ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ
“НЕОФИТ РИЛСКИ”

ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА

(посветен на 75-ата годишнина от Декларацията на Робер Шуман, Част I)



Година XXI
Брой 3

Благоевград, 2025

МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА

Год. XXI

Брой 3

Издание на Югозападния университет „Неофит Рилски“

Правно-исторически факултет

Благоевград, 2025

МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ
Проф. д.н. Габриела Белова – Главен редактор
Проф. д.ю.н. Борис Велчев
Проф. д-р Николай Марин
Проф. д-р Веселин Вучков
Проф. д-р Евгени Танчев
Проф. д-р Владислав Чаплински
Проф. д-р Диана Ковачева
Доц. д-р Иван Цветанов
Доц. д-р Николай Попов
Доц. д-р Диана Велева
Доц. д-р Гергана Георгиева
Доц. д-р Тран Ван Хоа
Доц. д-р Ана Джумалиева
Гл. ас. д-р Владислав Кръстев

Отговорни редактори и езиково-стилова редакция
Гл. ас. д-р Анна Христова
Гл. ас. д-р Вероника Стоилова

Консултанти
Проф. д-р Ирена Илиева
Проф. д.ю.н. Надя Бояджиева
Доц. д-р Симо Михов
Доц. д-р Тодор Кобуров

Чуждестранни консултанти
Проф. д-р Константинос Антонополос, Тракийски университет „Демокрит“, Комотини
Проф. д-р Михалис Хрисомалис, Тракийски университет „Демокрит“, Комотини
Проф. д-р Серж Сюр, Университет Сорбона-Асас, Париж 2
Проф. д-р Сергиуш Леончик, Университет в гр. Шедълце, Полша
Проф. д-р Леван Жакели, Батумски държавен университет „Шота Руставели”
Проф. д.и.н Вячесляв Циватий, Киевски национален университет „Тарас Шевченко“

Редакционната колегия не носи отговорност за изразените мнения и позиции в публикуваните материали, които следва да отговарят на изискванията за академичен стандарт и професионална коректност.

© Всички оригинални материали са на Югозападния университет „Неофит Рилски“ ISSN 2367-5373
Редакция: 2700 Благоевград, пл. Георги Измирлиев – Македончето №1, тел.: 073/88 68 66, e-mail: international_politics@swu.bg
Издател: Университетско издателство „Неофит Рилски“, 2700 Благоевград, ул. Иван Михайлов № 66

INTERNATIONAL POLITICS

EDITORIAL BOARD
Prof. Gabriela Belova, Dr. Sc. – Editor-in-Chief
Prof. Boris Velchev, Dr. Sc.
Prof. Nikolay Marin, PhD
Prof. Veselin Vuchkov, PhD
Prof. Evgeni Tanchev, PhD
Prof. Władysław Czapliński, PhD
Prof. Diana Kovacheva, PhD
Assoc. Prof. Ivan Tsvetanov, PhD
Assoc. Prof. Nikolay Popov, PhD
Assoc. Prof. Diana Veleva, PhD
Assoc. Prof. Gergana Georgieva, PhD
Assoc. Prof. Tran Van Hoa
Assoc. Prof. Ana Dzhumalieva, PhD
Chief Assist. Vladislav Krastev, PhD

Duty editors and linguistic and stylistic editing
Chief Assist. Anna Hristova, PhD
Chief Assist. Veronika Stoilova, PhD

Consultants
Prof. Irena Ilieva, PhD
Prof. Nadya Boyadzhieva, Dr. Sc.
Assoc. Prof. Simo Mihov, PhD
Assoc. Prof. Todor Koburov, PhD

Foreign Consultants
Prof. Konstantinos Antonopolos, PhD, Democritus University of Thrace, Komotini, Greece
Prof. Michalis Hrisomalis, PhD, Democritus University of Thrace, Komotini, Greece
Prof. Serge Sur, PhD, Sorbonne-Assas University, Paris 2
Prof. Sergiusz Leonczyk, PhD, University of Szędlec, Poland
Prof. Levan Jackeli, PhD, Batumi State University "Shota Rustaveli"
Prof. Vyacheslav Tsivatiy, DSc., Taras Shevchenko National University of Kyiv

The editorial staff is not responsible for the views expressed as well as the positions in the published materials that are to meet the requirements for academic standard and professional propriety.

© All original materials belong to the South-West University "Neofit Rilski" ISSN 2367-5373
Editing House: 2700 Blagoevgrad, 1 "Georgi Izmirliev – Makedoncheto" Sq.; Tel.: 073/88 68 66, E-mail: international_politics@swu.bg
Publisher: University Press "Neofit Rilski", 2700 Blagoevgrad, 66 Ivan Mihaylov Str.

Съдържание

75 години от Декларацията на Робер Шуман

Prof. Bart Roels
History of European Union Social Law / 9

Доц. д-р Тодор Кобуров, д-р Пламена Караиванова
Въпросът за изграждането на Европейска отбрана –
от идеите на Робер Шуман до съвременността / 19

Доц. д-р Ваня Стаматова
Морският план на Европейския съюз - предизвикателства и тенденции за опазване на рибните ресурси / 31

Доц. д-р Емине Иляз
Поглед към принципа на прякото действие в правото на Европейския съюз от гледна точка на примата на правото на Европейския съюз и частния механизъм за съдебно изпълнение / 41

Проф. д-р Владко Иванов
2025. Нови обстоятелства, субекти и стратегически визии / 51

Доц. д-р Славянка Ангелова, гл. ас. д-р Любомира Христова
Медийната грамотност в контекста на ценностите на Европейския съюз / 59

Докторант Ивилина Робинсън
Някои конституционноправни аспекти на машинното гласуване в Европейския съюз / 69

Гл. ас. д-р Гергана Андонова
Лишаване от свобода на непълнолетни в контекста на правото на Европейския съюз / 120

Taner Karakuzu, Ilker Limon TS
The European Charter of Local Self-Government and Turkey's Unitary State Paradox:
Navigating Normative Alignment Amidst Administrative and Political Impediments/ 136

Гл. ас. д-р Митко Димитров
Началото на бъдещата глобална държава / 170

Ас. Стоян Васев
Представителната демокрация на местно ниво в светлината на членството на Република България в Европейския съюз / 175

Ас. д-р Мая Михайлова
Особености на съдебното производство за налагане на забрана за извеждане от страната на дете в риск по чл. 127б от Семейния кодекс / 188

Даниел Петров, Йоана Петрова
Кибуцът като алтернативен модел за развитие на селските райони: историческо наследство и съвременна значимост / 201

Гл. ас. д-р Милка Петрова
Културната динамика на хуманитарната модернизация: лидерски визии в условията на комплексност / 225

Докторант Антоанета Лозенска-Тодорова
Европейският бизнес портфейл / 250

Докторант Явор Симов
Гражданството на ЕС в практиката на Съда на Европейския съюз след Договора от Лисабон и влизането в сила на ХОПЕС / 269

Нашите автори / 288

75 години от Декларацията на Робер Шуман

Статиите са представени като доклади на Международната научна конференция „Новата идея за Европа – историческа равносметка и перспективи за бъдещето (по повод 75 години от Декларацията на Робер Шуман)” на 14 май 2025 г., проведена в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград.

HISTORY OF EUROPEAN UNION SOCIAL LAW

Bart Roels, Lecturer, Social and European Law, MSc, AP University of Applied Sciences and Arts; email: bart.roels@proximus.be

Abstract: *This paper aims to highlight some key facts of the development of EU labour law and EU social security law.*
The aim is not to be exhaustive but to situate those highlights against the canvas of some fundamental dimensions/tensions which underpin European Union social law.

1. *On which organizational level is social law made in the EU? Is it mainly made at Member State level and/or at EU level?*
2. *What is the role of the European Union? Is it about negative integration (removal of artificial obstacles) and/or positive integration?*
3. *What is the function of EU social law? Is it rather market correcting and/or market making?*
4. *What is the character of EU social law? Is it mainly hard law (legally enforceable rights) and/or soft law?*
5. *What is the aim of EU social law? Coordination and convergence and/or harmonisation?*

These dimensions should be considered as a continuum and not as opposites.
Keywords: *History – European Union – Social Law.*

ИСТОРИЯ НА СОЦИАЛНОТО ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. Барт Роелс, Университет по приложни науки и изкуства Артезис Плантейн в гр. Антверпен, Белгия, имейл: bart.roels@proximus.be

Резюме: *Настоящата статия има за цел да открои някои ключови факти от развитието на трудовото право на ЕС и правото на социална сигурност на ЕС. Целта не е изчерпателност, а поставяне на тези акценти в контекста на някои основни измерения, които са в основата на социалното право на Европейския съюз.*

1. *На кое организационно равнище се създава социалното право в ЕС? Основно на ниво държави членки и/или на ниво ЕС?*
2. *Каква е ролята на Европейския съюз? Става ли дума за отрицателна интеграция (премахване на изкуствени пречки) и/или за положителна интеграция?*
3. *Каква е функцията на социалното право на ЕС? По-скоро коригиращо пазара и/или създаващо пазара?*
4. *Какъв е характерът на социалното право на ЕС? Основно „твърдо право“ (юридически приложими права) и/или „меко право“?*
5. *Каква е целта на социалното право на ЕС? Координация и сближаване и/или хармонизация?*

Тези измерения следва да се разглеждат като континуум, а не като противоположности.
Ключови думи: *история, Европейски съюз, социално право.*

Introduction

This paper aims to highlight some key facts of the development of EU labour law and EU social security law.

The aim is not to be exhaustive but to situate those highlights against the canvas of some fundamental dimensions/tensions which underpin European Union social law.

1. On which organizational level is social law made in the EU? Is it mainly made at Member State level and/or at EU level?

2. What is the role of the European Union? Is it about negative integration (removal of artificial obstacles) and/or positive integration?

3. What is the function of EU social law? Is it rather market correcting and/or market making?

4. What is the character of EU social law? Is it mainly hard law (legally enforceable rights) and/or soft law?

5. What is the aim of EU social law? Coordination and convergence and/or harmonisation?

These dimensions should be considered as a continuum and not as opposites.

Treaty of Rome 1957

The 1957 Treaty of Rome, establishing the European Economic Community (EEC) created a common market based on the free movement of products (goods and services) and production factors (labour and capital). So the basic thrust was economic and negative integration.

In order to facilitate the free movement of workers the first measures were adopted to coordinate social security systems through regulations No 3 and No 4 of 1958. They are upgraded regularly and now the coordination is established by Regulation (EC) No 883/2004 and Implementing Regulation (EC) No 987/2009.

Concerning social policy, the six Member States believed that the equalisation of living and working conditions in an upward direction would "*result not only from the functioning of the Common Market which will favour the harmonisation of social systems, but also from the procedures provided for under this Treaty and from the approximation of legislative and administrative provisions*." (Art. 117 EEC, now Art. 151 TFEU)

This view relied on the earlier Ohlin report of ILO experts. It argued for the transnational harmonization of social policy in some areas, such as equal pay for men and women, but, invoking the economic theory of comparative advantage, reflected the German preference for laissez-faire and rejected a general role for harmonization of social policy. This caused a constitutional asymmetry between negative integration as a default standard and positive integration. In the Treaty of Rome the Court of Justice and the Commission were well-equipped to dismantle national regulations using primary law but the legislature lacked the legal and institutional capacity to reconstruct regulatory standards at the supranational level. This caused a sort of implicit division of tasks[1]: market efficiency at European level, and redistribution at national level.

It was France that took for economic reasons the initiative to insert the principle of equal remuneration for equal work as between men and women workers in the Treaty of Rome.

At the time of drafting the fear existed that Member States that had not yet ratified the ILO Equal Remuneration Convention 1951 (No.100) could have a competitive advantage by employing women as a cheaper source of labour. Therefore, this would amount to a distortion of competition by social dumping.

The article 119 EEC (now Art. 157 TFEU) was addressed to the Member States but in the Defrenne cases the Court of Justice decided that the article was horizontally and vertically directly effective and could thus give rise to 'individual rights which the courts may protect' and that its role was not purely economic but that the article 'forms part of the social objectives of the Treaty'.

The Treaty of Rome also established a European Social Fund (ESF) with "*the task of rendering the employment of workers easier and of increasing their geographical and occupational mobility*".

First social action programme (SAP) 1974

The approach of the EEC changed in the early 1970s because of the social unrest in 1968 and the economic recession following the twin oil shocks. It was realised that a social dimension was necessary to persuade the 'losers' (individuals and companies) that the Community was more than a device enabling business to exploit the Common Market.

[1] This division of tasks was summarised by David Natali (2012): 'Adam Smith at European level and Keynes at national level'.

The Council adopted in 1974 a social action programme (SAP) that precipitated extensive legislative activity in certain areas of employment law under the general Treaty bases requiring unanimity among all the Member States.

Without any amendments made to the treaty, two of the European Union's flagship policies were developed: gender equality and occupational health and safety (OSH).

The principle of equal pay was enshrined in a directive[2] adopted by the Council in February 1975 and further enforced by a ruling from the Court of Justice the same year, stating that the Treaty article was of direct effect in cases of 'direct and overt discrimination' (Gabrielle Defrenne v Sabena, Case 43/75).

As an example, we can also mention the insolvency directive 80/987/EEC[3] requiring Member States to put in place an institution guaranteeing employees the payment of their outstanding claims to remuneration for a specific period.

Jacques Delors

At the beginning of the 1980s, the European Economic Community operated within an economic context shaped by a new phase of globalization, commonly referred to as "neoliberalism," underpinned by the principles of the "Washington Consensus."

The arrival in 1979 of the new Conservative government in the UK, led by Margeret Thatcher led to a stagnation in the Community legislative process.

However, the arrival of Jacques Delors as President of the European Commission in 1985 marked a significant turning-point. In his view, the European contract is defined by "*Competition that stimulates, co-operation that strengthens, and solidarity that unites*".

He argued strongly that the Commission's flagship project, completion of the single market by 31 December 1992, should be matched by a drive towards a European social area ('Espace social européen') in order to 'humanize' the market. This is also described as the market-correcting approach to social policy.

In the 1986 Single European Act (SEA) Delors ensured that, as a quid pro quo for the introduction of qualified majority voting (QMV) in the Council of Ministers on single market legislation, the same decision-making method, together with a stronger legal base, would be provided for health and safety at work (OSH).

As a result, Article 118a provided the legal basis for the successful adoption of certain important Directives on Working Time, on Pregnant Workers and on Young Workers.

[2] The Equal Treatment Directive (76/207/EEC) and the Equal Pay Directive (75/117/EEC) are now replaced by the Directive 2006/54/EC of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast).

[3] It is now replaced by directive 2008/94/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer.

A conscious policy of promoting the social partners at European level was also launched, with the Commission invited by the SEA to '*develop the dialogue between management and labour at European level which could, if the two sides consider it desirable, lead to relations based on agreement*'.

Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers

Delors maintained the momentum of Social Europe by proposing the non-binding Charter on the Fundamental Social Rights of Workers– which was adopted by the European Council, meeting in Strasbourg in December 1989 in an eleven-to-one vote in which Thatcher was defeated – and a 'Social Action Programme' of 47 items of legislation to give substance to the aspirations contained in the Charter.

This approach was a defensive one in the face of liberalisation, deregulation and globalisation.

The Charter gave rights only to workers, suggesting that the social aspect of the internal market substituted the concept of the European social area.

The Action Programme led to the enactment of important pieces of social legislation, such as the 1992 Directive on Pregnant Workers, the 1993 Working Time Directive (WTD), the 1994 European Works Council Directive (EWCD) and the 1996 Posted Workers Directive (PWD)[4] which is a key instrument both to ensure freedom to provide services and to prevent social dumping.

Maastricht Treaty 1992

The 1992 Maastricht Treaty introduced the new Treaty on the European Union and changed the Treaty on the European Economic Community (EEC) into the Treaty on the European Community (EC).

The constraints imposed by the newly established Economic and Monetary Union (EMU) on national government expenditure through the convergence criteria of the euro and the Stability and Growth Pact (SGP) had inevitably an effect on the ability of national governments to control their own social policy. Also, a new method of governance was put in place based on broad economic policy guidelines (BEPGs) laid down by the European Council to steer Member State policies combined with multilateral surveillance. This methodology provided the template for EU action in other areas, notably employment.

[4] The original PWD is now replaced by Directive (EU) 2018/957 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

At that time 11 of the 12 Member States also agreed to further strengthen the social provisions in the Treaties – both by making Union competence more explicit and widening the field of QMV – through adoption of the Agreement on Social Policy.

An opt-out for the United Kingdom was negotiated by Thatcher's successor as prime minister, John Major in a protocol, annexed to the Treaties until Major's own successor, Tony Blair, ended his anomaly in the 1997 Amsterdam Treaty.

A unique feature of these new provisions is that the Commission's obligation to consult social partners on legislative proposals in the social policy field and allow them to negotiate agreements which can then be enacted in EU law. Use of this route requires the Commission to agree to make a proposal for adoption by the Council. The European Parliament has no standing whatever in such a process, not even being consulted on such measures.

The Parental Leave Directive 96/34/EC (PLD)[5] was the first result of this new collective route to legislation, followed by the 1997 Part-time Work Directive and 1999 Fixed Term Work Directive.

Amsterdam Treaty 1997

A new article (now Article 19 TFEU) conferred on the Council the ability to '*take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.*'

Shortly afterwards, in 2000, two 'second generation' ant-discrimination law directives were adopted: on equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin and on a general framework for equal treatment in employment and education.

The Amsterdam Treaty also included promoting a high level of employment among EU-objectives and conferred on the Community a responsibility to support and complement the activities of the Member States in this area, including by developing a 'coordinated strategy', namely the European employment strategy (EES) based on an open method of coordination (now Articles 145-150 TFEU).

Lisbon Strategy 2000

At the Lisbon summit in March 2000 the Union set itself a new and ambitious strategic goal "*to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion*"

[5] The original PLD is now replaced by Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC.

This is to be achieved not only by the traditional legislative and financial processes but also by a new method of governance, the Open Method of Coordination (OMC)[6] as the means for spreading best practice and achieving greater convergence towards the EU's main goals by helping Member States develop their own policies. This had already been applied been applied to economic and employment policies in the nineties and is now progressively applied to the fight against social exclusion and poverty, pensions, education and public health.

In the light of the 2005 mid-term review the Commission decided to focus more on the coordination of economic and employment policy. The employment guidelines adopted as part of the EES were incorporated into the integrated guidelines for growth and jobs. Common principles of flexicurity were adopted by the Council for the modernisation of labour markets (flexible and reliable contractual arrangements, comprehensive lifelong learning strategies, effective active labour market policies, and adequate and sustainable social protection systems). The OMCs related to poverty, pensions and health were merged in a single OMC related to social protection and inclusion, which lays down three aims in each of these areas.

Charter of Fundamental Rights 2001

In 2001, together with the minor Treaty of Nice, the Charter of Fundamental Rights of the EU (CFREU) was adopted in Nice. It contains in a single document certain political, social, and economic rights for European Union (EU) citizens and residents. In the beginning it had soft law status, but it became legally binding in the Union through the Lisbon Treaty in December 2009.

This Charter includes provisions on social rights under six Titles: I. Dignity (e.g., protection from inhuman or degrading treatment, prohibition of slavery and forced labour), II. Freedoms (e.g., freedom of expression, the right to marry, and the right to choose one's profession), III. Equality (e.g., prohibition of discrimination, right to equal pay for equal work, and protection of workers' rights), IV. Solidarity (e.g., workers' rights, social security, and the right to strike), V. Citizens' rights (e.g., right to vote in European Parliament elections and the right to good administration), VI. Justice (e.g., the right to an effective remedy and a fair trial).

Lisbon Treaty 2007

The Lisbon Treaty amends the Treaty on European Union (TEU), as well as the Treaty of Rome (1957), renamed as the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Both treaties have equal value and form the constitutional basis of the European Union (EU).

[6] The Open Method of Coordination is a flexible way to try and reach quantified European targets, jointly established by the national ministers in their respective Council formations, via national plans, the results of which are evaluated using shared indicators. This is done with a view to achieving convergence in the social performance of Member States, by improving national policies through a process of on-going mutual learning.

The Lisbon Treaty strengthened the EU's commitment to the values of the European Union (Art 2 TEU).

It made the Charter of Fundamental Rights legally binding (Article 6(1) TEU) and introduced a horizontal social clause (Article 9 TFEU), which requires the EU to ensure that the social objectives mentioned in article 3, paragraph 3 TEU[7] are taken into account when defining and implementing EU policies.

Article 153 TFEU contains the main shared competences in the social field. In order to support and complement the activities of the Member States the European Parliament and the Council are to adopt both measures designed to encourage cooperation between Member States and also directives embodying minimum requirements.

Art. 153 TFEU is inapplicable in the case of pay, the right of association, the right to strike and the right to impose lock-outs.

European Semester and Europe 2020 Strategy

The European Semester was established in 2010 and provides an overarching framework to multiple procedures for stronger EU socio-economic governance and better coordination between national economic and fiscal policies. The 2008 banking crisis which became in 2010 a sovereign debt crisis had revealed the need for such an exercise.

During the first phase, EU Member States discuss their economic and budgetary plans and agree on key priorities. In July the Council adopts country-specific recommendations (CSRs). In the second part of the cycle, known as the 'national Semester', Member States are expected to align national policies, notably the national budgets for the subsequent year.

In order to gain access to funding, Member States need to show how their plans address the challenges set out in the CSR's. In this way financial instruments and funds are used an incentivising "carrot", using so-called conditionalities.

The first European Semester cycle began in January 2011 when the Commission published the annual growth survey and Joint Employment Report. More recent Semester cycles commence in November, with the 'national semester' lasting from June until October.

The European Semester provides an overarching framework to multiple procedures that promote a more stable and prosperous EU.

Europe 2020 is a 10-year strategy proposed by the European Commission on 3 March 2010 for advancement of the economy of the European Union. It aims at a "smart, sustainable, inclusive growth" with greater coordination of national and European policy. It follows the

[7] In this paragraph about the internal market, the EU is required to go after the goal of a highly competitive social market economy for the first time. It contains far more social and other non-economic objectives in comparison with the previous Treaties.

Lisbon Strategy for the period 2000–2010. The focus was on coordination of economic and employment policies with some social components (e.g. reduction of the number of Europeans living below the national poverty lines with 20 million people, a target of 75% employment for the 20-64 age group)

European Pillar of Social Rights 2017

The European Pillar of Social Rights (EPSR) was proclaimed in 2017, providing a framework of 20 non-binding principles and rights related to three main areas: fair working conditions, equal opportunities, and social protection. It is a soft law document in order to guide the future direction of EU social policy.

The 2021 action plan set out concrete initiatives to reach three headline targets by 2030: at least 78% of the population aged 20 to 64 should be in employment by 2030, at least 60% of all adults should participate in training every year, the number of people at risk of poverty or social exclusion (AROPE) should be reduced by at least 15 million by 2030. Also, a Social Scoreboard was established to monitor and assess EPSR implementation at national level.

A milestone in EU social policymaking is the Adequate Minimum Wages Directive (AMWD) 2022/2041. It is explicitly not about setting a uniform minimum wage level across the EU, but about specifying criteria to ensure adequate minimum wages at national level. Member States with collective bargaining coverage of less than 80 % shall promote collective bargaining. The Directive is one of the most significant expressions of the paradigm shift in the EU's approach to wages and collective bargaining acknowledging the fact that the handling of the economic and financial crisis in the early 2010s had been dysfunctional for the EU in every respect[8]. Adequate minimum wages and comprehensive collective bargaining are no longer seen as obstacles to competitiveness and economic growth, but as an important institutional prerequisite for sustainable and inclusive economic development.

Also a non-binding Council Recommendation of 30 January 2023 on adequate minimum income (AMI) ensuring active inclusion was adopted.

Other important legislative instruments are for instance Directive (EU) 2023/970 to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms and Directive (EU) 2024/2831 of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work (PWD)

Conclusion

[8] Müller T. and Schulten T. (2024) The European Minimum Wage Directive: a milestone for EU social policymaking, in Vanhercke B., Sabato S. and Spasova S. (eds.) Social policy in the European Union: state of play 2023, An ambitious implementation of the Social Pillar, ETUI and OSE.

In summary, the history of labour law and social security law in the EU reflects an ongoing effort to balance economic integration with non-economic concerns such as social objectives. In the last decades since the Treaty of Maastricht negative integration has gradually become weaker and positive integration has gained in strength. Market-correcting policies have been promoted through a radical expansion in the range of policy fields in which the EU is active and through a variety of regulatory and non-regulatory tools of EU socio-economic governance like hard law, soft law, social dialogue, collective bargaining, open method of coordination and financial resources.

In this way the so-called social deficit of the EU can be reduced, and the social legitimacy of the EU can be increased.

But as the European Union struggles with geopolitical upheavals, economic shifts and the urgency of a just green transition, the future of strong social policies at EU level is uncertain.

Bibliography:

1. Barnard Catherine (2006) EC Employment Law, Oxford University Press.
2. Natali David (2012) Future prospects – has the European Social Model really ‘gone’?, in Natali D. and Vanhercke B. (eds.) Social developments in the European Union 2011, Brussels, ETUI and OSE, 237-249.
3. Ratti Luca, Brameshuber Elisabeth, Pietrogiovanni Vincenzo (2024) The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories, Bloomsbury Publishing.
4. Sabato S., Ghailani D. and Spasova S. (2025) Social policy in the European Union: state of play 2024, Social Europe amidst the security and competitiveness paradigms, ETUI and OSE.
5. van den Brink Martijn, Mark Dawson & Jan Zglinski (2025) Revisiting the asymmetry thesis: negative and positive integration in the EU, Journal of European Public Policy, 32:1, 209-234.

.

ВЪПРОСЪТ ЗА ИЗГРАЖДАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКА ОТБРАНА – ОТ ИДЕИТЕ НА РОБЕР ШУМАН ДО СЪВРЕМЕННОСТТА

Доц. д-р Тодор Кобуров, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград; Институт за държавата и правото при Българска академия на науките
Д-р Пламена Караиванова, Министерство на отбраната на Република България

Резюме: *Въпросът за изграждането на европейската отбрана и за европейски отбранителен потенциал не е нов проблем за научната общност, както и за практическата страна на европейската политика, но той придоби особена актуалност след агресията на Русия срещу Украйна от 2022 г. В настоящата статия, авторите си поставят скромната задача, да повдигнат някои въпроси за дискусия, провокирани от основателя на европейската идея Робер Шуман.*
Ключови думи: *международни отношения, външна политика, европейска политика, обща външна политика и политика за сигурност, международна и национална сигурност.*

THE QUESTION OF BUILDING EUROPEAN DEFENSE – FROM ROBERT SCHUMANN'S IDEAS TO MODERN TIMES

Assoc. Prof. Todor Koburov, PhD, Faculty of Law and History, South-West University "Neofit Rilski", Blagoevgrad; Institute for the State and the Law – Bulgarian Academy of Sciences
Plamena Karaivanova, PhD, Ministry of Defense of the Republic of Bulgaria

Abstract: *The issue of building European defense and a European defense potential is not a new problem for the scientific community, as well as for the practical side of European politics, but it has gained particular relevance after Russia's aggression against Ukraine in 2022. In this article, the authors set themselves the modest task of raising some questions for discussion, provoked by the founder of the European idea, Robert Schuman.*
Keywords: *international relations, foreign policy, European policy, common foreign and security policy, international and national security.*

„Международната политика е като всяка политика – борба за власт"

ХАНС МОРГЕНТАУ

Това е тема, която в момента е особено актуална и по нея се водят оживени дискусии, не само заради рязката промяна в геостратегическата среда за сигурност, но и заради продължаващите кризи, конфликти и войни, които се водят на територията на Европа, Азия, Близкия и Далечния изток.

ИСТОРИЯ

Ако се върнем назад в миналото, когато след Втората световна война тази тема също е била широко дискутирана, може би ще успеем да извлечем поуки от някои грешки, а и ще съхраним постигнатото в тази област досега. Към проблема трябва да се опитаме да

погледнем от гледна точка на съвременните тенденции и перспективи, защото особено в сегашните времена са необходими нестандартни решения за бъдещето.

В международна среда за сигурност днес настъпиха безпрецедентни динамични промени и определени изследователи заговориха за **ново отношение и нов подход към такива категории, като категорията „война", като категорията „мир", а и към категорията „сигурност".** Дори се заговори за нов подход към **„външната политика" и „дипломацията" въобще.**

Още от края на XX век и началото на XXI век на преден план започна да се лансирана тезата за **„силовия характер"** на международните отношения. Започна да се говори за **„конвенционални методи за сила"**, **„икономическа сила"**, но също така и за използването на т.нар. **„мека сила".**[1] А когато става въпрос за силовия характер на международните отношения, то той не се гради върху нормите на международното право, а върху **реалности и доктрини, които са свързани с политически, и най-вече както виждаме напоследък с икономически интереси**.[2]

Успоредно с това, силовият характер на международните отношения, както и всички други социални отношения е необходимо да се разглеждат и анализира в **ПРОЦЕС И РАЗВИТИЕ**. Те изискват умения и познания за методологията при конструиране на социалния анализ.

Изискват познания в областта на различни науки – като се започне от философията, социологията, икономиката, правото, политологията и се стигне до историята, археологията, антропологията и дори **културологията, етнологията т.н.**

Навсякъде по света днес ставаме свидетели на нарушаването на политическите, социалните и гражданските права на човека, било то чрез политически натиск от най-различен вид или чрез предизвикването на кризи, конфликти, войни, бедствия, миграционни вълни и противопоставяне от най-различен характер.

Международните отношения и външнополитическият процес обаче винаги се вписват в един определен стратегически хоризонт (съзнателно или несъзнателно). За да бъде изследван подобен хоризонт, както и за да бъдат обхванати тенденциите на този хоризонт е необходим **ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРЕН ПОДХОД**. Т.е. съчетаването на методологичните подходи на различни науки – социология, политология, право, икономика, философия, история и т.н.

Подхождайки по този аналитичен начин, ние навлизаме неусетно в изключително сложна ситуация, при която **решенията на проблемите се търсят на границата между**

[1] Вж. по този въпрос Най, Джоузеф младши. Бъдещето на силата. ВИ, 2013 г.
[2] Вж. Бонифас, П. Съвременната геополитика, С., 2007. Вж. също Риардан, Ш. Новата дипломация, С., 2015, книгоиздателска къща Труд, превод от английски Петър Герасимов-Константинов.

различни науки – международното право и политологията, от една страна, политологията и икономиката, от друга, правото и социологията, от трета, политиката и философията от четвърта и т.н. Шансът да се направи обективен анализ на съвременните проблеми на международните отношения и международната политика е не като се ограничават изследователските опити на представителите на една или друга научна дисциплина, а като се търсят пресечни точки между тях, интердисциплинарен подход и обединяване на усилията на различните изследователи за обективни оценки и изводи по проблемите на нашето минало и съвременност.[3]

Интересен подход към темата има един известен френски политик – Робер Шуман. Не е необходимо да се спирам подробно на биографията на Робер Шуман (1886-1963), защото мисля че, всеки е запознат с нея, **но си заслужава да си припомним неговите основни политически идеи**, защото неговата политическа биография и неговия мироглед са формирани в едни също така изключителни динамични времена от първата половина на XX век. Той участва активно в тези събития като депутат във Френското национално събрания (1919-1940, 1946-1962), участник е в съпротивата против фашизма до освобождението на Франция, а впоследствие е министър на финансите (1946), министър-председател (1947-1948), министър на външните работи (1948-1953), министър на правосъдието (1955-1956), председател на Европейския парламент (1958-1960) и почетен председател на ЕП (1960-1963).

Вижте колко актуални са тези идеи днес. **Шуман апелира за следното:**

- *„Необходим е съюз, хармония, координация…От политическа гледна точка трайното, органичното разбирателство, установено между различните страни, трябва да позволи да се усмири тази разединена Европа“;*

- *„Европа не би трябвало да бъде зона на влияние за експлоатиране от някого, запазена за нечие политическо, военно или икономическо надмощие. За да съществува истински, тя трябва да се ръководи от принципа на равенството в правата и задълженията на всички свързани страни.“;*

- *„Тази Европа не е насочена срещу никого; тя няма никакво агресивна схема…. Смисълът на нейното съществуване е солидарността и международното сътрудничество, разумната организация на света, в който тя трябва да представлява основна част.“;*

- *„Вълната от национализми може да бъде предотвратена само чрез конструктивна и колективна политика, в чиито рамки всеки би намерил своето място*

[3] Вж. **Дал, Робърт.** Съвременният политически анализ. С., 1996. Вж. също и следните автори: **Семов, Минчо.** Политиката – теория и история. С., 1984; **Fetscher, Iring.** Poltikwissenschaft. Begriffe Analysen Theorien. Ein Grundkurs. Hamburg. 1990; **Muenkler, Herfried** (Hg.). Politikwissenschaft Ein Grundkurs, Reinbek bei Hamburg, 2. Auflage August, 2006.

