС. Това многообразие от задължения, които се предвижда да бъдат поверени на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност води до мнението на някои изследователи, че той трябва да носи „както дъждобран, така и чадър“ (SEPS, EGMONT & EPC, 2007), като други го наподобяват на „свръхчовешки гимнастик“ (European Policy Center, 2007 a) и на двуликкия бог Янус, който има две лица, всяко от които гледа в различна посока (Веселс & Боп 2008).

Новите отговорности, поверени на фигурата на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, както и новата позиция на постоянен Председател на Европейския съвет водят до алузии и за обособяването на своеобразни политически роли в рамките на политическата система на ЕС. Според Робърт Дал (1996) „винаги, когато една политическа система е сложна и стабилна, се появяват политически роли, които се съставяват от различните постове, като сборът от постове в една политическа система съставлява и нейното управление.“ Той смята, че „във всеки даден момент тези постове или роли се изпълняват от отделни индивиди, от конкретни личности, които могат да разширят ролята на изпълняваната от тяхна страна длъжност въз основа на личните си качества“. В този контекст може да се твърди, че представянето на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще зависи в голяма степен както от лидерските, така и от личностните му качества, а успешното справяне с поверените му задължения ще бъде същностен гарант за по-ефективното управление на ОВППС.

Съгласно чл. 27, пар. 2 на ДЕС Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще представлява ЕС по въпросите, отнасящи се до ОВППС, като той ще води политическия диалог с трети страни от името на Съюза и ще изразява неговата позиция в международни организации и конфе-

ренции. Вероятно обаче това ще се реализира на ниво министър на външните работи, а на държавно и правителствено равнище това ще се осъществява от Председателя на Европейския съвет, макар и това да не е изрично упоменато в рамките на Договора от Лисабон.

Основната задача на обновената фигура на Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще се състои в провеждането на ОВППС, както и на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) на Съюза, която съгласно чл. 42, пар. 1 на ДЕС е обособена като неразделна част от ОВППС, т.е. той ще отговаря за двете страни на една и съща монета. Посредством своите компетенции той ще допринася за разработването на ОВППС и ОПСО и ще ги изпълнява в качеството си на пълномощник на Съвета.

Дали обаче поставянето на двата ресора – от една страна външната политика, а от друга – политиката за сигурност и отбрана на ЕС, под шапката на една и съща фигура е печеливша стратегия? Не би ли бил по-ефективен подходът тези две политики да се ръководят от две отделни фигури, всяка една от които да бъде титуляр в сферата на дейност, за която отговаря? В зависимост от ориентацията, към която ще се насочи ЕС в бъдеще, ще следва да се изясни и необходимостта от разпределянето на отговорностите в рамките на този ресор между две отделни фигури. На този етап от функционирането на ЕС обаче прилагането на тази стратегия е слабо вероятно, особено в контекста на силните резерви на някои страни членки (като Ирландия например) по отношение на изграждането на пълноценна ОПСО на Съюза.

Предвижда се Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност да бъде отговорен за координиране на външната дейност на ЕС между ЕК и Съвета. Много важно да се отбележи тук е, че при изпълнение на тези отговорности той следва да бъде обвързан от специфичните процедури, уреждащи функционирането на съответните институции, т.е. с разпадането на тристълбовата структура на ЕС не се очаква сливането на неговите функции в отделните му сфери на дейност. В съответствие с това той ще трябва да се съобразява с правилата на конкретната институция, в рамките на която действа по отношение на ОВППС на ЕС, като няма да има право да проектира привилегиите си от едната сфера

на дейност в другата. Това е своеобразен гарант за преодоляване на проблема, свързан с евентуалната злоупотреба при концентриране на прекомерна власт в ръцете на една и съща фигура, за което говори още Монтезкьо (1984). Този ангажимент се подсилва и посредством чл. 36 на ДЕС, в съответствие с който Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност следва да се консултира редовно с ЕП по основните направления на ОВППС и ОПСО, като го информира за развитието на тези политики. Тук се осъществява и връзката с националните парламенти, които по този начин упражняват своеобразен демократичен контрол над дейността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност с оглед избягване на реалната възможност за злоупотреба с политическа власт от негова страна.

Обновената фигура на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност обаче поражда повече въпроси, отколкото отговори формулира по отношение на бъдещото функциониране на политическата система на ЕС. Комбинирането на ролята на предишния Върховен представител по ОВППС с тази на Комисаря по външните отношения на ЕС цели осигуряване на по-голяма кохерентност при сътрудничеството на Съвета с ЕК в областта на ОВППС на Съюза. Подобно концентриране на отговорности спрямо отделни институции на ЕС обаче крие риск от неефективност в дейността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. От една страна, изпълняването на тези разнородни задължения може да се окаже непосилно за фигурата, на която те ще бъдат възложени, а, от друга – да доведе до пропуски в изпълнението им. В помощ на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност при изпълнение на неговите задължения могат да се притекат страните членки на ЕС. В голяма степен освен неговите лидерски и личностни качества ефективното поемане на поверените му задължения ще зависи и от това дали ще му предоставена свобода за действие, както и възможност за разгръщане на пълния му потенциал от тяхна страна. Това е важна предпоставка с оглед прецизното и надеждно изпълнение на неговите функции и пред-

ставителство на Съюза по адекватен начин в международен план в рамките на неговата компетентност. От друга страна, съществено влияние върху ефективността на дейността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще окаже и новият формат, който придобиват променените съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон институции и структури на ЕС, като например самостоятелно обособения Съвет по външни работи, който той ще председателства.

#### *4.4.2. Самостоятелен Съвет по външни работи*

Съгласно чл. 16, пар. 6 на ДЕС функциониращия до този момент Съвет по общи въпроси и външни отношения (СОВВО) се разделя на два отделни съвета: Съвет по общи въпроси (СОВ) и Съвет по външни работи (СВР). Предвижда се новообособеният СВР да се председателства от Върховния представител по въпросите на външните работи и поли, в съответствие със стратегическите насоки, определени от Европейския съвет, както и да осигурява съгласуваност в дейността на Съвета. Посредством тази промяна може да се преодолее натрупването на прекомерни задължения в рамките на СОВВО и да се установи по-спокоен ритъм на работа, което би позволило по-обстойното разискване на проблематиката, имаща отношение към ОВППС на ЕС, за разлика от досегашната практика на съвместно организиране на срещите на двата съвета.

Характер на проблем обаче носи евентуалната неравностойна представителност и координацията между ръководствата на отделните съвети, тъй като председател на СВР ще бъде Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, но с изключение на това, че председателството на останалите съвети ще бъде на ротационен принцип, не е ясно точно на какво равнище ще се реализира тяхното представителство в рамките на съответните съвети.

Успоредно с промените, които въвежда в рамките на досега съществуващата институционална структура на ЕС, Договорът от Лисабон въвежда и нови структурни единици в рамките на Съюза. От

особено значение по отношение на ОВППС на ЕС е новосъздадената Европейска служба за външни отношения, както и създадената нарочна нормативна уредба за вече функциониращата Европейска агенция за отбрана.

## **5. Нови структури в рамките на ЕС**

### **5.1. Европейска служба за външни отношения**

В съответствие с чл. 27, пар. 3 на ДЕС се изгражда нова структура в рамките на ЕС – Европейска служба за външни отношения. Спецификата на дейността на тази служба се състои в нейния двоен мандат, който се изразява в това, че тя ще работи в подкрепа на дейността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и в тясно сътрудничество с националните дипломатически служби на страните членки. Предвижда се тази служба да включва и длъжностни лица от компетентните служби на Генералния секретариат на Съвета и на ЕК, както и командирован персонал от националните дипломатически служби. В Договора от Лисабон не е упоменато изрично кадровото съотношение между страните членки в рамките на Европейската служба по външни отношения. Това обаче носи характер на проблем, тъй като то крие рискове от възникването на вътрешноинституционално напрежение по необходимостта от постигане на баланс на представителството между страните членки в рамките на съответната служба. Съществува също така и опасност от прояви на външен натиск от някои страни членки над компетентните институции по структурирането на службата за извоюване на по-голяма степен на роля и влияние в нейните рамки, което би било в ущърб на интересите на по-малките и новоприсъединили се страни членки към Съюза.

В съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон организацията и функционирането на Европейската служба за външни отношения ще се определят с решение на Съвета, който ще действа по предложение на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност след консултация с ЕП и одобрение от ЕК. Характер на проблем носи и обстоятелството, че структурата, задачите и институционалната роля на службата все още са поставени



под въпрос. Това поражда разнородни тълкувания както по отношение на неговия потенциален правен статут, така и на функционалните му характеристики. На този етап може да се предположи, че предвид спецификата на дейността, която Европейската служба за външни отношения ще изпълнява, тя вероятно няма да има статут на агенция към ЕС. В съответствие с предварителните договорености се предвижда тази служба да бъде натоварена с много по-големи отговорности от тези на която и да било от досега съществуващите агенции, функциониращи към Съюза, което води до алузии към придобиването на сравнително по-автономен характер от нейна страна спрямо останалите агенции. В този контекст има вероятност Европейската служба за външни отношения да наподобява досегашния начин на функциониране на Европейския съвет като своеобразна структура от *sui generis* характер и да се обособи извън обхвата на официалните институции на ЕС.

В зависимост от това към коя институция на ЕС ще се причисли Европейската служба за външни отношения до голяма степен ще се изясни и спецификата не само на нейната дейност, но и тази на съответната институция на Съюза. Това се основава на обстоятелството, че след съответното инкорпориране двете структури ще навлязат в етап на тясно взаимодействие и взаимозависимост и в значителна степен ще се влияят една от друга. Като се има предвид обстоятелството, че това не е изрично упоменато в Договора от Лисабон, вероятно най-логичен би бил вариантът Европейската служба за външни отношения да се инкорпорира в рамките на Съвета, тъй като там ще функционира и Върховният представител по въпросите на външната политика и политиката за сигурност, на когото тя ще бъде подчинена. Би било от полза в нейните рамки да бъдат включени всички генерални дирекции, които отговарят по въпросите на ОВППС, с оглед постигането на по-голяма ефективност на нейната дейност. Погледнато през призмата на ефективността на ОВППС обаче, може да се твърди, че като цяло Европейската служба за външни отношения има потенциала да укрепи позициите и да внесе добавена стойност към институцията, към която се присъедини. Това предполага възникването на конкуренция и противоречия между институциите на ЕС с оглед включването на съответната служба в техните рамки.

Европейската служба за външни отношения може да се разглежда и като своеобразен форум за междуправителствен диалог и разработване на планове, концепции и стратегии по отношение на бъдещото развитие на ОВППС на ЕС. Важен принос на Договора от Лисабон се състои в създадената възможност за съвместна дейност на дипломатическите представители на страните членки и служителите на ЕС, както и сближаване на дипломатиите на страните членки и дори полагането на основите на една своеобразна „общностна“ дипломация. Спорен е въпросът доколко Европейската служба за външна дейност би била в състояние да включи в своите рамки своеобразни „общностни“ дипломати, които да работят единствено и само в полза на общностния интерес. Друг е въпросът дали изобщо съществува подобна необходимост и какво я поражда? Според Саймън Нътъл (1992) „това, което се случва в рамките на втория стълб на ЕС, ревностно се контролира от министрите на външните работи на страните членки по указания на националните им столици“. От своя страна, Бърнард Крик (1998) смята, че „в една институция като ООН например, която не е политическа асамблея, тъй като не представлява суверенна асамблея и където няма политици в тесния смисъл на думата, а само държавници и представители, които са обикновени делегати на държави, разглеждани като суверенни, тези делегати за разлика от политиците не могат да решават проблеми на управлението помежду си, тъй като те зависят от инструкции от националните столици“. Практиката сочи, че развитието на сътрудничеството между страните членки на ЕС в рамките на Съюза се ръководи именно от подобни съображения. Силният контрол, осъществяван от страните членки върху ОВППС, предполага, че поне на този етап от неговото развитие би било твърде амбициозно да се говори за своеобразна „общностна“ дипломация. При днешните условия по-скоро се крие риск някои страни членки да се опитат да се възползват от този форум, за да прокарат техни национални интереси в неговите рамки под обвивката на общоевропейска кауза. В този контекст е слабо вероятно и йерархичната взаимозависимост спрямо Върховния представител по въпросите на външната политика и политика за сигурност в рамките на съответната служба да бъде такава, каквато се наблюдава

спрямо министъра на външните работи в рамките на националните дипломатически служби на страните членки на ЕС.

Като цяло създаването на Европейска служба за външни отношения може да се определи като благоприятна предпоставка за постигането на по-голяма дипломатическа професионализация в рамките на ЕС. Съществен принос в това отношение могат да имат преобразуваните от делегации на ЕК в делегации на ЕС външни представителства и мисии на Съюза. За тази цел обаче би било подходящо те да бъдат инкорпорирани в състава на Европейската служба за външни отношения с оглед постигането на по-тясна външнополитическа координация в рамките на ЕС.

Съсредоточаването на процеса за изработване на ОВППС в рамките на Европейската служба за външни отношения е знаков момент в търсене на по-голяма ефективност на външната политика на ЕС. По този начин се избягва евентуално припокриване във функциите на отделните структури и механизми, имащи отношение към ОВППС на ЕС, и се преодолява разпиляването на оперативни ресурси между отделните институции. Създадената нормативна база за изграждането на Европейска служба за външни отношения може да се тълкува като важен тласък в утвърждаването на политическата идентичност на ЕС. Успешното постигане на тази цел обаче в голяма степен зависи от изграждането на една добре организирана, централизирана и тясно специализирана структура, която да осигури по-тясна външнополитическа координация в рамките на ЕС и да даде необходимия тласък за по-ефективно управление на ОВППС. Важен принос в това отношение се полага и на Европейската агенция по отбраната, която получава нарочна нормативна уредба за своето функциониране посредством Договора от Лисабон.