благодарение на ефективна солидарност на интересите и усилията… Изолацията е не само причина за слабост, но и причина за упадък.“;

- „След две световни войни разбрахме, че най-добрата гаранция за нацията не се основава на нейната блестяща изолация, нито на собствената ѝ сила, колкото и голяма да е тя, а на солидарността на нациите, които са водени от общ дух и които приемат колективни задачи от общ интерес.“[4]

По този начин, тръгвайки от тези по-общи и важни политически принципи и идеи, Робер Шуман стига конкретно **до въпросите за европейската сигурност и отбрана:**

- „Конструктивната и същинска европейска цел се състои несъмнено в гарантирането на колективна отбрана срещу всяка възможна агресия. Както мирът, така и сигурността е неделима…..И все пак да се отбранява Европа това все още не означава да бъде изградена. Отвъд необходимата сигурност има всякакви други общи задачи, които надхвърлят рамките на отделната нация.“;

- „Може да се твърди, че всички големи проблеми, с които се сблъскват страните, излезли от войните, придобиват международен характер и излизат от контрола на политическата и икономическата автономия на държавите, дори най-силните.“[5]

Примери за това са:

- трудностите с набавянето на суровини;

- въпросите засягащи трудовата заетост и безработицата;

- проблемът с бежанците, а днес с мигрантите (бел. на авт.);

- проблемът с пренаселеността на градовете;

- необходимостта от модернизация и развитие индустриален и селскостопански потенциал;

*- въпросите на международната търговия и забележете на **валутите** казва Шуман;*

- периодичните кризи, заради различни причини от икономически, политически или друг характер.

*Всичко това показва, че в която и да е област **не може да се направи нищо ефикасно и трайно в условията на изолация, когато една държава е ограничена в рамките на своите собствени ресурси.***

- „Колкото е по-обширна дадена територия, колкото е по-разнообразна в своята способност да произвежда и абсорбира, колкото е по-гъвкава да се приспособява към пулсациите на конюнктурата, толкова по-добре ще бъде въоръжена срещу кризите, които я дебнат.“

[4] Цит. по **Шуман, Робер.** За Европа. Превод от френски език Светослав Терзиев, Изд. Книжен тигър, С., 2001.
[5] Вж. пак там.

В книгата си „За Европа“, издадена на български език през 2001 г., Робер Шуман посвещава една глава, която е озаглавена по следния начин:

ЕВРОПА ПРЕДИ ДА БЪДЕ ВОЕНЕН СЪЮЗ ИЛИ ИКОНОМИЧЕСКА ЦЯЛОСТ, ТРЯБВА ДА БЪДЕ КУЛТУРНА ОБЩНОСТ В НАЙ-ВЪЗВИШЕНИЯ СМИСЪЛ НА ДУМАТА

Вижте какво още казва Робер Шуман и колко актуално звучи днес:

- *„Войната и разрушенията, както и освободителната победа са колективно дело. Ако искаме мирът да постигне трайна победа над войната, той трябва да се изгражда колективно, от всички народи, включително и от онези, които са се били до вчера помежду си и които са заплашени да се сблъскат наново в кървави съперничества.“*

- *„Тази политика не се вдъхновява от сантиментален пацифизъм. Тя не е съставена от прости договори и пактове, които се ограничават да обявят войната извън закона и да регистрират задължения, които след това бързо се заравят или отричат…. Трябва да се изтръгне смисълът на войната, въобще да се премахне склонността да бъде предприета. Трябва да направим така, че никой, дори правителството с най-малки скрупули, да няма интерес да я води….Тази нова политика се базира на солидарността и на растящото доверие.“*[6]

Той напомня за неуспешния опит за изграждане на Европейска отбранителна общност от 1952 г., когато е подписан договор за учредяването ѝ от 6-те страни – основателки на европейските общности – Франция, ФР Германия, Италия и трите държави от Бенелюкс – Белгия, Холандия и Люксембург. Инициатор на този договор е Франция, но именно тя го проваля, като не го ратифицира през 1954 г. поради чувствителността на мнозинството депутати в Националното събрание на Франция към суверенната отбрана на страната.

Според Робер Шуман – **за изграждането на ЕОО е необходима сериозна подготовка преди всичко в СЪЗНАНИЕТО и то в СЪЗНАНИЕТО за приемане на общи европейски решения, които да са далеч от тесногръдието на политическия национализъм, на самозадоволяващия се протекционизъм и на културния изолационизъм.** Вместо това е необходимо формирането на **УБЕЖДЕНИЕ за солидарност и УБЕЖДЕНИЕ, че всички са взаимозависими**, особено в сферата на отбраната и сигурността.

Тези идеи трябва да се развиват и популяризират чрез образованието и медиите.

Според Шуман, **единството на Европа не може да се изгради само и главно от европейските институции.** Нейното изграждане ще зависи в голяма степен от изграждането на **СЪЗНАНИЕТО и УБЕЖДЕНИЕТО за ОБЩНОСТ.**

[6] Вж. пак там.

Държавите, които по принцип го отричат, сами се изключват от Европа. Той обръща внимание още тогава и на **дезинтоксикацията на учебниците по история**, която не влиза в противоречие нито със свободата на мисълта и словото, нито с истинския патриотизъм, който трябва да се възпитава още в младежките години.

Шуман развива още няколко актуални тези, свързани с историята:

- ***Без Германия, както и без Франция би било невъзможно да се изгради Европа;***
- ***Англия няма да се съгласи да се интегрира в Европа, ако не бъде принудена от събитията;***
- ***Икономическата интеграция не може да се планира дългосрочно без политическа интеграция;***
- ***Службата на човечеството е дълг равняващ се на дълга, диктуван ни от верността към нацията.***

СЪВРЕМЕННОСТ

Сега, в началото на XXI век, въпросът за изграждането на мир и сигурност е онази основа, върху която трябва да бъде построено всичко останало. За да се постигне по-голяма сигурност обаче, трябва да поемем и повече отговорности! Изграждането на сигурността на всички нива е тясно свързана! А отбраната е част от гаранциите за сигурността!

Неоспорим факт е, че след Втората световна война и особено в началото на XXI век **Европа бележи изоставане в развитието на своите отбранителни способности** – както по отношение на своя капацитет да произведе необходимото въоръжение, техника и боеприпаси за въоръжените сили на държавите членки, така и като ниво на технологично развитие.

Недостатъчно развитата отбранителна индустрия се явява сериозна уязвимост за способността на ЕС да възпира действията на своите противници и да се отбранява в случай на ескалация и конфликт. Затова през 2025 г. новата Европейска комисия си постави амбициозната цел да представи **Бяла книга за европейската отбрана и успя да го направи на 19 март 2025 г.**[7]

Бялата книга за европейската отбрана – Готовност 2030 г. е документ, който ясно посочва **конкретни мерки, инструменти, стъпки и правна рамка**, по които трябва да се работи, **за да се постигнат целите за засилване на европейската отбрана**. Така на ниво ЕС се търсят решения на няколко основни проблема:

1. Бързо поемане на повече отговорности за отбраната на Европа от самите европейци;

[7] Вж. на интернет страница: https://bulgaria.representation.ec.europa.eu/novini-i-sbitiya/novini-0/byala-kniga-za-evropeyskata-otbrana-i-plan-rearm-europegotovnost-2030-g-2025-03-19_bg.

2. *Изграждане в кратки срокове на критични отбранителни способности и*

3. *Намиране на допълнителни финансови средства за отбранителни способности и за заздравяване на европейската отбранителна индустрия.*

Бялата книга бе допълнена и от **Стратегията на Съюза за готовност**[8] от 26.03.2025 г., която предлага интегриран подход за готовност при конфликти и кризи, и от **Стратегия за вътрешна сигурност на ЕС**[9] от 1.04.2025 г., която предоставя цялостна и единна рамка за предотвратяване, откриване и ефективен отговор на заплахите за сигурността.

Бялата книга набеляза няколко **стъпки** за постигане на европейска готовност до 2030 г.:

- ***създаване на необходими условия за мащабно насочване на инвестиции*** *в сектора на отбраната чрез улесняване на сътрудничеството в рамките на европейската отбранителна индустрия при разработването, производството и маркетинга на оръжейни системи;*
- ***осигуряване на необходимата предвидимост на индустрията*** *чрез увеличаване на ефективността, взаимозаменяемостта и оперативната съвместимост, както и поддържане на инфраструктура с двойна употреба;*
- ***намаляване на разходите и на бюрокрацията****, като едновременно с това се създават* ***възможности за партньорства.***

Бялата книга определи **седем приоритетни области на способности**, които са от решаващо значение за изграждането на стабилна европейска отбрана:

1) ***Противовъздушна и противоракетна отбрана****, която защитава срещу пълен спектър от въздушни заплахи;*

2) ***Артилерийски системи,*** *включително модерна артилерия и ракетни системи с голям обсег, проектирани да нанасят прецизни удари на далечни разстояния срещу наземни цели;*

3) ***Боеприпаси и ракети****;*

4) ***Дронове и противодронови системи****, които да могат да се управляват дистанционно или да работят автономно с помощта на усъвършенстван софтуер;*

5) ***Военна мобилност:*** *изграждане на общоевропейска мрежа от* ***сухопътни коридори, летища, морски пристанища и поддръжка и услуги****, които улесняват безпроблемното и бързо транспортиране на войски и военно оборудване в ЕС и страните партньори;*

[8] Вж. на интернет страница: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_25_790.
[9] Вж. на интернет страница: https://www.consilium.europa.eu/bg/resources/publications/internal-security-strategy-european-union-towards-european-security-model/.

6) Развитие на отбранителни и настъпателни способности в сферата на ***изкуствения интелект и кибер и радиоелектронната борба****;*

7) ***Стратегически средства и защита на критичната инфраструктура****:* ***стратегически въздушен транспорт и самолети за зареждане с гориво въздух-въздух, разузнаване и наблюдение, осведоменост за морската среда, използване и защита на космоса и др.***

Какво изисква **преодоляването на критични пропуски в способностите**:

- *споделено разбиране между държавите членки относно най-спешните инвестиционни приоритети в способностите;*
- *стабилен и дългосрочен ангажимент за справяне с тях;*
- *финансиране и стимули от ЕС за подпомагане на държавите членки да мобилизират и изразходват необходимите бюджетни ресурси по най-ефективния и целенасочен начин.*

Бялата книга предлага методи за опростяване на законодателните актове на ЕС, свързани с отбраната чрез единен законодателен пакет. Тези промени следва да се случат до края на 2025 г.

Регулаторното опростяване и хармонизиране трябва да се съсредоточи както върху правилата и процедурите, които са специфични за отбранителния сектор, така и върху въздействието на политиките и разпоредбите на ЕС върху отбранителната индустрия, които не са специфични за отбраната, но които възпрепятстват Европейската отбранителна технологично-индустриална база.

За постигане на силна и иновативна отбранителна индустрия в Европа Бялата книга набелязва **цели** и посочва **отговорните европейски структури и ролята на държавите членки** в изпълнението им:

- ***Мащабно увеличаване на производствения капацитет на европейската отбранителна индустрия****, дългосрочни поръчки и повишена конкурентоспособност на европейската отбранителна индустриална база. За целта ЕС възнамерява да започне пилотен проект за постепенно* ***създаване на Европейски механизъм за продажби на военни продукти****;*
- ***Намаляване на зависимостите и гарантиране сигурността на доставките.*** *Комисията ще се стреми да идентифицира суровините и ключови компоненти, които са най-критични, както и възможните мерки за осигуряване на* ***диверсификация на източниците на доставка****;*
- ***Изграждане на общоевропейски пазар за отбранително оборудване, опростяване и хармонизиране****. Държавите членки се насърчават да разчитат изцяло на*

европейските вериги за доставки в областта на отбраната, особено по време на кризи и конфликти;

- ***Цивилни компании с резултати в научноизследователска и иновационна дейност** да имат решаваща роля в разработването на авангардни решения за подобряване на военния капацитет и оперативната готовност. **Малките и средни предприятия** са от съществено значение като гъвкави доставчици на революционни технологии и иновации в отбранителната сфера и тяхната роля следва да бъде засилена;*
- ***Повишаване на уменията и експертния опит в сектора на отбраната,** което включва покриване на пълния цикъл на развитие на способностите в отбранителния сектор - от изследването през придобиването до експлоатацията и поддръжката. Широкомащабното разрастване на отбранителната индустрия ще изисква индустрията да привлече, обучи, наеме, повиши и преквалифицира много повече служители.*

Бялата книга отделя специално място на **финансирането** и **стимулите** за подпомагане на държавите членки да мобилизират и изразходват необходимите бюджетни ресурси за засилване на отбранителния си капацитет.

Разходите за отбрана на държавите членки са нараснали с повече от 31% от 2021 г. до 2024 г., достигайки 1,9 % от БВП на ЕС или 326 милиарда евро през 2024 г. Инвестициите в отбраната са достигнали 102 милиарда евро през 2024 г. Въпреки това, като цяло европейските разходи за отбрана остават много по-ниски от тези на САЩ и под тези на Русия или Китай. От тази гледна точка, възстановяването на европейската отбрана ще изисква огромни инвестиции - както публични, така и частни и то за продължителен период от време.

С Плана **ReArm Europe** (представен от ЕК на 4.03.2025 г.), заложен в Бялата книга, Комисията идентифицира **пет стълба** за спешно и значително увеличаване на европейските разходи за отбрана:

***1) Приемане на Регламент за създаване на нов, специален финансов инструмент „Мерки за сигурността на Европа (Safe action for Europe - SAFE) чрез засилване на европейския военно-промишлен комплекс“**, който представлява правна рамка за изпълнение на частта от Плана „ReArm Europe/Readiness 2030“ относно отпускането на заеми на държавите, членки на ЕС, за съвместно придобиване на отбранителни способности чрез европейската отбранителна индустрия, насочено към две основни категории продукти:*

- **Категория 1**: боеприпаси и ракети; артилерийски системи; наземно базирани способности и поддържащи системи за тях; малки дронове и свързани антидрон системи; защита на критичната инфраструктура; кибер и военна мобилност и

- **Категория 2**: ПВО и ПРО; военноморски способности за действие на и под водата; стратегически подпомагащи способности; защита на космическа инфраструктура; изкуствен интелект и средства за радиоелектронна борба.

Общият размер на инструмента е **150 млрд. евро** под формата на заеми на държавите членки, които ще бъдат гарантирани с бюджета на ЕС. Максималната продължителност на срока за изплащане на заема е **45 години**. В рамките на 6 месеца от влизане в сила на регламента държавите членки, желаещи да получат финансова помощ, трябва да изпратят запитване за финансиране до ЕК, което да бъде придружено от добре аргументиран и подкрепен с факти **Инвестиционен план.** Предвидена е възможност за **актуализация на плана** при определени условия.

2) *Друго предложение за увеличаване на европейските разходи за отбрана е* ***координираното активиране на националните ескейп клаузи по „Пакта за възстановяване и стабилност“.*** *ЕК счита, че по този начин ще освободи допълнително фискално пространство, позволяващо на държавите членки мащабни инвестиции в отбраната и отбранителната индустрия на ЕС. За целта е необходимо вземане на решение от Министерския съвет и подаване на молба до ЕК, която да я разгледа. Сроковете са кратки. Благодарение на тази възможност държавите членки биха могли да мобилизират допълнителни разходи за отбрана* ***до 1,5 % от БВП****. Въз основа на прогнозите за постепенно усвояване инвестициите в отбраната могат да достигнат най-малко* ***800 милиарда евро през следващите четири години****.*

3) Кохезионната политика вече допринася за увеличаване на способностите. *По нея се правят инвестиции, свързани със сигурността и отбраната, които допринасят за регионалното развитие, чрез реализиране на проекти с* ***двойна употреба****. Националните, регионалните и местните органи могат доброволно да използват кохезионните политики, за да преразпределят средства в рамките на текущите си програми за нововъзникващи приоритети, включително укрепване на способностите за отбрана и сигурност. Затова* ***повишаването на гъвкавостта на съществуващите инструменти на ЕС ще позволи по-големи инвестиции в отбраната.***

4) *Страните членки ще имат достъп до заеми от* ***Европейската инвестиционна банка,*** *която променя своята политика на финансиране в посока създаване на повече възможности за отпускане на средства за сигурността и отбраната. ЕИБ възнамерява да удвои годишната си инвестиция* ***до 2 милиарда евро за финансиране на проекти*** *като* ***дронове, космос, киберсигурност, квантови технологии, военни съоръжения и гражданска защита.***

5) *Друг подход, който ще доведе да увеличаване на разходите за отбрана е* ***мобилизирането на частен капитал.*** *Достъпът до финансиране остава основен проблем за 44% от малките и средни предприятия в областта на отбраната, което е много повече, отколкото за малките и средни предприятия в други сектори.*

6) *Комисията ще продължи да* ***проучва допълнителни източници на финансиране*** *за отбраната на ниво ЕС. Като се има предвид неотложността и приоритета за Европа да възстанови своята отбрана, подкрепена от конкурентна отбранителна индустриална база, следващата* ***Многогодишна финансова рамка*** *следва да предостави всеобхватна и стабилна рамка в подкрепа на отбраната на ЕС.*

Бялата книга предлага и **засилване на военната подкрепа на ЕС за Украйна и за интегрирането на украинската отбранителна индустрия в Европейската отбранителна технологично-индустриална база**, което ще й помогне **да засили, модернизира, консолидира и предоставя рентабилни отбранителни продукти на световния пазар.**

Сътрудничеството между държавите членки е от ключово значение за справяне с предизвикателствата на европейската отбрана и европейската отбранителна индустрия, включително за диверсификация на доставчиците и намаляване на зависимостите.

Що се касае до НАТО – Алиансът остава и ще продължи да бъде основата на колективната отбрана в Европа.

Бялата книга посочва като **сходно мислещи партньори** в областта на обраната **Великобритания, Норвегия, Канада, съседни страни, страни кандидатки за членство, Турция, страни от Азиатско-тихоокеанския регион – Япония, Република Южна Корея, Нова Зеландия и Австралия, както и Индия.**

Какво следва за България в резултат на всички тези нови инициативи и предложения на ниво ЕС за засилване на националния ни отбранителен капацитет?

България би следвало да мобилизира целия си административен, икономически и научен потенциал, за да се възползва от възможностите за осигуряване на допълнителни финансови средства за нашата отбрана и отбранителна индустрия по плана „Превъоръжи Европа - готовност 2030“.

Какво означава това?

На първо място активиране на ескейп клаузата, за да се освободят допълнителни средства за отбраната. След това е необходимо да се изработи **национален инвестиционен план**, с който да кандидатстваме за заеми за съвместно закупуване с други държави членки на необходимите за въоръжените ни сили способности.

Към момента усилията са насочени към **ускорено превъоръжаване и модернизация едновременно на всички видове въоръжени сили.**

В заключение - като най-спешни предизвикателства по отношение на ефективността на българската отбрана на този етап може да се посочат следните:

- **повишаването на разходите за отбрана;**
- **попълването на вакантните длъжности за военнослужещи;**
- **осъществяване на ускорено технологично превъоръжаване и модернизация на българските въоръжени сили.**

Библиография:

1. Бонифас, П. Съвременната геополитика, С., 2007.
2. Дал, Робърт. Съвременният политически анализ. С., 1996.
3. Най, Джоузеф младши. Бъдещето на силата. ВИ, 2013 г.
4. Риардан, Ш. Новата дипломация, С., 2015, книгоиздателска къща Труд, превод от английски Петър Герасимов-Константинов.
5. Семов, Минчо. Политиката – теория и история. С., 1984.
6. Шуман, Робер. За Европа. Превод от френски език Светослав Терзиев, Изд. Книжен тигър, С., 2001.
7. Fetscher, Iring. Poltikwissenschaft. Begriffe Analysen Theorien. Ein Grundkurs. Hamburg. 1990.
8. Muenkler, Herfried (Hg.). Politikwissenschaft Ein Grundkurs, Reinbek bei Hamburg, 2. Auflage August, 2006.

Интернет източници:

1. https://bulgaria.representation.ec.europa.eu/novini-i-sbitiya/novini-0/byala-kniga-za-evropeyskata-otbrana-i-plan-rearm-europegotovnost-2030-g-2025-03-19_bg.
2. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_25_790.
3. https://www.consilium.europa.eu/bg/resources/publications/internal-security-strategy-european-union-towards-european-security-model/.

МОРСКИЯТ ПЛАН НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ - ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ ЗА ОПАЗВАНЕ НА РИБНИТЕ РЕСУРСИ

Доц. д-р Ваня Стаматова, Бургаски свободен университет

Резюме: *Настоящата статия разглежда Морския план на Европейския съюз като ключов документ за устойчиво управление на рибните ресурси, развитие на конкурентноспособна риболовна индустрия, както и ролята на РБългария в изпълнението на дейностите, заложени в документа.*
Ключови думи: *Европейски съюз, рибарство, защитени зони.*

THE EUROPEAN UNION MARINE PLAN – CHALLENGES AND TRENDS FOR CONSERVING FISHERIES RESOURCES

Assoc. Prof. Vanya Stamatova, PhD, Burgas Free University

Abstract: *This article examines the European Union's Marine Plan as a key document for sustainable management of fishery resources, development of a competitive fishing industry, as well as the role of the Republic of Bulgaria in the implementation of the activities set out in the document.*
Keywords: *European Union, fisheries, protected areas.*

Морската политика на Европейския съюз за рибарството се основава на Общата политика в областта на рибарството (ОПОР), с цел устойчиво управление на рибните ресурси и опазване на морските екосистеми. Основните цели включват устойчиво рибарство, икономическа ефективност и социална справедливост. Устойчивото рибарство е свързано с насърчаване на практики, които запазват рибните запаси и защитават морската среда. Икономическата ефективност подкрепя развитието на конкурентоспособна риболовна индустрия , социалната справедливост се стреми към осигуряване на добри условия на труд за рибарите.

Много важен елемент от ОПОР е интегрираното управление**,** изразяващо се в координиране на политиките между държавите-членки на ЕС.

В рамките на ОПОР се разработват различни планове за управление на рибарството, които включват квоти за улов, ограничения за определени видове риби, зони за забрана на риболова и други мерки за опазване на рибните ресурси. Тези планове се актуализират редовно въз основа на научни данни и консултации със заинтересованите страни.

България активно участва в изпълнението на ОПОР чрез свои национални програми и проекти, насочени към устойчивото управление на Черно море и подкрепата на местната риболовна индустрия. Програмата за морско дело и рибарство 2017-2020г.

(ПМДР)[1], съфинансирана от Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) и националния бюджет, е пример за такъв проект. Тя цели постигане на целите на реформираната Обща рибарска политика на ЕС, като подкрепя устойчивото развитие на рибарството и аквакултурите, както и интегрираното управление на морските ресурси.

Новата Програма за морско дело, рибарство и аквакултури (ПМДРА)[2] за периода 2021-2027 г. продължава тези усилия, като се фокусира върху интелигентно и зелено рибарство, устойчиво развитие на рибарските райони и интегрирана морска политика. България ще продължи да играе важна роля в изпълнението на тези инициативи, работейки за опазването на морските ресурси и подкрепата на риболовната индустрия.

Планът за действие за морските защитени зони (МЗЗ), предложен от Европейската комисия, е ключова стъпка към постигането на амбициозната цел за защита на 30% от моретата на Европейския съюз до 2030 г. Този план е част от по-широката стратегия за биологичното разнообразие до 2030 г., която е водеща инициатива в рамките на Европейския зелен пакт. Ето някои от основните аспекти и мерки, включени в плана:

Основни цели и мерки в Морския план са:

- **Разширяване на мрежата от МЗЗ**: Увеличаване на площта на морските защитени зони до поне 30%, с гаранция за добро управление и ефективност;
- **Строга защита**: Повишаване на дела на строго защитените зони до над 10% от моретата на ЕС;
- **Възстановяване на морските екосистеми**: Прилагане на конкретни мерки за възстановяване на деградирали морски екосистеми и създаване на нови местообитания;
- **Намаляване на въздействието на риболовните дейности**: Въвеждане на мерки за минимизиране на негативното въздействие на риболовните дейности върху морската среда, включително ограничаване на използването на вредни риболовни техники;

---

[1] *Създадена на базата на **Регламент (ЕС) № 508/2014** на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета.*

[2] *Разработена съгласно разпоредбите и изискванията на **Регламент (ЕС) 2021/1060** на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ОВ L 231, 30.6.2021 г.) и **Регламент (ЕС) 2021/1139** на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 година за създаване на Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури и за изменение на Регламент (ЕС) 2017/1004 (ОВ L 247, 13.7.2021 г.).*

- **Подкрепа за рибарските общности**: Гарантиране на справедлив и равноправен преход за рибарските общности, които могат да бъдат засегнати от новите мерки, включително финансови компенсации и алтернативни източници на доходи;
- **Сътрудничество и координация**: Насърчаване на по-добър диалог и сътрудничество между органите, отговарящи за рибарството и околната среда на всички нива на управление – национално, местно, регионално и европейско, с цел по-ефективно и съгласувано прилагане на съответното законодателство;

Значение за България:

България, като страна членка на ЕС, също ще трябва да се съобрази с тези нови изисквания и да приложи необходимите мерки за защита на своите морски територии. Това включва:

- Разширяване на мрежата от морски защитени зони в българските води на Черно море ;
- Прилагане на мерки за възстановяване на деградирали морски екосистеми и създаване на нови местообитания .
- Минимизиране на въздействието на риболовните дейности върху морската среда.
- Подкрепа за местните рибарски общности чрез предоставяне на алтернативни източници на доходи и финансова помощ .
- Подобряване на координацията и сътрудничеството между националните органи, отговарящи за рибарството и околната среда.

Този план за действие е важен не само за опазването на морската среда и биологичното разнообразие, но и за осигуряване на устойчиво бъдеще за рибарските общности и обществото като цяло. Той подчертава необходимостта от балансиран подход, който да взема предвид както екологичните, така и социално-икономическите аспекти на управлението на морските ресурси.

Планът за действие за устойчиво рибарство е насочен към значителни промени в риболовните практики с цел опазване на морските екосистеми и повишаване на устойчивостта на рибарството. Основните мерки и цели на плана включват:

Основни мерки и цели:

1. **Използване на селективни риболовни уреди и практики:**

- Преминаване към по-селективни риболовни уреди и практики, които намаляват улова на млади екземпляри риба. Това ще помогне за увеличаване на шансовете на рибните запаси да се възпроизвеждат и поддържат в дивата природа.

- Избягване на случаен улов на уязвими видове чрез използване на технологични иновации и практики.

2. **Премахване на дънния риболов в морските защитени зони (МЗЗ):**
    - Постепенно премахване на дънния риболов във всички морски защитени зони (МЗЗ) до 2030 г. Дънният риболов има значително въздействие върху морското дъно и неговите екосистеми, което прави тази мярка ключова за възстановяването на морското биологично разнообразие.

3. **Финансово подпомагане и иновации:**
    - Осигуряване на леснодостъпно финансиране за рибарските общности, които искат да преминат към по-устойчиви риболовни практики.
    - Научна работа и разработване на иновативни риболовни техники, които да намалят въздействието върху околната среда.

4. Стабилна рамка за управление и диалог:
    - Създаване на стабилна рамка за управление, която дава възможност за диалог между рибарските общности и органите за околната среда. Това ще помогне за по-добро координиране и прилагане на мерките.

Значение за България:

Като страна членка на ЕС, България също ще трябва да се съобрази с тези нови изисквания и да приложи необходимите мерки за устойчиво рибарство. Това включва:

- Преминаване към по-селективни риболовни уреди и практики в българските води на Черно море.
- Намаляване на улова на млади екземпляри риба и предотвратяване на случайния улов на уязвими видове.
- Постепенно премахване на дънния риболов в морските защитени зони около България.
- Осигуряване на финансиране и подкрепа за рибарските общности, които искат да преминат към по-устойчиви практики.
- Участие в научни изследвания и разработване на иновативни риболовни техники.

Планът за действие за намаляване на случайния улов на застрашени видове в морските води на Европейския съюз включва конкретни мерки и срокове за защита на най-уязвимите видове. Основните аспекти на плана включват:

Мерки и срокове:

1. **Приоритетни видове за 2023 г.:**
    - Морска свиня (Phocoena phocoena) в Атлантическите води около Иберийския полуостров, Балтийско море и Черно море.

- Голяма корифена (Coryphaena hippurus) в Бискайския залив.

2. **Приоритетни видове за 2024 г.:**
   - Морски ангел (Squatina squatina).
   - Обикновен скат (Raja clavata).
   - Китароподобен скат (Leucoraja circularis).
   - Малтийски скат (Raja miraletus).
   - Голяма бяла акула (Carcharodon carcharias).
   - Обикновена сива акула (Carcharhinus plumbeus).
   - Острозъба пясъчна акула (Odontaspis ferox).
   - Атлантически пеперудовиден скат (Gymnura altavela).
   - Есетрови риби (Acipenseridae).
   - Морски костенурки (Caretta caretta, Chelonia mydas).
   - Балеарски буревестник (Puffinus mauretanicus).
   - Средиземноморски тюлен монах (Monachus monachus).
3. **До 2030 г.:**
   - Всички видове с неблагоприятен природозащитен статус или застрашени от изчезване и защитени от правото на ЕС.
   - Всички други уязвими морски видове, които се нуждаят от защита.

Национални мерки и съвместни препоръки:

Комисията призовава държавите членки да приемат национални мерки или да предложат съвместни препоръки в съответствие с различните условия във всеки морски регион. Това включва:

- Разработване и прилагане на специфични мерки за намаляване или премахване на случайния улов на посочените видове.
- Създаване на национални стратегии и планове за действие, които да отразяват нуждите и особеностите на различните морски региони.
- Сътрудничество между държавите членки за обмен на информация и добри практики.

Определяне и управление на МЗЗ:

Друг важен инструмент за пълна защита на тези видове е определянето и ефективното управление на морските защитени зони (МЗЗ). Това включва:

- Разширяване на мрежата от МЗЗ и увеличаване на тяхната ефективност.
- Строга защита на критични местообитания и миграционни маршрути на застрашените видове.
- Мониторинг и контрол на дейностите в МЗЗ, за да се гарантира спазването на защитните мерки.

Комисията няма намерение да забрани всички дънни риболовни дейности във всички води на ЕС. Вместо това, тя предлага по-балансиран подход, който да вземе предвид както опазването на морското дъно, така и поддържането на риболовните дейности в определени зони. Основните аспекти на този подход включват:

Основни мерки и принципи:

1. **Поетапно премахване на дънния риболов в чувствителни зони:**
    - Приоритетно премахване на дънния риболов в зоните по "Натура 2000", защитени в рамките на Директивата за местообитанията, където се опазват морското дъно и морските видове.
    - Държавите членки трябва да приемат национални мерки или да предложат съвместни препоръки до март 2024 г. за риболовните дейности, засегнати от тези мерки.
2. **Регионален подход:**
    - Използване на регионалния подход към управлението на рибарството, предвиден в Общата политика в областта на рибарството, като се вземат предвид регионалните различия и специфичните предизвикателства.
    - Регионални групи съществуват за всички морски басейни в Европа, за да се прилага този подход.

3. **Забрана на дънния риболов в определени зони:**
    - До март 2024 г. държавите членки трябва да определят зоните, в които ще се прилага забраната за дънен риболов, като тези зони трябва да обхващат поне 20% от морските води на всяка държава членка.

4. **Опазване и възстановяване на морското дъно:**
    - Непрекъснати усилия за опазване и възстановяване на морското дъно извън морските защитени зони (МЗЗ), за да се гарантира спазването на Рамковата директива за морска стратегия (РДМС) и да се постигнат целите на предложения законодателен акт за възстановяване на природата.
    - Бързо постигане на съгласие за праговите стойности за целостта на морското дъно, които понастоящем се разработват в съответствие с РДМС. Праговите стойности определят доколко морското дъно може да бъде унищожено или влошено от човешките дейности, за да бъде все още в добро екологично състояние.

Значение за България:

Като страна членка на ЕС, България също ще трябва да се съобрази с тези нови изисквания и да приложи необходимите мерки за опазване на морското дъно и устойчиво рибарство. Това включва:

- Приемане на национални мерки за поетапно премахване на дънния риболов в зоните по „Натура 2000“ в българските води на Черно море.
- Сътрудничество с други държави членки за определяне на зони, в които ще се прилага забраната за дънен риболов.
- Участие в регионалните групи за управление на рибарството и прилагане на регионалния подход.
- Опазване и възстановяване на морското дъно извън МЗЗ, като се спазват праговите стойности за целостта на морското дъно.

Тези мерки са важни за опазването на морското биологично разнообразие и осигуряването на устойчиво бъдеще за морските екосистеми. Те подчертават необходимостта от балансиран подход, който да взема предвид както екологичните, така и социално-икономическите аспекти на управлението на морските ресурси.

Акцентът върху забраната на дънния риболов в Морските защитени зони (МЗЗ) е оправдан поради няколко ключови причини.

Първо, здравите местообитания на морското дъно играят критична роля за поддържането на морските екосистеми. Те осигуряват среда за размножаване и хвърляне на хайвер за множество видове, което е от съществено значение за структурата и функционирането на морските хранителни мрежи.

Второ, тези местообитания служат, като важни поглътители на въглерод, което ги прави значими за регулирането на климата.

Риболовът с подвижни дънни съоръжения, особено с дънни тралове, е един от най-разрушителните методи за морското дъно и свързаните с него местообитания. Той води до сериозни увреждания на морската флора и фауна, което може да има дълготрайни негативни последици за екосистемите.

Морските защитени зони са създадени с цел опазване на морските екосистеми и биологичното разнообразие. Въпреки, че те покриват само 12% от моретата на ЕС, много от тях не се управляват ефективно, а малка част са строго защитени. Научни изследвания показват, че риболовът с подвижни дънни съоръжения е една от най-интензивните и вредни човешки дейности, които разрушават морското дъно в Европа. Този вид риболов продължава да бъде широко разпространен, включително в защитени зони по „Натура 2000“ и други МЗЗ, което подкопава усилията за опазване.

Европейската комисия призовава държавите членки да прекратят дънния риболов във всички съществуващи и нови МЗЗ до 2030 г., за да се опазят и възстановят тези богати на биологично разнообразие райони. Това е спешно необходимо, тъй като МЗЗ са ключови за опазването на морското биологично разнообразие и поглъщането на въглерод, както и за изпълнението на дългогодишните правни задължения за тяхното ефективно управление съгласно Директивата за птиците и Директивата за местообитанията.

Планът за действие за забрана на дънния риболов в Морските защитени зони (МЗЗ) ще има значителни последици за рибарите и сектора на рибарството. От една страна, той ще доведе до подобрено състояние на морската среда, здравословни рибни запаси и богато биологично разнообразие, което в дългосрочен план ще бъде от полза за рибарските общности. Възстановените рибни запаси ще осигурят по-устойчиви и стабилни условия за риболов в бъдеще.

В краткосрочен план обаче, мерките могат да засегнат ежедневната работа на рибарите и общностите, които зависят от тези риболовни практики. Затова е важно преходът да бъде постепенен и държавите членки да вземат предвид специфичните нужди на местните общности и да ги подкрепят целенасочено.

Комисията призовава държавите членки да използват различни финансови инструменти на ЕС, както и национално и частно финансиране, за да подкрепят най-засегнатите общности. Средствата от Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури (ЕФМДРА) и програмата LIFE ще играят централна роля в подкрепата на целите на политиката в областта на климата и биологичното разнообразие. Допълнителни източници на финансиране включват „Хоризонт Европа“, Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), Механизма за свързване на Европа и Механизма за възстановяване и устойчивост.

Тези средства могат да бъдат използвани за подкрепа на иновациите, диверсификацията на икономическите дейности, енергийния преход и повишаване на селективността на риболовните уреди. Програми за обучение и повишаване на квалификацията, финансирани от ЕС, също могат да помогнат за изграждане на връзки с други сектори на синята икономика, като производството на водорасли, регенеративните морски ферми, възобновяемата енергия и устойчивата аквакултура.

Целта е да се гарантира, че преходът към по-устойчиво рибарство е справедлив и равноправен, като се компенсират краткосрочните социално-икономически последици и се подпомогне адаптацията на рибарските общности. Комисията ще продължи да оказва

пълна подкрепа на държавите членки в този процес, като ги насочва стратегически и насърчава мобилизацията на инвестиции от частния сектор.

Комисията ще гарантира изпълнението на плана за действие чрез тясно сътрудничество с държавите членки и всички заинтересовани страни. Основната цел е да се осигури координирано прилагане на политиките на ЕС в областта на околната среда и рибарството, с крайната цел да се създаде процъфтяващ сектор на устойчивото рибарство, който съжителства със здрави морски екосистеми.

Държавите членки трябва да изготвят и публикуват пътни карти, в които се описват мерките, които възнамеряват да предприемат за изпълнение на плана за действие. През 2023 г. Комисията предостави образци за изготвянето на тези пътни карти и ще създаде работна група, обединяваща представители на всички държави членки и заинтересовани страни като наблюдатели. Тази група ще подпомага изпълнението на плана за действие и ще наблюдава неговия напредък, като улеснява обмена на знания и дискусиите между рибарските и природозащитните общности.

Комисията ще уведомява редовно Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите за изпълнението на плана за действие. Държавите членки ще използват по-добре подкрепата, предоставяна чрез инструментите на ЕС за финансиране, включително за иновации, диверсификация на икономическите дейности и повишаване на селективността на риболовните уреди.

В заключение, Морският план на ЕС е всеобхватна стратегия, целяща да осигури дългосрочна устойчивост на морските и рибните ресурси. Въпреки че се постигат напредъци, устойчивото управление изисква продължително усилие, научна подкрепа, регионално сътрудничество и ангажираност от страна на всички заинтересовани страни – рибари, учени, политици и потребители. Само чрез съвместни действия ЕС може да гарантира здравето на своите морета и сигурността на хранителните ресурси за бъдещите поколения.

Библиография:

1. **European Commission.** (n.d.). *Common Fisheries Policy (CFP)*. European Commission. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/cfp_en.
2. **European Commission.** (n.d.). *Maritime Spatial Planning (MSP)*. European Commission. https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu.
3. **European Commission.** (2020). *EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives*. https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en.
4. **International Council for the Exploration of the Sea (ICES).** (n.d.). *Scientific advice*. https://www.ices.dk.

5. **Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).** (2022). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022: Towards Blue Transformation*. Rome https://www.fao.org/3/cc0461en/cc0461en.pdf.
6. **European Court of Auditors.** (2020). *Sustainable fisheries in the EU: Limitations of the Common Fisheries Policy and the need for more effective implementation*. https://www.eca.europa.eu.
7. **Marine Stewardship Council (MSC).** (n.d.). *Our approach*. https://www.msc.org.
8. **European Commission.** (n.d.). *Sea basin strategies*.

ПОГЛЕД КЪМ ПРИНЦИПА НА ПРЯКОТО ДЕЙСТВИЕ В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ПРИМАТА НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ЧАСТНИЯ МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪДЕБНО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Доц. д-р Емине Иляз, Бургаски свободен университет

Резюме: *Принципът на прякото действие в правото на Европейския съюз (ЕС) е ключов елемент, който гарантира, че разпоредбите на правото на Съюза могат да бъдат прилагани от националните съдилища и да създават права и задължения за частни лица, дори без необходимост от допълнителна национална трансформация. Този принцип е тясно свързан с примата на правото на ЕС и частния механизъм за съдебно изпълнение, като те формират основата на ефективността на правния ред на Съюза.*
Ключови думи: *прякото действие в правото на Европейския съюз, примат на правото на Европейския съюз, частния механизъм за съдебно изпълнение.*

A LOOK AT THE PRINCIPLE OF DIRECT EFFECT IN EUROPEAN UNION LAW FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRIMACY OF EUROPEAN UNION LAW AND THE PRIVATE ENFORCEMENT MECHANISM

Assoc. Prof. Emine Ilyaz, PhD, Burgas Free University

Abstract: *The principle of direct effect in European Union (EU) law is a key element that ensures that provisions of Union law can be applied by national courts and create rights and obligations for individuals, even without the need for further national transformation. This principle is closely linked to the primacy of EU law and the private enforcement mechanism, which form the basis of the effectiveness of the Union legal order.*
Keywords: *direct effect in European Union law, the primacy of European Union law, the private enforcement mechanism.*

УВОД

В процеса на интеграция на ЕС възникна проблемът с прилагането на правилата на съюза. Държавите членки започнаха да се колебаят да интегрират правилата на ЕС във вътрешното си законодателство и да гарантират тяхното прилагане. Това водеше до отрицателни последици върху въздействието на правото на ЕС. Въпреки че беше предвиден метод да се следи дали държавите членки изпълняват задълженията си, произтичащи от споразуменията той не успя да постигне достатъчен резултат, тъй като лицата не можеха да заведат дела за нарушение на правата им. Освен това, тъй като в Договорите няма правило, което да урежда конфликта между правото на ЕС и националното право, Съда на Европейския Съюз (СЕС) се опита да премахне тази празнина и породените от нея отрицателни последици, като установи принципа на

приоритет на правото на ЕС и прекия ефект. Съдът постепенно приведе понятията за върховенство на правото на ЕС и пряко действие до сегашното им значение чрез разрешаване на споровете пред него и изпълни важна функция за осигуряване на прилагането на правото на ЕС в държавите членки.

I. ПРЯК ЕФЕКТ (DIRECT EFFECT) НА ПРАВОТО НА ЕС

Принципът на прякото действие в правото на ЕС е централен елемент в архитектурата на правния ред на ЕС. Заедно с принципа на примата на правото на ЕС и функционирането на т.нар. частен механизъм за съдебно изпълнение, той осигурява ефективността на нормите на ЕС на територията на държавите членки. Ето как тези три компонента се обвързват в едно общо цяло. Пряко действие: правото на ЕС като източник на индивидуални права, примат на правото на ЕС: гаранция за върховенство и частен механизъм за съдебно изпълнение: децентрализирано правоприлагане[1].

Принципът на прякото действие означава, че някои норми на правото на ЕС създават права и задължения, които могат да бъдат отстоявани пред националните съдилища[2]. Това може да бъде направено под формата на предоставяне на пряк ефект, който ще направи националните разпоредби неприложими, или може да се използва за осигуряване на заместващ ефект за правилата на Съюза.

Принципът на прекия ефект беше представен за първи път от Съда в решението Van Gend en Loos[3]. С това решение лицата имат възможност да отстояват правата си, произтичащи от правото на ЕС, срещу държавата и лицата пред националните съдилища. Този принцип гарантира, че правилата на ЕС могат да бъдат отстоявани пред националните съдилища дори в случаите, когато мерките на ЕС не са надлежно

[1] Попова, Ж., 2020, Право на Европейския съюз, Сиела, ISBN 978-954-28-3091-7, с. 194.

[2] Drake, S. „More effective private enforcement of EU law post-Lisbon: aligning regulatory goals and constitutional values“ In Sara Drake and Melanie Smith(eds), a New directions in the effective enforcement of EU law and policy (Edward Elgar Publishing 2016). Available from: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/-978184718688.00012.pdf. [viewed 12.04.2025].

[3] Делото Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (C 26/62) е едно от най-знаменитите и фундаментални решения на СЕС (тогава Съд на Европейските общности), постановено през 1963 г. То поставя основата на прекия ефект (пряко действие) на правото на ЕС. Холандската фирма Van Gend en Loos внася химически продукт от Германия. Холандските митници налагат по-висока мито ставка, отколкото е позволена според чл. 12 от Договора за ЕИО (тогавашния договор), който забранява увеличаване на митата между държавите членки. Компанията подава жалба до нидерландски съд, който отправя преюдициално запитване към Съда в Люксембург. Съдът постановява, че правото на ЕС създава права за отделните граждани, които те могат директно да защитават пред националните съдилища. Чл. 12 от Договора за ЕИО има пряк ефект, т.е. създава непосредствено приложими права и задължения. Европейската правна система представлява нова правна система, чиито норми са неразделна част от правните системи на държавите членки. Решението е революционно, тъй като в началото държавите членки не са очаквали, че правото на ЕС ще има такава непосредствена сила. С Van Gend en Loos, съдът очертава федерална логика, различна от класическото международно право.

транспонирани във вътрешното законодателство от държавите членки. „Освен това задачата, възложена на Съда съгласно чл. 267, чиято цел е да гарантира, че Договорите се тълкуват по един и същи начин в съдилищата на държавите членки, показва, че държавите членки приемат правото на ЕС като авторитет, на който техните граждани могат да се позовават в националните си съдилища.“

В своето решение Rewe-Handelsgesellschaft Съдът постановява, че процесуалните правила, прилагани от националните съдебни органи се прилагат и за прилагането на норми с пряко действие на правото на ЕО. Въпреки това, поради различията в правилата на процесуалното право, прилагани в националните съдилища в процедурата за осигуряване на специална изпълняемост, подобни проблеми могат да доведат до различни резултати в различните държави членки. Поради тази причина, за да елиминира несправедливостите, възникнали при прилагането на процесуалните правила, Съдът въвежда определени ограничения с решението си Rewe-zentralfinanz от 16 януари 1976 г. Първият от тях е принципът на баланса, а другият е принципът на ефективността. По отношение на принципа на баланс Съдът е посочил, че по дела относно защитата на права, произтичащи от правото на ЕС, не може да се изисква прилагането на по-строги процесуални правила от тези, прилагани към подобни случаи, произтичащи от националното право. Принципът на ефективност гласи, че процесуалните правила на националното право не могат да направят упражняването на правата, произтичащи от правото на ЕС, по-трудно или невъзможно. Принципите на ефективност и баланс ограничават свободата на преценка, предоставена на националните съдилища и гарантират, че процесуалните правила се прилагат внимателно и гъвкаво[4]. И така, какво ще се случи, ако националните правни норми са проектирани по начин, който засяга отрицателно правата, произтичащи от правото на ЕС? В своето решение Kühne и Heitz, постановено на 13 януари 2014 г., Съдът посочва, че дори решенията на национални съдилища със силата на окончателна присъда, които възпрепятстват ефективното използване на правото на ЕС, не могат да бъдат приложени. Въз основа на това решение се стига до заключението, че националните съдилища не трябва да пренебрегват прилагането на процедурни правила, които засягат отрицателно правата, произтичащи от правото на ЕС.

Прякото прилагане на правото на ЕС доведе до съвместното прилагане на европейските и националните норми. Прякото прилагане на правото на ЕС поставя

[4] Drake, p. 30.

въпроса на коя норма да се даде предимство в случаите, когато има противоречие между националното право на държавите членки и нормите на правото на ЕС. Принципът на приоритет на правото на ЕС води до заключението, че в случай на противоречие между правото на ЕС и националните норми трябва да се даде предимство на правото на ЕС. Принципът на върховенството на правото на ЕС е принцип, произтичащ от решенията на Съда на ЕС.

II. ПРИМАТ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Принципът на приоритет на правото на ЕС се обсъжда за първи път по делото Humblet от 1960 г. В това решение е изразено превъзходството на правото на ЕС над националните правни норми и в случай на противоречие между националните правни норми и правото на ЕС приоритет ще бъде даден на правото на ЕС, като по този начин се поставят основите на принципа за приоритет на правото на ЕС. По-късно, с решението Van Gend & Loos, постановено от Съда на 5.2.1963 г., се посочва, че суверенната власт на държавите членки е ограничена в определени области и че гражданите на държавите членки също са част от правото на ЕС, като по този начин разкрива *sui generis* структурата на Европейската общност. В решението се посочва, че Споразумението за Европейската икономическа общност създава индивидуални права за гражданите на държавите членки и че тези права трябва да се тълкуват по начин, който би създал пряк ефект, че прилагането на принципа на прякото действие е изискване на специфичната структура на правото на ЕС и че този принцип има за цел да гарантира върховенството на правото на ЕС.

Съдът приложи принципа на приоритет на правото на ЕС за първи път в решението *Costa v. ENEL*[5] (дело 6/64). Делото Costa v. ENEL е вторият фундаментален стълб в изграждането на правната система на Европейския съюз (след Van Gend & Loos). С решението си от 1964 г. Съдът на Европейските общности утвърждава принципа на примата на правото на ЕС над националното право.

[5] Делото Costa v. ENEL (1964). Мистер Коста, италиански адвокат, отказва да плати сметката си за ток на ENEL – национализирана електроразпределителна компания. Той твърди, че италианският закон за национализацията на електроразпределителните дружества нарушава Договора за ЕИО (предшественика на ЕС). Националният съд отправя преюдициално запитване до Съда в Люксембург. Съдът постановява: „Правото, произтичащо от Договора, не може да бъде надминато от национални правни разпоредби, независимо дали са по-късни или по-ранни.“ Правото на ЕС има примат пред националното право, включително и пред конституционните норми. Потвърждение на примата на правото на ЕС, който е необходим, за да се гарантира ефективността на прекия ефект.

Висящ в Италия, Наказателният съд в Милано обжалва пред Европейския съд чрез процедурата за преюдициално произнасяне, твърдейки, че италианският закон за национализация противоречи на Договора за Европейската икономическа общност. С това решение Съдът установява, че е създаден нов ред на правото на ЕС, който обвързва както държавите членки така и техните граждани, че държавите прехвърлят своята суверенна власт в определени области на Европейската общност и в резултат на това правилата, приети на ниво ЕС, са задължителни за държавите членки и техните граждани, като по този начин се гарантира прилагането на принципа на върховенството на правото на ЕС.

В делото Internationale Handelsgesellschaft[6] от 1970 г. Съдът на Европейските общности разглежда връзката между правото на ЕС и националните конституции поради конфликта между основно право, признато от Хартата на Общността и националното право. В това решение беше посочено, че правото на ЕС не може да бъде премахнато чрез представяне на основни права или конституционни принципи, произхождащи от националното право, и че правото на ЕС ще се прилага преди конституциите на националното право. В решението по делото Simmenthal, постановено през 1978 г., Съдът посочва, че няма значение дали националното право е прието преди или след нормата на ЕС, че принципът на приоритет на правото на ЕС ще бъде валиден и в двата случая и че не е възможно да се премахне принципът на приоритет с национални правила с по-късна дата и че нормите на ЕС ще имат приоритет във всички случаи. В резултат на дело за нарушение, заведено срещу Италия, „Съдът е постановил няколко пъти, че предимството и прякото действие на нормите на правото на Общността не освобождава държавите членки от задължението да премахнат разпоредби, които са несъвместими с правото на Общността, от техните вътрешни правни системи. Всъщност запазването на тези разпоредби би създало несигурна ситуация, оставяйки засегнатите лица несигурни относно възможностите, с които разполагат, да прибягнат до правото на Общността."[7]

[6] Делото Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (дело 11/70), решено от Съда на Европейските общности през 1970 г., е повратен момент за утвърждаване на примата на правото на ЕС дори над конституционните норми на държавите членки. Германската компания Internationale Handelsgesellschaft оспорва акт на институция на Общността (ЕИО), свързан с издаване на лицензии за внос и свързани гаранции. Компанията твърди, че този акт противоречи на основни права, гарантирани от Основния закон на Германия (Конституцията). Административният съд във ФРГ пита дали мярката на Общността е валидна с оглед на германския конституционен стандарт. Съдът на ЕО постановява: „Правото на Общността не може да бъде поставено под въпрос от позоваване на национални конституционни разпоредби, дори свързани с основни права."

[7] İnanze dello Stato v. Simmenthal, Court of Justice of the European Union Case 106/77. Всеки национален съд е длъжен да остави неприложена всяка национална разпоредба, независимо кога е приета, която противоречи на правото на ЕС. Той не трябва да чака отмяна от по-висш съд или Конституционен съд.

Съдът приема, че държавите членки имат задължението да премахнат разпоредби, несъвместими с правото на ЕС.

Видно е, че Съдът тълкува принципа на върховенството на правото на ЕС достатъчно широко, за да включи задължението на националните органи да премахват разпоредби, които са несъвместими с нормите на ЕС, като по този начин придава на този принцип настоящата му форма. Без принципа на приоритет не изглежда възможно да се осигури пълна защита на правата на лицата, произтичащи от правото на ЕС. Тъй като без принципа на приоритет, държавите членки могат да премахнат правата, предоставени на лицата по всякакъв начин, с по-късна дата на регламент. В този случай това ще доведе до премахване на функцията на правилата на ЕС по отношение на лицата.

Принципът на върховенството на правото на ЕС се прилага по въпроси от юрисдикцията на Европейския съюз. С други думи, този принцип няма да се прилага по въпроси, върху които тя няма юрисдикция, например въпроси, които са оставени в изключителната юрисдикция на държавите членки. Друго ограничение е, че ЕС зачита националната идентичност на своите страни членки.

Съгласно член 4, параграф 2 от Договора за ЕС: „Съюзът зачита равенството на държавите членки пред Договорите, техните конституционни и политически основни структури, включително тези относно регионалната и местната автономия, както и националната им идентичност.“ Принципът на върховенството на правото на ЕС се ограничава до факта, че държавите членки трябва да зачитат идентичността на националните държави.

Когато се прави оценка в светлината на горните обяснения, принципът на прякото действие ни води до заключението, че правило на ЕС се прилага директно в националните съдилища. Фактът, че разпоредбите на правото на Съюза отговарят на необходимите условия, създава възможността да бъдат отстоявани в националните съдилища. С други думи, позволява на лицата да осигурят прякото прилагане на разпоредбите на законодателството на ЕС, които имат самоизпълнение (self-executing). Принципът на приоритет води до признаване на предимство пред правото на ЕС в случай на противоречие с регламент във вътрешното право. С други думи, принципът на приоритет се появява при прилагането на принципа на директния ефект като гарантира, че националните разпоредби се игнорират. Самоизпълняващите (self-executing) се разпоредби могат да бъдат пряко оспорвани в националните съдилища, като се пренебрегват националните разпоредби в съответствие с принципа на приоритет. Въпреки че и двете концепции изглежда изпълняват подобна функция, принципът на

приоритет означава, че националните разпоредби се игнорират и се дава приоритет на нормата на правото на ЕС, докато принципът на пряко действие означава пряко прилагане на нормата на ЕС. При липсата на принципа на приоритет би съществувал риск от неприлагане на разпоредбите на ЕС, тъй като би съществувала възможност те да бъдат премахнати с регламент, който да има пряко действие и да влезе в сила по-късно в националното право. Поради тази причина принципът на върховенство на правото на ЕС има важна функция при прилагането на принципа на прякото действие. Принципът на върховенството на правото на ЕС, заедно с принципа на прякото действие са основните принципи, които осигуряват ефективната приемственост на системата на ЕС и гарантират, че държавите членки прилагат правилата на ЕС в рамките на специфичната структура на правото на ЕС. При липсата на тези принципи изглежда невъзможно системата на ЕС да стане функционална.

Съдът посочва връзката между тези два принципа в решението по делото Simmenthal (1978), както следва: „(...) пряка приложимост означава, че нормите на правото на Общността се прилагат изцяло и еднакво във всички държави членки от датата на влизането им в сила и докато са в сила. Поради това те представляват източник на права и задължения, които са пряко приложими за всички лица, независимо дали са държави членки или физически лица, които са страни и са засегнати от правоотношенията по правото на Общността. В съответствие с принципа на върховенството на правото на Общността връзката между разпоредбите на Договора и пряко приложимите мерки на институциите, от една страна, и националното право на държавите членки, от друга, е такава, че тези разпоредби и мерки не само автоматично правят неприложими […] разпоредби в националното право, които им противоречат, но също така правят невъзможно валидното приемане на нови национални правни мерки, които биха били несъвместими с разпоредбите на Общността, доколкото те са неразделна част от националното законодателство, приложимо на територията на всяка държава членка и имат предимство пред него. Всъщност да се приеме, че национални законодателни мерки, които навлизат в областта, в която Общността упражнява своята законодателна власт, или които по друг начин са несъвместими с разпоредбите на правото на Общността, ще имат правно действие, би означавало да се отрече ефективността на задълженията, които държавите членки са поели безусловно и неотменимо съгласно Договора, и по този начин би застрашило […] самите основи на Общността. Всеки национален съд трябва, при спор, попадащ в неговата юрисдикция, да прилага правото на Общността в неговата цялост, като защитава правата, които

предоставя на лицата, и следователно трябва да пренебрегне всяка разпоредба на националното право, която противоречи на него, независимо дали е приета преди или след правилото на Общността.“[8]

Принципът на прякото действие, който гарантира конкретната приложимост на правото на ЕС, позволява на лицата да поискат прилагането на правото на ЕС при разрешаване на техните спорове. В този случай националните съдилища трябва да прилагат правото на ЕС при отнесени до тях спорове, като пренебрегват националните правни норми в съответствие с принципа на върховенството на правото на ЕС. С тези два принципа, възникнали и развити чрез решенията на Съда лицата могат да се обърнат към националните съдилища, за да гарантират прилагането на правото на ЕС, както и да се създаде възможност за по-строг надзор върху изпълнението на задълженията на държавите членки за прилагане на правото на ЕС. В този смисъл тези два принципа, които можем да наречем гръбнакът на правото на ЕС имат много важна позиция поради функцията си в правната система на ЕС.

III. ЧАСТЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪДЕБНО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Понятието частен механизъм за съдебно изпълнение се използва в правото по различни начини. О гледна точка на правото на ЕС, понятието частен механизъм за съдебно изпълнение представлява възможността частни лица (граждани, фирми, НПО и др.) да търсят защита на свои права, предоставени от правото на ЕС, чрез иницииране на съдебни производства пред националните съдилища. Специална приложимост на правото на ЕС се явява като концепция, пряко свързана със спорове между публични органи и физически лица, а понякога и със спорове между частни лица, където правилото за вертикално пряко действие на правото на ЕС е в сила[9]. Частните лица изискват прилагането на правото на ЕС, когато претендират за права и искат обезщетение за

[8] Finanze dello Stato v. Simmenthal, Court of Justice of the European Union, Case 106/77, решено от Съда на Европейските общности през 1978 г., затвърждава принципа на примата на правото на ЕС и доуточнява задълженията на националните съдилища.

Дело	Принос
Van Gend en Loos (1963)	Въвежда принципа на пряк ефект
Costa v. ENEL (1964)	Утвърждава примата на правото на ЕС
Simmenthal (1978)	Доразвива примата – съдът трябва незабавно да приложи правото на ЕС, без посредници

[9] Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk, Administrative law and policy of the European Union, Oxford University Press 2011.

нарушения за права[10]. Възможността за преюдициални запитвания до СЕС при съмнение относно тълкуването на правото на ЕС (чл. 267 ДФЕС).

Съдът за първи път по делото *Francovich*[11], заяви че правото на ЕС въвежда частен механизъм за съдебно изпълнение[12]. В този случай принципът на прекия ефект е основният принцип, на който се основава системата за частно съдебно изпълнение, тъй като предоставя възможност за пряко обжалване пред национален съд за защита на правата, произтичащи от правото на ЕС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принципът на прякото действие, заедно с примата на правото на ЕС и правото на достъп до съд (частен механизъм за съдебно изпълнение), оформят една самостоятелна правна система, в която гражданите могат ефективно да се ползват от правата си по европейското право. Тези принципи укрепват правовата държава и върховенството на правото в ЕС.

Използвана литература:

1. Попова, Ж., 2020, Право на Европейския съюз, Сиела, ISBN 978-954-28-3091-7.
2. Drake, S. „More effective private enforcement of EU law post-Lisbon: aligning regulatory goals and constitutional values“ In Sara Drake and Melanie Smith(eds), a New directions in the effective enforcement of EU law and policy (Edward Elgar Publishing 2016). Available from: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/-978184718 688.00012.pdf. [viewed 12.04.2025].
3. Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk, Administrative law and policy of the European Union, Oxford University Press 2011.

[10] Hofmann, Rowe, Türk, op. cit, p.122.

[11] Делото *Francovich v. Bonifaci срещу Италианската държава* (обединени дела C-6/90 и C-9/90) е основополагащо решение на СЕС, което въвежда принципа на държавната отговорност за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС. Италия не е транспонирала Директива 80/987/ЕИО, която гарантира, че работниците ще получат неплатените си трудови възнаграждения в случай на несъстоятелност на работодателя. Francovich и Bonifaci били работници, които не могли да получат заплатите си, тъй като работодателите им обявили несъстоятелност, а Италия не е въвела необходимите механизми, предвидени в директивата. Те завеждат искове срещу италианската държава, позовавайки се на неизпълнение на задължения по правото на ЕС. Съдът постановява, че: Държавите членки носят отговорност за вредите, причинени на частни лица от неизпълнение на задълженията им по правото на ЕС. В случая с Francovich, дори директивата да не съдържа разпоредби с пряко действие, пострадалите имат право на обезщетение от държавата. Francovich е ключов прецедент за утвърждаване на ефективността и върховенството на правото на ЕС. Поставя началото на развиване на доктрината за отговорност на държавата, която намира приложение и в българската съдебна практика.

[12] Tobias Lock, „Is private enforcement of EU law through State liability a myth? An assessment 20 years after Francovich, Common Market Law Review, 2012, Volume 49, Issue 5. Италия не транспонира директива, която защитава работниците при фалит на работодателя. Решение на Съда: Въпреки че директивата няма хоризонтален пряк ефект, държавата носи отговорност за неприлагане на правото на ЕС и трябва да компенсира засегнатите лица. Тук се въвежда т.нар. държавна отговорност за вреди, допълнителен механизъм за съдебна защита на частни лица.

4. Tobias Lock, „Is private enforcement of EU law through State liability a myth? An assessment 20 years after Francovich, Common Market Law Review, 2012, Volume 49, Issue 5.

2025. НОВИ ОБСТОЯТЕЛСТВА, СУБЕКТИ И СТРАТЕГИЧЕСКИ ВИЗИИ

Проф. д-р Владко Иванов, Катедра „Национална сигурност и публична администрация“, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, vladko_m_ivanov@abv.bg

Резюме: *Статията визира теоретичните основи на стратегическото мислене, обективните обстоятелства, субективните намерения и възможности за планиране на бъдещето. Застъпва се идеята, че кризата на либералната демокрация принуждава водещите държави да създадат нови стратегии в които институциите ще имат централна роля в управлението на националните богатства, социокултурните приоритети и геополитическото позициониране.*
Ключови думи: *стратегия, стратегическо мислене, държава, организация, управление.*

2025. NEW CIRCUMSTANCES, ENTITIES AND STRATEGIC VISIONS

Prof. Vladko Ivanov, PhD, Department “National Security and Public Administration”, Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski”-Blagoevgrad, vladko_m_ivanov@abv.bg

Abstract: *The article addresses the theoretical foundations of strategic thinking, objective circumstances, subjective intentions and opportunities for planning the future. It advocates the idea that the crisis of liberal democracy forces leading countries to create new strategies in which institutions will have a central role in the management of national wealth, socio-cultural priorities and geopolitical positioning.*
Keywords*: strategy, strategic thinking, state, organization, management.*

Увод

След 40 години триумфален ход, либералната демокрация (като начин на мислене и социално-икономическа реализация) бе поставена под въпрос от нейния авангард – САЩ. Този тип управление бе възможен в условията на глобализация, която не реши нито един проблем на човечеството и то навлезе в етап на хаос, в който постепенно изкристализира т.нар. „многополюсен световен ред“. Тоест, световното пространство и ресурсите (финансови, демографски, природни богатства) се преразпределят от 5 – 6 центъра на геополитическа власт. Могъщи ускорители на процеса са конфликтите около Украйна и Тайван, както и кибервойните[i]. Това наложи паническо пренареждане, търсене на нови съюзници, ресурси и стратегии за сигурност с водещата роля на държавата. България не е изключение. Актуализираната стратегия за национална сигурност на Република България Приета с Решение на НС от 14.03.2018 г., не е нито актуализирана, нито адекватна на събитията по света. В периода 2019-2024 г. преминахме през пандемията Ковид-19, започна войната в Украйна, разразиха се

противоречия в Евро-атлантическото пространство, отношенията ни със СРМакедония са все по-сожни, еврозоната и митата създадоха неоднозначни настроения. Притеснително е, че нито един от водещите световни аналитични центрове не предвиди развитието на световните, европейските и балканските предизвикателства. Съвременен пример за девалвация на концепции е Франсис Фокуяма. Неговата много изтъквана и цитирана книга „Краят на историята и последният човек“ (1992), убеждаваше, че либералната демокрация побеждава всемирно и настъпва краят на държавата като форма на човешка организация и управление. Потвърди се тъкмо обратното – без силна държава няма силна икономика, армия и политика, няма адекватни стратегии и победи. Всичко казано е достатъчен повод да помислим за стратегиите като научен (а не пропаганден) продукт на човешкото съзнание.