## **5.2. Европейска агенция по отбраната**

В чл. 42, пар. 3 на ДЕС се формулира нарочна правна основа за изградената Европейска агенция по отбраната, специализирана в областта на развитие на отбранителните способности, придобиване на военна техника, въоръжаване и др. В съответствие с разпоредбите на

съответния договор статутът, седалището, редът и условията за дейността на Европейската агенция по отбраната се определят от Съвета посредством квалифицирано мнозинство, като в агенцията могат да вземат участие всички страни членки, които изявяват желание за това. Тази свобода на избор, която се предоставя на страните членки по отношение на това дали да вземат участие в операции, предприети от страна на ЕС, е предпоставка за постигане на по-голяма гъвкавост при разработване на инициативи в тази област. Целите на Европейската агенция по отбраната са съсредоточени върху осигуряване на принос за определяне на военните сили на страните членки, насърчване на хармонизирането на оперативните нужди и възприемането на ефективни и съвместими методи на снабдяване и др. Тези функции загатват за преобладаващо консултативен характер на агенцията за сметка на наблягането върху функционалните ѝ характеристики.

В съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон страните членки предоставят на разположение на ЕС граждански и военни сили, както и многонационални сили, които сформират помежду си, като в случай, че решат, те могат да ги предоставят на Съюза с оглед прилагането на ОПСО. Подобно разграничение на отговорностите, поети в национален и многонационален план обаче, както и предоставянето на възможност на ЕС да разполага със свой отбранително-операционен потенциал, предполага известно излизане отвъд чисто консултативните дейности.

Осигуряването на по-оперативен характер на дейността на Европейската агенция по отбраната обаче е важно предвид нарастващите заплахи над сигурността в международен план, което предполага необходимост от изграждане на стройна и ефективна структура за отбрана, която да бъде в състояние да отговори на съответните заплахи. Според Хобс (1970) силата трябва да бъде въоръжена, тъй като „спогодбите без меч са само думи, които не могат да гарантират безопасността на никого“. Франсис Фукуяма (2004) смята, че „възникващите най-различни многостранни и международни организации, които по идея трябва да поемат управленчески функции от политически характер от националните държави, фактически ерозират легитимността на националните държави, тъй като не поставят на тяхно място ефи-

касни международни институции“. Същото може да се твърди и за ЕС, особено що се отнася до сферата на ОПСО. По начина, по който е представена Европейската агенция по отбраната в Договора от Лисабон, може да се съди, че ЕС все още не притежава необходимите атрибути за постигане на тази цел. В този аспект е важно да се положат необходимите усилия за подобряването на сътрудничеството между страните членки в рамките на тази сфера от дейност, с цел ЕС да бъде в крак с промените международни реалности. Какъв обаче е характерът на промените, които се въвеждат в рамките на ОПСО в съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон? Дали тези промени отиват една стъпка по-напред в стремежа към полагане на основите на по-тясно сътрудничество между страните членки в сферата на сигурността и отбраната с оглед по-ефикасното функциониране на ОВППС и вписване в условията на променения глобален ред?

## **6. Нов статут на ОПСО**

В рамките на чл. 42, пар. 1 на ДЕС досегашната Европейска политика за сигурност и отбрана (ЕПСО) е формално представена като Обща политика за сигурност и отбрана (ОПСО) и е обособена като неразделна част от ОВППС на Съюза. Съгласно чл. 43, пар. 1 на ДЕС Съюзът може да прибегне до използването на граждански и военни средства при евентуални мисии за предотвратяване на конфликти и поддържане на мира, мисии на военни сили за управление на кризи, включително умиротворителни мисии и стабилизиращи операции след края на конфликти.

Според Макиавели (1942) „в политиката има два начина на борба: единият посредством закона, а другият – посредством силата, като в много случаи единият се оказва недостатъчен и трябва да се прибегне и до втория“. Очевидно за ЕС е настъпил моментът за прибегване към употреба на втория начин на борбата – силата. Този метод може да бъде разглеждан и като фактор от същностно значение за ЕС на този етап от неговото функциониране. В какво обаче се състои тази необходимост от употреба на силата? Макиавели (1942) смята, че „силата е необходима за справяне с външна опасност“,

като според него тя трябва „да бъде налице при всякакви условия и адекватна спрямо силите на евентуалния противник“. Според Джон Маккормик (2007) ЕС изобщо „предефинира нашето разбиране за значението на силата“. От своя страна, Чарлз Купчан (2002) твърди, че „ЕС е механизъм за агрегиране и излъчване на сила извън границите на Европа“. Може да се твърди, че в резултат на обособяването на ОПСО като неизменна част на ОВППС страните членки на ЕС дават силна политическа заявка за по-нататъшното фактическо полагане на основите на една ефективна употреба на силата от страна на ЕС с оглед постигане на неговите цели.

Важно да се отбележи тук също така е, че съгласно чл. 26, пар. 1 на ДЕС ОПСО включва постепенното определяне на Обща политика за отбрана на Съюза, която ще доведе до обща отбрана от момента, в който Европейският съвет вземе това решение съвместно със страните членки. Тази идея води началото си още от Договора от Маастрихт от 1992 г., но в Договора от Лисабон е обособена нова формулировка в този контекст, която гласи, че Съветът трябва да вземе това решение, „действайки с единодушие“. Наблягането върху принципа на единодушието в една толкова чувствителна сфера на дейност като ОПСО, която се докосва до националния суверенитет, считан за „перлата в короната на държавността“, не е случайно. С тази промяна на практика се акцентира върху междуправителствения характер на сътрудничеството между страните членки в рамките на ОПСО. По този начин се постига и баланс в съотношението междуправителственост–наднационалност в рамките на ЕС, за което говори Крис Патън (2001). Според него именно „алхимията между наднационалното и междуправителственото е това, което дава на ЕС неговата дълбочина и богатство“. В този контекст поставянето на ударение точно върху принципа на единодушието в сферата на ОПСО може да се разглежда като гарант за отчитане на националните интереси на страните членки при предприемане на евентуални инициативи в тази област. Това би могло да се възприеме и като средство за избягване на конкурентните начала между ЕС и други международни организации от преобладаващо военен характер. Така например според Юрген Хабермас (2000) основният проблем, пред който неизменно

се изправят по-големите политически единства, се състои в тяхното по-нататъшно преобразуване в своеобразни отбранителни алианси. В този контекст успехът на ЕС в областта на сигурността и отбраната е тясно обвързан с евентуалната му способност за практическо прилагане на предвидените съгласно Договора от Лисабон нововъведения в тази сфера и полагането на основите на една по-тясна координация между страните членки в областта на сигурността и отбраната, което несъмнено би осигурило по-голяма функционална гъвкавост при провеждане на ОПСО на Съюза.

Какви са обаче практическите измерения на промените, които Договорът от Лисабон въвежда в рамките на ОПСО и притежават ли те способността за издигането ѝ до равнището на една по-ефективна политика?

#### **6.1. „Постоянно структурирано сътрудничество“**

Съгласно чл.н 42, пар. 6 на ДЕС в рамките на ОПСО се въвежда „Постоянно структурирано сътрудничество“ (ПСС). Неговата специфика се изразява във възможността, която се предоставя на Съюза да повери изпълнението на дадена мисия на група страни членки с оглед защита на ценностите и отстояване на неговите стратегически интереси. Важно да се отбележи тук е, че в рамките на ПСС се включват само страните членки, чиито военни способности отговарят на по-високи критерии и са поели по-обвързващи ангажменти в областта на сигурността и отбраната. Освен това за инициране на ПСС не се изисква наличието на определен брой страни. По този начин, от една страна, ПСС създава прецедент в областта на отбраната и сигурността, като се осигуряват необходимите предпоставки за инициране на военни мисии от отделни държави-членки. Посредством тази промяна се постига по-голяма функционалност на ЕС в сферата на сигурността и отбраната, тъй като по този начин се преодоляват пречките, които биха могли да възникнат при наличието на съответната воля от отделни страни членки за инициране на подобни мисии. На практика чрез тази промяна се създават нор-

мативни предпоставки за обособяването на своеобразни „коалиции на желаещите“ в рамките на ЕС.

От друга страна обаче, посредством въвеждането на ПСС се създава основата за изграждане на т.нар. Европа на две скорости, поради изричната уговорка и поставеното условие в съответните операции да се включат само страни членки, които имат необходимия финансов и кадрови потенциал за това. Така например според Фредерико Сантопинто (2007) целта, която се крие зад създаването на ПСС, е да се изгради „силно ядро“ за 6-те най-големи страни членки на ЕС – Франция, Великобритания, Испания, Германия, Полша и Италия, които той нарича „Г6 в областта на отбраната“. По този начин обаче на практика при иницирирането на ПСС автоматично се изключват страните, които не отговарят на горепосочените условия, независимо от това, че по презумпция те биха могли да подкрепят иницирирането на въпросната военна операция. Освен това съгласно чл. 46, пар. 4 на ДЕС ако участваща в ПСС страна членка престане да отговаря на критериите или вече не е в състояние да изпълнява ангажиментите си към него, Съветът може да вземе решение за спиране на нейното участие в ПСС. Това може да се и определи като нововъведение с негативен ефект в рамките на ОПСО, тъй като по този начин от ПСС автоматично са отстранени по-малките и новоприсъединили се страни членки на ЕС, без да се отчита тяхното евентуално желание за участие или подкрепа за планираните военни операции, което влиза в противоречие с принципа на солидарността в рамките на Съюза.

По какъв начин обаче стои въпросът с новите клаузи, които въвежда Договорът от Лисабон в областта на ОПСО на ЕС и какъв потенциал носят те по отношение на по-нататъшната дейност на Съюза?

## **6.2. Клауза за взаимна отбрана**

В чл. 42, пар. 7 на ДЕС се въвежда една особено важна клауза, съгласно която, ако една страна членка на ЕС стане обект на въоръжено нападение, другите страни членки са задължени да ѝ окажат помощ в съответствие с чл. 51 от Устава на ООН. С направената



изрична уговорка, че това не засяга специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на някои страни членки обаче тези страни, чиито политически системи се характеризират с военен неутралитет, се изключват от тази сфера на сътрудничество. Взети са под внимание и опасенията на някои страни членки, във връзка с ангажиментите им произтичащи от членството им в НАТО. Изрично е посочено, че Алиансът представлява и главна инстанция тахната основа за колективна отбрана. Независимо от тези допълнителни уговорки може да се твърди, че въвеждането на тази клауза представлява особено важен момент в утвърждаването на политическата идентичност на ЕС. По този начин на практика се дублира Клаузата за взаимна отбрана, заложен в чл. 5 на Устава на НАТО, и се демонстрира силна политическа воля за задълбочаване на сътрудничеството между страните членки в сферата на сигурността и отбраната. Въвеждането на тази нова клауза може да се тълкува и като стимул за все по-тясното сближаване между страните членки и повишаване на доверието помежду им. Това загатва за възприемането на ЕС като структура, която има капацитета и легитимността да осигури защитата на своите страни членки. Според Юрген Хабермас (2000), „ако Европа иска да бъде дееспособна въз основа на една политика, разгръщаща се на множество равнища, нейните първоначално характеризиращи се само с общ паспорт граждани трябва да се научат да се признават един друг като членове на една и съща политико-правна общност, въпреки националните граници, т.е. те не би следвало нито като намерение, нито като резултат да подозират евентуално ощетяване на националните им интереси от страна на членовете на другите европейски нации“. Това нововъведение съгласно Договора от Лисабон е красноречиво потвърждение за доверието, което страните членки гласуват на ЕС в една толкова деликатна сфера като сигурността и отбраната. Според Джеръми Рабкин (1998), „ако дадена международна институция не послужи на интересите на демократично конструираната национална държава, последната има правото да ограничи или оттегли участието си от нея“, т.е. пречупено през призмата на ЕС, това твърдение изглежда по следния начин – неспазването на националните интереси на страните членки на ЕС

би могло да доведе до тяхното отдръпване от европейската идея. В този контекст се акцентира и върху гаранцията за съобразяване с позициите на страните членки, които в случай на неудовлетвореност от ЕС ще имат възможност да го напуснат с въведената посредством Договора от Лисабон Клауза за излизане от Съюза. Договорът от Лисабон обаче учредява официално и още една клауза, която придобива съществена значимост в контекста на новата глобална заплаха, пред която е изправен светът днес – тероризмът.

### **6.3. Клауза за взаимна солидарност**

Клаузата за взаимна солидарност на ЕС е включена в чл. 222 на ДФЕС, съгласно който Съюзът и страните членки поемат ангажимент да действат съвместно, в дух на солидарност, в случай че страна членка стане обект на терористично нападение или жертва на природно или предизвикано от човека бедствие. При евентуално настъпване на подобно събитие в границите на ЕС изрично се посочва, че Съюзът ще мобилизира всички правни инструменти, включително военни средства с оглед предотвратяване на терористичната заплаха на територията на страните членки, защита на демократичните институции и цивилното население от евентуално терористично нападение, както и оказване на помощ на страна членка по искане на политическите ѝ органи.