Теоретични основи и субекти на стратегическото мислене

Понятието “стратегия” днес е наложено чрез гръцкия термин strategos (от stratos-армия и ago-воин). Това трябва да се коригира – големите стратегически визии (геостратегии) са известни от най-дълбока древност в Китай, Шумер, Асирия и Египет. Творците и еносите изненадват както с мъдрост, така и с познания за Вселената, света, общественото устройство и воденето на войни (напр. Сун Дзъ, Веда, Епос за Гилгамеш). Така се достига до формулировката, че стратегиите са теория и практика, наука и изкуство, проекти, в които се презастъпват минало, настояще и бъдеще. Но, светът знае само половината от съдбата си (победените нямат думата). Няма никакво съмнение, че историята е написана от победителите – онези държави и общности, чиито стратези са били природно надарени, образовани, преминали необходимата йерархия и избирани на тези постове поради качества, адекватни на потенциала на народите и ориентирите, подсказани от авангардни познания. Поради мащабите на дейността си, те са имали широки политически, икономически и културно-религиозни пълномощия, съветвали са се с авторитетни представители на народите си. Някои още приживе са били обожествени. Въпреки самочувствието, днес ние оценяваме някои техни постижения като туристи на фона на величествения Колизеум. Рядко си задаваме въпроса, какъв е смисълът от огромната Китайска стена, какви ресурси са изгубени за нея, колко милиона човешки съдби са вградени в този стратегически проект? Ние дори не знаем за какво са строени пирамидите.

За наша чест, новите научни открития показват, че държавите и съюзите на

българите, от хилядолетия са имали собствени проекти за света, оцеляли са сред природоклиматични и социални катаклизми, в съревнование със съседните водещи световни цивилизации. Тоест, предстои стратегическо преосмисляне на нашия хилядолетен опит, който е дал основание на много учени и световни лидери да ни наричат „държава на духа“.

Въпреки катастрофите, пропилените финансови и материални ресурси и безпътиците с която са приключили повечето стратегии, учените, държавниците, духовниците и пълководците са обобщили опита и са създали теория, която и днес е основа на държавното управление и науката. Според теорията, в противовес на хаоса (породден от непознаване на вселенските закономерности), човекът, като рационално същество е създал организацията, подредеността и йерархията. Имаме ясна логика – постигане на предвидимост и спокойствие в рамките поне на един живот. Всяка организация се създава с определена цел. Тя представлява “бъдещо желано състояние”[ii], “желан резултат от някакво действие”[iii]. Независимо от обстоятелствата, периода от време, подхода, приоритетите и броя на целите, те са доминирани от една стратегическа, водеща цел. Според А. Ангелов “стратегията представлява детайлен, комплексен план, предназначен да осигури изпълнението на мисията на организацията за достигане на нейните цели”. Тя се формулира от висшето ръководство, дава перспектива за цялата организация, има всестранна обосновка за голям период от време и придава обособена индивидуалност на организацията[iv]. Уйлям Кинг и Дейвид Клиланд, в книгата си „Стратегическо планиране и стопанска политика” дефинират, че стратегия е „Общото направление, по което следва да се търси пътят за достигане на целите”.

Стратегическата перспектива на управлението е необходима, независимо дали хоризонтът на управление е реализация на определена икономическа идея или мащабен проект за поколения напред. Главната цел е един лидерски ориентир, според който ръководителите на средно и базово ниво провеждат операциите и тактическите действия и построяват плановете и системите си. Връзката между логиката на управление, от една страна, и хоризонта на управление на организацията, може да се реализира в различни варианти[v] и по различни пътища. Тази постановка показва, че хората, организациите и всеки човек имат възможността да избират, коригират и преосмислят пътя. Например, как да стигнат до Марс, как да използват ядрената енергия, към кои съюзи да гравитират, какъв приоритет да поставят пред образованието и пр.

Дефинирането на целта на всяка организация е най-рисковото начинание поради

много причини, но първата е безпощадното съревнование, което предполага определяне на мястото и поведението и сред останалите системи и конкуренти. Това е сложен процес (според някои непознаваем, „Закон на джунглата“), изискващ решение какви ресурси ще бъдат предоставени на организацията, какви ще бъдат методите, средствата и способите за достигане на целта, критериите за оценка на дейността и мотивацията на служителите. В минимизиран вид стратегията е едно дете, в което се влага всичко най-ценно, но то не постига високи резултати. Напротив, често се оказва, че императори, учени и лидери, които израстват от простолюдието, в недоимък и изпитания, неочаквано остават в историята.

Въпросът за идеологическите и правните основи на стратегиите е вечен. Б. Геков, имайки предвид съвременните теории за организациите, счита, че активният подход към управлението на една система се постига чрез:

- управление на сигурността чрез стратегии и
- управление на сигурността чрез закони[vi].

Така се оформят два големи клона в управлението – на визионери и юристи. Считаме, че при стратегите надделяват идеологиите и религиите, защото те представят бъдещето като голям проект, произтичащ от принципа „каквото Свише, това и на земята“, или съобразно трудовете на големи мислители като Маркс, пълководци като Александър Велики или авантюристи като Хитлер.

Обективни обстоятелства, субективни намерения и възможности

Когато се оформя замисълът за каквато и да било стратегия, учените, управляващите и социумът се сблъскват с множество вътрешносистемни противоречия и външни заплахи: собствена ограничена представа за обективните обстоятелства, липса на причинно-следствена връзка между минало-настояще-бъдеще; разнопосочни и неустойчиви интереси на социалните групи и партии; задкулисни уговорки и стремеж към забогатяване на управляващите. Очевидно, това изкривява рационалните параметри на мисленето и стратегиите прикриват краткосрочни субективни намерения, които са предпоставка за неуспехи или съдбоносни изненади. Примерът с Титаник винаги ще тегне като Дамоклев меч над стратезите. Търсенето на пряк път до Индия и откриването на Америка също е показателен – намеренията са едно, постиженията, съвсем друго. Но този пример ни убеждава, че който търси, той намира. Така, въпреки рисковете, стратегиите могат да се представят като свят в който има всичко, от рационализъм до емоции, от победи до катастрофи. Естествено, митологията винаги витае около големите

проекти. Причината е, че лидерите мечтаят да бъдат обявени за богове. Следователно, съветваме всеки, захванал се със стратегия първо, да прочетете биографиите на римските императори (техните мотиви са разбираеми за европейците) и да опита да разбере логиката на владетелите от Изтока. За съжаление, в нашия доминиран от парите свят, виждаме много посредствени ръководители, подставени лидери, липса на мечти и в резултат - лениви стратегии, които се отхвърлят с лекота от всяко следващо управление. Мандатността може да бъде проблем за големите национални стратегии. От пръв поглед се вижда, че владетелите с голям период на управление остават в историята.

Обективният подход към действително големия философски, социално-икономически, политически и цивилизационен проблем за стратегиите изисква да се каже, че реализацията на каквито и да е цели поражда противоречия, или самите стратегии идват на дневен ред като инструмент за решаване на противоречия. В това отношение има два подхода:

- революционен подход, който се основава на тезата, че "борбата е преобладаващо отношение между противоположностите[vii]". Тя е естествена форма за напредък и движение и може общо да се опише с термина "конкуренция", главна движеща сила на икономиката и предпоставка за войни – инструменти за налагане на силови промени в световния ред. Конкуренцията и войната водят до победа на по-силните, при тях надделява идеята, че „целта оправдава средствата";

- еволюционен подход, който въпреки състезанието, предполага мирно съвместно съществуване между обществените системи (държави, фирми, съюзи). Формите на контакт и развитие тук са диалог, партньорство, предвидимост, толерантност. Тази постановка е за предпочитане, но в света на XXI век, когато 5 – 6 големи световни сили ще делят земната шир и умовете на хората, хармонията ще бъде по-скоро пожелание.

Както и да бъде описван стратегическият процес, в природата и обществото често побеждава по-силният, по-приспособимият и по-хитрият. Тази теза е истинско предизвикателство за демокрацията в Европа на фона на възхождаща Азия. Съревнованието преминава през сложни периоди на сблъсъци и еволюционна подготовка за тях. Историята поне досега показва, че антагонизмите са горивото на промените, докато спокойствието води към упадък. Защото в крайна сметка победи се печелят и стандарти на живот се поддържат от системата, която придобива повече материя (територия и богатства), енергия (енергийни източници, възраждащ се народ и пр.) и познание (научно-технически прогрес), което е перфектно обяснено в трудовете на проф. Цветан Семерджиев и много други учени. Така например, Европа не пожертва

ресурси за съревнование в ракетостроенето и се оказа без сензори в космоса. Естествено, възникващите нови системи са по-агресивни, те се стремят към преразпределяне на света, за което им е необходима голяма икономическа и политическа власт. Тоест, трябва да очакваме, че в многополюсният световен ред на XXI век ще видим агресивни нови сили, реваншисти и завоеватели. По този повод науката не може да подмине общочовешките критерии за успех на всяка стратегия:

- инструменти, с които се постигат целите (насилие-убеждение);

- оценка в скалата - добро-зло, справедливо-несправедливо, красиво-грозно, човешко-нечовешко;

- какъв е крайният резултат за всички – прогрес/регрес.

Трите критерия често не стоят на бюрата на лидерите. Силите, пазещи статуквото и претендентите за водачество имат противоположни ценности. Не забравяме, че ръководителите се базират на правила (закони), а лидерите разчитат както на интуиция, така и предопределение – все рисковани елементи в стратегическото поведение. Промените винаги са свързани с промяна на стратегическите позиции, достъпа до блага и социален статут. Поради това, никоя власт не се дава без борба. Дори в най-хармоничните и монолитните системи има опозиция, което днес наблюдаваме в САЩ, Русия, Турция. Голямата бюрокрация, разнопосочността, примирението, посредствеността и преписвачеството са се конструирали като исторически враг №1 и за Европейския съюз, чиито лидери постоянно поучават всички и рискуват да се самоизолират.

Зад динамичното (и поради това, несигурно) статукво на глобалната, регионалната и националната картина прозират и конфликтите между съюзническите и националните стратегии. България, като малък субект на световната арена, трябва да има предвид, че всяка устойчива държава изхожда от няколко устойчиви и решаващи национални фактора и след това се опира на декларациите на съюзниците. Например, Русия разчита на ресурси и военна мощ, САЩ на управляват чрез долара, Китай и Индия са демографски колоси, в Близкия изток са зависими от петрола, Япония залага на иновации и трудолюбие. Основният ориентир на ЕС – либерализъм и човешки права привлича много привърженици, но монолитността на институциите и силата са подценени[viii]". Едва от 2025 г. Брюксел заговори за „мир чрез сила", което винаги е било максима за всички възхождащи центрове на световна власт.

Заключение

За 35 години преход в България се сътвориха стотици стратегии за различни сектори на стопанството, науката, културата, демографията, противодействието на престъпността и пр. Те не бяха съгласувани с водещите национални интереси, наличните ресурси и управленски възможности. Оказва се, че преходът не свършва, липсват правила и всички национални субекти са разочаровани. Няма обединение, всеки търси егоистичен път към бъдещето с помощта на външни открити или прикрити покровители. Поради това нашите институции и политически ръководители трябва да имат предвид казаното от Р. Даскалов: „Повратните точки на новата ни история неизбежно са водели до написване на нова и пренаписване със задна дата на „фалиралата" външна ориентация."[ix]

Българската наука трябва да е авангард в подготвката за идващите екстремни политически, икономически, климатични и културни събития. Те са моторът на „многополюсния световен ред". През XXI век човечеството ще поиска да бъдат разкрити много тайни – как са конструирани гените ни, какви експерименти са скрили от нас съюзниците, кой е посял злото и доброто, как се инсценират социалните бури, с какви механизми са ограбвани народите и кой стои в мрака на киберпространството[x]. И тези, които пишат и реализират стратегиите ще трябва да отговарят. Няма държава в която да не са падали паметниците на владетели.

Шокът от бъдещето със сигурност има корени в миналото. Историята ще даде ход на съюзи, държави и социални системи, които имат ясни и критични оценки за себе си, за света и ориентири, формиращи идентичност сред върволиците от 10 милиарда. Считаме, че без да научим историческите уроци, бъдещето ще се изплъзне от управлението, човечеството ще потъне в хаос и може да затвори последната страница от историята си. И това не е пресилено – къде са великият Рим, Вавилон, Троя, Третия райх, СССР, Британската империя?

На хоризонта изгряват колосални промени, САЩ предприемат неочакван геополитически курс, Азия набира мощ, Европа остава сама и трескаво търси нови ресурси и пазари. Силата надделява над международното право, природоклиматичните промени променят света. Това е ясен знак, че държавата ще поеме стратегическото управление, а Транснационалните корпорации и възможностите на AI ще бъдат впрегнати за постигане на лидерски позиции в съревнованието за света, без да имат доминираща роля.

Пред нашия народ отново ще бъде поставен въпроса: „Питат ли ме дей Зората?".

На този фон, България се нуждае от нова, обединяваща национална стратегия, която се основава на няколко големи национални ориентири – древното лидерство на българите в Евразия, Кирило-Методиевото дело, Православието, прекрасните природо-климатични условия. Това е повод още един път да напомним, че създаването на национални стратегии не е копиране на чужди политики, нито пропаганда, нито упражнение за посредствени политици, учени, военни и романтици. И най-важното – за да обедини народа, българската стратегия трябва да се напише на български език.

---

i G. Belova, G. Georgieva, Y. Kochev, A. Yankov, and V. Babanov, "COVID-19, INFODEMIC AND CYBER SECURITY", ETR, vol. 5, pp. 57–61, Jun. 2025, doi: 10.17770/etr2025vol5.8479.

ii Вж. Савов, В. Основи на управлението. С., 2000, с.97.

iii Вж. Ангелов, А. Основи на мениджмънта. С., 1998, с.5.

iv Вж. Ангелов, А. Основи на мениджмънта. С., 1998, с. 127-128.

v Иванов, Пенчо. За стратегиите с уважение. Икономически алтернативи, брой 2, 2009.

vi За повече информация вж. Геков, Б. Полицейска стратегия - същност, изграждане, модел. С., 1998. Авторът разглежда активен, реактивен, неактивен и аналитичен подход към сигурността.

vii Вж. Томов, К, Станков, В. Изкуството да живеем ефективно. С., 2000, с.49.

viii Илиев, С. Пактът за миграция като основен инструмент на Европейския съюз при управление на миграцията и предоставяне на закрила. Научно списание „Сигурност и отбрана", НВУ „Васил Левски", 2024, гр. В. Търново, бр. 2. стр. 140 , ISSN 2815-388X.

ix Даскалов, Р. От Стамболов до Живков. Големите спорове за новата българска история. ИК Гутемберг. С., 2009, с. 11.

x Хорозова, В. Индустриалните революции и информационните следствия за сигурността и киберразузнаването. „Диомира", С. ISBN: 978-954-2977-75-9, 2020, с.188.

МЕДИЙНАТА ГРАМОТНОСТ В КОНТЕКСТА НА ЦЕННОСТИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доц. д-р Славянка Ангелова, e-mail: sl.angelova@swu.bg
Гл. ас. д-р Любомира Христова, e-mail: dineva@swu.bg
Катедра „Връзки с обществеността, Правно-исторически факултет,
Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

Резюме: *Епохата на цифровизация, онлайн комуникация, глобално и мигновено разпространение на информация поражда нови предизвикателства пред общността. Едно от тях е медийната грамотност на европейските граждани като бариера срещу дезинформацията, фалшивите новини и манипулацията в медиите, в защита на демократичните ценности.*
Целта на тази статия е да изследва как медийната грамотност се интегрира в политиките на Европейския съюз за формиране на информирано гражданско участие в обществения живот, за гарантиране на свободата на изразяване и за съхраняване на идеята за обединена и солидарна Европа.
Ключови думи: *медийна грамотност, европейски ценности, европейски програми, дигитализация, комуникация.*

MEDIA LITERACY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION VALUES

Assoc. Prof. Slavyanka Angelova, PhD, e-mail: sl.angelova@swu.bg
Chief Assist. Prof. Lyubomira Hristova, PhD, e-mail: dineva@swu.bg
Department of Public Relations, Faculty of Law and History,
South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad

Abstract*: The era of digitalization, online communication, global and instantaneous dissemination of information raises new challenges for the community. One of them is the media literacy of European citizens as a barrier against disinformation, fake news and manipulation in the media, in defense of democratic values.*
The aim of this article is to examine how media literacy is included in European Union policies to shape informed civic participation in public life, to guarantee freedom of expression and to preserve the idea of a united and solidary Europe.
Keywords: *Media literacy, European values, European programs, Digitalization, Communication.*

За медийната грамотност

Широкото използване на информационните и комуникационните технологии в различните направления човешката дейност доведе до дигитализация на обществото като цяло, което наложи нови изискванията към компетентностите на хората за да бъдат успешни професионалисти, пълноценни личности и социално активни граждани в демократичното общество.

В океана от информация едно от важните качества за всеки човек е да може да борави умело с нея като разпознава и анализира критично различните медийни послания, оценява тяхната достоверност. Това умение е прието да се назовава с понятието „медийна грамотност“ (*media literacy*). Терминът възниква през втората половина на XX век. Един от пионерите в тази област е Маршал Маклуън. Неговият труд „*Understanding Media: The extensions of man*“ (1964) променя начина, по който обществото мисли за медиите, разглежда влиянието на медиите върху възприятията на хората и поставя фокус върху характеристиката на медиите като културни продукти, формиращи действителността. Отчитайки важността медиите и тяхната роля в обществените процеси, първоначално във Великобритания, Канада и САЩ, а след това и в други държави се реализира идеята за включване на обучения по медийна грамотност в учебни програми, с цел обучаваните да придобиват умения за откриване на манипулация в медийни текстове и за разграничаване на факт от мнение.

С дигитализацията на обществото, широкото навлизане на мобилните технологии, социалните мрежи и медии фокусът се измества върху уменията за търсене, филтриране и оценка надеждността на онлайн съдържание. Медийната грамотност се интегрира и разглежда в контекста на информационната грамотност и дигиталните умения на гражданите, включвайки и възможността за свободно изразяване на мнение чрез новите медии като форма за демократично участие в обществените процеси. Медийната грамотност се дефинира като съвкупност от „умения, знания и разбиране, които позволяват на гражданите да използват медиите ефективно и безопасно. За да се даде възможност на гражданите да имат достъп до информация и да използват, критично оценяват и създават медийно съдържание отговорно и безопасно, гражданите трябва да притежават задълбочени умения за медийна грамотност.”[1] Това определение подчертава връзката между медийната грамотност и основни демократични принципи, на които е изградена Европа. Тук се акцентира на важността на свободата на изразяване и на критичното възприятие на медиите**,** което е не само част от личната, но и обществената отговорност.

Медийната грамотност е съвкупност от различни знания и умения, към които, според европейския подход, се включват:

- сигурно владеене на съществуващите медии;

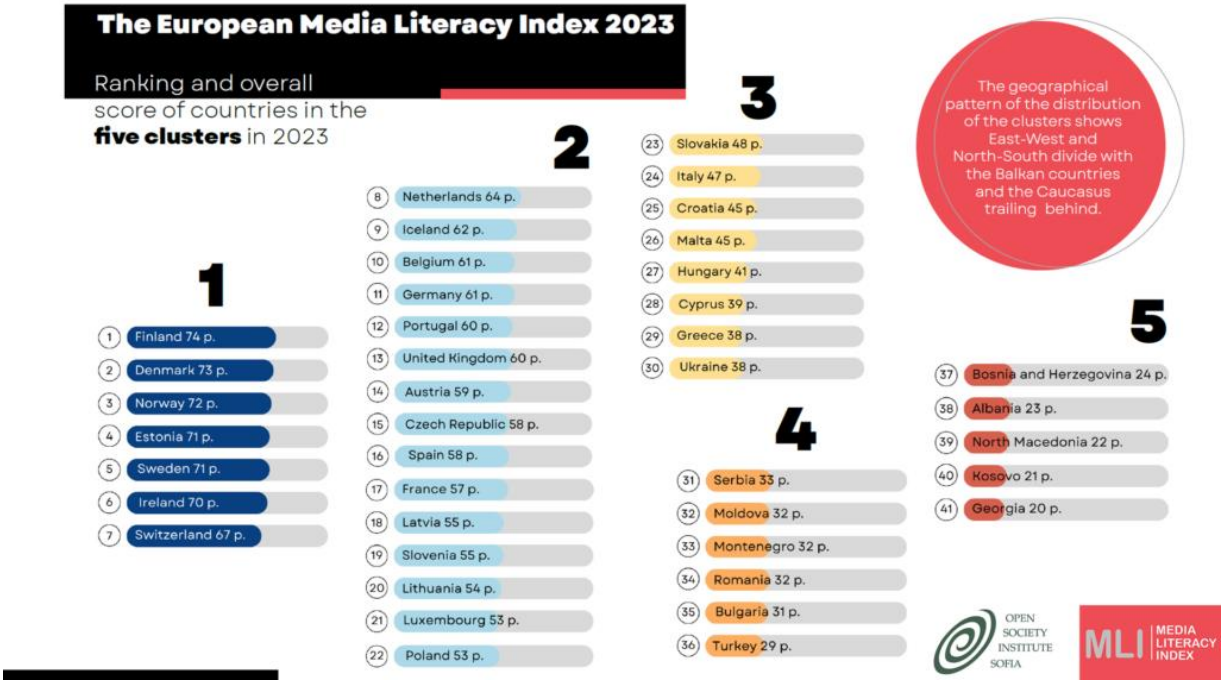
[1] ЕС. Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета. *Официален вестник на Европейския съюз*, L 303/77, 28.11.2018 г. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808 (accessed on May 10, 2025).

- активно използване – тук се включват и онлайн търсачките, участието във виртуални общности и др. за дейности като развлечение и обучение;
- критично отношение, например при оценка на информация и търговско съдържание;
- творческо използване на медиите при създаване и разпространяване на информация и съдържание;
- разбиране на медийната икономика, плурализъм и медийна собственост;
- познаване проблематиката на авторското право[2].

Поради все по-голямата значимост на медийната грамотност, икономическите и политическите вреди, които може да причини невярната или подвеждащата информация, от 2017 година регулярно се провежда европейско проучване „Индекс за медийна грамотност“ сред 35 държави. През 2022 г. е създадена по-широка международна версия, която включва 47 държави, в това число САЩ и Канада. Показателите, които се проследяват са „качество на образованието, свобода на медиите, доверие в хората и използване на нови инструменти за участие“[3]. Различните индикатори имат различна тежест при формиране на крайни резултат. Последното издание от 2023 година отчита доста негативен резултат за България (фиг. 1). Тя е 35-то място от общо 41 европейски държави и последна от страните в ЕС. Още по-тревожен е фактът, че това е с две позиции и четири точки по-надолу от предходната класация.

[2] COM(2007), *A European approach to media literacy in the digital environment*. Brussels, 20.12.2007, p. 4, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0833:FIN:EN:PDF (accessed on May 10, 2025).
[3] Lessenski, M., *How It Started, How It is Going: Media Literacy Index 2022*. Open Society Institute – Sofia, 2022, p. 6-7, https://osis.bg/wp-content/uploads/2022/10/HowItStarted_MediaLiteracyIndex2022_ENG_.pdf (accessed on May 10, 2025).

Фигура 1: Индекс 2023
Източник: https://media-and-learning.eu/files/2023/06/Clusters-FB-1024x576.png



Медийната грамотност като ценност

В работата на европейските институции се наблюдават няколко направления, посветени на различни аспекти на медийната грамотност, които имат общи полета с основни ценности на ЕС. Едно от тях е свързано с идеята за интегриране на медийната грамотност в образователния процес. Десет години са изминали от 2015 г., когато Европейската комисия и министрите на образованието на държавите членки на ЕС приемат Декларация относно популяризирането чрез образование на гражданските и общите ценности – свобода, толерантност и недискриминация. В Декларацията се изтъква значението на медийната грамотност и нейното повишаване с рефлексия върху критичното мислене при използване на интернет и социални медии[4]. За България е важно да отбележим, че през 2018 г. медийната грамотност е включена в Наредбата за гражданско образование.

Друго направление е свързано с разглеждането на медийната грамотност като предпоставка гражданите успешно да реализират възможността за достъп до информация наред с адекватната оценка и използването на съдържание, което циркулира

[4] Европейска комисия. *Преподаване на медийна грамотност и борба с дезинформацията с eTwinning*, стр. 14-15, ISBN 978-92-9484-418-7.

в медийното пространство. Берлинската декларация[5] от 2020 г. има за цел да допринесе за основана на ценности цифрова трансформация. Важно е да откроим, че сред формулираните в нея принципи са социално участие и цифрово включване, наред с овластяване и дигитална грамотност. Тези постановки засилват значението за уверено ориентиране в онлайн средата и за управление на цифровата идентичност – умения, които са присъщи на медийно грамотния човек.

Активизиране на гражданското участие е засилващо значенето си направление, в което изпъква ролята на медийната грамотност. Още в Договора от Лисабон от 2007 г. сред ценностите, които са в основата на ЕС са „…зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека…“[6]. Именно демократичните условия са благоприятна почва за съществуване на медийна екосистема, чрез която да се реализират правото на информиран избор и на гражданско участие в обществено-политически процеси. Тук може да откроим медийната грамотност като инструмент за насърчаване на демократично включване особено сред младежите.

Младите хора са активни онлайн и тяхната чувствителност към информация, свързана с демократичното управление и участие, може да се увеличи благодарение на онлайн достъп до различни информационни ресурси и насърчаване на взаимодействието чрез платформи. Например, организирането на електронното гласуване чрез системата i-Voting, както е приложено в Естония, благодарение на достъп до интернет, потвърждение на самоличността чрез лична карта, мобилна карта или документ за цифрова самоличност[7]. В България се отчита активност на електората на възраст 18-29 г. над средната за страната, но с понижаващи се нива[8]. Изразяването на гражданската воля онлайн може да се улесни и насърчи чрез повишаване на медийната грамотност сред населението.

Следващо важно направление е осъзнаване на отговорността при създаването на съдържание, което може всеки медийно грамотен човек да разпространи, като умело използва и навигира собствени информационни канали в дигиталната среда. Тук темата

---

[5] Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=75984, p. 2-5, (accessed on May 10, 2025).

[6] Договор от Лисабон, Член 1а, стр. 8, https://legislation.apis.bg/doc/383104/0 (accessed on May 10, 2025).

[7] Valimised. *Introduction to i-voting*. https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/introduction-i-voting (accessed on May 10, 2025).

[8] БНР. *Младите българи с по-висока избирателна активност пред останалото население на последните избори*. публикувано на 19.07.2024, https://bnr.bg/sofia/post/102022115/mladite-balgari-s-po-visoka-izbiratelna-aktivnost-pred-ostanaloto-naselenie-na-poslednite-izbori (accessed on May 10, 2025).

за европейските ценности изисква да припомним Хартата на основните права на ЕС, като се позовем на член 11, свързан със свобода на изразяване на мнение и свобода на получаване и разпространяване информация, в което не трябва да има намеса на публични власти[9]. Съвременното дигитално пространство позволява на гражданите да споделят съдържание от трибуната на всеобхватните и достъпни социални медии и мрежи. Медийната грамотност се свързва с отстояване на свободата на изразяване, но още по-категорично в нашето съвремие се налага необходимостта тези свободи да се използват отговорно от всички в обществото. Независимо от източника „фалшивите новини се разпространяват с тревожна скорост и по същество застрашават благосъстоянието на обществото, демокрацията и медиите като цяло“[10]. В този контекст е важна и способността на хората да разпознават и реагират на дезинформация в дигиталното пространство, което гарантира тяхното осъзнато участие в политически дискусии, избори и като цяло в социалните процеси.

Практически измерения

Медийната грамотност на гражданите е един от водещите приоритети в рамките на Европейския съюз. Като такъв е във фокуса на редица директиви и регламенти, европейски и национални програми и инициативи, целящи формирането на единна ангажираща политика в тази насока.

Някои от основните директиви и регламенти, които формират изисквания по отношение развиването на медийната грамотност са:

- Европейски подход към медийната грамотност в цифровата среда (A European approach to media literacy in the digital environment) от 2007, които извежда водещата роля на новите технологии и тяхното интегриране с медиите. В резултат на което като основен фактор от медийната грамотност на гражданите се определя създаването на „по-добри знания и разбиране за това как медиите работят в цифровия свят, кои са новите играчи в медийната икономика и какви нови възможности и предизвикателства може да представи потреблението на цифрови медии“ [11].

[9] ЕС. Харта на основните права на Европейския съюз. *Официален вестник на Европейския съюз*, 26.10.2012 г., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT (accessed on May 10, 2025).
[10] Belova, G., Georgieva, G. *Fake News as a Threat to National Security*. International conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION 24(1):19-22, DOI:10.1515/kbo-2018-0002, p. 21.
[11] COM(2007). *A European approach to media literacy in the digital environment*. Brussels, 20.12.2007, p. 2, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0833:FIN:EN:PDF (accessed on May 10, 2025).

- Директива за аудиовизуалните медийни услуги (Audiovisual Media Services Directive) от 2010 г., която насърчава медийната грамотност като ключов елемент и задължава държавите членки да предприемат мерки за нейното развитие.
- Общ регламент относно защитата на данните (General Data Protection Regulation) от 2016 г. Подпомага информираността на гражданите за събиране, използване и защита на личните им данни.
- Регламент за цифровите услуги (Digital Services Act) от 2022 г., насочен към създаване на по-безопасно цифрово пространство.

Медийната грамотност се превръща във все по-важен компонент от европейските и националните политически програми в медийния и комуникационния сектор. Провеждат се редица инициативи в посока на достигане на по-високи нива на медийна грамотност сред различни групи от европейските граждани. В политиките на ЕС се наблюдава „решителност за справяне с проблемите на киберпространството във всички области на политиката, включително опровергаване на дезинформацията чрез стратегическа комуникация“[12]. Сред основните приоритети са защита на децата от онлайн рискове, ограничаване на незаконно съдържание, противодействие на фалшиви нови и дезинформация на потребителите, формиране на критично мислене и безопасно използване на интернет. Някои от най-емблематичните са описани в таблица 1.

[12] Здравкова, Ев. *Медии и национална сигурност*. АИ „За буквите – О писменехъ“, 2022, стр. 83, ISBN 978-619-185-564-3.

Таблица 1: Европейски инициативи за повишаване на медийната грамотност на гражданите

Инициатива	***Основна цел***	***Целева група***	***Формат***
European Media Literacy Week (ежегодно)	Повишаване на информираността и критичното мислене	Граждани, ученици, учители, журналисти	Уъркшопи и кампании в целия ЕС
Media Literacy for All	Обучение на уязвими групи за разпознаване на дезинформация	Възрастни хора, младежи от малцинства	Безплатни обучителни ресурси и онлайн игри
EDMO (European Digital Media Observatory)	Борба с дезинформацията	Изследователи, журналисти, граждани	Факт-чекинг и изследвания
eTwinning проекти	Развитие на медийна грамотност чрез съвместни ученически проекти	Ученици и учители	Проектна дейност
ALL DIGITAL Week (ежегодно)	Подобряване на цифрови и медийни умения	Граждани от всички възрасти	Обучителни програми в училища, библиотеки и онлайн платформи

Медийната грамотност е ключова компетентност за европейските граждани в XXI в., която им позволява да взимат информирани решения, да правят свободен избор и да участват активно в обществения живот. За да бъдат ефективни инициативите за създаване на високо ниво на медийна грамотност, е необходимо те да са насочени към различни възрастови групи, да са адаптирани към характеристиките и особеностите на конкретната аудитория, да включват интерактивни методи на обучение и комуникация и не на последно място да се реализират в сътрудничество в между различни организации.

Заключение

Спецификите на цифровизацията като социален феномен са свързани с преобразуване на начина, по който взаимодействат управляващи и управлявани, и засилване на промените в динамиката на общуване между гражданите и институциите.

Познанията на гражданите за медиите са важни, защото чрез тях се информират за политическите и икономическите процеси, формират виждания и нагласи, опознават по-добре света. Повишаване нивото на медийна грамотност сред различни групи от населението ще го направи по-чувствително към фалшиви новини и по-уверено в процесите, свързани с подбор на информационни източници, тяхното съпоставяне и критично възприемане на предлаганото съдържание.

Посочените примери за реализирани инициативи доказват, че политиките на ЕС за медийната грамотност не са само теоретични постановки, но са интегрирани в реални дейности, които утвърждават неговите основни ценности като демокрация**,** солидарност**,** защита на правата на човека и свобода на изразяване.

Библиография:

1. БНР. *Младите българи с по-висока избирателна активност пред останалото население на последните избори*. публикувано на 19.07.2024, https://bnr.bg/sofia/post/102022115/mladite-balgari-s-po-visoka-izbiratelna-aktivnost-pred-ostanaloto-naselenie-na-poslednite-izbori (accessed on May 10, 2025).
2. Договор от Лисабон, Член 1а, стр. 8, https://legislation.apis.bg/doc/383104/0 (accessed on May 10, 2025).
3. Европейска комисия. *Преподаване на медийна грамотност и борба с дезинформацията с eTwinning*. ISBN 978-92-9484-418-7.
4. ЕС. Директива (ЕС) 2018/1808 на европейския парламент и на съвета. *Официален вестник на Европейския съюз*, L 303/77, 28.11.2018 г. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808 (accessed on May 10, 2025).
5. ЕС. Харта на основните права на Европейския съюз. *Официален вестник на Европейския съюз*, 26.10.2012 г., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT (accessed on May 10, 2025).
6. Здравкова, Ев. *Медии и национална сигурност*. АИ „За буквите – О писменехь“, 2022, ISBN 978-619-185-564-3.
7. Belova, G., Georgieva, G. Fake News as a Threat to National Security. *International conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION* 24(1):19-22, DOI:10.1515/kbo-2018-0002, p. 21.
8. Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=75984, (accessed on May 10, 2025).
9. COM(2007), A European approach to media literacy in the digital environment. Brussels, 20.12.2007, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0833:FIN:EN:PDF (accessed on May 10, 2025).
10. Lessenski, M., *How It Started, How It is Going: Media Literacy Index 2022*. Open Society Institute – Sofia, 2022, p. 6-7, https://osis.bg/wp-content/uploads/2022/10/HowItStarted_MediaLiteracyIndex2022_ENG_.pdf (accessed on May 10, 2025).

11. Valimised. *Introduction to i-voting*. https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/introduction-i-voting (accessed on May 10, 2025).

НЯКОИ КОНСТИТУЦИОННОПРАВНИ АСПЕКТИ НА МАШИННОТО ГЛАСУВАНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Докторант Ивилина Алексиева-Робинсън, катедра „Публичноправни науки“, „Правно-исторически факултет“, Югозападен университет „Неофит Рилски“, ел. поща: ivilina_alexieva@hotmail.com

Резюме: *Докладът изследва съответствието на нормативната уредба на машинното гласуване с конституционните принципи на избирателното право. Той представя конституционните и международноправни принципи на избирателното право и международните стандарти за прилагането им при машинното гласуване. Прави обзор на машинното гласуване в Европейския съюз и анализира в детайли уредбата на машинното гласуване в България и нейното съответствие с международните стандарти. Също така, докладът представя дискусионни въпроси, свързани с фундаменталните принципи на избирателното право и международните стандарти за машинно гласуване, които да бъдат взети предвид при регламентирането на машинно гласуване в бъдеще.*
Ключови думи: *избирателно право, избирателни принципи, електронно гласуване, машинно гласуване, международни стандарти в изборите.*

SOME CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF MACHINE VOTING IN THE EUROPEAN UNION

Ivilina Aleksieva-Robinson, PhD Student, Department of Public Law, Faculty of Law and History, South-West University "Neofit Rilski", e-mail: ivilina_alexieva@hotmail.com

Abstract: *The report examines the compliance of the machine voting legal framework with the constitutional electoral principles. It presents the constitutional and international electoral principles and international standards for their application to machine voting. It reviews machine voting in the European Union and analyzes in detail the machine voting regulation in Bulgaria and its compliance with international standards. The report also presents controversial issues related to the fundamental electoral principles and international standards, which should be taken into account when regulating machine voting in the future.*
Keywords: *electoral law, electoral principles, electronic voting, machine voting, international standards in elections.*

I. Въведение.

През последните десетилетия новите технологии претърпяха главоломно развитие и се инкорпорираха в почти всички сфери на личния и на обществения живот, включително и свързаните с демократичното управление. Изборните процеси, традиционно основани на консервативните принципи на ръчно гласуване с хартиени бюлетини и ръчно преброяване на гласовете, започнаха постепенно да се адаптират към иновации като електронно гласуване[1] в различните му видове според използваната

[1] Под електронно гласуване в настоящия доклад се разбира гласуването и/или отчитането на резултата посредством използването на нови технологии. Някои автори разделят електронното гласуване (e-voting)

технология (машини, оптични скенери, цифрови химикалки, интернет гласуване). Нещо повече, противно на битуващите в обществото схващания, данните сочат, че машинно гласуване е нормативно уредено и прилагано на практика още в средата на миналия век в страни от Западна Европа. В крак с технологичното развитие Европейският съюз (ЕС), Съветът на Европа (СЕ) и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) приеха редица актове с нормативен и с препоръчителен характер, регулиращи внедряването и използването на новите технологии, включително в изборния процес. В същото време се наблюдава тенденция редица европейски държави, макар и да използват новите технологии в организацията на избори, да се въздържат от въвеждане на електронно гласуване, а други, при които е гласувано с машини в миналото, да се отказват от този способ на гласуване и да се връщат към традиционния начин – „pen and paper", т.е. гласуване с хартиени бюлетини.

Тези две противоположни по своя характер тенденции заслужават внимание. Наред с другите въпроси, те повдигат и въпроса дали и до каква степен нормативната уредба на машинно гласуване е в състояние да гарантира прилагането на основните конституционно закрепени в отделните държави членки на ЕС и международно признати принципи на избирателното право – всеобщо, равно и пряко избирателно право, свобода и тайна на гласуването[2], и свързаното с това право позитивно задължение на държавите да осигурят условия за ефективното упражняване на активното избирателно право и произвеждането на законосъобразни, свободни и честни избори.

II. Принципи на избирателното право и гаранции за тяхното прилагане при машинното гласуване.

1. Принципи на избирателното право.

В основата на всяка демократична конституция в ЕС са залегнали в съвкупност или частично фундаменталните принципи на избирателното право[3]: всеобщност, равенство, пряко гласоподаване, свобода на гласуване[4], тайна на вота. Тези принципи са

от интернет гласуването (i-voting). Такова разделение не се извършва в актовете на Европейския съюз, Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

[2] Принцип на обективното избирателно право е и периодичното произвеждане на избори, но доколкото той няма връзка с машинното гласуване, не е обект на изследване в този доклад.

[3] Например: чл. 61, чл. 62, чл. 116 и чл. 162 от Конституцията на Белгия, чл. 10 и чл. 42 от Конституцията на Република България, чл. 20, ал. 2, чл. 28, ал. 1 и чл. 38, ал. 1 от Основния закон на Федерална Република Германия, чл. 3, ал. 3 и чл. 24, ал. 3 от Конституцията на Франция, чл. 4, чл. 53 и чл. 54 от Конституцията на Кралство Нидерландия и др.

[4] Чл. 10 от Конституцията на Република България не включва принципа на свободно избирателно право.

обект и на международноправно признание и защита. Така например чл. 21, т. 3 от Всеобщата декларация за правата на човека определя, че *„волята на народа трябва да бъде основата на властта на правителството. Тази воля трябва да се изразява чрез периодични и действителни избори, при всеобщо, равно и тайно гласуване или чрез равностойна процедура, осигуряваща свобода на гласуването.“*. Според чл. 25, б. „б“ от Международния пакт за граждански и политически права всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация и без неоснователни ограничения „*да гласува и да бъде избиран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите“*. Разпоредбата на чл. 3 от Протокол No. 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, ратифициран от държавите членки на Европейския съюз, гласи: *„Високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване, и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“*. Съгласно чл. 223, ал. 1, изр. 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз „*Европейският парламент изготвя предложение за установяване на необходимите разпоредби за избиране на неговите членове чрез всеобщо пряко избирателно право, съгласно уеднаквена процедура във всички държави членки или в съответствие с принципите, общи за всички държави членки“*. Всеки гражданин на ЕС има право да избира и да бъде избиран в изборите за Европейския парламент и в общински избори в държавата членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава, а членовете на Европейския парламент се избират чрез всеобщо, пряко, свободно и тайно гласуване, според чл. 39 и чл. 40 от Хартата на основните права на ЕС. Принципите на избирателното право са посочени и в чл. 3, т. 2 от Европейската харта за местно самоуправление и др. Международноправна защита на избирателното право на лицата с увреждания се предоставя с чл. 29 на Конвенцията на Организацията на обединените нации (ООН) за правата на хората с увреждания, с който се създават задължения за държавите страни по конвенцията да създадат гаранции за участие на хората с увреждания в политическия и обществения живот, включително правото им да избират и да бъдат избирани.

Принципите на избирателното право са нееднократно прокламирани и в редица документи на ЕС, като например Законодателна резолюция на Европейския парламент от 3 май 2022 г. относно предложението за регламент на Съвета за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори и за отмяна на Решение на Съвета

(76/787/ЕОВС, ЕИО, Евратом) и на Акта за избиране на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, приложен към това решение (2020/2220(INL) — 2022/0902(APP))[5], Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2015 г. относно реформата на избирателното право на Европейския съюз (2015/2035(INL)), Европейски парламент (2017/C 366/02)[6], Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 г. относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза и засилването на европейския характер и на ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент[7] и др.

Съдържанието на посочените фундаментални принципи е подробно изследвано и разяснено в конституционната практика и в научната литература[8]. Кодексът за добри практики по изборни въпроси[9], приет от Комисията за демокрация чрез право (Венецианската комисия) към СЕ, който, макар и с препоръчителен характер, въвежда основните международни стандарти в Европа за организация и произвеждане на избори, също предлага определения на съдържанието на избирателните принципи. Общото описание на съдържанието на избирателните принципи е следното: а) „всеобщо избирателно право“ е възможността всички физически лица, отговарящи на определени условия[10] да избират и да бъдат избирани; б) „равно избирателно право“ е равенство в гласовете (всеки избирател има един глас, а при възможност за повече гласове всички избиратели имат равен брой гласове), като гласът на всеки избирател е равен по тежест на гласа на всеки друг избирател, както и равенство на възможностите на регистрираните за участие в изборите партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати; в) „свободно избирателно право“ е свободата на избирателите самостоятелно да формират мнение и да го изразят чрез гласуване (без оказване на натиск, принуда или друго неправомерно въздействие); г) „тайно гласуване“ е запазване на анонимността на вота на избирателя и д) „пряко избирателно право“ е пряко, неопосредено гласуване от избирателя.

---

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52022AP0129 (accessed on July 30, 2025).
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015IP0395 (accessed on July 30, 2025).
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829 (посетен на 30 юли 2025).
[8] Вж. Близнашки, Г. *Избирателна система на Република България*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски, София, 2020, ISBN 97-954-07-5090-3. Друмева, Е. *Конституционно право*. Издателство Сиела, София, 2025, с. 284-29, ISBN 978-954-28-5017-5 и др.
[9] Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 51 st and 52 nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002), https://rm.coe.int/090000168092af01 (accessed on July 30, 2025).
[10] Например: минимална възраст, дееспособност, липса на осъдителна присъда, националност, местоживеене, изисквания за продължителност на пребиваване и др.

За да бъде ефективно упражнено субективното избирателно право, Кодексът за добри практики по изборни въпроси въвежда необходими условия: върховенство на закона, зачитане на основните права, стабилност на избирателното право и ефективни процедурни гаранции, като организиране на изборите от независим орган, ефективно обучение на избирателните комисии, възможност за националните и международни наблюдатели да наблюдават всички етапи на изборния процес и ефективна система за обжалване. Обяснителният доклад към Кодекса за добри практики по изборни въпроси обръща специално внимание на прозрачността на преброяването на гласовете и осигурената възможност за наблюдение на този процес от наблюдатели.

Основните принципи на избирателното право и тяхното съдържание са потвърдени и в редица решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), който нееднократно е посочвал, че избирателното право трябва да бъде ефективно упражнявано. Следва да се отбележи делото Топлак и Мрак срещу Словения (2008)[11], в което ЕСПЧ потвърждава, че на хората с увреждания трябва да се осигури достъпно и тайно гласуване, като тайната на гласуване е от съществено значение. Делото е важно и с оглед на това, че разглежда и (не)осигуряването на възможност за машинно гласуване на хора с увреждания.

2. Машинно гласуване и гаранции за прилагане на принципите на избирателното право. Международни стандарти.

Принципите на избирателното право следва в пълнота да бъдат гарантирани при уредбата на машинното гласуване. В противен случай би се накърнила демократичната същност на изборите, което би довело до съществени негативни последици върху целия демократичен процес. Законодателството трябва да осигури прилагането на машинно гласуване да отговаря на същите високи стандарти, които се прилагат при гласуването и отчитането на гласовете с хартиени бюлетини. Това се подчертава и в „Сборник с информация за електронното гласуване и други ИКТ[12] практики“ на Европейската комисия (ЕК), като се посочва, че при прилагане на методи за електронно гласуване следва да се създадат „*необходимите гаранции ..., които напълно зачитат*

[11] Case of Yomak and Sadak v Turkey, European Court for Human Rights, 2008, https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-87363%22]} (accessed on July 30, 2025).
[12] ИКТ – информационни и комуникационни технологии.

демократичните стандарти и основните права"[13]. Нещо повече, тези принципи следва да се развият нормативно по подходящ начин, съответстващ на особеностите на машинното гласуване, както и да се създадат специални правила за преодоляване на специфичните рискове, свързани с неговото използване.

Стъпка за въвеждане на стандарти относно електронното, в частност машинното гласуване се прави през 2002 г. с Кодекса за добри практики по изборни въпроси, т. 3.2, б. „iv", който очертава кръг от изисквания, гарантиращи упражняване на свободно избирателно право при електронно гласуване и осигуряване на неговата безопасност, надеждност и прозрачност. Трябва да се отбележи, че Кодексът за добри практики по изборни въпроси е насочен преди всичко към създаване на стандарти за организацията и произвеждането на избори по традиционния начин – ръчно и с хартиени бюлетини. В Обяснителния доклад към него изрично се посочва, че електронното гласуване се прилага в „някои държави". В този смисъл текстовете за електронно гласуване се явяват допълнителни, а не основни за кодекса.

В отговор на възникналата необходимост, свързана с навлизащите нови технологии, СЕ превежда конституционните принципи на избирателното право на „технически език" и през 2004 г. приема Препоръка Rec (2004)11 относно правните, оперативните и техническите стандарти за електронно гласуване. След преглед на стандартите, през 2017 г. те са актуализирани и е приета Препоръка CM/Rec(2017)5 на Съвета на Европа относно стандартите за електронно гласуване[14], която отменя препоръката от 2004 г.[15]

Препоръка CM/Rec(2017)5 на СЕ относно стандартите за електронно гласуване[16] е водещият документ в сила към днешна дата, който определя стандартите за въвеждането и прилагането на всички видове електронно гласуване. И този документ е с препоръчителен характер, но държавите членки на СЕ[17] са декларирали своя ангажимент за спазване на заложените стандарти. Важно е да се подчертае, че Препоръката не налага

---

[13] European Commission, *Compendium of e-voting and other ICT practices*, Non-Paper from the Commission services, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, p. 4, ISBN 978-92-68-09554-6. https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/compendium.pdf (accessed on July 30, 2025).

[14] CM/Rec(2017)5 - Recommendation of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680726f6f%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} (accessed on July 30, 2025).

[15] Изработването и приемането на двете препоръки е описано от Грегор Венда, участник в процесите. Вж. Wenda, G. *International organizations and new voting technologies in the electoral field, New Voting Technologies and Elections in Federal and Regional States in Practice*, University of Zurich, 2016, p. 93–110.

[16] По-нататък в текста ще бъде отбелязвана като Препоръката.

[17] Всички държави членки на Европейския съюз са членове и на Съвета на Европа.

на държавите членки на СЕ да използват електронно гласуване. Тя е насочена към хармонизиране на стандартите тогава, когато се прилага електронно гласуване. Препоръката се приема като минимални стандарти, на които електронното гласуване трябва да отговаря. Държавите могат да прилагат по-високи стандарти съобразно своето суверенно решение.

Съветът на Европа изхожда от разбирането, че демокрацията е немислима без избори, произвеждани в съответствие с основните демократични принципи, които представляват специфичен аспект на „европейското конституционно наследство“, а именно - „европейско избирателно наследство“. В преамбюла на Препоръката, като се подчертава, че всички способи за гласуване, включително и електронното гласуване, трябва да отговарят на принципите на демократичните избори, се посочват и някои от основните цели на въвеждането на електронно гласуване, като улесняване на гласуването, разширяване достъпа до гласуване на хора с увреждания, увеличаване на избирателната активност, намаляване разходите за произвеждане на избори, надеждно и по-бързо предоставяне на резултатите от гласуването, привеждане на гласуването в съответствие с новите развития в обществото и с нарастващото използване на нови технологии и др. Също така, в преамбюла се посочва, че общественото доверие в органите, отговорни за изборите, е предпоставка за въвеждане на електронно гласуване. Отчитайки бързината на технологичните промени, Препоръката насочва към управление по подходящ начин на новите рискове през всички етапи на въвеждане и експлоатация на системите за електронно гласуване[18], за да не се подкопаят основните изборни принципи, като се извършва постоянно наблюдение за евентуално възникване на нови рискове[19].

Приложение I към Препоръката въвежда 49 стандарта, на които да отговаря електронното гласуване, с които се създават гаранции за принципите на избирателното право, въвеждат се регулаторни и организационни изисквания, както и изисквания за прозрачност и наблюдение, отчетност, надеждност и сигурност на системата за

[18] По дефиниция на Препоръката системата за електронно гласуване включва хардуера, софтуера и процесите, които позволяват на избирателите да гласуват по електронен път на избори.
[19] Същото се посочва и в т.21 на Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 г. относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза и засилването на европейския характер и на ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент.

електронно гласуване. Стандартите, заедно с Обяснителния доклад[20] към тях и Наръчника за прилагането им[21], могат да бъдат обобщени по следния начин:

За да се гарантира *принципът на всеобщо избирателно право*, електронното гласуване трябва да бъде лесно и разбираемо за всички избиратели, включително лица с различни ограничения поради възраст, начин на живот, увреждане и др. На хората с увреждания следва да се осигури възможност да упражнят правото си на глас самостоятелно. Целта е чрез електронното гласуване „*да се увеличи максимално потенциалът за достъпност*“. В тази връзка в Наръчника за прилагане на Препоръката се препоръчва да се поддържа и алтернативен на електронното гласуване способ на гласуване.

Прилагането на принципа на *равно избирателно право* следва да се гарантира чрез софтуерни и технически средства. Следва да се създадат гаранции, че гласовете са подадени от избирателите, че те са записани правилно, съхранени са и са включени в крайния резултат така, както са подадени. Принципът се изразява и в равенство на информацията, която избирателят получава при гласуване с хартиена бюлетина и с електронна бюлетина при едновременно използване на двата способа на гласуване, както и в равенство на съдържанието на хартиената бюлетина и на електронната бюлетина и еднакъв начин на показване на информацията върху бюлетината, *„доколкото това е възможно*“. При едновременно използване на двата способа на гласуване равенството се осигурява и чрез надежден метод за сумиране на всички гласове.

Свободното избирателно право според Препоръката трябва да се упражнява без външен натиск (принуда) и се гарантира чрез изисквания към дизайна на системата за електронно гласуване, така че да не се влияе при формиране волята на избирателя; осигуряване функционална възможност за потвърждение на волята на избирателя в края на процеса на гласуване преди приключване на гласуването; осигуряване на идентична на гласуването с хартиени бюлетини възможност да не се изрази вот за никого; създаване на достатъчно защити срещу манипулация на вота, както и механизъм за установяване на евентуална манипулация и процедура как се действа в този случай; осигуряване на

[20] Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting, Council of Europe. https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%22090000168071bc84%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} (accessed on July 30, 2025).

[21] Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022. https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} (accessed on July 30, 2025).

възможност избирателят да провери дали вотът му е въведен в електронната кутия без промяна; възможност на системата да предостави убедителни доказателства, че всеки глас е включен точно в изборния резултат (както и че няма „привнесени отвън“ гласове), като доказателствата да могат да бъдат проверени чрез средства, независими от самата система.

Принципът на *тайното избирателно право* следва да се гарантира чрез технически и оперативни мерки за осигуряване анонимност на вота[22], както и анонимност (заличаване от системата) на всички предходни гласувания преди потвърждаване на крайния вот; процедурата по гласуване да не допуска в избирателя да остане доказателство за съдържанието на подадения вот и системата да не предоставя информация за резултати от гласуването до приключване на гласуването. Методът за сумиране на резултата трябва да съдържа технически и процедурни гаранции за запазване тайната вота и е необходимо наличието на специални правила за отчитащите изборния резултат в случай на много малък брой електронни гласове или гласове с хартиена бюлетина, при който съществува риск от разкриване на гласа. За системите за електронно гласуване, включващи и регистър на избирателите, се препоръчва въвеждане на специфични мерки за защита на личните данни.

Принципът на *прякото избирателно право*, макар и да не е изрично формулиран в Препоръката, се гарантира с мерки, свързани с проверка и допускане до гласуване само на избиратели, точен запис на техния вот и точно преброяване на подадените гласове, както и мерки срещу неправомерно външно въздействие (включване в избирателната кутия на гласове от неучаствали в изборите избиратели или от лица без право на глас).

Препоръката въвежда *регулаторни и организационни изисквания*, а именно - постепенно и поетапно въвеждане на електронното гласуване; достатъчност на нормативната уредба на електронното гласуване, за да се гарантират фундаменталните избирателни принципи; съдебен контрол върху електронното гласуване, който позволява да се оспорва методът, използван за електронно гласуване, както и внедряването на метода. Изисква се ясно регламентиране на отговорностите на всички страни, участващи в подготовката и реализацията на електронното гласуване. Органът за управление на избори (ОУИ) трябва да има ефективен контрол върху системата за електронно гласуване и да носи цялостна отговорност за организацията и провеждането на електронното

[22]Например криптиране, смесване на гласовете в електронната кутия, така че да не се позволи възстановяване на реда, в който гласовете са подадени и др.

гласуване. Във връзка с отношенията на ОУИ с доставчика[23] се изразява опасение ОУИ да не *„бъде прекалено зависим само от няколко доставчици, защото това може да доведе до обвързване с конкретен доставчик“*. Подчертава се, че законовите задължения на органа, отговорен за произвеждането на изборите, не трябва да се възлагат на външни изпълнители.

Съществени са препоръките за осигуряване на *прозрачност и наблюдение* на електронното гласуване. Част от мерките са насочени към *широката общественост* – с цел създаване на обществено доверие обществото трябва да е информирано достатъчно време преди изборите за процедурата за гласуване, за всички процедури, свързани с организацията на електронното гласуване и за начина на функциониране на системата, за да се убеди, че тя функционира правилно, като се осигури възможност за проверка на функционалността ѝ. Подчертава се, че при електронното гласуване изборният процес трябва да остане разбираем за неексперти, в противен случай се рискува да се наруши правото на обществеността да разбира и да се доверява на изборите. На следващо място, изисква се *осигуряване на публичност на компонентите на системата за електронно гласуване* и *оценка и сертифициране на системата от независим орган* с описание на обхвата на проверката. Оценката на системата предвижда както оценка на хардуера и софтуера, така и на процедурите, организацията на процесите и ангажираните физически лица, за да се провери дали са подходящи за изпълнението на определените задачи. Също така, изисква се осигуряване на възможност за *ефективно наблюдение на всеки етап от изборния процес* от политическите партии, техните кандидати, застъпници и представители, национални и международни наблюдатели, включително достъп до документацията за електронното гласуване, софтуерна информация, достъп до и проверка на сертифицирани устройства и до резултатите от извършения одит. Като особено важен етап от изборния процес се определя преброяването на гласовете и свързаната с него възможност за проверка на точността на преброяването от наблюдателите. Не на последно място, препоръчва се да се използват *отворени стандарти*, за да се осигури *оперативна съвместимост* на различните системи за електронно гласуване, което би осигурило възможност *да се използват услуги от различни доставчици*.

[23] „Доставчик“ е международно утвърдено наименование на изпълнителя по договор за обществена поръчка, който осигурява оборудването и/или извършва дейности, свързани с обезпечаване на машинното гласуване.

Стандартите за *отчетност* включват разработените *технически и сертификационни изисквания* да гарантират спазването на основните демократични принципи; системата да подлежи на *тестване и сертифициране* от независим орган както преди въвеждането ѝ, така и на подходящи интервали след това, особено след извършване на съществени промени в нея; сертификатът да включва и предпазни мерки за предотвратяване на умишлено или по небрежност изменение в системата след сертифицирането ѝ, като процесът на оценка и резултатът трябва да са прозрачни и възпроизводими за трети страни. Въвежда се, също така, *задължителен и всеобхватен одит* на системата, който да установява потенциални проблеми и заплахи като евентуални атаки срещу нея. Одит следва да се извършва върху всеки основен компонент, особено по отношение гласуването и преброяването на гласовете, и на различни нива: логическо или как функционира системата, приложно с възможност за реконструкция на работата ѝ и техническо, което предоставя информация за дейностите, които използваната инфраструктура поддържа. Системата за одит следва да може да гарантира, че няма загубени автентични гласове, няма гласове, които са неотчетени и няма привнесени гласове. Самата система за одит трябва да бъде защитена от атаки, целящи да повредят, променят или загубят гласове. Одитът, също така, включва и наличните сценарии за бързо реагиране при възникнал проблем.

Последната група стандарти са насочени към осигуряване на *надеждност и сигурност на системата за електронно гласуване.* ОУИ следва да *носи отговорност* за наличността, надеждността, използваемостта и сигурността на системата за електронно гласуване. Подчертава се, че тази отговорност не може да бъде делегирана на доставчика. Посочва се необходимостта от *специални правила относно лицата с достъп до системата* за електронно гласуване – ясна регламентация на изискванията за квалификация, наемане, обхват на дейността, правила за сигурност на дейността, работна процедура, възможност за проверка на всяко действие на едно лице чрез физическото присъствие на две или повече лица. Отново се поставя акцент върху *проверките на системата* – сертификация преди произвеждане на избори, редовна актуализация и евентуални корекции на софтуера и тяхното сертифициране, публикуване на резултатите от сертифицирането, както и публикуване на точни, пълни и актуални описания на хардуерните и софтуерните компоненти. Представят се изискванията към *функционалността* на системата и нейното съответствие с избирателните принципи. Обръща се внимание на *евентуални инциденти със системата*, процедурата по тяхното докладване, предприемане на необходимите мерки и точно информиране на

заинтересованите страни. Въвежда се изискване системата за електронно гласуване да може да идентифицира гласовете, засегнати от нередност, като се уредят мерки за действие в този случай и се информират заинтересованите страни.

Извън описаните стандарти за електронно гласуване, в последните години ЕС и СЕ приемат редица нормативни актове в областта на новите технологии, киберсигурността, защитата на личните данни[24], които следва да бъдат прилагани съответно и при разработването, внедряването и използването на системи за електронно гласуване и които имат отношение към създаването на надеждни и сигурни системи за гласуване и защита правата на гражданите. Още повече на брой са актовете с ненормативен характер[25], които съдържат ценни съвети за въвеждане и реализация на електронно гласуване.

III. Машинно гласуване в ЕС.

1. Общ преглед на машинното гласуване в ЕС.

Към днешна дата машинно гласуване се прилага в три държави членки на ЕС – Белгия, България и Франция. Научната литература и провеждани проучвания предоставят обстойна информация по отношение на машинното гласуване в Белгия и Франция.

В „Сборник с информация за електронното гласуване и други ИКТ практики“ на ЕК се предоставя детайлна информация за машинното гласуване в Белгия[26]: история на въвеждането му, описание на гласуването, нормативна база, описание на използваната технология, тестване, функционални и оперативни характеристики на системата, публична кампания, достъпност на хората с увреждания, защита на личните данни,

[24] Например Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО, Конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство (ETS № 185), Конвенция за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни (ETS № 108), Допълнителен протокол към Конвенцията за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни относно надзорните органи и трансграничните потоци от данни (ETS № 181) и др.

[25] Препоръки на Комитета на министрите относно електронното управление и електронната демокрация, Наръчник за електронно гласуване на Съвета на Европа „Ключови стъпки в прилагането на електронни избори“ (2010 г.), Доклад за съвместимостта на дистанционното и електронното гласуване със стандартите на Съвета на Европа, изработен от Венецианската комисия (2004 г.), Насоки за сертифициране на системи за електронно гласуване на Съвета на Европа (2011 г.), Насоки за прозрачност на изборите с възможност за електронни избори на Съвета на Европа (2011 г.), Наръчник за наблюдение на новите изборни технологии на ОССЕ/ БДИПЧ (2013), Документ за Алтернативни методи и способи за гласуване на ОССЕ/БДИПЧ (2020 г.) и др.

[26] European Commission, *Compendium of e-voting …*, p. 11–16.

заплахи и уязвимости и мерки за минимизирането им. В сборника се посочва, че машинно гласуване в Белгия понастоящем се използва в 159 фламандски и 9 немскоговорящи общини, както и в Брюксел – това е малък брой от всички 589 общини в страната. Машинното гласуване в Белгия не е безпроблемно. Изследване на Р. Дандой[27], което също предоставя обстойна информация за гласуването в страната, представя и четири възникнали при машинното гласуване проблема[28], които застрашават фундаменталните избирателни принципи. Ето защо, както представя авторът, в общини в региона Валония е взето решение за отмяна на електронното гласуване, като мотивите са липсата на възможност избирателят да упражни ефективен контрол върху своя вот и по-общо – липса на демократичен контрол, защото избирателите трябва да разчитат на експерти, които да гарантират правилното функциониране на софтуера и на машините. За това са твърде критични и някои от позициите на основните политически партии в Белгия[29]. Друго изследване на Дандой оборва и една от основните цели на въвеждане на машинното гласуване – повишаване на избирателната активност, като показва тъкмо обратното – отрицателно въздействие върху избирателната активност[30]. Автори от Лондонското училище по икономика (LSE) в свое изследване[31], възложено от ЕК, също се спират на проблемите с машинното гласуване през 2014 г., довели до забавяне с над 10 дни обявяването на резултатите, както и проблемите през 2012 г., описани от Дандой. Изследването разглежда и неподходящо решение на ОУИ, водещо до разкриване тайната

[27] Dandoy, R. *Electronic Voting in Practice: Comparative Insights from Four Countries Australia, Belgium, France and Paraguay*, Association of World Election Bodies, 2024, p. 28, 30 - 34, 39, ISBN: 979-11-990748-0-4 (Online version). file:///D:/Downloads/Electronic_Voting_in_Practice_Comparativ.pdf (accessed on July 30, 2025).

[28] През 2003 г. в община Схарбек един от кандидатите получава (неправомерно) повече от 4000 допълнителни преференциални гласа. През 2004 г. в община Антверпен дефектна дискета създава грешки при броенето на резултатите от изборите за Европейски парламент. През 2014 г. поради програмна грешка в софтуера, използван в 39 валонски и 17 брюкселски общини, не са записани гласовете на 2250 избиратели, които са променили волята си по време на гласуването. През 2018 г. в община Сен Жос тен Нуде, Брюксел и шест фламандски общини се е наложило да се извърши повторно преброяване на хартиените протоколи поради софтуерни проблеми, водещи до неточни резултати.

[29] Измежду критиките могат да бъдат посочени, че машинното гласуване с хартиена следа също не би гарантирало контрол, толкова демократичен, колкото гласуването на хартия, както и че машинното гласуване демонстрира сериозни ограничения по повод надеждността на процеса на гласуване и не предлага всички необходими гаранции срещу изборни измами.

[30] Dandoy, R. An analysis of electronic voting in Belgium: Do voters behave differently when facing a machine? *In: Caluwaerts D., Reuchamps M. (eds.) Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism.* Routledge, London and New York, 2021 p. 44-58. https://www.taylorfrancis.com/reader/download/a58c8478-6709-44c5-82f6-f42ca9d5dbc4/chapter/pdf?context=ubx (accessed on July 30, 2025).

[31] LSE (col.). *Study on E-Voting practices in the EU*, European Commission, JUST/2021/OP/0002, 2023, p. 22, 47, 49, https://commission.europa.eu/document/download/23076478-987e-4dea-b9ef-df5e0dfd6cd2_en?filename=DG_JUST_EVoting_Report_pdf.pdf (accessed on July 30, 2025).

на вота, което е отменено поради противоречие със закона[32]. Не на последно място, в „Наблюдение на електронни избори: Как да се приложат регионални избирателни стандарти?“[33] Дж. Барат се спира на рестриктивния достъп до докладите за сертифициране на машините за гласуване. Трябва да се посочи, че все пак Белгия има добра практика за поетапно въвеждане на машинното гласуване, както е изследвано и от М. Ръсел и Й. Замфир[34].