Съгласно чл. 32 на ДЕС страните членки се консултират взаимно в рамките на Европейския съвет и на Съвета по всеки въпрос на външната политика и сигурността, който е от общ интерес, с оглед определянето на общ подход. Тук отново се набляга върху солидарността между страните членки на ЕС, като те се ангажират да координират действията си в рамките на международни организации и конференции, където да остстояват позициите на Съюза. Този ангажимент е от същностен характер по пътя към политическото обединение на ЕС, тъй като той ясно демонстрира наличната политическа воля на страните членки на Съюза за засилено сътрудничество помежду им в рамките на ОВВПС.

Клаузата за взаимна солидарност на ЕС е от съществена значимост в контекста на потенциалните терористични заплахи и съпътстващите ги условия на несигурност, които постепенно разширяват своя обхват. Важно е да се отбележи тук, че в рамките на Договора от Лисабон се въвежда задължение за осъществяване на периодична оценка на заплахите пред ЕС, което цели именно посрещане на предизвикателства от такова естество. Същевременно това съответства на една от основните цели, заложи в Европейската стратегия за сигурност от 2003 г. – превенция на подобни актове. Изричното позоваване на терористичната заплаха и предприемането на превантивни мерки срещу нея би способствало за повишаването на доверието на гражданите в ЕС като надеждна структура, която е в състояние да осигури тяхната адекватна и своевременна защита в случай на евентуално възникнала необходимост от това. В този контекст това нововъведение може да се оцени като явление с положителен ефект в търсене на политическата идентичност на ЕС, с военен привкус.

## **7. Изводи**

В резултат на направения преглед на промените, които въвежда Договорът от Лисабон в рамките на ОВППС на ЕС, може да се констатира, че този договор съдържа елементи за надграждане на европейската политическа конструкция. В този контекст Договорът от Лисабон може да се определи като стъпка напред в процеса за изграждане на политическата идентичност на Съюза. Това обаче важи по-скоро в областта на политическото сътрудничество между страните членки, отколкото по отношение на тяхната координация в сферата на сигурността и отбраната.

Акцентирането върху европейските ценности като сплотяващ страните членки фактор и ориентир в преследване на целите, които си поставя ЕС в областта на ОВППС в глобален план, е решаващ момент в търсене на политическата идентичност на Съюза. По този начин се загатва за евентуално полагане на основите на една своеобразна „европейска демокрация“, което е сериозна предпоставка по пътя към изграждане на една по-пълноценна ОВППС на ЕС. Това

представлява и своеобразен гарант за осигуряване на по-надеждно външно представителство на ЕС при постигнат баланс на позициите на страните членки по въпроса за необходимостта от изграждане на една по-ефективна ОВППС, която да послужи като инструмент за посрещане на новите предизвикателства пред Съюза.

Договорът от Лисабон въвежда сериозни изменения в рамките на институционалната структура на ЕС, които имат капацитета да съдействат за изграждането на една по-добре структурирана, стройна, ефективна и приспособена към международните реалности ОВППС, която да позволи на Съюза да се ситуира като равностоен партньор в системата на международните отношения.

Спорен е въпросът доколко успешно ще бъдат приложени тези нововъведения в практически аспект, което всъщност е определящо с оглед необходимостта от по-ефективно управление на ОВППС на ЕС. Сериозна предпоставка за постигане на тази цел е изграждането на все по-тясна външнополитическа координация в рамките на ЕС посредством новосъздадената Европейска служба по външни отношения. Тази служба би могла да послужи като единен орган за формулиране и диктуване на правилата в рамките на ОВППС на ЕС, който да координира комплексната външнополитическа дейност на Съюза. Тази промяна има потенциала да доведе до изработването на една централизирана, тясно координирана, компетентна и ефективно функционираща ОВППС в бъдеще. Съществен принос в това отношение се полага на основните институции и фигури, в чиито ръце ще бъде концентрирана отговорността за управлението на тази политика.

Характер на проблем носи неясното разпределение на компетенциите и евентуалното припокриване във функциите на въпросните институции и фигури, което крие рискове от загуба на ефективност при изпълнение на техните задължения. Това би могло да се породи от евентуални институционални сблъсъци и личностни конфликти при борба за придобиване на по-голямо влияние от тяхна страна в процеса за вземане на решения в областта на ОВППС на ЕС, както и за получаване на по-добри позиции при политическото представителство на Съюза в рамките на тази сфера.

Договорът от Лисабон създава благоприятни предпоставки за разрешаване на сериозен проблем, като този с лидерството в рамките на ЕС посредством въвеждането на политически роли, натова- рени с конкретни задължения в изпълнение на ОВППС на Съюза. Нормативната уредба обаче сама по себе си не може да се счита като гарант за осигуряването на по-ефективно управление на ОВППС на ЕС, като от решаващо значение ще бъде нейното успешно практическо прилагане. Освен това лидерските и личностните качества на въпросните фигури ще окажат определяща роля както за успешното им представяне и надлежно изпълняване на възложените им ангажименти, така и по отношение на издигането на имиджа на ЕС в международен план. Страните членки на ЕС ще имат решаваща роля в тази насока предвид инструментите, с които те разполагат за упражняване на демократичен контрол върху дейността на институциите, както и посредством предоставената им компетентност в рамките на ОВППС на Съюза.

Особено положителен заряд носи създаването на структури в рамките на ЕС, които в тясно сътрудничество със страните членки на Съюза могат да доведат до неговата дипломатическа професионализация и дори загатват за създаването на една своеобразна „общностна дипломация“ в бъдеще. Следва да се отбележи, че полагането на основите на подобен феномен в рамките на ЕС крие рискове от придвижване на европейския проект в съвсем различна посока. Приложена в разумни граници обаче, тази практика би могла да повиши, от една страна, ефективността на ОВППС, а, от друга – представителността на ЕС в международен аспект.

Перспективите за сътрудничество между страните членки в рамките на ОПСО съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон на този етап не са особено обнадеждаващи. Положителна тенденция представлява преименуването на ЕПСО в ОПСО и включването ѝ в рамките на ОВППС на ЕС като неразделен компонент от нея. Това символизира наченки на обща политическа воля сред страните членки на Съюза за инициране на сътрудничество в рамките на тази област. Като цяло обаче промените, които въвежда Договорът от Лисабон в рамките на тази сфера демонстрират по-скоро деклара-

тивен, отколкото функционален характер. Новите инициативи, които се въвеждат в рамките на ОПСО и изричните постановки относно преимуществената роля на НАТО са потвърждение на досегашната линия на поведение на ЕС в сферата, на сигурността и отбраната. Изричното акцентирание върху военния неутралитет на някои страни членки е свидетелство за дългия път, който следва да се извърви с оглед постигането на по-тясно сътрудничество в рамките на ЕС в тази сфера. На този етап от функционирането на ОПСО и предвид очерталата се тенденция на нежелание сред някои страни членки за задълбочаване на сътрудничеството в областта на сигурността и отбраната най-печеливша изглежда стратегията за разработване на концепции за съвместна дейност от ad hoc характер при евентуално възникване на подобна необходимост. Такава възможност предоставя и новата ПСС, която води до алузии с т.нар. Коалиции на желаещите. Характер на проблем в рамките на ПСС носи автоматичното изключване от сътрудничеството в тази сфера на страните членки, които нямат финансовия и кадрови потенциал за това, без оглед на тяхното принципно одобрение или подкрепа за предприетата военна инициатива.

Положителна стъпка в проекта за консолидиране на политическата идентичност на ЕС се състои в двете клаузи, предвиждащи предприемане на необходимите мерки с оглед защита на страните членки от заплахи от нападения на трети страни, терористични акции или природни бедствия. Тези нововъведения са от знаков характер по пътя към утвърждаването на политическата идентичност на ЕС, тъй като по този начин на практика страните членки припознават новия външнополитически субект – ЕС, като гарант както за тяхната защита и неприкосновеност, така и за опазването на мира, сигурността и стабилността в региона.

## ЛИТЕРАТУРА

- Консолидирани текстове на Договора за ЕС и на Договора за функционирането на ЕС, Официален вестник на ЕС – С 115 от 9 май 2008 г.
- Дал, Р. *Съвременният политически анализ*. УИ „Св. Климент Охридски“, София. 1996.
- Крик, Б. *В защита на политиката*. УИ „Св. Климент Охридски“, София. 1998.
- Монтескьо, Ш. *За духа на законите*. София, 1984.
- Сфорца, К. *Безсмъртните мисли на Макиавели*. София, 1942.
- Фукуяма, Ф. *Строежът на държавата*. Обсидиан, София. 2004.
- Хабермас, Ю. *Постнационалната констелация*. Социооптики, София. 2000.
- Хобс, *Левуатан*. София, 1970.
- Bass, B. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press, 1985.
- Blondel, J. *Political leadership : towards a general analysis*. London & Beverly Hills : SAGE, 1987.
- Ikenberry, G. J. & J. A. Hall. *The state*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.
- Kotter, J. *Leading change*. Harvard Business school press. 1996.
- McCormick, J. *The European Superpower*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Nuttall, J.S. *European Political Co-Operation*. Oxford University, 1992.
- Peterson, J.& H. Sjursen. *A Common Foreign Policy for Europe? Competeting visions of the CFSP*. European Public Policy Series, Routledge, 1998.
- Rabkin, J. *Why Sovereignty Matters*. Washington, DC: AEI Press, 1998.
- European Policy Centre (EPC). *The people's project? The new EU Treaty and the prospects for future integration*, Challenge Europe Issue 17. 2007a.
- European Policy Centre (EPC). *The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy*, EPC Working Paper No. 28. 2007b.
- Hill, C. *Closing the Capabilities-Expectations Gap? The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*. Journal of Common Market Studies, vol. 31, Number 3, September 1993.
- Jonas, P. *EU Foreign Policy after Lisbon – Will the High Representative and the External Action Service make Difference?* Research Group on European Affairs – CAP Policy Analysis, Research Paper Number 2 – June 2008.

- Missiroli, A. *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union – Policy Department, January 2008.
- Patten, C. *A Voice for Europe? The future of the CFSP*. Dublin, Speech/01/111, March 2001.
- Ceps, Egmont and eps. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study, November 2007.
- Quille, G. *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, European Parliament Directorate General for External Policies of the Union. Policy Department – External Policy, Briefing paper. February 2008.
- Santopinto, F. *Riforme des Traités: une coopération structurée pérmamennte pour mieux armer l'UE*, Notes d'Analyse, 17 October 2007.
- Wessels, W., F. Bopp. *The Institutional Architecture of the CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Breakthrough or challenges ahead*. Challenge – Liberty&Security, Research Paper Number 10 – June 2008.



## НОВАТА СТРАТЕГИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

*Румяна Камберска-Иванова*

### **The New EU Strategy on the Rights of the Child: Ideas for Development** – by *Rumyana Kamberska-Ivanova*<sup>1</sup>

Under the conditions of today the citizens of the European Union face different and complex challenges in terms of economic crises, political, environmental and social change. If we add these challenges to the recent uncertainty (before the entry into force of the Lisbon Treaty) about the institutional development of the Union, the debate about the future of Europe becomes very topical.

Despite of the importance of the challenges the EU faces today its future has rarely been discussed from the point of view of its around 94 million citizens under the age of 18. This means from the perspective of every fifth European citizen.

In the last few years, the visibility of children's issues at EU level has grown significantly. Some actions related directly to children have been taken, for example in the field of child poverty, social inclusion, child protection, etc. There is also a common understanding that children may be negatively affected by the impact of EU policies of which they are not the primary target, for instance in the field of employment or environmental policies. All this led in 2006 to the publication of the Commission's Communication entitled "Towards an EU Strategy on the Rights of the Child".

Nevertheless a number of obstacles currently remain in developing a coherent EU approach: the legal basis for child policy in primary EU law is relatively limited; children's interests are fairly invisible at EU level; opportunities for child participation are very limited; current action is fragmented and lacks co-ordination. A way forward to address some of these challenges is the elaboration of an integrated EU Strategy on the Rights of the Child.

---

<sup>1</sup> *Rumyana Kamberska-Ivanova* is a Ph.D. candidate in European Studies Department, Sofia University /Bulgaria/. Her research interests are focused on EU enlargement policy (political criteria for membership, social policy, justice and home affairs), as well as on Bulgaria's EU membership and its effect on child welfare policy-making. e-mail: rkamberska@gmail.com

През юли 2006 г. Европейската комисия (ЕК) публикува съобщение, озаглавено „Към стратегия на Европейския съюз (ЕС) за правата на детето“<sup>2</sup>. Това съобщение предлага разработването на задълбочена стратегия на равнище Европейски съюз, имаща за цел ефективно да популяризира и да гарантира правата на детето във вътрешните и външните политики на ЕС, както и да подпомага усилията на държавите членки в тази насока. В рамките на съобщението на ЕК терминът „деца“ се използва за хората на възраст под 18 години съгласно използваната формулировка в чл. 1 на Конвенцията на ООН за правата на детето (КПД).

Целта на настоящия текст е да направи преглед на съобщението на ЕК за изграждането на цялостна стратегия на ЕС за правата на детето и да предложи кратък анализ в каква насока тази стратегия може да бъде доразвита, за да се повиши ефективността на нейното прилагане. Поради недостатъчната правна регламентация на закрилата на правата на детето в законодателството на ЕО/ЕС за отправна рамка на анализа ще бъдат използвани „Основните мерки за прилагане“, очертани от Комитета за правата на детето в неговия Основен коментар № 5 (2003) относно прилагането на Конвенцията на ООН за правата на детето. Въпреки че ЕС на този етап няма единна юридическа правосубектност<sup>3</sup>, което, от своя страна, би позволило Съюзът евентуално да се присъедини като страна към Конвенцията на ООН за правата на детето, всичките 27 държави членки на ЕС са ратифицирали този документ. В тази връзка изградената от Комитета за правата на детето рамка относно прилагането на политики в областта на правата на детето може да се използва за оценка на разработената през 2006 г. стратегия на ЕС.