Цитираните вече изследвания на Дандой, авторите от LSE и Барат представят информация и за машинното гласуване във Франция, което отново не е безпроблемно. Авторите от LSE[35] посочват, че машинно гласуване се прилага в 63 от общо 35 000 общини във Франция – отново твърде малък брой от всички общини. Барат анализира сертифицирането на машините, като стига до извода, че протоколът за сертифициране не отговаря на принципа за всеобхватност, защото, както сочат и ОССЕ/Бюро за демократични институции и права на човека (БДИПЧ) в своя доклад за наблюдение на изборите през 2007 г., „*сертифицирането обхваща само машини и вътрешните процедури за управление на доставчиците и предоставената от тях информация, но не обхваща всички машини и процедурите, въведени от местните власти“.* Докладите от сертифицирането не се предоставят на политическите партии, наблюдателите и обществеността на основанието, че „*индустриалната тайна и правилното провеждане на изборите биха могли да бъдат компрометирани*“[36]. В допълнение, според авторите от LSE възрастни хора имат затруднения с достъпността до определен вид машини, финансовите средства, необходими за електронно гласуване са много по-високи от тези за гласуването с хартиени бюлетини[37]. Те посочват, че през 2008 г. е наложен мораториум върху машинното гласуване, потвърден от Сената пред 2014 г., тъй като сенатската комисия е стигнала до извода, че нито един вид електронна машина за гласуване не

[32] Казусът е от 2003 г. Избирателят получава билет, потвърждаващ неговия вот, като му се позволява да поиска повторно гласуване, ако открие несъответствие между записа в билета и упражнения от него избор, но повторното гласуване може да бъде разрешено само след като е поискал от служителя на избирателната секция да стане свидетел на несъответствието, т.е. да види вота му, като по този начин се нарушава тайната на вота.

[33] Barrat, J. *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2012, p. 18-20, https://www.idea.int/sites/default/files/publications/observing-e-enabled-elections.pdf (accessed on July 30, 2025).

[34] Russell, M., I. Zamfir. Digital technology in elections: Efficiency versus credibility?, Briefing *10-09-2018*, p. 6 https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)625178 (accessed on July 30, 2025).

[35] LSE (col.). *Study on E-Voting practices…*, p. 25, 27-28, 31, 47-48.

[36] Barrat, J. *Observing E-enabled Elections: …*, p. 13, 18.

[37] Към датата на изследването разходите са средно 4,50 евро за електронна бюлетина за разлика от 1,50 евро за хартиена бюлетина.

постига същата надеждност, прозрачност и безопасност като хартиените бюлетини. Констатациите на ОССЕ/БДИПЧ, включени в Доклада на Мисията за оценка на нуждите за наблюдение на предсрочните парламентарни избори през 2024 г. са, че „*повечето събеседници ..... не бяха в подкрепа на разширяването на електронното гласуване в страната, позовавайки се на опасения за сигурността*“[38].

Изследвания за въведено (експериментално или реално) и в последствие отменено машинно гласуване са извършвани за Германия, Ирландия, Нидерландия, Словения и Холандия. Така Решението на Конституционния съд на Германия от 03.03.2009 г.[39] е източник на достоверна информация относно използваното в миналото машинно гласуване и неговото (не)съответствие с фундаменталните принципи на избирателното право. П. Улф в съавторство в изследването „Въвеждане на електронно гласуване“ [40] описва казусите с машинното гласуване в Нидерландия, Ирландия и Германия и възникналите проблеми, публикацията „Киберсигурност в изборите: Разработване на цялостен процес на обучение за експозиция и адаптация (HEAT) за органите за управление на избори“[41] представя опита на Германия и Финландия, Л. Лоебер в „Избирателната реформа в Нидерландия; случаят с електронното гласуване“[42] извършва анализ на причините, довели до прекратяване на машинното гласуване[43] и др. Мотивите за прекратяване използването на машинно гласуване са: 1) множество пропуски в сигурността и надеждността (Нидерландия, Ирландия); 2) нарушен принцип на публичността и липса на ефективно обществено наблюдение на гласуването и отчитането на изборния резултат (Германия); 3) нарушен принцип на всеобщото избирателно право (Финландия); 4) високи разходи (Ирландия, Словения). В обобщение,

[38] Office for Democratic Institution and Human Rights (ODIHR), Early Parliamentary Elections 30 June and 7 July 2024 ODIHR Needs Assessment Mission Report, *OSCE/ ODIHR*, 2024, p. 1-2, 6, https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/571822.pdf (accessed on July 30, 2025).

[39] Judgment of the Second Senate of 3 March 2009 on the basis of the oral hearing of 28 October 2008 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html (accessed on July 30, 2025).

[40] Wolf, P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting*, The Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011, ISBN 978-91-86565-42-8 (E-Book). https://www.idea.int/sites/default/files/2023-09/introducing-electronic-voting.pdf

[41] Ellena, K., G. Petrov. Cybersecurity in Elections: Developing a Holistic Exposure and Adaptation Training (HEAT) Process for Election Management Bodies, *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*, 2018, https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/2018_heat_cybersecurity_in_elections.pdf

[42] Loeber, L. Electoral reform in the Netherlands; the case of e-voting, 2014, https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafbe99c85dc9b/t/67d7f1048418ef5c9f126b2a/1742205188845/Panel+6+Netherlands.pdf

[43] През 2006 г. групата „Не вярваме на машинното гласуване“ успява да дешифрира операционната система на машина и написва програма за презаписване, която би позволила да се извърши измама с машините чрез прехвърляне на определен брой гласове от един кандидат на друг.

в значителен брой случаи машинното гласуване е отменено поради несъответствие с основните принципи на избирателното право.

2. Машинното гласуване в България: законодателство и практика. Съответствие с международните стандарти.

В международната (правна) литература липсва детайлно изследване на законодателството и практиката по прилагането на машинно гласуване в България, но от години страната ни има интерес към нормативно уреждане на прилагането на електронно гласуване. С допълненията през 2009 г. на Закона за избиране на народни представители (ЗИНП)[44] се създава възможност за експериментално машинно гласуване, чиито условия и ред по силата на чл. 23, ал.1 т. 28 от закона се определят от Централната избирателна комисия (ЦИК), а чл. 87а определя процеса на гласуване. Експериментът е проведен и е оценен като успешен от действащата тогава ЦИК, но машинно гласуване не се предлага с приетия Изборен кодекс[45], който отменя ЗИНП. Вместо това, § 11 от Преходните и заключителни разпоредби на Изборния кодекс (ПЗР на ИК) от 2011 г. предвижда правила за провеждане на експериментално (в ограничен брой секции) гласуване по електронен път чрез интернет при произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент през 2011 г. Този параграф е оспорен пред КС, който с Решение No. 4 от 04.05.2011 г.[46] го обявява за противоконституционен. В решението на съда се подчертава, както отбелязва и проф. Друмева[47], че електронното гласуване само по себе си не е противоконституционно и е адекватна на съвременните условия възможност. Мотивите на съда за обявяване на противоконституционност са, че нормативната уредба създава основателни опасения относно опазването на тайната на вота, липсват гаранции за доброволността и автентичността на волеизявлението на гласуващия, дава се възможност за упражняване правото на глас повече от един път в противовес на принципа на равното избирателно право и пр. С други думи, уредбата противоречи на три конституционни принципа на избирателното право. С § 113 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИД на ИК) през 2013 г. се прави нов опит за въвеждане на интернет гласуване на изборите за членове на Европейския парламент през 2014 г. Този Изборен кодекс е отменен и от 05.03.2014 г. е в сила нов Изборен кодекс, който не урежда интернет

[44] Обн. ДВ, бр. 37 от 13.04.2001г., отм. ДВ, бр.9 от 28.01.2011 г.
[45] Обн. ДВ, бр.9 от 28.01.2011г., отм. ДВ, бр.19 от 05.03.2014 г.
[46] Обн. ДВ, бр. 36 от 10.05.2011 г.
[47] Друмева, Е. Машинно гласуване (по действащия Изборен кодекс), *Правна мисъл,* 2015, бр. 1, с. 3-9, ISSN 1310-7348.

гласуване. Новият ИК регламентира провеждане на експериментално машинно гласуване. За пълнота на изложението следва да се посочи, че с § 145 от ЗИД на ИК през 2016 г. отново се създава възможност за експериментално дистанционно гласуване. Предприемат се действия по осигуряването му, но с § 54 от ЗИД на ИК от 2022 г. разпоредбите за интернет гласуване са отменени.

Уреденото с ИК от 2014 г. машинно гласуване, с редица изменения и допълнения на нормативната уредба, се прилага вече 11 години за всички видове избори. Целта на въвеждането му е намаляване на човешките грешки, подобряване на точността на преброяването на гласовете и по-бързо отчитане на изборните резултати. В доклада се разглежда нормативната уредба на машинното гласуване при избори за народни представители[48].

2.1. Гаранции за принципа на всеобщо избирателно право.

С цел машинното гласуване да бъде лесно и разбираемо за повечето избиратели ИК въвежда *изисквания към техническата реализация* на системата за машинно гласуване, а именно - да осигурява лесен и разбираем достъп до механизмите и начините за машинно гласуване; да предлага на избирателите инструкции за необходимите действия при машинно гласуване; да осигурява възможност за лесно управление на потребителския софтуер и в частност на бюлетината; да не изисква от избирателя специални умения освен необходимите за използване на компютърни терминали (чл. 213, ал. 2, т. 1, 2, 6 и 8 от ИК). За хората с увреждания е въведено изискване системата за машинно гласуване да осигури улеснен достъп за избирателите с увредено зрение или със затруднения в придвижването (чл. 213, ал. 2, т. 1 от ИК).

Тези общи разпоредби на ИК сами по себе си не са гаранции за всеобщото избирателно право. Законът *овластява ЦИК* да разработи технически спецификации и функционални изисквания към системата за машинно гласуване (чл. 57, ал. 1, т. 29 от ИК) и да определи технически изисквания към апаратната и програмната част на машините (чл. 213, ал. 3 от ИК), *които да съответстват на законовите изисквания и така да се създадат необходимите гаранции*. ЦИК избира доставчик, *чиято оферта покрива тези изисквания*. Предвиденото със ЗИД на ИК от 2020 г. *удостоверяване на*

[48] Избран е анализ на машинното гласуване при изборите за народни представители поради парламентарната форма на управление в България. Уредбата на машинното гласуване за другите видове избори е много близка, с отчитане на спецификите на всеки вид избор.

съответствието на машините за гласуване (чл. 213а от ИК) *е инструментът, чрез който се извършва проверка дали системата за машинно гласуване покрива технически изискванията за гарантиране на принципа на всеобщност на избирателното право. Избирателят може да провери в процеса на гласуване дали предписаното от закона е реализирано*, без да са необходими специални познания.

Законът предвижда гарантиране на достъп на ограничен кръг хора с увреждания – с увредено зрение и със затруднения в придвижването. На удостоверяване на съответствието подлежи само функционалността на машините за осигуряване на достъп на лица с намалено зрение[49]. Функциите за достъпност, които да улеснят избиратели със зрителни увреждания да гласуват тайно и самостоятелно, *не се прилагат на всички избори*[50], както се отбелязва в Окончателни доклади на мисии за наблюдение на избори в страната на ОССЕ, Бюро за демократични институции и права на човека (БДИПЧ). С други думи, *нормативната уредба и практиката по прилагането ѝ не отговарят в пълна степен на международните стандарти, насочени към приобщаващи избори*.

В организационен аспект, ЦИК следва да организира и провежда чрез средствата за масово осведомяване *разяснителна кампания относно машинното гласуване* (чл. 57, ал. 1, т. 32 от ИК). *Тази разпоредба сама по себе си също не създава гаранции, а е само предпоставка принципът на всеобщото избирателно право да бъде гарантиран.* На практика, макар и да има известни подобрения, *разяснителната кампания не адресира с нужното внимание малцинствени групи, хора с увреждания, възрастни хора, хора с ниско ниво на грамотност и др., на които ефективно да се осигури възможност за*

[49] Вж. т. 4.1. от Приложение №3: Процедура за проверка и оценка на функционалността на техническото устройство за машинно гласуване (ТУМГ) за съответствие с техническите и функционалните изисквания към него) към Методика за удостоверяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация от 2024 г. https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/20240924-Metodika (посетен на 30 юли 2025 г.).

[50] Не са използвани функционалности на машините, улесняващи хората с увреждания на парламентарните избори на 02.10.2021 г. и на 02.04.2023 г. Вж. Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.10.2021 г. (български език), с.10. https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/539396.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.) и Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.04.2023 г. (български език), с.10–11. https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/549826.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.). Съответствие на функционалността за избиратели с увредено зрение е удостоверено на изборите за народни представители на 27.10.2024 г. Вж. Доклад за оценяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация във връзка с произвеждането на избори за народни представители на 27 октомври 2024 г., с.21. https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/report-11-10 (посетен на 30 юли 2025 г.).

участие в изборите като гласуват машинно[51], което може и да е оказало влияние върху спадащата в България избирателна активност[52]. *Изпълнението на организационните предписания може да бъде проверено от всеки избирател преди изборите.*

2.2. Гаранции за принципа на равно избирателно право.

С чл. 213, ал. 2, т. 5, 8 и 10 от ИК се въвеждат *изисквания към техническата реализация* на системата за машинно гласуване, а именно - да гарантира, че всеки избирател подава само един глас за всеки вид избор и че всеки глас се съхранява и преброява само един път; да не допуска манипулиране на гласовете, както и всяко друго нерегламентирано влияние върху изборния процес; да осигурява максимална надеждност срещу външни смущения и неразрешен достъп, включително срещу хакерски атаки. Предписва се също системата да съответства на най-висок стандарт за качество и устойчивост, да съхранява данните и в случай на прекъсване на изборния процес, да осигурява цялостност на информацията и др. По същността си тези разпоредби *също са общи предписания за създаване на гаранции* за равното избирателно право. Самите гаранции следва да се осигурят и да се удостоверят по същия ред, по който се създават и удостоверяват гаранциите за принципа на всеобщност на избирателното право, описан по-горе. *Дали тези гаранции са налични не може да бъде установено от избирателите преди деня на гласуване, ако не притежават специализирани познания (и не са регистрирани наблюдатели) и в деня на гласуване, независимо от наличието или липсата на специализирани познания. Промените в ИК от 2022 г. и осигуряването на публичност на резултатите както от преброяването на бюлетините от машинно гласуване, така и на данните в записващото устройство за машинно гласуване, биха могли да бъдат индикация за избирателите дали системата за машинно гласуване е работила правилно.*

---

[51] Разяснителната кампания включва няколко публични симулации, осигурена възможност в общинските центрове избирателите да гласуват за фиктивни партии, коалиции и кандидати, аудио и аудио-визуални клипове за начина на гласуване, излъчвани в медиите с национален обхват и няколко симулации в телевизии.

[52] В Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори на 11.07.2021 г. се посочва, че „*Според събеседници ... липсата на навременна и ясна разяснителна кампания относно машинното гласуване вероятно е имало обезкуражителен ефект върху участието на по-възрастните избиратели и тези с ниска компютърна грамотност“.* Вж. Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори на 11.07.2021 г. (български език), с. 11. https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

Изборният кодекс предписва *идентичност* на хартиената и на електронната бюлетината като гаранция за предоставяне на еднаква по обем и качество информация за всяка партия, коалиция, инициативен комитет или кандидат. На практика, *електронната бюлетина не е идентична и не може да бъде идентична на хартиената бюлетина*. Традиционно в страната за участие в избори се регистрират много на брой партии, коалиции и инициативни комитети и *хартиената бюлетина е дълга. Съдържанието ѝ не може да се отрази в електронната бюлетина на един екран и с идентични големина на шрифта и разстояния между изписаното*. Избирателят трябва да прехвърли повече от една електронна страница, за да установи цялото съдържание на електронната бюлетина. *Това техническо решение е съвместимо с международния стандарт, но не и с изискването на ИК*. Правната уредба на сумирането на гласовете от двата способа на гласуване претърпя развитие, като в началото те се сумираха в СИК, а впоследствие процедурата се прехвърли в районните избирателни комисии (РИК), в които сумирането се извършва чрез компютър.

2.3. Гаранции за принципа на свободно избирателно право.

Машинното гласуване само по себе си не създава гаранции за упражняване на избирателно право без външен натиск, принуда или без купуване на гласове, противно на твърдения на неговите поддръжници в българското общество, тъй като посочените явления не са зависими от способа на гласуване.

Изборният кодекс предписва, че системата за електронно гласуване *технически трябва* да гарантира свободно изразяване волята на избирателите; да предостави еднаква по обем и съдържание информация върху бюлетината за регистрираните участници в изборите (чл. 213, ал. 2, т. 1 и т. 3 от ИК); да осигури възможност избирателят да не гласува за никого от регистрираните за участие в изборите, еднократно да промени избора си, да получи съобщение за приключване на гласуването и потвърждаването на гласа, да получи разпечатана бюлетина от машинното гласуване с изписан върху нея вот (чл. 268 от ИК). Както вече беше представено, ИК предписва системата за машинно гласуване да не допуска манипулиране на гласовете и друго нерегламентирано влияние върху изборния процес и да осигури максимална надеждност срещу неразрешен достъп и др. Кодексът урежда системата да поддържа електронен дневник на изборния процес с отбелязване на всички възникнали особености и отклонения от предвидения режим (чл. 213, ал. 2 т. 14 от ИК).

Общите предписания на Изборния кодекс *за създаване на гаранции за свободното избирателно право следва да се осигурят и да се удостоверят по вече описания за другите фундаментални принципи ред.* Изискванията, свързани с визуализация върху бюлетината, процедурата по гласуване и свързаните с нея функционалности на системата за машинно гласуване могат да бъдат проверени от избирателите в изборния ден, без да са необходими специализирани познания. Що се касае до изискванията по повод превенция срещу манипулации и неразрешен достъп *дали тези гаранции са налични не може да бъде установено от избирателите както преди деня на гласуване, ако не притежават специализирани познания (и не са регистрирани наблюдатели), така и в деня на гласуване, независимо от наличието или липсата на специализирани познания. Промените в ИК от 2022 г. и осигуряването на публичност на резултатите както от преброяването на бюлетините от машинно гласуване, така и на данните в записващото устройство за машинно гласуване, биха могли да бъдат индикация за избирателите дали системата за машинно гласуване е работила правилно.*

Изборният кодекс *не въвежда задължителен последващ одит* на системата за електронно гласуване и за времето на използване на машинното гласуване *такъв не е извършван от ЦИК, за да се установи наличие или липса на неправомерна намеса в процеса на гласуване и отчитане на резултата, включително чрез проверка на електронните дневници*. Частичен одит бе извършен от КС по повод оспорване законността на произведените избори за народни представители на 27.10.2024 г., резултатите от който са включени в мотивите на Решение No. 1 от 13.03.2025 г. по к.д. 33/ 2024 г. и присъединените към него дела[53].

2.4. Гаранции за принципа на тайно избирателно право.

Предписанията на ИК за гарантиране принципа на тайното избирателно право при машинното гласуване включват *технически и организационни изисквания. Техническите изисквания са* за наличие на гаранции от системата за машинно гласуване за тайната на гласуването (чл. 213, ал. 2, т. 4 от ИК), наличие на мерки за устойчивост на системата срещу хакерски атаки, осигуряване цялостност и секретност на информацията (чл. 213, ал. 2, т.10 и т. 13 от ИК); технологично осигуряване информация за гласуването да не може да бъде предоставена от техническото устройство до момента, в който изборният

[53] Обн. ДВ, бр. 22 от 15.03.2025 г.

ден е обявен за приключен. *Организационните изисквания* са свързани с предприемането на организационни мерки за поставяне на машините за гласуване на разстояние от членовете на СИК и от присъстващите в изборното помещение, наличието на прегради за гласуване, целящи опазване тайната на вота; процедура, която не създава възможност в избирателя да остане доказателство за упражнения вот, след като е гласувал, както и забрана да покаже начина, по който е гласувал. Организационните предписания се развиват в допълнителни разпоредби на ИК. Процедурата по гласуване не позволява в избирателя да остане доказателство за упражнения вот, доколкото разпечатената бюлетина от машинно гласуване се пуска в избирателна кутия след гласуването и преди избирателят да получи документа си за самоличност и да напусне изборното помещение (чл. 268 от ИК). Изборният кодекс въвежда забрани за заснемане и за показване на начина на гласуване (чл. 227 и чл. 228 от ИК), като в тези случаи бюлетината, включително електронната, следва да се обяви за недействителна.

Общите предписания на ИК за техническите функционалности на системата за електронно гласуване следва да се осигурят и да се удостоверят по вече описания за другите фундаментални принципи ред. Спазването на тези изисквания не може да бъде проверено от избирателите преди изборния ден без наличието на специализирани познания (и без да са регистрирани наблюдатели), както и в изборния ден и след него, независимо от наличието или липсата на специализирани познания.

Изпълнението на организационните предписания е проверимо от всеки избирател в изборния ден.

Следва да се обърне внимание на разпоредбите, свързани с преброяването и вписването на резултатите от гласуването в секционния протокол. Съгласно изискванията на закона, данните за гласуването с хартиена бюлетина и с електронна бюлетина, включително по партии, коалиции и техни кандидати, се вписват поотделно в секционния протокол, *което създава риск от разкриване тайната на вота* в случаите на много малък брой електронни или хартиени гласове. Това е така, защото гласуването се извършва в присъствието на членове на СИК, наблюдатели, представители на партии, коалиции, инициативни комитети и застъпници на кандидатите, които впоследствие получават копие от секционния протокол. Освен това в избирателните списъци, в графа „Забележки“, се вписва методът на машинно гласуване в случаите, в които е гласувано машинно. Данните от секционните протоколи, включително и резултатите от машинно гласуване по секции се обявяват публично, а достъп до избирателните списъци имат както членовете на СИК, така и служители на съответната общинска администрация, при

която се съхраняват изборните книжа и материали, а също и служители на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерство на регионалното развитие и благоустройството (ГД „ГРАО“ към МРРБ) при извършване на последваща проверка за гласуване в нарушение на правилата на ИК. Следователно членовете на СИК, присъствалите при гласуването наблюдатели, представители на партии, коалиции, инициативни комитети и застъпници на кандидатите, служителите в общинските администрации и служителите в ГД „ГРАО“ с достъп до избирателните списъци могат да установят вота на избирателите в тези случаи.

2.5. Гаранции за принципа на пряко избирателно право.

Организационно принципът на *прякото избирателно право* се гарантира по традиционния начин – със законовите предписания за проверка на самоличността на избирателя и вписването му в избирателния списък (на хартия), което удостоверява наличието на избирателни права, както и чрез последваща проверка за гласуване в нарушение на изборните правила. Дали и доколко гласът на избирателя е точно отразен, съхранен и отчетен е въпрос на реализация на *техническите изисквания* към системата за електронно гласуване[54].

Избирателят може да установи дали организационните гаранции са изпълнени в изборния ден и след изборния ден, когато се осигурява публичност на резултатите от проверката за гласуване в нарушение на правилата на ИК. Изпълнението на изискванията, свързани с точното отразяване, съхранение и отчитане на гласа от системата за машинно гласуване не могат да бъдат проверени от избирателите преди изборния ден без наличие на специализирани познания (и без да са регистрирани наблюдатели), както и в изборния ден, независимо от наличието или липсата на такива познания. Промените в ИК от 2022 г. и осигуряването на публичност на резултатите както от преброяването на бюлетините от машинно гласуване, така и на данните от записващото устройство за машинно гласуване, биха могли да бъдат индикация за избирателите дали системата за машинно гласуване е работила правилно.

2.6. Съответствие на машинното гласуване в България с международните регулаторни и организационни стандарти.

[54] Те са представени в т. 2.2. от настоящия доклад.

Покриването на международните регулаторни и организационни стандарти при въвеждането и използването на машинното гласуване *е съществен проблем* в България.

На първо място, *в противовес на стандарта за стабилност на правната рамка, извършване на съществени изменения в нормативната уредба не по-късно от една година преди произвеждането на избори и поетапно въвеждане на машинното гласуване*, уредбата на машинното гласуване от приемането на ИК през 2014 г. до днес претърпя множество и съществени промени, направени непосредствено преди избори. Първоначално експериментално, впоследствие прието като алтернатива на гласуването с хартиени бюлетини в ограничен брой секции, след това машинното гласуване бе прието за единствен способ на гласуване в по-големите секции, без да са взети предвид констатациите от неговото прилагане и направените препоръки, инкорпорирани в докладите на ЦИК за произведени избори[55]. Със следваща промяна в изборните правила се отмени задължителността на машинно гласуване и то се уреди отново като алтернатива на гласуването с хартиени бюлетини, като бе променен механизмът на отчитане на резултата – от разпечатване на машинен протокол до преброяване на бюлетините от машинно гласуване[56]. Всички тези промени, направени в спешен порядък, водят до нестабилност и правна несигурност, влошаване на качеството на изборния процес и намаляване на общественото доверие в него. В тази връзка са и констатациите на международни наблюдатели от ОССЕ/БДИПЧ в техните окончателни доклади за

[55] https://www.cik.bg/bg/reports (посетен на 30 юли 2025 г).

[56] Изборният кодекс от 2014 г. уреди провеждане на експериментално машинно гласуване в до 500 избирателни секции до произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент през 2016 г. (§. 10 от ПЗР на ИК). При президентските избори и при общите местни избори през 2015 г. резултатите от машинно гласуване, лимитирано „до“ 500 секции, следваше да се отчитат в общия резултат от изборите (§ 11 от ПЗР на ИК). Със ЗИД на ИК от 2016 г. непосредствено преди президентските избори се възложи машинно гласуване да се проведе в „най-малко“ 500 секции. През 2019 г. с нов ЗИД на ИК се уреди задължително машинно гласуване в най-малко 3000 секции за европейските избори през май 2019 г. и в най-малко 6000 секции за местните избори през октомври 2019 г., като се предвиди след местните избори през 2019 г. да се провежда само машинно гласуване (с изключение на секции с по-малко от 300 избиратели, при гласуване с подвижна избирателна кутия, в избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги, в избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме и в избирателни секции извън страната). Със следващ ЗИД на ИК от същата година машинното гласуване на местни избори се отмени. Със ЗИД на ИК от 2020 г. машинното гласуване бе определено за алтернативен способ на гласуването с хартиена бюлетина, като изключенията, при които се гласува само с хартиена бюлетина, се запазиха. През 2021 г. се прие нов ЗИД на ИК, с който машинното гласуване се уреди като единствен способ за гласуване в секции с над 300 избиратели в страната и извън страната (като останалите изключения, при които се гласува с хартиени бюлетини, се запазиха). През 2022 г. с поредния ЗИД на ИК машинното гласуване се уреди като алтернативен способ на гласуването с хартиени бюлетини и се въведе допълнително ограничение за машинно гласуване за секциите извън страната, което в последствие с Решение № 9 на Конституционния съд от 2023 г. (Обн. ДВ, бр. 104 от 2023 г.) бе обявено за противоконституционно.

наблюдение на избори в България[57]. Този негативен процес се засили от силно разгорещена политическа пропаганда и противопоставяне между машинното гласуване и традиционното гласуване с хартиена бюлетина от 2020 г. насам, с обвинения в манипулации и злоупотреби при използването на всеки от двата способа на гласуване.

На второ място, Изборният кодекс *не въвежда задоволителна законова регламентация на разпределението на отговорностите между ЦИК, изпълнителната власт на различни нива, доставчика и другите участници в организацията и реализацията на електронното гласуване*[58]. Единствените разпоредби на ИК в тази област са свързани с овластяването на ЦИК да определи условията и реда за машинното гласуване (чл. 57, ал.1, т.29 от ИК), да организира, ръководи и контролира реда за провеждане на машинно гласуване (чл. 214, ал. 2 от ИК), да възлага и да контролира машинното гласуване и свързаните с него дейности (чл.18, ал. 1 от ИК). ИК урежда и ролята на Министерството на електронното управление, Българския институт за стандартизация и Българския институт по метрология при установяване на съответствието на машините за гласуване (чл. 213а, ал. 2 от ИК). Кодексът предвижда, в противовес на водещата роля на ЦИК, устройствата за машинно гласуване да се съхраняват при условия и по ред, определени с решение на Министерския съвет, без да се изисква съгласуване с ЦИК (чл. 18, ал. 1, изр. последно от ИК)[59]. Другите отговорности на органите на управление и на доставчика при организацията на машинно гласуване, и най-вече *границите на допустимото възлагане от ЦИК не са уредени на законово ниво*. *Така се създава риск, който се реализира на практика, ЦИК да не може удовлетворително да уреди отношенията си с другите органи на управление, както и да не ръководи процесите и да се постави в зависимост от доставчика на машинно гласуване*[60]. *Противно на международните стандарти* от 2014 г. *ЦИК е зависим от*

---

[57] Например в Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г. се отбелязва, че „*Поправките в Изборния кодекс от май 2021 г. въведоха значителни изменения, включително почти изцяло машинно гласуване за по-голяма част от избирателите, ... като по този начин се възпрепятства правната сигурност, което е в противоречие с международните добри практики.*“. Вж. Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г., с. 1-2. https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

[58] Отбелязано и в Окончателния доклад на Ограничена мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 26.03.2017 г. (български език), с.10, https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/329976.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

[59] Въпреки изискването на ИК машините за гласуване към днешна дата се съхраняват в складове на частно търговско дружество.

[60] Опасения по този повод са констатирани в Окончателен доклад на Ограничена мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11.07.2021 г. (български език), с. 12. https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.), както и в Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на

един-единствен доставчик на машинно гласуване, който работи в България посредством българско търговско дружество, чиято политическа неутралност се поставя под въпрос в публичното пространство. Така се създават *условия за поставяне под съмнение на честността на изборния процес и занижаване доверието в машинното гласуване*. На практика, *ЦИК не е в състояние да упражни ефективен контрол върху машинното гласуване* и поради *липса на специализиран капацитет* в комисията по отношение на машинното гласуване[61]. С измененията и допълненията в ИК през 2022 г. се предвижда задължение за ЦИК да създаде звено за управление на машинното гласуване, което да подпомага комисията във вземането на решения и да координира провеждането на машинно гласуване. Съставът, начинът на формиране, броят, функциите и задачите на звеното следва да се определят с правила, приети от ЦИК (чл. 56а от ИК). *Такова постоянно звено не функционира и до днес*.

Изборният кодекс не съдържа специални правила, свързани с обучението на СИК по повод машинното гласуване, за да се осигури възможност СИК да упражнява ефективен контрол върху машинното гласуване в изборния ден. Прилагат се общите разпоредби относно функциите на ЦИК по методическо ръководство и издаване на методически указания за СИК (чл. 57, ал. 1, т. 2 и 3 от ИК), методическото ръководство на СИК от РИК (чл. 72, ал. 1, т. 2 от ИК), както и общите разпоредби за създаване и функциониране на обучителното звено към ЦИК (чл. 56 във връзка с чл. 72, ал. 1, т. 3 от ИК). ЦИК разполага с общо правомощие да приема правила по прилагането на ИК (чл. 57, ал. 1, т. 4 от ИК). *Въпреки че разпоредбите на ИК създават необходимите предпоставки за обучение на СИК за работа с машините за гласуване, на практика, цялостното обучение на СИК е поначало неефективно*, тъй като обучителните материали не са стандартизирани и не покриват всички елементи на изборния процес преди, в изборния ден и след него, както и не са съставени на достатъчно разбираем език, заради което страната е критикувана в почти всички доклади на ОССЕ/БДИПЧ. В частност и по отношение на машинното гласуване, обучението се извършва предимно от доставчика, инструкциите не са достатъчно разбираеми за неспециалисти, няма

02.10.2021 г. (български език), с. 11.https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/539396.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

[61] Окончателен доклад на Ограничена мисия на ОССЕ/ БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 26.03.2017 г. (български език), с.10, https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/329976.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).; Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.10.2021 г. (български език), с.10-11, https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/539396.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

достатъчно симулации с участието на всички членове на СИК, няма достатъчно обучение за рискови ситуации и реакцията на СИК при тяхна евентуална поява. Промените в съставите на СИК в дните преди изборите и дори в изборния ден позволяват за членове на СИК да бъдат назначавани лица, които не са преминали обучение. *СИК не са в състояние самостоятелно да ръководят процеса на машинно гласуване* и разчитат на технически експерти, осигурени от доставчика. *Фактът, че органите за управление на избори и изборната администрация не са в състояние самостоятелно да ръководят процеса на машинното гласуване, е „причина за безпокойство", „тъй като това може да компрометира безпристрастността и независимостта на изборната администрация"*[62].

Що се касае до *съдебния контрол* върху електронното гласуване, ИК предвижда възможност за обжалване на определените от ЦИК условия и ред за машинно гласуване пред Върховния административен съд (чл. 58, ал. 1 от ИК), както и оспорване на законността на изборите. Такъв контрол върху произведените през 2024 г. избори за народни представители се упражни от КС по к.д. 33/2024 г. и присъединените към него конституционни дела. За други дейности, свързани с машинното гласуване, не се предвиждат специални разпоредби, а се прилагат общите разпоредби, свързани с обжалването на решения и действия на секционните и районните избирателни комисии, както и ЦИК.