В началото има смисъл да се напомнят стъпките, които довеждат до разработването от ЕК на такава стратегия.

---

<sup>2</sup> Communication from the Commission „Towards an EU Strategy on the Rights of the Child“, COM (2006) 367 final;

<sup>3</sup> До евентуалното влизане в сила на Договора от Лисабон. Няма правна пречка обаче ЕО да се присъедини като страна по международноправен акт и такава практика има.

## Спазването на правата на децата в Европейския съюз – проблеми и предизвикателства

Към настоящия момент населението на Европейския съюз се намира в условията на икономическа криза, политически, екологични и социални промени. В допълнение ситуацията, свързана с неизвестността относно институционалното развитие на Съюза<sup>4</sup>, прави дебата относно бъдещето на Европа особено актуален. Въпреки важността на настоящите предизвикателства, пред които е изправен ЕС, бъдещето на Съюза много рядко е обсъждано от гледна точка на живущите в него около 94 млн. деца и младежи на възраст от 0 до 18 години, т.е. средно всеки един от пет европейски граждани.

Въпреки че ЕС е един от най-богатите региони в света, по данни на Евсростат около 19% от неговите деца на възраст 0–16 години са в риск от изпадане в бедност. В европейското медийно пространство почти ежедневно може да бъде намерена информация за деца, пострадали от насилие в семейството, в общността или в рамките на институционалната грижа. Последната се използва като социално-икономическа алтернатива на семейната среда при отглеждането на деца, лишени от родителски грижи, например в новите страни членки България<sup>5</sup> и Румъния, въпреки че редица изследвания сочат за потенциално негативния ѝ ефект върху детското физическо и психическо развитие, особено в най-ранна възраст. Въпреки липсата на официална статистика по темата, според правителствени източници<sup>6</sup> все още се наблюдават

<sup>4</sup> Има се предвид неяснотата относно влизането в сила на Договора от Лисабон след негативния резултат от проведения референдум за неговото ратифициране в Ирландия, както и все още недепозираните към момента на подготовка на настоящия текст ратификационни документи по Договора от страна на Чехия и Полша.

<sup>5</sup> По данни на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) общият брой на децата в специализираните институции в България през 2006 г. е 8653 души. Националното проучване на ДАЗД показва, че през 2006 г. повече от 80 % от децата, намиращи се в специализирани институции, имат семейство и са настанени поради невъзможност да бъдат отглеждани в семейна или близка до семейната среда (Източник: Национална стратегия за детето 2008–2018 година, обн. ДВ. бр.14 от 12 февруари 2008 г.).

<sup>6</sup> Според изследвания на ЕК някои видове сексуално насилие над деца се увеличават в Европа и значителна част от децата в Европа – между 10 % и 20 % – са жертва на тормоз по време на детството си.

случаи на сексуална експлоатация и трафик на деца в ЕС с цел такава експлоатация, въпреки огромните усилия на международната общност за пълно елиминиране на тази жестока форма на насилие. ЕК идентифицира и като проблем задържането на непридружени деца-бежанци в ЕС в арести, без достъп до подходящи битово-санитарни условия, адекватни образователни и здравни услуги. Деца с увреждания и деца от малцинствен етнически произход стават жертва на дискриминация, често на многостранна основа, като срещат трудности при достъпа си до общодостъпно образование и здравеопазване.

Горепосочените проблеми са идентифицирани в редица доклади на Европейската комисия в рамките на различните общностни политики, от които се налага като извод необходимостта от предприемане на съгласувани действия на равнище ЕС за тяхното преодоляване от гледна точка на спазването на заложените в КПД основни права на детето.

Ангажиментът на равнище ЕС за прилагане на единна политика за децата беше засилен през последните няколко години с въвеждането на редица мерки, отнасящи се до закрилата на детето, проблемите на бедността и социалното изключване, както и за възрастовата дискриминация. Въпреки това остава много още да бъде направено за подобряване на европейското законодателство, политики и структури, за да се отговори на обхвата от въпроси, отнасящи се до децата. Едновременно с подчертаването, че основната отговорност за благосъстоянието на децата имат националните държави, всеобхватна дейност на равнище ЕС също е необходима – необходимо е да бъде разработена такава политика, третираща въпросите на децата като сфера от първостепенен интерес, която да отчита, че последиците от решенията с дългосрочен ефект несъмнено ще повлияят върху живота им като възрастни.

## **Правата на децата и европейското право**

За разлика от Конвенцията на ООН за правата на детето, която признава децата като носители на граждански, културни, политически, социални и икономически права, преобладаващият фокус в договорите

---

(Източник: ДАЗД – [http://stopech.sacp.government.bg/?sid=professional\\_bg&type=news&nid=0000000058](http://stopech.sacp.government.bg/?sid=professional_bg&type=news&nid=0000000058)).

на ЕС върху гражданите като работници на свободния пазар означава, че интересите на децата не са взети под внимание в повечето области на политиката. Там, където правата на децата са предмет на наднационална уредба в ЕС, децата се разглеждат по-скоро като обект, отколкото като субект на човешките права, и ценностите, които служат за опора на подхода на ЕС, са ограничени по съответния начин.

Децата се разглеждат основно като „жертви“, нуждаещи се от закрила от насилие. Въпреки че тази перспектива е много важна, тя игнорира важността на активното участие на децата в реалното формиране на тяхното бъдеще<sup>7</sup>. По подобен начин дългосрочната ангажираност на ЕС със свободното движение на работници и със съгласуването на професионалния и семейния живот също поставя недостатъчен акцент върху детската перспектива. Например редица политически инициативи, целящи да се отговори на потребностите на родителите (и по-точно на жените) в качеството им на работници на свободния пазар от предоставяне на грижи за децата, разглеждат последните по-скоро като „бариири към работата“ или „зависими членове на семейството“ – като ограничения за семейството и обществото, отколкото като настоящи участници.

През последните години под силен натиск от страна на неправителствения сектор институциите на ЕС заедно с държавите членки реализираха осезаем прогрес в областта на правата на детето на база съществуващата правна рамка. Договорът за Европейския съюз от Амстердам може да бъде наречен начален правен импулс за разработване на цялостна политика на ЕС за правата на детето.

Хартата за основните права, от своя страна, показва, че ЕС признава децата като отделни граждани с техни специфични интереси и нужди. В контраст със съществуващите договори, приетата на 7 декември 2000 г. харта предлага по-ясен подход към основните права на децата. Например почти половината от членовете на хартата се отнасят специално до децата и младежите. В допълнение чл. 20 (равенство пред закона) и чл. 21 (забрана за дискриминация) предвиждат, че всички членове от хартата следва да се отнасят и до децата, а не само тези, чийто предмет на регламентация са именно те. Новото

---

<sup>7</sup> Така както е предвидено в чл. 12 от КПД.

в този документ е, че той разглежда децата не като специфична група, нуждаеща се от закрила, а като независими носители на автономни права. В него е предвидено и че интересите на децата следва да бъдат вземани под внимание във всички области на политиката на ЕС, отнасящи се до деца (по подобие на чл. 12 от КПД).

Хартата за основните права представлява част от европейското законодателство. Поради незадължителния си характер тя все още не е директно приложима от Съда на ЕО. Въпреки това могат да се посочат случаи, в които генералните адвокати към Съда са се позовавали на нея.

В допълнение към Амстердамския договор и Хартата за основните права специфични членове в договорите позволяват позитивни действия за закрила и популяризиране на правата на детето. Последните са послужили като основа на разработване на различни политики и програми, покриващи широк кръг от въпроси.

Следва информация в табличен вид в кои части на първичното европейско право са застъпени различни проблемни области на правата на децата.

	<i>Правна база от учредителните до- говори</i>	<i>Правата, както са заложиени в:</i>	
<i>Области</i>	<i>– Договорът за ЕС (ДЕС) – Договорът, осно- ваващ ЕО (ДЕО)</i>	<i>Европейска хар- та за основните права</i>	<i>Конвенция на ООН за правата на детето</i>
Убежище и миграция	Чл. 63 от ДЕО	Чл. 10, 18, 19, 21, 22	Чл. 8, 9, 10, 22, 37, 39
Детско здраве, безопасност и благосъстояние	Чл. 152 от ДЕО	Чл. 2, 3, 35	Чл. 6, 23, 24, 25, 27, 31 и 33
Детска бедност и социално изключване	Чл. 136, 137, 140 от ДЕО	Чл. 5, 20, 21, 34	Чл. 2, 6, 24, 26, 27, 28, 30, 31
Детски труд	Чл. 149, 150 от ДЕО	Чл. 5, 26, 32	Чл. 28, 31, 32
Участие на децата		Чл. 11, 24	Чл. 12, 13
Гражданско и семеино право	Чл. 65 от ДЕО	Чл. 7, 24	Чл. 2, 5, 9, 10, 11, 18, 35
Образование	Чл. 149 от ДЕО	Чл. 10, 14	Чл. 2, 3, 27, 28, 29, 30, 31
Околна среда	Чл. 174 от ДЕО	Чл. 37, 38	Чл. 6, 24, 27, 29.1, 31
Медии и ин- тернет	Чл. 47(2), 55, 95, 153, 157 от ДЕО	Чл. 8, 11, 38	Чл. 13, 14, 16, 17, 19, 31, 34, 36
Защита от дис- криминация	Чл. 13 от ДЕО	Чл. 10, 20, 21, 22, 26	Чл. 2
Насилие срещу деца	Чл. 152, 153 от ДЕО Чл. от 29 до 32 от ДЕС	Чл. 2, 3, 4, 5, 6, 19, 24, 32	Чл. 3, 6, 17, 19, 24, 28, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 39

*Източник: Commisiion staff working document, accompanying the Com-  
munication from the Commission „Towards an EU strategy on the rights of the  
child“ – Preliminary inventory of EU actions affecting children’s rights, SEC  
(2006) 889, p. 3–4.*

Част от вторичното законодателство на ЕС очертава и насочва директно към ключови принципи на Конвенцията на ООН за правата на детето, такива като чл. 3 (най-добрия интерес на детето) и член 12 (правото на детето да изразява мнение и то да бъде взето под внимание), например в Директивата за събиране на семейства<sup>8</sup>. Но като цяло в установената правна рамка правата на децата са включени по случаен и несистематичен начин, като не се наблюдава придържане към стандартите за приложение на Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г., ратифицирана от всички държави членки на ЕС.

Невлезният все още в сила Договор от Лисабон дефинира<sup>9</sup> закрилата на правата на детето като една от основните цели на Съюза в рамките на неговите вътрешни и външни политики. Подобно позоваване може да послужи за база на ЕС да прилага мерки, в които да бъде осигурено, че правата на децата, включително „най-добрият интерес на детето“, ще бъдат взети под внимание при предприемането на действия в сферите на неговите компетенции. Чл. 2 от Договора от Лисабон не предвижда създаването на нови правомощия на ЕС. Неговото значение е по-скоро в това, че позволява предприемането на действия, насочени специално към закрилата на правата на децата. Също така той би позволил използването на значителни ресурси за интегриране на ориентирания към детските права подход в цялостната работа на ЕС, например осъществяването на оценка на въздействието на политиките върху правата на детето във всички сфери на компетентност на ЕС. Заложена дефиниция означава и че правата на децата ще бъдат вземани под внимание в преговорите със страните кандидатки за членство в Европейския съюз.

Засиленият правен статут<sup>10</sup> на включената в Договора Харта за основните права (нов чл. 6 от ДЕС), която включва и специален текст относно правата на детето (чл. 24), също допринася за подобряване на мястото на правата на детето в процеса на вземане на решения в ЕС. Позитивен ефект върху децата биха имали и разпоредбите, които пред-

<sup>8</sup> Family Reunification directive;

<sup>9</sup> Нов чл. 2 от Договора за Европейския съюз (*Съюзът [...] насърчава [...] защитата на правата на детето [...]. В отношенията си с останалата част от света Съюзът [...] допринася за [...] премахването на бедността и защитата на правата на човека и в частност тези на детето [...].*“).

<sup>10</sup> Въпреки незадължителния ѝ характер.



виждат всички политики и дейности на ЕС да бъдат насочени към подпомагане борбата с дискриминацията<sup>11</sup>, както и вземане под внимание на изискванията за борба със социалното изключване, осигуряването на високо качество на образование и закрила на човешкото здраве<sup>12</sup>.

Политиките на ЕС в областта на свободата, сигурността и правосъдието<sup>13</sup> са изключително важни за закрилата на правата на детето от експлоатацията и насилието. Трафикът на деца и сексуалната експлоатация на деца – проблеми, имащи трансгранично измерение – вече са част от дейността на ЕС за борба с трансграничната престъпност. Въпреки това Договорът от Лисабон предвижда по-силно интегриране на ориентирана към правата на детето перспектива в тези политики. Договорът позволява по-лесното приемане на предложения за укрепване на сътрудничеството за закрила на децата от тези престъпления<sup>14</sup> поради преминаването към обикновена законодателна процедура. Това означава, че ще бъде възможно законодателството да бъде приемано с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие от 27-те страни членки, както и ще намали демократичния дефицит, като засили ролята на Европейския парламент в тази сфера.

Вземането под внимание на гледната точка на европейските граждани, включително на експертната на обществените граждански организации, е съществена част от европейския демократичен процес. Следва да се обърне внимание и че Договорът от Лисабон предвижда формалното задължение на институциите на ЕС да осигурят на „гражданите и представителните асоциации“ възможност да изразят своето мнение във всички сфери на дейност на ЕС и да „поддържат отворен, прозрачен и редовен диалог с представителните асоциации и гражданското общество“. Новият член 8b<sup>15</sup> от Договора за ЕС (ДЕС) предвижда

<sup>11</sup> Нов член 5b от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>12</sup> Нов член 5a от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>13</sup> Включително политиките за граничен контрол, имиграция и убежище, съдебно сътрудничество по граждански въпроси, съдебно сътрудничество по криминални въпроси, полицейско сътрудничество.

<sup>14</sup> Нов раздел IV от Договора за функционирането на ЕС, чл. 61–69.

<sup>15</sup> Чл. 8b от ДЕС: „*Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение в рамките на предоставените ѝ пра-*

възможността граждани на ЕС да приканят Европейската комисия да инициира законодателство в определена сфера чрез набирането на подкрепа от 1 млн. подписа. Съгласно чл. 8 от ДЕС всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Това означава, че от възможностите на чл. 8b от ДЕС могат да се ползват и деца. Формалното задължение на институциите на ЕС да изслушват европейските граждани засилва правата на децата и на младите хора за участие във вземането на решения, отнасящи се до тях.

Като обобщение може да се посочи, че в предприеманите в последните години действия на равнище ЕС може да се наблюдава по-силна тенденция за социално инвестиране<sup>16</sup>, отколкото комбинирането ѝ със социална закрила – оставена, от своя страна, изцяло на националните компетенции на държавите членки<sup>17</sup>. Такава перспектива поставя по-силен акцент върху бъдещите нужди на икономиката, отколкото върху настоящите нужди на гражданите. От една страна, това може да има позитивен ефект върху преместването на проблемите на децата и семействата по-високо в европейския политически дневен ред, което може да бъде разгледано като инвестиция в бъдещето на обществото. От друга страна, това може едновременно да отклони вниманието от правата на децата и тяхното благосъстояние в настоящето и да даде приоритет на интересите на децата, които е по-вероятно да станат продуктивни работници, над интересите на тези, които е по-малко вероятно да станат такива<sup>18</sup> (например децата с увреждания).

Този дисбаланс в настоящия подход на ЕС, от една страна, се дължи на липсата на ясна правна база в учредителните договори, която да поз-

---

*вomoция по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза. Процедурите и условията, необходими за представяне на такава инициатива, се определят в съответствие с чл. 21, първа алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз.*“

<sup>16</sup> Има се предвид осигуряването и използването на финансови ресурси за генериране на социални или социално-икономически ползи (т.е. социална или социално-икономическа възвращаемост на използваните средства).

<sup>17</sup> Взаимодействието между държавите членки в тази насока се осъществява посредством отворения метод на координация.

<sup>18</sup> Доколкото държавите членки не могат да осигурят еднакви нива на социална закрила.

воли на ЕС да предприеме мерки спрямо проблемите на децата, като се отчита в същото време принципът на субсидиарността и водещата роля на държавите членки в тази насока. Включването на съответни промени в договорите би позволило правата на децата да станат по-видими в процеса на вземане на решения в ЕС, което би имало няколко преимущества:

- ЕС ще има задължението да отчита „най-добрия интерес на детето“ (чл. 3, КПД) във всички приложими законодателни инициативи, което ще гарантира, че приеманото законодателство ще бъде обосновано от гледна точка на правата на децата;
- Ще бъде придадена добавена стойност на политическите действия, които се предприемат в полза на децата. В момента ЕС предприема значителни политически действия само в случаите на тежко нарушаване на правата на децата – например отражението върху тях на военните конфликти (външна политика) и въвличането им в сексуална експлоатация и трафик (вътрешна политика);
- Ще се създадат възможности за увеличаване на финансовите разходи, свързани с реализирането на политиките за деца извън тесните рамки, предвидени в бюджета на ЕС;
- Институциите на ЕС няма да могат да оправдават непредприемането на действия за спазване правата на децата с липсата на ясна правна рамка за това и ще могат да извършват дейност за тяхната закрила в рамките на общностните компетенции;
- От политическа гледна точка това ще представлява ясен сигнал към държавите членки, че има разбиране относно ефектите, които оказват реализираните политики върху правата на децата, което ще позволи интересите на последните да бъдат по-добре адресирани.

Приемането на правна рамка на равнище ЕС не може само по себе си да преодолее всички слабости в подхода на ЕС. От съществено значение остава ефективното прилагане на политическите инициативи. Въпреки това, включването на ангажимент към спазване правата на децата в първичното европейско право би поставило здрава основа за устойчиви и кохерентни действия на общностно равнище.

## **Съобщението на ЕК „Към стратегия на ЕС за правата на детето“**

В сегашния подход на ЕС за защита на правата на детето могат да бъдат идентифицирани редица слабости освен ограничената правна база в учредителните договори. Може да се допълнят относителната липса на видимост на интересите на децата, липсата на конкретен политически лидер и механизъм за координация по касаещите ги въпроси, минимални ресурси от бюджета на ЕС и липсата на собствени индикатори за оценка на спазването на правата на детето на европейско равнище.

Горепосочените проблеми и необходимостта от предприемане на ефективни мерки спрямо тях са в основата на публикуваното от Европейската комисия през юли 2006 г. съобщение „Към стратегия на ЕС за правата на детето“. Целта на съобщението е да постави основите за разработване на всеобхватна стратегия на ЕС за закрила на правата на детето. Като политически инструмент такава стратегия се опитва да обобщи значимостта на предприеманите досега мерки, както и да запълни празнотата от недостатъчно ясната правна база за интегриране на правата на децата в реализираните от ЕС политики.

Работата по съобщението на ЕК започва през 2005 г. с инвентаризация на европейското законодателство и предприеманите до този момент мерки на равнище ЕС по отношение на децата. Работата по този преглед се води от комисаря по правосъдие и вътрешен ред и от Генерална дирекция „Свобода, сигурност и правосъдие“ чрез консултации със служители от другите генерални дирекции, представители на специализираните агенции на ООН и на неправителствения сектор. Това съобщение представлява първа конкретна стъпка на равнище ЕС да бъде обърнато внимание на правата на децата в тяхната цялост и неделимост. В него са заложени както дългосрочни цели за бъдещето, така и конкретни практически мерки, които следва да се приемат в краткосрочен и средносрочен аспект.

По отношение на правната база съобщението посочва, че съгласно учредителните договори и съдебната практика на Съда на

ЕО<sup>19</sup> ЕС няма генерални компетенции в областта на основните права, включително на правата на детето. Въпреки това съгласно чл. 6.2 от ДЕС ЕС трябва да спазва основните права във всички свои действия в съответствие с неговите компетенции. Това включва както заложените постановки в Европейската харта за човешките права, така и вземането под внимание на основните принципи от ратифицираната от всичките 27 страни членки на ЕС Конвенция на ООН за правата на детето.

Ангажиментът на ЕС да спазва основните права, в това число правата на децата, не означава да се въздържа от действия, които биха довели до тяхното нарушаване, а да ги взема под внимание, когато предприема действия в сферите на неговите компетенции. Съобщението на ЕК маркира основите за разработване на дългосрочна стратегия на ЕС за правата на детето, съдържаща седем основни цели:

- оценка на съществуващите дейности посредством съотношението на техния брой и направените разходи, както и по-добър отговор на спешните нужди;
- идентифициране на приоритетите за бъдещо действие на равнище ЕС;
- интегриране на правата на децата в дейностите на ЕС;
- изграждане на ефективни механизми за координация и консултация;
- укрепване на капацитета и експертизата по отношение правата на децата;
- по-ефективно комуникиране на правата на децата;
- популяризиране на правата на децата във външната политика на ЕС.

Институциите на ЕС, държавите членки и други международни организации са призовани да допринасят за доразвиването на разработената от ЕК стратегия.

---

<sup>19</sup> В частност Мнение 2/94, 1996 ECR I-759.

## **Насоки за развитие на новата стратегия на ЕС за правата на детето**

Съобщението на ЕК от юли 2006 г. е първият всеобхватен ангажи-мент на ЕС за разработване на дългосрочна стратегия за правата на де-тето. През 2008 г. ЕК започва подготовката на последващо съобщение в сътрудничество с неправителствения сектор, което да доразвие разра-ботената през 2006 г. стратегия. Сред мнозинството от реакциите на не-правителствения сектор върху предоставения за коментари проект на ново съобщение може да се открие всеобщото мнение, че стратегията на ЕС за правата на детето следва да бъде базирана на Конвенцията на ООН за правата на детето и на нейните факултативни протоколи. Също така следва да бъдат използвани насоките за приложение на КПД<sup>20</sup> по-средством адаптирането им към институционалната и правната струк-тура на ЕС. По този начин няма да бъде омаловажен европейският контекст на въпроса, а по-скоро ще стане възможно използването на наличната мащабна международна експертиза.

Ако се вземат като отправна рамка за анализ на изграждащата се цялостна стратегия на ЕС за правата на детето „Основните мерки за приложение“, очертани от Комитета на ООН за правата на детето в неговия Основен коментар N 5 от 2003 г., следва да се отбележи, че някои от мерките, необходими за доразвиване към ориентирана към правата на детето стратегия, вече са заложили в публикуваното през 2006 г. съобщение на ЕК. Сферите, в които би могло да се предпри-емат допълнителни действия, са следните:

- По отношение на препоръките за законодателни мерки начал-ният вариант на стратегията на ЕС не предвижда преглед на цялото законодателство и проектозаконодателство на ЕС за съответствие с принципите на КПД;
- Сред заложените мерки от административен характер:

1) ЕК е поставила основите на стратегията в насока осигуряването на съгласуваност на политиката и координация на нейното изпълнение

---

<sup>20</sup> Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child (Newell and Hodgkin, UNICEF, 2002) and General Comment No. 5 (2003) on the „General Measures of implementation of the CRC“ of the UN Committee on the Rights of the Child.

чрез използването на постоянни институционални механизми. Въпреки това е налице необходимост от предвиждането на допълнителни мерки, например изграждането на отдели по правата на детето, изготвянето на оценки на въздействието на политиките на ЕС върху правата на детето, осигуряването на съгласуваност между политиките по отношение използването на ориентирания към правата на децата подход, институционализиране на координацията между европейските институции и механизми за сътрудничество с гражданския сектор и др.;

2) Новата стратегия на ЕС за правата на детето може да отреди на ЕС ключова роля при събирането на сравнителни данни за спазването на правата на децата на равнище ЕС на база наличните статистически механизми. Разработването на измерими индикатори за спазване на детските права може да бъде първоначална стъпка в тази насока;

3) По отношение на финансовите ресурси съобщението на ЕК от 2006 г. не предвижда създаването на специална бюджетна линия за провеждане на политики за закрила правата на децата. Това затруднява проследяването на финансовите ресурси, усвоени за политики за закрила правата на детето, от тук – и оценката на тяхната ефективност;

4) Първоначалният вид на стратегията не предвижда идентифициране на нуждите и провеждането на специално обучение на постоянен принцип на персонала, който ще се занимава с осигуряването на съгласуваност на вътрешните и външните политики на ЕС по отношение на правата на детето;

5) Липсва ангажимент за изграждане на ясни механизми за отчитане на мнението на децата в процеса на вземане на решения<sup>21</sup>;

– Необходимо е прецизиране на механизмите за мониторинг и контрол на приложението на стратегията за правата на детето, включително и на това пред кого следва да се отчитат отговорните за изпълнението на стратегията.

По отношение на идентифицирането на бъдещите приоритети за действие в стратегията би могло да се използва референция към заключенията на Комитета на ООН за правата на детето относно прилагането на КПД във всичките 27 страни членки. Това би позво-

---

<sup>21</sup> С цел изпълнение на чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на детето.

лило провеждането на задълбочен анализ за най-честите нарушения на правата на детето в страните членки. От тук след разграничение какви действия могат да бъдат предприети на национално равнище и какви – на общностно, могат да бъдат дефинирани бъдещите приоритети за действие. По този начин би се минимализирал рискът от предприемането на инициативи ad hoc, а наличните ресурси биха могли по-адекватно да бъдат съсредоточавани там, където ЕС може да играе съществена роля.

### **Заклучение**

В съответствие с Основен коментар № 5 на Комитета за правата на детето<sup>22</sup> стратегията за правата на детето не следва да включва специфични действия в различни области на политиката – те трябва да бъдат разработени в отделни работни планове. Тя по-скоро следва да дефинира рамката, процесите и структурите, които ще идентифицират политическите приоритети на база задълбочен анализ, ориентиран към спазване на правата на детето. За да се осигури ефективност и устойчивост на постигнатите резултати, новата стратегия на ЕС за правата на детето следва да бъде разработена и прилагана на база солидна институционална и регулаторна рамка.

Могат да се направят следните препоръки за доразвиването на цялостната стратегия на ЕС за правата на детето:

- Включването на ясна правна база за правата на детето в първичното право на ЕС;
- Разработването на политика на ЕС за правата на детето, съдържаща реални и постижими резултати;
- Институционализиране на политическо лидерство по въпросите на правата на детето, например с назначаването на комисар или представител на високо равнище в рамките на ЕС.

Постигането на баланс в правната уредба за закрила правата на детето на национално и общностно равнище и нейното ефективно

---

<sup>22</sup> „[...] една стратегия не трябва да бъде просто списък от добри намерения; тя трябва да включва описание на устойчив процес за реализиране на правата на децата чрез държавата“.