В частта „Административнонаказателни разпоредби" на ИК не са предвидени състави на нарушения и съответните санкции за действия и бездействия, свързани с машинното гласуване. В такива случаи се прилага общата разпоредба на чл. 495, ал. 1 от ИК, съгласно който за други нарушения се налага глоба, съответно имуществена санкция от 200 до 2000 лв.

2.7. Съответствие на машинното гласуване в България с международните стандарти за прозрачност и наблюдение.

2.7.1. Машинно гласуване и прозрачност в България.

Със ЗИД на ИК от 2022 г. се прие нов чл. 213б, преминал през проверка на КС, който с Решение № 9 от 2023 г.[63] отмени противоконституционна част от текста. Чл. 213б

[62] Handbook on the Observation of New Voting Technologies, OSCE/ODIHR, 2013, p. 32, https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf (accessed on July 30, 2025).
[63] Обн., ДВ, бр. 104 от 2023 г.

от ИК определя част от изискванията за *осигуряване на прозрачност на машинното гласуване*. Разпоредбата регулира *предоставянето на достъп* на наблюдатели и представители на партии, коалиции и инициативни комитети до изходния код и документацията на системата и съответните софтуерни инструменти. Предписва се изработване и *публикуване* на план от ЦИК за машинното гласуване с всички предприети действия и мерки за сигурност, включително управление на криптографски ключове, изграждане и инсталиране на системен и приложен софтуер, зареждане на данни за съответния избор, съхранение и транспорт на техническите устройства за машинно гласуване. Проверката от ЦИК на системата непосредствено преди изборния ден следва да се извършва *в присъствието* на представители на участниците в изборите и на наблюдатели, като се въвежда *публикуване* на криптографски идентификатори, на изходния код, изградените софтуерни компоненти и публичните криптографски ключове. Съгласно чл. 218, ал. 7 от ИК (също нова) в секциите с машинно гласуване *на видно място* в изборното помещение се поставя системна разписка от електронната система за машинно гласуване, която съдържа информация, в т.ч. криптографски идентификатор, за текущата версия на използвания софтуер. Новите разпоредби са в отговор на критиките от страна както на национални, така и на международни наблюдатели за липса на достъп до документацията, свързана с машините за гласуване[64].

Преди измененията в ИК от 2022 г. нормативно заложените мерки за публичност в сила и към днешна дата, са: *откриване на сайт* на интернет страницата на ЦИК с информация за машинното гласуване (чл. 214, ал. 1 от ИК); незабавно *публикуване* на интернет страницата на ЦИК на *обобщените резултати* от изборите, включително от гласуването с машини и на сканираните протоколи на СИК и на РИК (чл. 54, ал. 2 и чл. 57, ал. 1, т.41 и т. 42 от ИК) и съответното изискване за РИК (чл. 71, ал. 2 от ИК); организиране на *разяснителна кампания* за машинното гласуване от ЦИК.

Новите разпоредби, приети през 2022 г., *осигуряват висока степен на публичност на информация за машинното гласуване. Естеството на тази информация, противно на международния стандарт, не е разбираема за неспециалисти и не постига*

[64] В Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г. се посочва, че *„ЦИК публикува общи технически спецификации на машините на гласуване, но в документа са пропуснати множество важни детайли относно функционалността на системата, включително такива относно използването на криптографските ключове и тяхната роля при основния криптографски протокол. Липсата на съответните технически детайли относно системата за електронно гласуване е в противовес на международните добри практики и ощети цялостната прозрачност на процеса.“*. Вж. Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г. (български език) , с. 12. https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

необходимия ефект за повишаване на доверието в изборите. В несъответствие с международния стандарт липсва норма, която да вменява в задължение на ЦИК предоставяне на избирателите на разбираем за неспециалисти език на информация за функционалността на системата, в частност как е гарантирано, че ще се запази тайната на вота, техният глас ще бъде правилно записан, съхранен и отчетен от машините.

2.7.2. Наблюдение на машинното гласуване в България.

Наблюдението на изборите се урежда в Глава шеста на ИК. Пряко или косвено свързани с машинното гласуване са правата на наблюдателите: да присъстват на всички етапи на изборния процес (чл. 11, ал. 1, т.12 от ИК), да участват при удостоверяване на съответствието на машините за гласуване, като получат достъп до изходния код, документацията и машините за гласуване (чл. 213а, ал. 3 от ИК); да присъстват в деня преди изборите при поставяне на машините за гласуване в изборното помещение, да присъстват в изборното помещение при откриването на изборния ден, по време на гласуването, при закриването на изборния ден и при установяване на резултатите от гласуването, като при последното им е осигурена пряка видимост (чл. 114, ал. 1, т. 3-6 от ИК). След приключване на изборния ден наблюдателите имат право да получат заверено копие от протокола на СИК, да присъстват при предаването на книжата и материалите от СИК на РИК и при въвеждане на данните от протоколите на СИК в РИК (чл. 114, ал. 1, т. 7-9 от ИК). Те имат право да подават жалби и сигнали за нарушения на изборния процес (чл. 114, ал. 1, т. 10). Без да е посочена времева рамка (преди, по време или след изборите), на наблюдателите е осигурено правото да извършват одит и проверка на системата за машинно гласуване (чл. 114, ал. 1, т. 11 от ИК). Липсва обаче законово задължение за последващ одит на системата за машинно гласуване от компетентни органи.

Нормативната уредба включва широки възможности наблюдателите да присъстват на всички етапи от изборния процес, свързани с машинното гласуване, с изключение на етапа на последващ одит на системата за машинно гласуване от компетентен орган, какъвто етап не е предвиден в ИК. Съдържателно наблюдение и оценка на процесите от неспециалисти не може да се извърши по отношение на техническите и функционални аспекти на системата за машинно гласуване, например при удостоверяването на съответствието на машините за гласуване или при инициатива за извършване на самостоятелен одит. Такова наблюдение не можеше да

се извърши до 2022 г. и при установяване на резултатите от изборите в избирателните секции, тъй като това се извършваше посредством автоматично разпечатване на машинен протокол и липсваше законово задължение за сверяване на резултата в протокола с отпечатаните разписки от машината, както и процедура какво да се прави в случаи на разлики. *С промените в ИК през 2022 г. резултатът се установява с ръчно преброяване на бюлетините от машинно гласуване – процес, видим и проверим от наблюдатели. Изискването за осигуряване на публичност на резултатите от гласуването в секционния протокол и на съхранените в записващото устройство данни създава възможност за оценка на съответствието на данните от машината и от преброените бюлетини от машинно гласуване.*

2.8. Съответствие на машинното гласуване в България с международните стандарти за отчетност.

Както вече бе посочено, *ИК не създава, а предписва създаване на технически и функционални гаранции за спазване на принципите на избирателното право и възлага тази задача на ЦИК*. *Сертификационните изисквания също не са определени в закона*, който регламентира единствено, че на удостоверяване подлежи съответствието на машините с техническите изисквания към апаратната и програмната част, разработени от ЦИК, както и с изискванията на техническата спецификация (чл. 213а от ИК). Следователно *не подлежат на проверка и удостоверяване на съответствието процедурите, включително и относно начините на взаимодействие със системата, отделните процеси, и ангажираните в тези процеси лица, разделянето на задълженията, системата за проверки и баланси като мярка за ограничаване на възможните злоупотреби от лицата с достъп до машините*. Според разпоредбите на ИК, установяването на съответствието се извършва от Министерството на електронното управление, Българския институт за стандартизация и Българския институт по метрология по методика, утвърдена от ръководителите на посочените институции. Удостоверяване на съответствието се извършва след насрочване на избори, като срокът за това е 20 работни дни[65]. В процеса на удостоверяване на съответствието могат да

[65] Удостоверява се съответствието на 5 до 10 машини за гласуване, като доставчикът предоставя декларация за идентичност и съответствие на останалите машини с предоставените. Краткият срок за удостоверяване на съответствие допълнително се съкращава, като при изборите на 02.04.2023 г. той е бил 4-дневен. Вж. Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.04.2023 г. (български език), с.11, https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/549826.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

участват наблюдатели и представители на партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирани за участие в изборите. Законът допуска достъп до машините за гласуване след приключване на удостоверяването[66], като не изисква създаване на специална процедура за този достъп. Изборният кодекс не предвижда удостоверяване на съответствието непосредствено след актуализация на софтуера на системата. Законът не въвежда задължителен одит на системата за машинно гласуване, независимо от установените на предходни избори несъответствия между записите в техническото устройство и данните в секционните протоколи за резултатите от гласуването.

Разпоредбите относно удостоверяване на съответствието на машините за гласуване са в сила от 2020 г. С други думи, преди това е имало законова празнота относно тестването и сертифицирането на машините за гласуване.

Изборният кодекс не урежда редица дейности в обхвата на международния стандарт за отчетност и в частност относно обхвата на сертифицирането. Също така не се урежда и последващ одит на системата за машинно гласуване.

2.9. Съответствие на машинното гласуване в България с международния стандарт за надеждност и сигурност.

Изискванията за надеждност и сигурност на системата, въведени с ИК[67], са свързани с правилното и точно записване, съхранение и отчитане на гласа на избирателя, като същевременно се гарантира, че подаденият глас се съхранява и отчита един път, с опазване тайната на вота, осигуряване на надеждни мерки срещу манипулация на гласовете, срещу външни въздействия и неразрешен достъп, със запазване данни от гласуването в случай на прекъсване на изборния процес и възможност гласуването да продължи отново, с осигуряване на цялостност и секретност на информацията, поддържане на електронен дневник и др. „Преводът“ на технически език на тези изисквания се извършва от ЦИК в техническите спецификации и изискванията към апаратната и програмната част на системата за електронно гласуване и спазването им се осигурява от доставчика. Проверката за изпълнение на изискванията и удостоверяване на съответствието се извършва от посочените вече държавни органи, като по време на проверката присъстват наблюдатели и представители на регистрираните за участие в

[66] ИК предвижда възможност за промяна в кандидатските листи до 7 дни преди изборния ден, която трябва да се отрази в машините за гласуване (чл. 258, ал. 5 от ИК).
[67] Те са подробно представени в т.2.2, 2.3 и 2.4 от този доклад при описание на гаранциите за прилагане на принципите на равно, свободно и тайно избирателно право.

изборите партии, коалиции и инициативни комитети. Извадкова проверка на системата се извършва и от ЦИК 24 часа преди изборния ден - на криптографските идентификатори и на базата данни с разрешени източници в модула за сигурност на стартирането на операционната система. Проверка на криптографския идентификатор може да се извърши и от избирателите, тъй като ИК урежда в секциите с машинно гласуване на видно място да се поставя системна разписка от електронната система за машинно гласуване, която съдържа информация, в т.ч. криптографски идентификатор, за текущата версия на използвания софтуер.

Както бе посочено, ИК предвижда, че ЦИК възлага и контролира машинното гласуване и свързаните с него дейности. При преглед на обществената поръчка по повод машинното гласуване, реализирано на последните парламентарни избори на 27.10.2024 г.[68] се установява, че на доставчика се възлагат следните дейности: профилактика/диагностика (тестване на машината и на вградените в нея периферии – принтер и четец на смарт карти), подготовка, инсталиране на операционна система и приложния софтуер, параметризиране и окомплектоване на машината, техническо обслужване на машината в предизборния и изборния ден по места/съответната избирателна секция и осигуряване на Център за поддръжка при възникнали проблеми със машините, както и транспорт на машините до избирателните секции в страната и логистично осигуряване на машините в предизборния и следизборния ден. Поради липса на необходимата законова уредба, *в противоречие с международния стандарт,* (почти) *всички дейности, свързани с осигуряване на машинното гласуване, с изключение на проверката за установяване на съответствие, се извършват от доставчика и негови служители или наети от него лица*.

Законът урежда ограничен обхват на удостоверяването на съответствието на машините за гласуване, както бе посочено по-горе в изложението[69]. От обхвата *са изключени съществени елементи, свързани с надеждността и сигурността на системата:* оценка на процедурите по организационно-технически дейности, извършвани от органите за управление на изборите и доставчика, както и такива, свързани с модификацията, актуализацията, параметризацията и инсталирането на софтуер и данни за кандидатските листи, логистичното осигуряване и техническото

[68] https://app.eop.bg/today/420200 (посетен на 30 юли 2025 г.).
[69] Вж. т. 2.8. от настоящия доклад.

обслужване[70]. *Това законодателно решение не създава достатъчно гаранции за надеждност и сигурност на системата. Липсата на всеобхватна проверка може да постави под съмнение интегритета на изборния резултат*. Законова празнота позволява удостоверяване на съответствието да се извършва спрямо минимален брой машини за гласуване, а законовоопределеното време за извършване на удостоверяването не е достатъчно, за да гарантира надеждността и сигурността на системата за електронно гласуване. Според Окончателния доклад на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори през 2021 г. процесът на сертифициране е бил *„застрашен“*[71] поради кратките срокове, а сертификационният процес е бил недостатъчен: „*На 8 юли, в присъствието на наблюдатели, се проведе частичен процес на повторно удостоверяване, който беше ограничен до проверка дали инсталираният софтуер на машина от новозакупените съвпада със софтуера, инсталиран на машините, които бяха използвани за предходните избори…Само пет машини бяха проверени. По време на този процес, органите, натоварени със сертифицирането приеха за даденост твърдението на производителя, че хардуерът използван на новите устройства не е бил променян в сравнение с предходната версия.“*[72]. Подобни констатации има и в последващи доклади на Мисии на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на избори. На последните парламентарни избори през м. октомври 2024 г. проверката се извърши задълбочено, съобразно Методика за удостоверяване на съответствието[73], която е солидна основа за проверка на хардуерните и софтуерните компоненти на машинното гласуване и съответните функционалности на системата, от служители на компетентните органи и от външни експерти, наети въз основа на конкурс и с високи изисквания за квалификация и придобит опит[74], но отново на твърде ограничен брой машини. Поради

[70] Доклад за оценяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация във връзка с произвеждането на избори за народни представители на 27 октомври 2024 г., с.7. https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/report-11-10 (посетен на 30 юли 2025 г.).

[71] В Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори 11 юли 2021 г. се посочва, че *„Късното приемане на някои от решенията на ЦИК обаче, застраши …и сертифицирането на машините за гласуване.*“. Вж. Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори 11 юли 2021 г. (български език), с.2. https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

[72] Окончателен доклад на Ограничената мисия на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните парламентарни избори 11 юли 2021 г. (български език), с.12. https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/504115.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.).

[73] Методика за удостоверяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация. https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/20240924-Metodika (посетен на 30 юли 2025 г.).

[74] Процедура за реда и начина за привличане и избор от Министерството на електронното управление на външни експерти за участие в процеса по удостоверяване на съответствието на техническите устройства

законово предвидената възможност да се извършват промени в регистрираните кандидатски листи до 7 дни преди изборния ден, *доставчикът, неговите служители и наетите от него лица имат достъп до помещението, в което се намират машините за гласуване и до самите машини след извършването на удостоверяването, което на практика обезсмисля процеса по удостоверяване*.

ИК не възлага на ЦИК разработването на и/или контрола върху спазването на работни процедури от служителите на и от наетите от доставчика лица с достъп до машините за гласуване. *Така всички дейности,* свързани с тестване на машината, подготовка, инсталиране на операционна система и приложения софтуер, параметризиране и окомплектоване на машината, техническо обслужване на машината в предизборния и изборния ден *се извършват от доставчика и по процедури, утвърдени от доставчика, които не са преминали през контрол и през удостоверяване на съответствието.*

Разпоредби на ИК създават условия *надеждността и сигурността на системата за машинно гласуване да бъдат поставени под съмнение по повод отпечатването на бюлетините от машините за гласуване*. Съгласно чл. 213в, ал. 3 от ИК хартията за машините за гласуване, на която се разпечатва вотът на избирателя, трябва да е специализирана и с допълнителни защити, утвърдени от ЦИК, като доставката й е възложена по закон на печатницата на Българска народна банка и *тази хартия не може да се използва за тестови цели*[75]. Със ЗИД на ИК през 2022 г. се въведе разпоредбата на § 55 от ИК, съгласно която ЦИК провежда експерименти със защитена хартия за бюлетини за машинно гласуване в срок от три седмици след приемането на закона, което позволява тест на хартията, но не и преди произвеждане на избори.

Надеждността и сигурността на системата за машинно гласуване се подкопава и от несъобразените със спецификата на разпечатваните бюлетини от

за машинно гласуване, във връзка с чл. 213а, ал. 2 от Изборния кодекс, утвърдена със Заповед с рег. №14849/05.09.2024 г. https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/20240905-procedureTUMG (посетен на 30 юли 2025 г.).

[75] На предсрочните избори за народни представители на 02.04.2023 г. функционирането на машините за гласуване със специалната защитена хартия не е удостоверено, тъй като хартиени ролки не са предоставени, което е отразено и в Окончателния доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.04.2023 г. (български език), с.12. https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/549826.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.). На предсрочните избори за народни представители на 27.10.2024 г. е удостоверено съответствие, като „не са констатирани случаи на непълно отпечатана бюлетина“, но не става ясно каква хартия е предоставена за проверка. Вж. Доклад за оценяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 от Изборния кодекс и изискванията на техническата спецификация във връзка с произвеждането на избори за народни представители на 27 октомври 2024 г., с.21. https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home/elections/report-11-10 (посетен на 30 юли 2025 г.).

машинно гласуване разпоредби на ИК за отчитане действителността или недействителността на гласа. Хипотезите на действителност и недействителност на гласовете са изчерпателно изброени в чл. 280 от ИК и се прилагат за хартиените бюлетини и за бюлетините от машинно гласуване, но в редица случаи те са неприложими за машинните бюлетини или създават объркване. Например, бюлетините с действителни гласове са тези, при които вотът е отбелязан със знак "X" или "V" с химикал, пишещ със син цвят, което не е приложимо за бюлетините от машинно гласуване, както и действителни са само гласове в бюлетини, които имат два печата на СИК на гърба си, но бюлетините от машинно гласуване са с един печат на гърба. От машинното гласуване според ИК няма недействителни гласове и не е ясно как да се отразят гласовете в случаите, в които машината е отпечатила празна или къса бюлетина, от които не е виден вотът на избирателя. След като няма недействителни гласове от машинно гласуване, бюлетини от машинно гласуване и без печат на СИК би следвало да се приемат за носители на действителни гласове. След като няма недействителни бюлетини от машинно гласуване, то и при показване или заснемане на бюлетината от машинно гласуване гласът би следвало да е действителен и др.

Както бе посочено, законът не предвижда извършване на *последващ одит на системата за правилното ѝ функциониране през изборния ден и при сумиране на гласовете*.

Беше посочено също и че машините за гласуване следва да се съхраняват при условия и по ред, определени от Министерски съвет, без съгласуване с ЦИК.

Както става ясно, *надеждността и сигурността* на системата за машинно гласуване *не са в достатъчна степен гарантирани*. Законът позволява ЦИК да не носи цялостна отговорност за надеждността и сигурността, които се осигуряват (евентуално) от доставчика и наети от него лица, по процедури на доставчика, неконтролирани от ЦИК и непреминали процес на удостоверяване на съответствие. Също така, проверката за удостоверяване на съответствието е времево и предметно ограничена, като се допуска достъп до машините за гласуване и техния софтуер след удостоверяване на съответствието, без законът да изисква процедура за този достъп. На практика, законовите разпоредби подкопават надеждността и сигурността, а от друга страна, липсват законови разпоредби за извършване на последващ одит. Правната рамка не предоставя и достатъчно адекватни времеви рамки за ключовите решения, свързани с машинното гласуване (например сроковете преди избори, в които се обявява обществената поръчка за осигуряване на машинно гласуване; времето за проверка и

удостоверяване на съответствието; времето за конфигуриране на машините и тяхната доставка в секциите извън страната и др.). Според наблюдателите от ОССЕ/БДИПЧ през 2022 г. „*Действащата нормативна уредба не съдейства за осигуряване на прозрачност, проследимост, отчетност и ненамеса в машините за гласуване преди, по време и след края на изборния ден.“*[76], като ситуацията не се е променила и към днешна дата.

Изпълнението на изискванията, свързани със сигурността и надеждността на системата за машинно гласуване, не могат да бъдат проверени от избирателите без специализирани познания преди изборния ден (и без да са регистрирани наблюдатели), въпреки гарантираната от закона публичност на етапите на подготовка на машинното гласуване за предстоящи избори. Такава проверка избирателите не могат да извършат и в изборния ден. Промените в ИК от 2022 г. и осигуряването на публичност на резултатите както от преброяването на бюлетините от машинно гласуване, така и на данните от записващото устройство за машинно гласуване, биха могли да бъдат индикация за избирателите дали системата за машинно гласуване е работила правилно.

2.10. Изводи за съответствието на правната уредба на машинното гласуване в България с международните стандарти за гарантиране избирателното право.

Както стана ясно от изложеното до тук, българското законодателство в областта на машинното гласуване не покрива в достатъчна степен установените международно минимални стандарти за гарантиране на фундаменталните принципи на избирателното право. Така то не гарантира задоволително *всеобщото избирателно право* в периодите, в които машинното гласуване е единствен способ за упражняване право на глас. Дори и уредено като алтернативен способ на гласуване, машинното гласуване не отговаря в пълна степен на международния стандарт за осигуряване на достъпност на хора с увреждания, защото ИК предвижда осигуряване на достъпност единствено на лица с увредено зрение или със затруднения в придвижването, като на удостоверяване на съответствието подлежи само функционалността за осигуряване на достъпност за лица с намалено зрение. Принципът на *равно избирателно право* също е частично гарантиран. Изискването на ИК за „идентичност“ на бюлетините от машинно гласуване с тези на хартия обективно не може да бъде изпълнено. Машинното гласуване само по себе си не

[76] Окончателен доклад на Мисията на ОССЕ/БДИПЧ за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 02.10.2022 г. (български език), с.10. https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/539396.pdf (посетен на 30 юли 2025 г.)

може да създаде гаранции за упражняване на *свободно избирателно право* без външен натиск, принуда или купуване на гласове. И по отношение на свободното избирателно право въпросът с идентичността на електронната и хартиената бюлетина остава отворен. *Тайната на вота* може да бъде компрометирана и то пред широк кръг лица в случаите на много малък брой гласове, подадени електронно или на хартиен носител.

Нормативната уредба не покрива пълноценно международните организационни и регулаторни стандарти, с които се създават гаранции за упражняване на субективното избирателно право при машинно гласуване. Вместо да осигури стабилна правна рамка, която да се развива и подобрява, законодателството прави резки завои и се извършват чести съществени промени в уредбата на машинното гласуване непосредствено преди избори. Това води до влошаване качеството на изборния процес и намаляване на общественото доверие в него. Вместо с политически консенсус, и двата способа на гласуване в страната са съпътствани с изпълнена със страсти политическа пропаганда, противопоставяне и обвинения в манипулации и злоупотреби при използването на всеки един от способите на гласуване. Изборният кодекс не урежда по ясен и изчерпателен начин разпределението на отговорностите между ЦИК, изпълнителната власт на различни нива, доставчика и другите участници в организацията и реализацията на електронното гласуване. Така се създава риск ЦИК да не може удовлетворително да уреди отношенията си с другите органи на управление, както и да не ръководи процесите, а да се постави в зависимост от доставчика на машинно гласуване. Противно на международните стандарти, ЦИК е зависима от единствен доставчик на електронно гласуване. Макар нормативната уредба да създава условия, на практика ЦИК и СИК не са в състояние самостоятелно да ръководят процеса на машинно гласуване и разчитат на доставчика и осигурени от него технически експерти.

Нормативната уредба осигурява висока степен на публичност и широки възможности за наблюдение на всеки етап от машинното гласуване. Естеството на публичната информация, свързана с машинното гласуване, е с такъв характер, че да не може да бъде разбрана от неспециалисти. Липсва законово задължение за ЦИК да предоставя на гражданите (на разбираем език) информация за функционалността на системата и в частност как е гарантирано, че ще се запази тайната на вота, техният глас ще бъде правилно записан, съхранен и сумиран от машините (независимо че резултатът се отчита чрез ръчно преброяване на бюлетините от машинно гласуване).

Законодателството, уреждащо машинното гласуване, не съответства в пълна степен на международните стандарти за отчетност. Изборният кодекс регламентира

частичен процес на удостоверяване на съответствието. На удостоверяване на съответствието подлежи съответствието на машините с техническите изисквания към апаратната и програмната част и изискванията на техническата спецификация. Не подлежат на проверка и удостоверяване на съответствието процедурите, включително и относно начините на взаимодействие със системата, отделните процеси и ангажираните в тези процеси лица, разделянето на задълженията, системата за проверки и баланси като мярка за ограничаване на възможните злоупотреби от лицата с достъп до машините. Законовоопределеният 20-дневен срок за удостоверяване на съответствието не е достатъчен. Законът не въвежда задължителен последващ одит на системата за машинно гласуване, независимо от установените на предходни избори несъответствия между записите в техническото устройство и данните в секционните протоколи за резултатите от гласуването.

Международните стандарти за надеждност и сигурност на системата също не са изцяло покрити. Законът определя, че ЦИК възлага машинното гласуване и по силата на договор с доставчика (почти) всички съществени дейности, свързани с осигуряване на машинното гласуване, се извършват от доставчика и негови служители или наети от него лица. Времетраенето на удостоверяването на съответствието е недостатъчно, а обхватът му е ограничен, като от него са изключени съществени елементи, свързани с надеждността и сигурността. Разпоредбите на закона създават условия за достъп до машините за гласуване и техния софтуер след приключване на процеса по удостоверяване, без предвидена процедура за достъп. ИК съдържа разпоредби, които могат да поставят под съмнение надеждността и сигурността на системата за електронно гласуване. Въведена е забрана специализираната хартия за машинно гласуване да бъде тествана преди избори. Разпоредбите за определяне на действителността или недействителността на гласа не са съобразени със спецификата на отпечатваните бюлетини от машинно гласуване, като се прилагат правилата за хартиените бюлетини, които в голямата си част са неприложими или създават объркване. Законът не предвижда последващ одит на системата за машинно гласуване. Правната рамка не предоставя достатъчно адекватни времеви рамки за ключовите решения, свързани с машинното гласуване (сроковете преди избори, в които се обявява обществената поръчка за осигуряване на машинно гласуване; времето за проверка и удостоверяване на съответствието; времето за конфигуриране на машините и тяхната доставка в секциите извън страната и др.).

2.11. Актуални политически развития по повод машинното гласуване в България.

В 51-то Народно събрание са внесени, приети на първо четене и обединени в общ законопроект[77] предложения за изменение и допълнение на Изборния кодекс, които предвиждат едновременно: машинно гласуване като единствен способ за гласуване с възстановяване функционалността на наличните машини за отчитане на резултата с автоматично генериран машинен протокол; машинно гласуване с ръчно броене на бюлетините от машинно гласуване; гласуване с хартиени бюлетини и броене на гласовете от преброителни комисии; гласуване с хартиени бюлетини, тяхното сканиране с оптични скенери и преброяване на гласовете автоматично посредством отпечатване на протокол от скенерите. Предложенията, отнасящи се до използване на наличните машини, не включват правила, свързани с идентифицираните в този доклад несъответствия на правната уредба на машинното гласуване с международните стандарти. Предложенията, отнасящи се до въвеждане на нова технология за гласуване, не дават решения на редица въпроси, свързани с използването на технологията, и не предвиждат достатъчна нормативна уредба, която да отговори на международните стандарти.

IV. За приложимостта и за съответствието на международните стандарти за машинно гласуване с конституционните принципи на избирателното право.

В своята съвкупност международните стандарти за машинно гласуване са насочени именно към постигане на съответствие с конституционните принципи на избирателното право. Някои от стандартите, обаче, не са достатъчни, а други са трудно приложими на практика, така че да се създадат необходимите гаранции за спазване на тези конституционни принципи.

1. Принципът на всеобщото избирателно право.

Като основен и общ проблем пред гарантиране на всеобщото избирателно право при машинното гласуване се посочва бариерата, която машинното гласуване поставя пред определени групи избиратели да упражнят ефективно правото си на глас. Както посочва Р. Кример, основният проблем е *„да се гарантира, че всички избиратели могат*

[77] https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/165952 (посетен на 30 юли 2025 г.).

да участват в изборите, … като се избягва създаването на непреодолими бариери пред участието на избирателите (напр. в случаи на неграмотност в областта на информационните и комуникационните технологии или грамотност като цяло)"[78]. Б. Голдсмит и Х. Рутрауф твърдят, че „*някои групи избиратели, като например възрастни хора, неграмотни, хора от селските райони или с ниски доходи, може да не са свикнали да използват компютри или други електронни устройства и … може да не са склонни … да пускат бюлетините си електронно"*[79]. Тестове, направени с определен вид машина през 2010 г. във Франция[80] показват, че възрастни хора са имали сериозни трудности при използването на определен вид машина за гласуване.

В допълнение, международните стандарти поставят акцент върху гарантиране на достъпност за хората с увреждания. Има разработени електронни приложения, които осигуряват възможност на хора с различни увреждания да гласуват, но тези приложения са скъпи и не са приложими за всички видове машини за гласуване. На практика машините имат ограничени функционалности по отношение на хората с увреждания, както видяхме от примера с България[81].

Става ясно, че при сегашното състояние, гласуването с машини ограничава възможността за упражняване правото на глас от всички избиратели и така не удовлетворява изискванията за всеобщност на избирателното право, а последното е основно постижение на демокрацията.

Осъзнавайки тази реалност, и Европейската Комисия, и Съветът на Европа препоръчват машинното гласуване да се прилага като „*допълнителен метод за гласуване*"[82], респ. „*да се поддържа и алтернативен на електронния способ на гласуване*"[83].

---

[78] Krimmer, R. Constitutional Constraints for the Use of Information and Communication Technologies in Elections, *Electoral Expert Review*, 2016, p. 7, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763639 (accessed on January 22, 2025).

[79] Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing electronic Voting and counting technologies*, International Foundation for Electoral Systems and National Democratic Institute for International Affairs, 2013, p. 39, ISBN: 978-0-9910142-0-0. file:///D:/Downloads/Implementing-and-Overseeing-Electronic-Voting-and-Counting-Technologies.pdf (accessed on January 22, 2025).

[80] LSE (col.). *Study on E-Voting practices*…. p.31.

[81] Вж. т. 2.2 от раздел III на настоящия доклад.

[82] Вж. т. 5 от Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 година относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза и засилването на европейския характер и на ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент, 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829 (посетен на 30 юли 2025).

[83] Вж. т. 3 от Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022. https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} (accessed on July 30, 2025).

2. Принципът на равно избирателно право.

При машинното гласуване принципът „един човек–един глас–еднаква тежест“ се осигурява посредством технологични решения, гарантирането на надеждността и сигурността на които е проблемно[84]. По повод конституционните ограничения, свързани с осигуряване на равно избирателно право, Кример посочва, че *„равното избирателно право може да бъде проблематично, тъй като равното разстояние между кандидатите в бюлетина не може да бъде гарантирано на техническо устройство, а също и не може се гарантира, че всички кандидати ще бъдат показани едновременно“*[85]. Тази неравнопоставеност на показването на отделните участници може да доведе и до влияние върху избирателите и върху свободното формиране на тяхната воля, съответно върху упражняване на свободното избирателно право.

3. Принципът на свобода на волеизявлението.

Отвъд неравнопоставената визуализация върху екрана на машината на участниците в изборите и нейното влияние върху избора на гласоподавателите, особено на онези, които решават за кого да гласуват в последния момент, машинното гласуване само по себе си оказва влияние на избирателите. Така изследването на LSE показва, че простото приемане, че промените в организацията на гласуването, колкото и малки да са те, са неутрални, е „*потенциално грешно: всеки малък детайл от начина, по който са организирани изборите, влияе върху начина, по който гражданите преживяват изборите и начина, по който гласуват*“[86]. LSE се позовава на изследване на Обсерваторията по изборна психология, направено през 2020 г., според което „дематериализацията“ на хартиените бюлетини може сама по себе си да промени *„опита на избирателя“*. Изследването показва, че дематериализацията скъсява времето за обмисляне на избора от 30 секунди при хартиените бюлетини на 20 секунди при машинното гласуване, като изводът на изследователите е, че “*се съкращава съвещателния компонент на електоралния избор в деня на гласуването*“[87]. Може да се предположи, че при по-дълго време за обмисляне избирателят би могъл да избере да гласува за друг, а не за онзи, за който е гласувал посредством машината.