прилагане е задача с комплексен характер, чието решаване вероятно ще отнеме много години. Въпреки това съобщението на ЕК от 2006 г. за разработване на цялостна стратегия на ЕС за правата на детето може да се оцени като първа успешна стъпка в желаната посока. Колективните усилия на общностно и национално равнище, както и активното въвличане на неправителствения сектор в политическия диалог остават ключова предпоставка за постигане на крайната цел – интегриране и защита във всички политики на ЕС на заложените в КПД права на децата – специфични права, на които е носител всеки пети европейски гражданин.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Hantrais, L.* Social Policy in the European Union, 3<sup>rd</sup> edition, Palgrave Macmillan, 2007.
- Ruxton, S.* Children's Rights in the European Union: next steps, EURONET, 2005.
- Communication from the Commission „Towards and EU strategy on the Rights of the Child“, COM (2006) final.
- Preliminary Inventory of the EU actions affecting children's rights, Commission staff working document, accompanying the Communication from the Commission „Towards and EU strategy on the Rights of the Child“, SEC (2006) 889.
- Strategic objectives 2005–2009 „Europe 2010: A Partnership for European Renewal. Prosperity, Solidarity and Security“, COM (2005) 12 final.
- „Developing Indicators for the Protection, Respect and Promotion of the Rights of the Child in the European Union“ Summary report, European Union Agency for Fundamental Rights, March 2009, може да бъде намерен в интернет на адрес: <http://fra.europa.eu>
- „An European Union Children's Rights Strategy: What should it look like?“, EURONET, July 2008.
- Newell and Hodgkin,* Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, UNICEF, 2002.
- General Comment No.5 (2003) on the „General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child“, може да бъде намерен в интернет на адрес [www.unicef.org](http://www.unicef.org)
- „The EU Lisbon Treaty – a positive step for children“, Children Charities' Briefing, може да бъде намерен в интернет на адрес [www.nspcc.org](http://www.nspcc.org);

Comments on the Issue Paper for building an EU strategy for the Rights of the child, European Federation for Street Children, може да бъде намерен в интернет на адрес [www.efsc-eu.org](http://www.efsc-eu.org)

Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals – methodology for systematic and rigorous monitoring, COM (2005) 0172.

Study on indicators measuring the implementation, protection, respect and promotion of children's rights in the European Union, може да бъде намерен в интернет на адрес [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu);

Национална стратегия за детето 2008–2018 година, обн. ДВ, бр.14 от 12 февруари 2008 г.

## ЕВРОПЕИЗАЦИЯ И ДЕСТАБИЛИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКАТА ПАРТИЙНА СИСТЕМА: ЕФЕКТИ ВЪРХУ ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЯТА НА ПРЕДСТАВИТЕЛНИЯ ЕЛИТ

*Стойчо П. Стойчев*

**Europeanization and Destabilization of the Bulgarian Party System: Effects on the Professionalization of the Representative Elite – by *Stoycho P. Stoychev*<sup>1</sup>**

Focusing on recent discussions concerning conceptual issues of europeanization, the paper argues that there is a connection between the latter and the destabilization of the Bulgarian party system. In turn, such destabilization is conceptually defined as a major factor hindering the professionalization of the Bulgarian representative elite. The proposed operationalization of the model allows for empirical assessment of these propositions. Statistical analysis applying four regression models demonstrates that the relation between europeanization and destabilization of the party system is not due to chance. Despite of being strong, the relationship between destabilization and deprofessionalization of the representative elite lacks statistical significance. These results imply further inquires of the effects of europeanization on the Bulgarian representative elite.

Разширяването на границите и компетенциите на Европейския съюз (ЕС) през последните две десетилетия поставя редица въпроси, които стоят в основата на увеличаващия се изследователски интерес към процесите на европейска интеграция. Какво е естеството на тези процеси, какви ефекти оказват те върху държавите, институциите и политиките на национално и наднационално ниво, са само малка част от тези въпроси. Целта на настоящия текст е да

---

<sup>1</sup> *Stoycho P. Stoychev* is a doctoral student at the Department of European studies, Sofia University /Bulgaria/. The author's academic interests are in the field of comparative political research methods – quantitative techniques and Configurational Comparative Methods. His current research is focused on parliamentary elites, political parties and Europeanization. e-mail: [stoychev.stoycho@gmail.com](mailto:stoychev.stoycho@gmail.com)

хвърли повече светлина върху ефектите, които европейската интеграция оказва върху партийната система и представителния елит в България. Стабилността на партийната система и професионализацията на представителния елит са важни фактори за ефективността на политическия процес и чрез него за качеството на управлението. Поради тази причина разбирането на процесите, които повлияват развитието на партийната система и представителния елит, е важна задача. Преди да се захванем с нея обаче, е необходимо да разясним в какво се състои европеизацията.

### **Концептуализация на основните понятия**

Литературата предлага множество дефиниции на европеизацията, които обаче концептуално могат да бъдат сведени до три вида обяснения. Едно от обясненията разглежда европеизацията като формиране на институции и политики на ниво ЕС и се поддържа от автори като Коулс и Рисе (Cowles, Caporaso and Risse 2001). Други автори поставят знак за равенство между европеизацията и разширяването на ЕС (Harmsen and Wilson 2000; Olsen 2003). Третият вид обяснение на европеизацията я разглежда като промяна на нещо национално, породена от нещо наднационално, произхождащо от ЕС. Ладрех прави едно от първите предложения за дефиниция в този смисъл. Според него европеизацията е вътрешен процес, който моделира политиката до степен, в която политическата и икономическата динамика на Европейската общност стават част от организационната логика на вътрешната политика и политическия процес (Ladrech 1994: 69). По-конкретно европеизацията се възприема като трансформация на някои национални сфери в резултат от действието на европейските регламенти и директиви (Mair 2004: 341; Vink 2003: 63; Featherstone 2003: 7).

Не са рядкост дефинициите на европеизацията като комбинация от трите значения, описани по-горе. Според Олсен (2002: 954–5), европеизацията притежава „много лица“:

1. разширяване на външните граници;
2. изграждане на институции и политики на европейско ниво;

3. проникване на ЕС в националните и поднационалните системи на управление;

4. „износ“ на европейския политически модел в други региони;

5. „политически проект“ за създаване на обединена Европа.

Тези пет лица лесно биха могли да бъдат сведени до единен модел, комбиниращ трите описани интерпретации, защото второто и петото са всъщност едно и също нещо, а тази част от четвъртото, която не се припокрива от първото, няма особено значение, понеже засяга трети страни, нямащи отношение към европейската интеграция. Може би по същите съображения Меър говори за „две лица“ на „единното европейско измерение“: формиране на институции и политики на европейско ниво и прилагане на нормите и правилата, формулирани на европейско ниво на национално равнище (Maig 2004: 340–343). Разширяването не е изведено като отделно „лице“ от Меър, но и не съществува необходимост от това, защото то е част от второто.

Дефиницията за европеизация, която ще използваме тук, е много близка до тази на Меър. Идеята за единно измерение на европеизацията е сполучлива. Европейското политическо пространство трудно би възникнало и просъществувало като самодостатъчна реалност. Държавите членки участват в неговото изграждане и в неговото моделиране. Същевременно то също им влияе, но не само директно – чрез норми и правила, които трябва да бъдат спазвани, а и индиректно. Следователно под европеизация в този текст разбираме процес на формиране на европейски политически модел и неговото проникване в националните политически системи, което генерира директно или индиректно структурни промени в тях, което на свой ред генерира промени в самия модел. Този механизъм може да бъде лесно илюстриран с новите страни членки, в които евроскептичните нагласи нараснаха след присъединяването и това засили влиянието на евроскептиците в Европейския парламент. Промените в модела обаче не следват от промените в отделните държави членки, а от тяхното взаимодействие. Ето защо, когато разглеждаме европеизацията на българската партийна система, не бихме могли да проследим обратния ефект върху европейския политически модел, без да включим в анализа и партийните системи на останалите страни от

съюза. Понеже настоящият текст няма за задача подобен анализ, то тук ще бъдат разгледани само промените, настъпващи в българската партийна система в резултат от европеизацията и тяхното влияние върху професионализацията на представителния елит.

Литературата върху европеизацията на партиите и партийните системи в посткомунистическите страни разглежда детайлно както ролята на европейските партийни федерации за трансформацията на политическите им партии (Pridham 1996, 2005; Spirova 2008; Stoychev 2008), така и приноса на европейската интеграция за демократизацията и стабилизацията на политическите институции (Enyedi and Lewis 2007). В случая с българската партийна система обаче общото убеждение намира по-скоро опровержение. За да може да бъде установено в какво се състои това опровержение е необходимо първо да се изясни какво представлява партийната система и в какво се изразява нейната стабилност.

Сартори пръв дефинира партийната система като система на взаимодействия, произлизащи от междупартийната конкуренция (Sartori 1976: 44). Тази дефиниция намира поддръжници в по-голямата част от литературата, занимаваща се с партийните системи (Mainwaring and Scully 1995; Morlino 1995; Mair 2006, 2007). В основата на междупартийната конкуренция стоят социалните кливиджи, които мобилизират подкрепа за определени програми и политики, изразявани чрез партиите, които се състезават за гласовете на избирателите. Теорията за социалните кливиджи е представена за първи път от Сеймур Мартин Липсет и Стейн Рокан (Lipset and Rokkan 1990: 91–138). Според техния модел партийната система е оформена от няколко алтернативни форми на интеграция на местните общности в национална общност и мобилизация на електорална подкрепа за национални политики. Четирите социални кливиджа, предложени от Липсет и Рокан, обаче отразяват формирането на националните държави в Западна Европа и когато се анализират партийните системи в новите демокрации, моделът не отразява спецификите на конкретния контекст (Тока 1998: 231–232). Този дефицит обаче не опровергава теорията. Просто в посткомунистическите страни възникват различни кливидж структури, най-силната от които поне

в началото на демократичните промени се отнася до отношението към стария режим. От казаното до тук може да бъде направен изводът, че за стабилизацията<sup>2</sup> на партийната система е необходимо наличието на стабилна междупартийна конкуренция, което предполага наличието на силни кливидж структури. От това следва, че за да допринесе за стабилизацията на партийната система, европеизацията трябва да допринесе и за формирането на устойчиви кливиджи. Според Саймън Хикс установяването на европейски тип партийна система върши точно това – утвърждава два основни кливиджа: ляво дясно и еврооптимизъм евроскептицизъм (Нix 2005), съпроводено с фрагментация на дясното и обединение на левицата. От друга страна обаче, дейността на европейските партийни федерации по приобщаване на партиите в присъединяващите се страни би следвало да минимизира техните антиевропейски нагласи, ако такива има, като по този начин прави европейския кливидж проблематичен. Точно в това се корени и двойственият характер на европеизацията на партийните системи в новите страни членки от Централна и Източна Европа, особено ако кливиджът комунизъм антикомунизъм се припокрива с кливиджа евроскептицизъм еврооптимизъм, както е случаят с българската партийна система до 2001 г.

Това припокриване обаче ни помага да разберем същността на процеса на европеизация на партийната система в България, която се изразява в разрушаването на мега кливиджа комунизъм антикомунизъм и създаването на условия за зараждане на нови кливиджи, характерни за страните, членуващи в ЕС. Това означава, че процесът на приобщаване на българските политически партии към европейските партийни федерации е етап на дестабилизация на междупартийната конкуренция, след който следва етап на формиране на нови кливиджи, които да структурират нов модел партийна система, близък до описания от Хикс. Този етап обаче е още в начална фаза и неговото,

---

<sup>2</sup> Литературата не дава единодушно мнение дали става въпрос за „стабилизация“ (Birch 2003; Bakke and Sitter 2005; Mair 1997), „консолидация“ (Horowitz and Browne 2005) или „институционализация“ (Mainwaring and Scully 1995; Markowski 2000). Тук предпочитаме термина „стабилизация“, защото именно стабилизацията стои в основата и на алтернативните термини, а дебатът около точния термин не е част от предмета на този текст.

развитие не може да бъде прогнозирано. Бихме могли само хипотетично да допуснем, че „европейският“ тип партийна система ще се случи в България, което в никакъв случай не означава, че той е най-удачният модел. Това, което е обозримо, е негативният ефект, който дестабилизацията на партийната система оказва върху професионализацията на представителния елит с всички отрицателни последици от това. Този ефект се състои в това, че дестабилизацията на партийната система я отваря към новосформирани партии, без политически опит, систематична визия за управлението и традиции в партийното строителство. Всичко това се отразява пряко и негативно на подбора на представителния елит. Под лозунгите за нов морал, нови лица и технократична експертиза в политиката тези партии са опосредстващата връзка между политическите институции и личностите, които нямат политически опит, за които политиката е просто кратка скоба в професионалната им биография и които обикновено след изтичане на мандата си никога повече не се завръщат на политическото поприще. Резултатът от този процес е липсата на систематично и далновидно управление, защото тези, които го осъществяват, нямат уменията, а често и мотивацията да го правят такава.

В обобщение концепцията, стояща в основата на този текст, се свежда до модел, при който структурирането на партийната система започва с падането на стария режим и възникването на първите кливиджи. Тези кливиджи са два. Кливиджът комунизъм антикомунизъм се оказва мега кливидж, защото съдържа в себе си разделение не само по отношението към стария режим, но също и по отношение на евро-атлантическата интеграция, пазарната икономика, ролята на държавата като разпределител и регулатор. Така този кливидж обединява в едно измерение разделенията ляво дясно и евроскептицизъм еврооптимизъм. Другият кливидж, типичен за етнически нехомогенните общества с национални малцинства, каквото е българското, е етническият. Двата кливиджа съдържат в себе си силен мобилизационен потенциал. Влиянието на европейските партийни федерации при моделирането на дясното пространство и особено при трансформацията на левицата обаче (Spirova 2008) постепенно минимизира мобилизационния потенциал на разделениято комунизъм антикомунизъм. Този процес постепенно дестабилизира



партийната система, като същевременно мобилизационният потенциал на етническият кливидж остава стабилен, тъй като той не е засегнат от процеса на европеизация. Пикът на дестабилизацията е белязан от критичните парламентарни избори през 2001 г., когато партийната система се отваря за новосформирани партии от лидерски тип, които, проправяйки път на непрофесионални политици, оказват деструктивно въздействие върху професионализацията на българския представителен елит. Парламентарните избори през 2005 г. показаха, че партийната система е придобила „европейски“ вид по модела на Хикс. Лявото е обединено, дясното фрагментирано, а евроскептицизмът намира своето европеизирано политическо представителство. Способността на този модел да се наложи и да стабилизира системата обаче е доста съмнителна, тъй като партията изразител на евроскептичното постепенно се трансформира и абдикира от това свое качество, а изследванията на общественото мнение сочат<sup>3</sup>, че парламентарните избори през 2009 г. ще бъдат спечелени от извънпарламентарна партия, подобно на тези от 2001 г. Останалата част от настоящия текст е отделена за операционализация на този концептуален модел и проверката му с емпирични данни.

### **Операционализация на модела**

Емпиричната проверка на модела изисква формулирането на три основни хипотези и тяхното потвърждение. Първата основна хипотеза е, че се осъществява постепенно минимизиране на мобилизационния потенциал на разделението европесимизъм еврооптимизъм, като част от кливиджа комунизъм антикомунизъм. За да установим това минимизиране е необходимо да проследим динамиката на подкрепата за евроскептичните политически сили, която теоретично би следвало да намалява в резултат на влиянието на европейските партийни федерации до момент, в който евроскептичното получи свое автентично политическо представителство, необвър-

---

<sup>3</sup> Справка може да бъде направена в електронните страници на повечето български социологически агенции като: Алфа Рисърч (<http://www.aresearch.org/electoral.html>), Маркет Линкс (<http://www.mmlinks.net>), ББСС – Галъп Интернешънъл (<http://www.gallup-bbss.com>) и др.

зано с разделението по отношение на стария режим. В българския случай първоначално основният изразител на евроскептицизма е Българската социалистическа партия (БСП)<sup>4</sup>. До 2000 г. БСП се противопоставя открито на членството на България в НАТО, което се интерпретира като скрит европесимизъм, защото членството в алианса е по правило неформално условие за членство в ЕС спрямо бившите социалистически страни. Постепенно под влияние на Партията на европейските социалисти (ПЕС) се осъществява трансформация в позицията на БСП. Обратът в отношението на партията спрямо НАТО настъпва едва след 2001 г.; тя получава статут на наблюдател в ПЕС през 2002 г. и асоциирано членство през 2005 г. (Stoychev 2008: 17). През 2005 г. коалиция „Атака“ става изразител на автентичното евроскептично, като постига добри резултати в парламентарните избори благодарение на платформа, пропагандираща излизане от НАТО и ревизиране на договореностите с ЕС.

За проверка на първата ни хипотеза ще въведем индикатор, който условно ще наречем *Европеизация на партийната система* (ЕПС). Целта на този индикатор е да измери дела на абсолютната електорална подкрепа за евроскептичните партии като част от електоралната подкрепа за всички партии в парламентарни избори. За начало ще вземем първите свободни парламентарни избори след смяната на режима. Това са изборите за 36 обикновено Народно събрание, проведени през 1991 г., веднага след разпускането на Великото народно събрание, избрано през 1990 г. с цел да установи новия конституционен ред. Предложеният индикатор измерва именно електоралната подкрепа, защото нейната динамика е резултат от динамиката на самите кливиджи. Ако делът на подкрепа за евроскептичните партии, определена за всички парламентарни избори след 1991 г., намалява, то това ще означава, че нашата първа хипотеза е вярна и е налице европеизация на партийната система, изразяваща се в трансформация на кливидж-структурите под влияние на европейската интеграция.

---

<sup>4</sup> Освен БСП още няколко партийни формирования изразяват евроскептични възгледи, но тяхното обществено влияние е много малко. Въпреки това те също са включени в нашия емпиричен анализ.

Втората ни основна хипотеза е, че европеизацията на партийната система я дестабилизира. За да проверим тази хипотеза е необходимо да докажем, че системата се дестабилизира успоредно с нейната европеизация, както и че съществува отрицателна зависимост между европеизацията и стабилизацията. За да проследим дестабилизацията на партийната система, тук ще използваме индекса за електорална волатилност на Педерсен като надежден инструмент за определяне на стабилността на междупартийната конкуренция (Pedersen 1979). Индексът е базиран на агрегираните изборни резултати и измерва промяната на вота между партиите в избори. Ниската волатилност означава, че гласоподавателите имат устойчиви партийни предпочитания, а междупартийната конкуренция е стабилна, респективно и партийната система. Колкото е по-висока електоралната волатилност, толкова е по-нестабилна партийната система. След като определим стойностите на електоралната волатилност за всички парламентарни избори, ще проверим дали съществува статистически значима зависимост между нея и ЕПС, както и с какъв знак е тя. Ако докажем, че съществува значима зависимост между намаляването на ЕПС и увеличаването на волатилността, то това ще означава, че нашата втора хипотеза е вярна.

Последната основна хипотеза гласи, че дестабилизацията на партийната система води до депрофесионализация на представителния елит. За да проследим депрофесионализацията на представителния елит, ще въведем индикатор, който условно ще наречем *Депрофесионализация на представителния елит* (ДПЕ). За да определим съпоставими стойности на този индикатор, ще изчислим дела на избраните депутати без предишен парламентарен опит от общия брой новоизбрани депутати на всички парламентарни избори след 1991 г. Ако успеем да докажем съществуването на статистически значима позитивна зависимост между електоралната волатилност и дела на депутатите без парламентарен опит, то третата основна хипотеза ще бъде потвърдена. В следващата секция ще преминем директно към проверка на трите хипотези, без да се спираме подробно върху динамиката на българската партийна система, тъй като това е направено в детайли другаде (Карасимеонов 2006; Коларова 2002).

## Емпирична проверка на основните хипотези

За да определим стойностите на индикатора ЕПС, конструирахме база данни, включваща абсолютния брой гласове за евроскептичните партии във всички парламентарни избори след 1991 г. (табл. 1). Данните показват ясна тенденция към намаляване на относителния дял на подкрепата за евроскептичните партии след 1994 г., която може да бъде определена като начална за процеса на европеизация. Това е и годината, в която българското правителство декларира желанието на страната да се присъедини към ЕС, формалното изражение на което е депозирането на молба за присъединяване пред 1995 г.

За да проверим дали тази тенденция е статистически значима, изчислихме коефициента на рангова корелация на Спирмън между ЕПС и годината на съответните парламентарни избори като ординална променлива. Въпреки малкия брой случаи ( $n=5$ ), анализът показва статистически значима, много силна зависимост между всеки последващ парламентарен вот и намаляването на подкрепата за евроскептичните партии  $r = 0,9$  при 95% равнище на значимост.

Таблица 1

Електорална подкрепа за евроскептичните партии в парламентарни избори

Избори	Действителни гласове	Партия/коалиция	Брой гласове	Дял	ЕПС
1991	5 540 837	Предизборен съюз на БСП, БЛПр, ОПТр, ПХЖД, ХРП, НЛП „Ст. Стамболов“, СМС, ФБСМ, СДПД, „ЕРА-3“	1 836 050	33,14%	35,27%
		Българска национална радикална партия	62 462	1,13%	
		Българска комунистическа партия	39 386	0,71%	
		Българска комунистическа партия – марксисти	7663	0,14%	

		Българска революционна младежка партия – Варна	8133	0,15%	
1994	5 202 094	Коалиция – БСП, БЗНС „Ал. Стамболийски“ и ПК „Екогласност“	2 262 943	43,50%	45,55%
		Българска комунистическа партия	78 606	1,51%	
		Българска национално-радикална партия	27 853	0,54%	
1997	4 255 301	Демократична левица – БСП, ПК „Екогласност“	939 308	22,07%	24%
		Българска работническа социалистическа партия	10 152	0,24%	
		Българска национално-радикална партия	7099	0,17%	
		Българска комунистическа партия	50 864	1,20%	
		Българска работническо-селска партия	6 754	0,16%	
		Народен патриотичен ляв фронт	6795	0,16%	
2001	4 568 193	Коалиция за България	783 372	17,15%	18,06%
		Българска работническа социалистическа партия	10 797	0,24%	
		Българска национално-радикална партия	3018	0,07%	
		Съюз на патриотичните сили и войните от запаса „Защита“	5227	0,11%	
		Българска работническа партия (комунисти)	12 579	0,28%	
		БКП „Родина“	9 373	0,21%	
2005	3 648 177	Коалиция „Атака“	296 848	8,93%	8,93%

Източник: за избори 1991, 1994, 1997, 2001 – Институт по математика и информатика при Българската академия на науките (<http://www.math.bas>).

bg/izbori/ посетено на 26/03/2009). За избори 2005 – Централна избирателна комисия (<http://www.is-bg.net/cik2005/index.php> посетено на 26/03/2009).

От стойностите на електоралната волатилност за парламентарните избори след 1991 г. (табл. 2) става видно, че е налице устойчив ръст на дестабилизация на партийната система, особено критична през 2001 и 2005 г. (Коларова 2002). За да проверим достоверността на втората ни хипотеза, конструирахме четири регресионни модела, тествачи наличието на зависимост между волатилността и ЕПС. Резултатите от регресионния анализ са представени в табл. 3 и фиг. 1.

**Таблица 2**

Електорална волатилност на парламентарни избори

Парламентарни избори	Волатилност
1991	13,6%
1994	14,7%
1997	28%
2001	48%
2005	42,1%

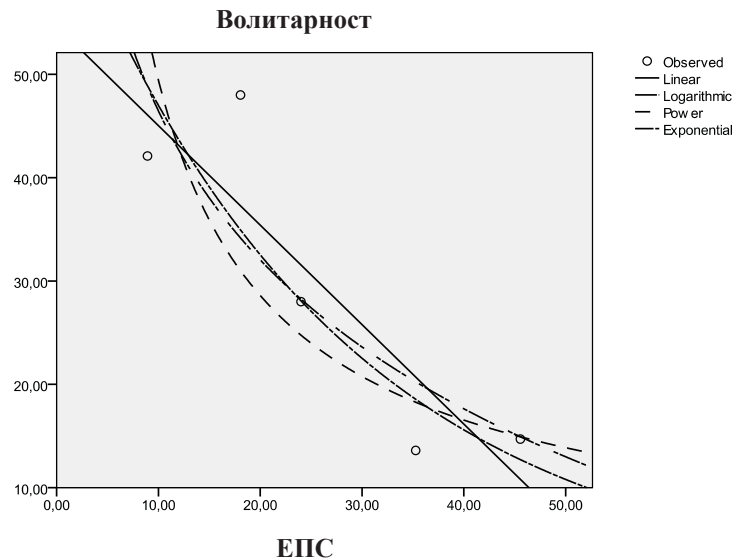
За годините от 1991 до 2001 включително данните са изчислени от Румяна Коларова (2002). Данните за 2005 са изчислени от автора по формулата на Педерсен (1979)  $V_t = \frac{\sum_{i=1}^t |P_{it} - P_{i(t+1)}|}{2}$ , като са използвани изборните резултати за 2001 (Институт по математика и информатика при Българската академия на науките <http://www.math.bas.bg/izbori/> посетено на 26/03/2009) и за 2005 г. (Централна избирателна комисия: <http://www.is-bg.net/cik2005/index.php> посетено на 26/03/2009).

**Таблица 3**

Регресионни модели (зависима: волатилност; независима: ЕПС)

Equation	Model Summary					Parameter Estimates	
	R Square	F	df1	df2	Sig.	Constant	b1
Linear	,786	10,991	1	3	,045	54,665	-,963
Logarithmic	,712	7,418	1	3	,072	94,347	-20,798
Power	,738	8,438	1	3	,062	305,049	-,790
Exponential	,823	13,926	1	3	,034	67,897	-,037

От четирите модела два показват равнище на статистическа значимост, по-високо от 95%, въпреки много малкия брой случаи (n=5). Това ни дава основания да твърдим, че е налице зависимост между двете променливи. Най-голяма значимост показва експоненциалният модел, който обяснява 82,3% от относителната промяна на волатилността с абсолютната промяна на ЕПС. Коефициентът b1 показва, че за всяка една единица увеличение на ЕПС, волатилността намалява с 3,7%. Подобна ситуация описва и линейният модел, който обяснява 78,6% от промяната на волатилността спрямо промяната на ЕПС в абсолютни стойности. Всяка една единица ръст в стойностите на ЕПС води до намаление на волатилността с 0,963 единици, което е близо до перфектната линейна зависимост. Четирите модела са графично представени във фигура 1.



Фиг. 1. Зависимост между волатилността и ЕПС

Графиката визуализира тренда на покачване на волатилността с намаляване на относителната електорална подкрепа за евроскептичните партии. Емпиричната проверка дава основание да приемем втората хипотеза за валидна. Какъв е ефектът от това върху професионализацията на представителния елит ще определим, като проверим нашата последна хипотеза.

За проверката на третата хипотеза конструирахме база данни, съдържаща дяловете на избраните депутати без предишен парламентарен опит. Резултатите са изчислени на база списъците на избраните депутати на петте парламентарни избора, както и депутатите, избрани впоследствие на мястото на депутати с прекратени пълномощия. Данните са обобщени в табл. 4. Показан е делът на депутатите с първи и следващ парламентарен мандат. Стойностите на ДПЕ представляват стойностите за дела на депутатите без предишен парламентарен опит, изведени във втората колона на таблицата.



Таблица 4

## Депрофесионализация на представителния елит

Избори	Пореден мандат						Общо
	Първи (ДПЕ)	Втори	Трети	Четвър- ти	Пети	Шес- ти	
1991	68,13%	31,87%					100%
1994	55,02%	28,62%	16,36%				100%
1997	61,75%	19,92%	12,35%	5,98%			100%
2001	72,57%	13,19%	7,99%	4,51%	1,74%		100%
2005	49,67%	32,99%	8,84%	4,08%	2,72%	1,7%	100%

За разлика от табличните разпределения на ЕПС и електоралната волатилност, данните в табл. 4 не показват ясен тренд на увеличаване или спад в депрофесионализацията. Регресионният анализ показва изключително слаба връзка между двете променливи. Четирите модела на практика показват нулева зависимост между тях. Ако извадим от анализа данните за 2005 г., която най-силно се отклонява от тренда обаче, получаваме умерена позитивна зависимост между променливите, обясняваща приблизително 41% от дисперсията в стойностите на ДПЕ с промяната на волатилността при линейния регресионен модел. Фиг. 2 представя графично промяната в линейната зависимост между двете променливи, ако 2005 г. бъде извадена от анализа.

Таблица 5

Регресионни модели (зависима: ДПЕ; независима: волатилност)

A) n=5 (1991, 1994, 1997, 2001, 2005)							
Equation	Model Summary					Parameter Estimates	
	R Square	F	df1	df2	Sig.	Constant	b1
Linear	,006	,019	1	3	,900	60,053	,047
Logarithmic	,001	,002	1	3	,971	60,234	,368
Power	,000	,000	1	3	,984	61,518	-,003
Exponential	,001	,004	1	3	,951	60,174	,000

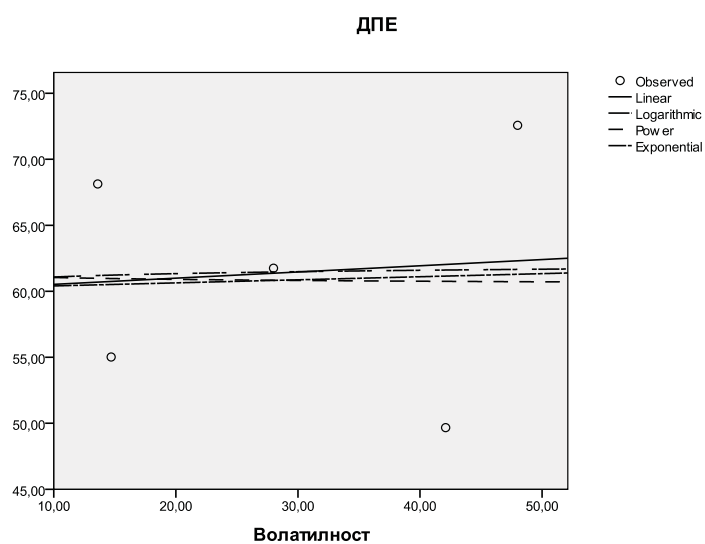
B) n=4 (1991, 1994, 1997, 2001)							
Equation	Model Summary					Parameter Estimates	
	R Square	F	df1	df2	Sig.	Constant	b1
Linear	,406	1,366	1	2	,363	56,431	,304
Logarithmic	,322	,949	1	2	,433	41,498	7,317
Power	,312	,908	1	2	,441	44,849	,114
Exponential	,390	1,277	1	2	,376	56,617	,005

Въпреки че статистически значима зависимост между стойностите на ДПЕ и волатилността за петте парламентарни избора няма, отхвърлянето на третата хипотеза би било прибързано. Данните показват, че съществува положителна линейна зависимост между дестабилизацията на партийната система и депрофесионализацията на представителния елит с коефициент на определеност от 0,41 за първите четири парламентарни избора. Малкият брой случаи е основната причина статистическият анализ да не покаже статистическа значимост за тази връзка. В съдържателен план бихме могли да твърдим, че до 2005 г., дестабилизацията на партийната система е съпроводена с депрофесионализация на представителния елит. Парламентарните избори през 2005 г. произвеждат рязък спад в броя на

депутатите без предишен парламентарен опит, което може да бъде тълкувано като начало на положителна тенденция, свързана с постепенната стабилизация на системата. Дали такава е налице, предстои да установим след парламентарните избори през 2009 г., когато бихме имали съпоставими данни.

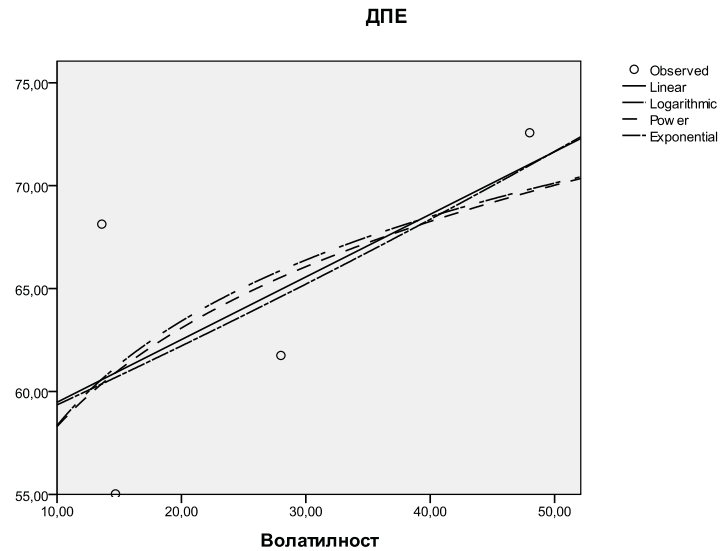
**Фиг. 2а**

Зависимост между ДПЕ и волатилността 1991–2005



Фиг. 26

Зависимост между ДПЕ и волатилността 1991–2001



### Заклучение

В този текст представихме модел, според който европеизацията на партийната система в България, изразяваща се в минимизиране на мобилизационния потенциал на кливиджа евроскептицизъм, я дестабилизира до момент, в който кливиджът получава „европейски“ тип партийно представителство, което е предпоставка за стабилизиране на „европейски“ тип партийна система. Дестабилизицията на системата, от своя страна, подкопава професионализацията на представителния елит, като опосредства достъпа на политици без парламентарен опит до парламента.

Емпиричната проверка на модела показва постепенен спад в подкрепата за евроскептичното, както и значима статистическа зависимост между този спад и увеличаването на електоралната волатилност въпреки много малкия брой случаи. Статистическата проверка на третата ни хипотеза не дава формални основания да я приемем за вярна. Въпреки това обаче установената положителна зависимост между волатилността и депрофесионализацията на представителния елит за първите четири избора загатва, че дестабилизацията на системата е фактор за тази депрофесионализация. Причината за липса на статистическа значимост е малкият брой случаи. Възможно е доказването на подобна зависимост да се постигне с качествено ориентираните сравнителни методи като csQCA, mvQCA или fsQCA, специално разработени за изследването на малък брой случаи според малък брой признаци, което представлява интересна насока за следващи изследвания.

Спадът в броя на депутатите без парламентарен опит през 2005 г. е вероятен индикатор за започнала стабилизация на „европейски“ тип партийна система. Правдоподобността на това допускане обаче би могла да се провери едва след парламентарните избори през 2009 г.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Карасимеонов, Г. 2006. Партийната система в България. София: Горекс прес.
- Коларова, Р. 2002. Трансформациите на българската партийна система (1991–2001) *Разум* 2002 2, 28–35.
- Bakke, Elisabeth and Nick Sitter, 2005. Patterns of Stability. Party Competition and Strategy in Central Europe since 1989, *Party Politics*, 11/2: 243–263.
- Birch, S. 2003. *Electoral System and Political Transformation in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cowles, M. G., James A. Caporaso, T. Risse-Kappen, 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Enyedi, Z., Paul G., Lewis, 2007. The Impact of the European Union on Party Politics in Central and Eastern Europe. – In *The European Union and Party*

- Politics in Central and Eastern Europe. (Eds.) Lewis, Paul G., Mansfeldova, Zdenka, Palgrave MacMillan, Basingstoke, pp. 231–249.
- Featherstone, K. 2003. Introduction: In the Name of Europe in K. Featherstone and C. M. Radaelli (eds) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Harmesen, R. and T. M. Wilson, 2000. Introduction: Approaches to Europeanization, *Yearbook of European Studies*, 14: 13–26.
- Hix, S. 2005. *The Political System of the European Union*, 2nd edition. London: Palgrave.
- Horowitz, S. and E. C. Browne 2005. Sources of Post-communist Party System Consolidation. *Party Politics*, 11/6: 689–706.
- Ladrech, R. 1994. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32/1 (March 1994): 69–88.
- Lipset, S. M. and S. Rokkan 1990. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments, in *The West European Party System*, ed. Peter Mair. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, S. P. and T. R. Scully, 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press.
- Mair, Peter, 1997. *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mair, P. 2004. The Europeanization Dimension. *Journal of European Public Policy*, 11 (Apr. 2004): 337–348.
- Mair, P. 2006. Party system change. – In: *Handbook of Party Politics*, eds. Richard S. Katz and William J. Crotty. London: Thousand Oaks.
- Mair, P. 2007. Party Systems and Alternation. – In: *Government, 1950–2000: Innovation and Institutionalization*, in Siri Gloppen and Lise Rakner (eds.) *Globalisation and Democratisation: Challenges for Political Parties*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Markowski, R. 2000. Party System Institutionalization and Democratic Consolidation: On the Idiosyncracies of the Polish Case, in Janina Frenzel-Zagyrska and Jacek Wasilewski (eds.), *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe*. Warsaw: Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences.
- Morlino, L. 1995. Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe, in *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, eds. Richard Gunther, Nikiforos P. Diamandouros

- and Hans-Jürgen Puhle. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Olsen, Johan P. 2002. „The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies* 40 (5) (2002), pp 921–52.
- Olsen, J. P. 2003. Europeanization, in M. Cini (ed) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, M. N. 1979. The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility, *European Journal of Political Research*, 7/1 (1979), 1–26.
- Pridham, G., 1996. Transnational Party Links and Transition to Democracy: Eastern Europe in Comparative Perspective, in *Party Structure and Organisation in East-Central Europe*, (Ed.) Lewis, Paul G., Edward Elgar, Cheltenham, pp. 187–219.
- Pridham, G. 2005. *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Sartori, Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, Vol. 1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spirova, Maria, 2008. „Europarties and party development in EU candidate states: PES and EPP in Bulgaria“, *Europe–Asia Studies* 60 (5) (2008), pp 791–808.
- Stoychev, S. 2008. Europeanization of the Bulgarian Party System: Dynamics and Effects, *CEU Political Science Journal* 3/1 (2008), pp. 2–25.
- Toka, G. 1998. Hungary, in *Handbook of Political Change in Eastern Europe*, eds. Sten Berglund, Tomas Hellen and Frank Aarebrot. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Vink, M. P. 2003. What is Europeanization? And Other Questions on a New Research Agenda. *European Political Science* 3/1 (2003): 63–74.

## ЗА АВТОРИТЕ

*Вихър Георгиев* е докторант в катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Основният фокус на неговите изследвания са процедурите за осъществяване на изпълнителните правомощия на Европейската комисия

e-mail: viharg@yahoo.com

*Георги Войнов* е докторант в катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Изследователските му интереси са в сферата на отношенията между Европейския съюз и членуващите в него държави и производителите от тях въпроси от сферата на законотворчеството.

e-mail: voynovus@gmail.com

*Десислава Христова* е докторант в катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Академичните ѝ интереси са свързани с процеса на развитие на гражданското общество в България като възможности за влияние и участие във формиране и осъществяване на публични политики и като актьор при интегрирането на България в ЕС.

e-mail: dessichristova@gmail.com

*Екатерина Карамфилова* е докторант в катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Изследователските ѝ интереси са свързани с науката за изработване и прилагане на политики (policy science) и по-специално с институционалния капацитет на България за провеждане на публични политики в условия на членство в Европейския съюз.

e-mail: forsselle@abv.bg

*Жулиде Шефкет* е докторант в катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Научните ѝ интереси са в сферата на Общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС) и Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) на ЕС.

e-mail: jullie\_1@yahoo.com



*Линка Тонева* е докторант в катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Изследователските ѝ интереси са в областта на политиките за прозрачност и публичен достъп, представителството на интереси и публичното партньорство при формиране и осъществяване на политиките на Европейския съюз.

e-mail: linkatoneva@yahoo.co.uk

*Румяна Камберска-Иванова* е докторант в катедра „Европеистика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Нейните изследователски интереси са насочени в областта на политиката на разширяване на Европейския съюз (политически критерии за членство, социална политика, правосъдие и вътрешен ред), както и върху членството на Република България в ЕС и неговия ефект върху разработването на политики за деца.

e-mail: rkamberska@gmail.com

*Стойчо Стойчев* е докторант в катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Академичните му интереси са в областта на методологията на сравнителните политически изследвания – количествени методи и конфигуративни сравнителни методи. Авторът е провеждал изследвания, посветени на парламентарните елити, политическите партии и процесите на европеизация.

e-mail: stoychev.stoycho@gmail.com

**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД БЪЛГАРИЯ  
СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО И  
КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Българска  
Първо издание

Рецензенти проф. д-н *Нели Огнянова*,  
проф. д-спн *Георги Д. Димитров*  
Редактор *Парка Атанасова*  
Предпечат *Валерия Накова*

Формат 60/84/16

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“