---

[84] Вж. т. 5 от раздел IV на настоящия доклад.
[85] Krimmer, R. *Constitutional Constraints for* …, p. 8.
[86] LSE (col.). *Study on E-Voting practices*…., p.7.
[87] LSE (col.). *Study on E-Voting practices*…., p.50.

4. Принципът на тайната на избирателното право.

Тайната на гласуването при машинното гласуване също се осигурява посредством технологични решения, гарантирането на надеждността и сигурността на които представлява проблем[88]. Проблематичността на този въпрос е отбелязана и от Съвета на Европа. В Насоките на Комитета на министрите относно използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в избирателните процеси в държавите членки на Съвета на Европа се посочва, че „*изискванията за тайна и поверителност, произтичащи от съответните правни принципи, следва да бъдат гарантирани, като се вземат предвид допускания, които също следва да бъдат дефинирани*“[89]. Приемането на „допускания“ само по себе си представлява недопустим компромис с тайната на вота.

В допълнение, съществуват случаи, в които тайната на вота при машинното гласуване е накърнена не поради самата система за машинно гласуване, а поради лоша нормативна уредба, свързана с машинното гласуване. Несъвършенството в нормативната уредба на законово ниво създава висок риск от компрометиране тайната на вота в случая с България[90]. Несъвършенството на решение на ОУИ също може да доведе до подриването на фундаменталния принцип, какъвто е случаят с Белгия през 2003 г., при който, при установено несъответствие между волята на избирателя и записа в машината, за да се извърши повторно гласуване, изборен служител трябва да потвърди разминаването[91].

5. Надеждност и сигурност на машинното гласуване.

Създаването на ефективни гаранции за надеждност и сигурност на системата за машинно гласуване, с други думи, гарантирането че тя ще функционира правилно и че всеки автентичен глас ще бъде точно отразен, съхранен и отчетен и то само един път, като се осигури защита срещу манипулации, вътрешно влияние от лица с достъп до системата и от външна намеса, е задача с висока степен на сложност, особено в контекста на динамично развиващите се технологии. Дж. Бланк твърди, че *„всяка компютърна*

[88] Вж. т. 5 от раздел IV на настоящия доклад.
[89] Вж. т. 6 от Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022. https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} (accessed on July 30, 2025).
[90] Вж. т.2.4. от раздел III на настоящия доклад.
[91] LSE (col.). *Study on E-Voting practices*…. p. 49.

програма може да има неоткрита, непреднамерена грешка, както и може да бъде променена чрез злонамерено програмиране („хакната“) по начин, който е неоткриваем след това“ [92]. Според него това важи за всички производители и всъщност за целия компютърен софтуер и всички мерки за сигурност както поотделно, така и в своята съвкупност могат само да намалят, но не и да преодолеят уязвимостта на машините. Ръсел и Замфир посочват, че атаки към машините за гласуване могат да бъдат неоткриваеми дори и от изборната администрация или наблюдатели със специализирано обучение, като дават пример, че софтуер, инсталиран от хакери на машини за гласуване, може да бъде програмиран да се самоизтрива след промяна на вота[93]. Елена и Петров дават пример с наличие на цифрови регистрационни файлове с данни, които показват, че е настъпило събитие, но тези файлове могат лесно да бъдат фалшифицирани, без да оставят следа[94]. Гарнет и Тоби сочат, че при използване на машини за гласуване има опасения от това „*оборудването да бъде подправено, преди да бъде разположено в избирателната секция*“[95], т.е. възможна е широкомащабна манипулация от тесен кръг вътрешни за системата лица.

Според някои автори сертифицирането на системите за машинно гласуване е отговор на въпросите, свързани с надеждността и сигурността. Това твърдение е проблематично. На първо място, липсват широкодоговорени стандарти за сертифициране, както посочват Улф и съавтори[96]. На второ място, сертифицирането често е с ограничен обхват. Дж. Барат[97] анализира сертифицирането на машините във Франция, като стига до извода, че протоколът за сертифициране не отговаря на принципа за всеобхватност. Ограничен е обхватът на сертифицирането и в описания пример с България[98].

---

[92] Blanc, J. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2007, p.14, ISBN 1-931459-17-7. https://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-standards/IFES%20Challenging%20the%20Norms%20and%20Standards%20of%20Election%20Administration.pdf (accessed on July 30, 2025).

[93] Russell, M., I. Zamfir. Digital technology in elections: Efficiency versus credibility?, *Briefing 10-09-2018*, p.4-5. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)625178 (accessed on July 30, 2025).

[94] Ellena, K., G. Petrov. *Cybersecurity in Elections: Developing a Holistic Exposure and Adaptation Training (HEAT) Process for Election Management Bodies*, International Foundation for Electoral Systems, 2018, p. 22. https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/2018_heat_cybersecurity_in_elections.pdf (accessed on January 22, 2025).

[95] Garnett, H., S. Tobby. Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity, *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, 2020, Vol. 19, No. 2, https://doi.org/10.1089/elj.2020.0633 (accessed on January 22, 2025).

[96] Wolf, P., Nackerdien, R., Tuccinardi, D. *Introducing Electronic Voting*…, p. 9.

[97] Barrat, J. *Observing E-enabled Elections*…p. 18-20.

[98] Вж. т. 2.9 от раздел III на настоящия доклад.

Независимо от твърдяната за успешна процедура по проверка и сертификация от компетентните органи в съответните държави, прилагането на машинно гласуване в ЕС през годините дава фрапиращи отклонения, които накърняват фундаменталните избирателни принципи. Такива примери са описаните от Р. Дандой[99] случаи в Белгия, в които в резултат от изчислението на машините за гласуване един от кандидатите в местни избори през 2003 г. получава (неправомерно) 4000 допълнителни преференциални гласа, а през 2004 г. в община дефектна дискета създава грешки при отчитането на резултата от изборите за Европейски парламент. Също така, поради грешка в софтуера през 2014 г. не са записани (и съответно отчетени в изборния резултат) гласовете на 2250 избиратели, а през 2018 г. в осем общини се извършва повторно преброяване на хартиените следи поради софтуерни проблеми. Голдсмит и Рутрауф посочват, че въпреки отказа на изборната администрация и на доставчиците да потвърдят това, са открити множество пропуски в сигурността в електронните машини за гласуване и броене от експерти по ИКТ сигурност в няколко страни, от които в рамките на ЕС са Нидерландия и Германия, като и в двете машинното гласуване е отменено[100]. Голдсмит и Рутрауф, а и Лоебер[101] описват случая с Нидерландия, при който движението „Не вярваме на машините за гласуване“ (We do not trust Voting Computers) успява да дешифрира операционната система на машина и написва програма за презаписване, която би позволила да се извърши измама с машините чрез прехвърляне на определен брой гласове от един кандидат на друг. Във Финландия на изборите през 2008 г. близо 2% от електронните гласове не са регистрирани[102]. Подобни практики има и извън рамките на ЕС. Така Ръсел и Замфир посочват, че *„На изборите във Венецуела през 2017 г. се твърди, че избирателната активност е била завишена с поне един милион гласа (от население от 32 милиона)*.“[103].

Според белгийски политици машинното гласуване демонстрира сериозни ограничения по повод надеждността на процеса на гласуване и не предлага всички необходими гаранции срещу изборни измами. Същото е твърдението на сенаторите във Франция при налагане на мораториума върху разширяване приложното поле на машинното гласуване. Те стигат до заключението, че *„нито една електронна машина за*

[99] Dandoy, R. *Electronic Voting in Practice*…., p. 28, 30, 34, 39.
[100] Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing Electronic Voting* …, p. 65.
[101] Loeber, L. *Electoral reform in the Netherlands; the case of e-voting*, 2014, https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafbe99c85dc9b/t/67d7f1048418ef5c9f126b2a/1742205188845/Panel+6+Netherlands.pdf (accessed on July 30, 2025).
[102] Ellena, K., G. Petrov. *Cybersecurity in Elections:* …, p. 16.
[103] Russell, M., I. Zamfir. *Digital technology in elections:* …, p. 4.

гласуване не постига същата надеждност, прозрачност и безопасност като хартиените бюлетини"[104].

Държавите членки на ЕС осъзнават рисковете от прилагането на машинно гласуване. Ето защо, когато в своите документи реферират към електронно гласуване, органите на ЕС подчертават, че следва да се предприемат необходимите (предпазни) мерки, за да се гарантира надеждността на резултатите, тайната на гласуването, да се предотврати евентуална измама[105], да се извършват и актуализират оценки на риска и да се планира предварително и реакцията на всякакъв вид непредвидени ситуации[106]. Наръчникът на ЕС за наблюдение на избори посочва, че „*новите технологии, също така, повдигат опасения за сигурността, които трябва да бъдат разгледани, за да се предотврати възможността за вътрешна или външна манипулация*"[107]. Това са документи с пожелателен характер, защото сигурността не може да бъде гарантирана в задоволителна степен. В т. 4 от Насоките на Комитета на министрите относно използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в избирателните процеси в държавите членки на Съвета на Европа[108] се посочва: *„В идеалния случай всички неоторизирани промени или грешки в електронния процес или електронните документи трябва да бъдат открити и коригирани. Ако това не е възможно, трябва да се формулират съответно допускания."* И още: *„За предпочитане е да е възможно да се потърси отговорност от някого, ако възникнат неоторизирани промени или грешки."*

6. Зависимост от доставчици.

Цялостният контрол върху изборите следва да се упражнява от държавна структура, която да не бъде зависима от частен доставчик, както повеляват

---

[104] LSE (col.). *Study on E-Voting practices*… с.48.

[105] Вж. т. 14 от Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2015 г. относно реформата на избирателното право на Европейския съюз, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015IP0395 (accessed on July 30, 2025) и т. 5 от Пепоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 година относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829 (посетен на 30 юли 2025).

[106] Вж. т. 19 и 21 от Препоръка (ЕС) 2023/2829 на Комисията от 12 декември 2023 година относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302829 (посетен на 30 юли 2025).

[107] Handbook for European Union Election Observation, *European External Action Service*, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016, p. 115, ISBN: 978-92-79-56854-1. https://www.eods.eu/library/EUEOM_Handbook_2016.pdf (accessed on January 22, 2025).

[108] Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022, https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} (accessed on July 30, 2025).

международните стандарти. Не това е картината на практика – твърде често ОУИ на притежават необходимия капацитет и се поставят в пълна или частична зависимост от частен доставчик. Такива са примерите и в ЕС, включително и в представения случай в България[109]. Както вече беше посочено, според Барат интересите на доставчиците могат негативно да повлияят на прозрачността, тъй като те може би биха предпочели да запазят в тайна решенията си, в които са вложили солидни инвестиции и върху които имат интелектуални и индустриални права[110]. Зависимостта от доставчици е определена като слаба страна на машинното гласуване и от Улф и съавтори [111].

7. Прозрачност и отчетност на машинното гласуване.

Разликата в прозрачността и отчетността при гласуването с хартиени бюлетини и при машинното гласуване много точно е определена от Ленарчич, бивш директор на ОССЕ/БДИЧП, който се е изказал по въпроса така: „*Човек може да докосне, види и усети хартия – но не и битове и байтове“*, както свиделства Кример[112]. В страните от ЕС е безспорно, че електронното гласуване намалява прозрачността. Така в Наръчника на ЕС за наблюдение на избори се посочва категорично, че при електронното гласуване *„много от гаранциите за прозрачност, които са придружени от хартиените бюлетини, липсват, а отчетността на служителите по изборите е по-трудна за гарантиране.“*[113].

Барат посочва, че при наблюдението на избори, непрозрачността на електронното гласуване представлява бариера, защото неспециализиран наблюдател не е в състояние да разбере как системата за електронно гласуване работи. Необходими са специфични знания и следователно обикновените граждани и наблюдатели са изключени от подобни задачи за наблюдение[114]. Същото се посочва и от Голдсмит и Рутрауф [115]. Като описват процеса на гласуване с хартиени бюлетини и броенето на ръка, те посочват, че целият процес е не само ясно видим за наблюдаващите го, но е и лесно разбираем за средностатистическия избирател – от показването, че избирателната кутия е празна и запечатването й, наблюдаването й в избирателната секция, за да се гарантира, че само легитимни избиратели пускат бюлетини, наблюдаването на разпечатването на кутията

[109] Вж. т.2.6. от раздел III на настоящия доклад.
[110] Barrat, J. *Observing E-enabled Elections:* …, p. 11.
[111] Wolf, P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting, …*, p. 8, 9, 30.
[112] Krimmer, R. *Constitutional Constraints for the Use of ...*, p. 9.
[113] *Handbook for European Union Election Observation* …, p. 114.
[114] Barrat, J. *Observing E-enabled Elections:* …., p. 20.
[115] Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing Electronic Voting* …, p. 41, 44, 46.

след края на гласуването и броенето на гласовете пред всички. Прозрачността и простотата на процеса правят лесно и наблюдението на процеса, и откриването на грешки, посочват авторите. Те продължават, че тази основна прозрачност липсва при електронното гласуване, неговата сложност е отвъд разбирането на огромното мнозинство от избирателите. Технологиите имат компоненти на „черната кутия“, които приемат входни данни от избирателите и произвеждат резултати по начин, който не може да бъде наблюдаван и проверен от външни наблюдатели или лесно проверен от администраторите на избори. Това е потенциален проблем от гледна точка на прозрачността, доверието и почтеността, заключават Голдсмит и Рутрауф[116].

Проблемът с прозрачността има още един важен аспект. Както бе посочено по-горе, според Барат повишаването на прозрачността може да противоречи на интересите на доставчиците, които може би биха предпочели минимално разкриване на вътрешната си методология, в която са вложили дългосрочни инвестиции и върху която имат интелектуална и индустриална защита[117].

Като (евентуална) компенсация на занижените нива на прозрачност, в т. 4 на Насоките на Комитета на министрите относно използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в избирателните процеси в държавите членки на Съвета на Европа[118] се твърди, че заинтересованите страни следва да могат да проверят дали преброяването и предаването на резултатите са извършени правилно, включително, но не само, чрез използване на статистически тестове на числените резултати от изборите, като например одити за ограничаване на риска и различни видове наблюдения, базирани на експертиза, специфична за всяка държава. Тази проверка е далеч от гаранциите на принципите на избирателното право.

8. Ефективен контрол върху изборния процес.

Пряка последица на намалената прозрачност е неефективният граждански контрол. В Наръчника на ЕС за наблюдение за избори категорично се заявява, че мисиите за наблюдение на избори не са в състояние да извършат пълна проверка на техническите аспекти на системата за електронно гласуване, като например софтуерни приложения,

[116] Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing Electronic Voting* …, p. 46.
[117] Barrat, J. *Observing E-enabled Elections:…*, p. 11.
[118] Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States, 2022, https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a575d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} (accessed on July 30, 2025).

източник на код и системи за сигурност[119]. Според някои автори, наличието на хартиена следа (VVPAT) – разписка от машината за удостоверяване на вота, е компенсация на занижения контрол. Както посочва Барат[120], разпечатването на контролни разписки от машината могат да се превърнат в добро средство за повишаване на доверието, но само ако са съпътствани със солидна техническа и правна рамка – относно дизайна, използването и потенциалните несъответствия. За отпечатването на контролни разписки в публикацията си Ръсел и Замфир сочат, че това не е достатъчно: *„затруднява четенето от избирателите (и от служителите на изборите в случай на преброяване); отпечатаният запис запазва гласовете в реда, в който са подадени, което теоретично позволява идентификацията на избирателите; и малко избиратели си правят труда да проверят дали гласът им е бил правилно записан, което дава по-голям шанс на изборните измами да останат незабелязани.“*[121]. Белгийските политици твърдят, че и машинното гласуване с хартиена следа също не би гарантирало контрол, толкова демократичен, колкото гласуването на хартия[122].

Липсата на възможност за ефективен граждански контрол е причина за отмяна на машинното гласуване (Германия, Валония, Белгия), както и е една от причините за налагане на мораториума върху разширяване приложното поле на машинното гласуване във Франция.

9. Обществено доверие.

Общественото доверие в изборния процес е абсолютна предпоставка за провеждане на демократични избори и демократична легитимност на избраните представителни органи. Според П. Улф и съавтори, електронното гласуване трябва да се разглежда като „*инструмент за развитие на демокрацията, изграждане на доверие в управлението на изборите, добавяне на достоверност към резултатите от изборите и повишаване на общата ефективност на избирателния процес*.“[123]. Ето защо, системите за машинно гласуване трябва да се въвеждат изключително внимателно. Както казват и авторите от LSE, дори когато една система е стабилна, *„появата на случайни или свързани инциденти може бързо да повлияе на възприятията на гражданите за*

[119] *Handbook for European Union Election Observation…*, p. 116.
[120] Barrat, J. *Observing E-enabled Elections…*, p. 21.
[121] Russell M., I. Zamfir. *Digital technology in elections:…,* p. 8.
[122] Dandoy, R. *Electronic Voting in Practice…*, p. 344-35, LSE (col.). *Study on E-Voting practice*s…, p. 59.
[123] Wolf P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting*, p. 6.

нейната надеждност, безопасност, и цялостност"[124], а ситуацията е обобщена най-добре от П. Улф и съавтори: *„Имайте предвид, че изграждането на доверие може да отнеме години, но то може да се загуби за един ден."*[125].

По този повод Европейската служба за външна дейност (EEAS) в Наръчник на ЕС за наблюдение на избори посочва, че *„използването на електронно гласуване може да повлияе негативно на общественото доверие в процеса, тъй като много от гаранциите за прозрачност, които са придружени от хартиените бюлетини, липсват, а отчетността на служителите по изборите е по-трудна за гарантиране"*[126]. Гарнет и Тоби представят проучвания, свързващи използването на технологии при гласуване и по-ниското обществено доверие[127]. Макар че държавите в ЕС са насърчавани да разрешат електронно гласуване с цел да се повиши участието и да се улесни гласуването на всички граждани[128], както Дандой, така и авторите от LSE установяват, че машинното гласуване оказва отрицателно въздействие върху избирателната активност[129].

10. Заключение.

Очевидно е, че част международните стандарти за машинно гласуване и практиката по прилагането им не съответстват в достатъчна степен на фундаменталните принципи на избирателното право. Освен това, някои международните стандарти са добри пожелания, които не намират и не могат да намерят приложение в реалността. Както правилно посочва Г. Венда[130], междуправителственото определяне на стандарти по въпросите на електронното гласуване все още не е достатъчно напреднало. А както препоръчват Гарнет и Тоби[131], може би е необходимо пренаписване на международните стандарти. Във всички случаи напредък би могъл да бъде постигнат единствено при интердисциплинарен подход със задължителното участие на конституционалисти, които да отстояват основните принципи на избирателното право. И да не забравяме, че

[124] LSE (col.). *Study on E-Voting practices…*, p. 47.
[125] Wolf P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting*, p. 28.
[126] *Handbook for European Union Election Observation*, p. 114.
[127] Garnett H., S. Tobby. Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity, *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 19, No. 2, 2020.
[128] Вж. т. 14 от Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2015 г. относно реформата на избирателното право на Европейския съюз (2015/2035(INL)), Европейски парламент, (2017/C 366/02).
[129] Dandoy R. An analysis of electronic voting in Belgium: Do voters behave differently when facing a machine? *In: Caluwaerts D., Reuchamps M. (eds.) Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism.* Routledge, London and New York, 2021, p. 44-58.
[130] Wenda, G. *International Organizations and the New Voting Technoloiesin the Electoral Field, New Voting Technologies and Elections in Federal and Regional States in Practice*, Uniersity of Zurich, 2016, p. 93–110.
[131] Garnett H.A., S.J. Tobby. *Cyber Elections in the Digital Age.*

общественото доверие в изборния процес и в органите, които го администрират, е предпоставка за доверието в машинното гласуване.

Библиография:

1. Близнашки, Г. *Избирателна система на Република България*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски, София, 2020, ISBN 97-954-07-5090-3.
2. Друмева, Е. *Конституционно право*. Издателство Сиела, София, 2025, ISBN 978-954-28-5017-5.
3. Друмева, Е. Машинно гласуване (по действащия Изборен кодекс). *Правна мисъл,* 2015, бр. 1, с. 3-9, ISSN 1310-7348.
4. Barrat, J. *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2012. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/observing-e-enabled-elections.pdf (accessed on July 30, 2025).
5. Blanc, J. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*. International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2007, ISBN 1-931459-17-7. https://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-standards/IFES%20Challenging%20the%20Norms%20and%20Standards%20of%20Election%20Administration.pdf (accessed on July 30, 2025).
6. Council of Europe, *Elections Digital Technologies Human Rights*. Council of Europe, 2020. file:///D:/Downloads/CompendiumElect_2020_2-1.pdf (accessed on July 30, 2025).
7. Dandoy R. An analysis of electronic voting in Belgium: Do voters behave differently when facing a machine? *In: Caluwaerts D., Reuchamps M. (eds.) Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism.* Routledge, London and New York, 2021. https://www.taylorfrancis.com/reader/download/a58c8478-6709-44c5-82f6-f42ca9d5dbc4/chapter/pdf?context=ubx (accessed on July 30, 2025).
8. Dandoy, R. *Electronic Voting in Practice: Comparative Insights from Four Countries Australia, Belgium, France and Paraguay*. Association of World Election Bodies, 2024, ISBN: 979-11-990748-0-4 (Online version). file:///D:/Downloads/Electronic_Voting_in_Practice_Comparativ.pdf (accessed on July 30, 2025).
9. Ellena, K., G. Petrov. *Cybersecurity in Elections: Developing a Holistic Exposure and Adaptation Training (HEAT) Process for Election Management Bodies*. International Foundation for Electoral Systems, 2018. https://www.ifes.org/sites/default/files/migrate/2018_heat_cybersecurity_in_elections.pdf (accessed on July 30, 2025).
10. European Commission. *Compendium of e-voting and other ICT practices*. Non-Paper from the Commission services, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, ISBN 978-92-68-09554-6. https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/compendium.pdf (accessed on July 30, 2025).
11. Garnett, H., S. Tobby. Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 2020, Vol. 19, No. 2. https://doi.org/10.1089/elj.2020.0633 (accessed on July 30, 2025).

12. Goldsmith, B., H. Ruthrauff. *Implementing and Overseeing electronic Voting and counting technologies*. International Foundation for Electoral Systems and National Democratic Institute for International Affairs, 2013, ISBN: 978-0-9910142-0-0. file:///D:/Downloads/Implementing-and-Overseeing-Electronic-Voting-and-Counting-Technologies.pdf (accessed on July 30, 2025).
13. *Handbook for European Union Election Observation*. European External Action Service, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016, ISBN: 978-92-79-56854-1. https://www.eods.eu/library/EUEOM_Handbook_2016.pdf (accessed on July 30, 2025).
14. *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*. OSCE/ODIHR, 2013. https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf (accessed on July 30, 2025).
15. Krimmer, R. Constitutional Constraints for the Use of Information and Communication Technologies in Elections, *Electoral Expert Review*, 2016. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763639 (accessed on July 30, 2025).
16. Loeber, L. *Electoral reform in the Netherlands; the case of e-voting*. 2014. https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafbe99c85dc9b/t/67d7f1048418ef5c9f126b2a/1742205188845/Panel+6+Netherlands.pdf (accessed on July 30, 2025).
17. LSE (col.). *Study on E-Voting practices in the EU*, European Commission, JUST/2021/OP/0002, 2023. https://commission.europa.eu/document/download/23076478-987e-4dea-b9ef-df5e0dfd6cd2_en?filename=DG_JUST_EVoting_Report_pdf.pdf (accessed on July 30, 2025).
18. Russell, M., I. Zamfir. Digital technology in elections: Efficiency versus credibility?, *Briefing 10-09-2018*. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)625178 (accessed on July 30, 2025).
19. Wenda, G. *International Organizations and the New Voting Technoloiesin the Electoral Field, New Voting Technologies and Elections in Federal and Regional States in Practice*, Uniersity of Zurich, 2016.
20. Wolf, P., R. Nackerdien, D. Tuccinardi. *Introducing Electronic Voting*, The Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011, ISBN 978-91-86565-42-8 (E-Book) https://www.idea.int/sites/default/files/2023-09/introducing-electronic-voting.pdf (accessed on July 30, 2025).

ЛИШАВАНЕ ОТ СВОБОДА НА НЕПЪЛНОЛЕТНИ В КОНТЕКСТА НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Гл. ас. д-р Гергана Андонова, катедра „Публичноправни науки“, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“;
gergana_andonova@law.swu.bg

Резюме: *Подрастващите лица (до 18 години) притежават типичната за възрастта сложна структура на личността, която все още е в процес на израстване.*
Особеностите на младежката психика изискват специфичен подход при налагане и изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“, което поставя нови морални и правни изисквания към този вид наказание. Подобни стандарти са утвърдени в правото на Европейския съюз – Хартата за основните права на Европейския съюз, Препоръка Rec (2008) 11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа и др. От съществено значение е и професионалната подготовка на служителите в местата за лишаване от свобода. Тяхната дейност е ключов елемент за ефективното изпълнение на наказателните мерки и за благоприятния изход от тях.
Ключови думи: *непълнолетни, право на Европейския съюз, служители в местата за лишаване от свобода.*

DEPRIVATION OF LIBERTY OF MINORS IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION LAW

Chief Assist. Gergana Andonova, PhD, Department of Public Law, Faculty of Law and History, South-West University "Neofit Rilski"; gergana_andonova@law.swu.bg.

Abstract: *Adolescents (under the age of 18) possess a characteristically complex personality structure typical for their age, which is still in the process of development. The peculiarities of juvenile psychology require a specific approach when imposing and executing the punishment of "deprivation of liberty", which introduces new moral and legal standards for this type of sanction. Such standards have been established in European Union law – including the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Recommendation Rec(2008)11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, among others. The professional training of staff in correctional facilities is also of great importance. Their role is a key factor in the effective implementation of penal measures and in achieving positive outcomes.*
Keywords: *juveniles, European Union Law, correctional facility staff.*

Еволюционното развитие на Европейския съюз (ЕС) започва преди 75 години с декларацията на Робер Шуман от 9 май 1950 г. и преминава през различни етапи. Декларацията поставя основата на една нова идея за Европа – общност, основана на солидарност, мир и устойчиво развитие.[1]

[1] European Commission (2020). Schuman Declaration – 9 May 1950. https://european-union.europa.eu (accessed on July 28 2025).

Тази визия включва не само глобални решения за бъдещето на ЕС, но и *конкретни политики и поемането на ангажименти от европейските институции в различни сфери и области.* Концепцията за обединена Европа не се изчерпва с икономическа интеграция, а предполага много по-сложни и многопосочни отношения между държавите членки.

В този контекст престъпността сред непълнолетните в ЕС следва да бъде разглеждана не само като наказателноправен, но и като социално-ценностен проблем. Въпреки съществуващите рамки и стандарти за закрила на правата на децата и младежите в европейското пространство, се наблюдават някои тревожни тенденции, свързани с младежката престъпност.

Много от непълнолетните подрастващи (под 18 години) са с повишена емоционална чувствителност и тревожност, трудно овладяване на стресови фактори. През този период настъпва биологична зрялост, която не съответства на емоционалното и когнитивно развитие на ненавършилото пълнолетие лице. Поради тези причини се оформя *специфична дисхармония* между физическите възможности и социалната отговорност.

Голяма част от непълнолетните остават неподготвени да отговорят адекватно на изискванията на семейството, училището и обществото. Подрастващият индивид е все още в процес на изграждане, което обуславя липсата на стабилна морална ориентация и достатъчно развито чувство за отговорност.

Развитието и трансформациите в юношеска възраст се усложняват допълнително от обстоятелството, че юношеството е *критичен етап в процеса на формиране на чувството на личността за идентичност.*

Идентичността се дефинира като субективно преживяване за вътрешна цялост и последователност на поведението във времето. Процесът на изграждане на идентичност на непълнолетната личност се осъществява чрез взаимодействието между вътрешни психологически процеси и въздействието на външни социални фактори-семейство, връстници, училище и общество. Когато липсват стабилни социални ориентири-като разбиране и подкрепа от страна на семейството, положителни ролеви модели или образователна среда, младият човек често преживява криза на идентичността.[2] Ето защо е възможно формирането на личността да не се осъществи правилно и да доведе до объркване, несигурност и уязвимост.

[2] Erikson, E. H. Identity: Youth and Crisis. W. W. Norton & Company, New York, 1968, p. 221-225, ISBN 0-393-31144-9.

Така, някои непълнолетни не са способни да определят социалните си роли и това може да доведе до сериозни противоречия в развитието на личността. Подобни психологически процеси се наблюдават най-вече при подрастващи, израснали в условията на социално-икономическа изолация или травматични семейни преживявания. В такива случаи се наблюдава склонност към търсене на алтернативна идентичност, включително и чрез принадлежност към младежки групи с девиантно поведение.[3]

Всички тези поведенчески характеристики, присъщи на възрастта на подрастващите, показват, че тяхната личност е изключително сложна и формирането ѝ се обуславя от сложното взаимодействие на множество фактори. Ето защо дефицитите в процеса на формиране на идентичност създават *психологическа уязвимост, която може да се реализира чрез ангажиране в престъпни деяния.*

В този смисъл наказателноправният подход към непълнолетните извършители следва да обхваща *не само факта на извършване на деянието, но и да взема предвид неговите дълбоки психологически и социални причини.* Независимо от това, когато деянието е от много сериозен характер, наказателният закон предвижда възникване на наказателна отговорност и за тези лица и като мярка на държавна принуда - наказанието „лишаване от свобода“. Въпреки това, в духа на европейските ценности, заложени още в Декларацията на Шуман, проблемът за определянето и изпълнението на подобни санкции следва да бъде разгледан не само като правна необходимост, а и като част от по-глобалната перспектива за *социална реинтеграция, превенция и защита на младото поколение.*

Хартата за основните права на ЕС, анексирана към Договора от Лисабон (в сила от 1 декември 2009 г.), придобива задължителна правна сила за държавите членки, включително и за Република България. Тя функционира като основополагащ правен стандарт за защита правата на човека в ЕС.[4] В контекста на наказателното право и лишаването от свобода на непълнолетни лица, Хартата за основните права на ЕС осигурява рамка от основни права и процесуални гаранции, които държавите членки трябва да спазват.

---

[3] Moffit, T.E. Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy. *Psychological Review* 1993, 100, 4, pp.674-701. https://doi.org/10.1037/0033-295X.100.4.674 (accessed on July 28 2025).

[4] Договор за Европейския съюз (консолидиран текст), OJ C 202, 7.6.2016, чл. 6, §1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT (accessed on July 28 2025).

В този смисъл всяко прилагане на наказанието „лишаване от свобода“ по отношение на непълнолетни следва да бъде съобразено с върховния интерес на детето. Спазването на този принцип изисква индивидуализиран подход, както при определянето, така и при изпълнението на наказанието. Възприемането на това основополагащо правило налага също така осигуряване на специален режим на настаняване и третиране на осъдени непълнолетни лица.

Разпоредбата на чл. 49 от Хартата за основните права на ЕС урежда *принципите на законност и пропорционалност на престъпленията и наказанията.* Това означава, че наказанието следва да отговаря на характера и тежестта на престъплението и да бъде съобразено с индивидуалните особености на непълнолетния.

По-конкретно, при транспониране и прилагане на актовете на вторичното право на ЕС, каквито са директивите и регламентите, националното законодателство на държавите членки, включително на Република България, следва да бъде приведено в съответствие с разпоредбите и принципите, закрепени в Хартата за основните права на Европейския съюз. Това задължение произтича от чл. 51 от Хартата, съгласно който държавите членки са обвързани от нейното прилагане, когато действат в рамките на правото на Съюза.[5] Това означава, че Хартата не се прилага автоматично към всички вътрешноправни положения и е приложима само когато национални разпоредби или действия на органи се основават на норми от правото на ЕС.

Принципът на зачитане на най-добрия интерес на детето, уреден в чл. 24 от Хартата за основните права на ЕС, намира съответствие с разпоредбите на чл. 60, чл. 62 и чл. 63 от Наказателния кодекс (НК) на Република България. Посочените норми установяват особени правила за наказателна отговорност на непълнолетните лица.

Националният законодател акцентира приоритетно върху *възпитателната функция на наказанието спрямо непълнолетните лица*, което се извежда като принцип от разпоредбата на чл. 60 НК. Възпитателният и поправителният характер на наказанието засилват и задълбочават неговата социална роля по отношение на подрастващите, което е съгласувано и с акцентите, заложени в Хартата за основните права на ЕС.[6]

Ограничаването на допустимите видове наказания за непълнолетни, предвидено в чл. 62 НК, до голяма степен улеснява индивидуализацията на наказателната отговорност и на наказанието, съобразени с психофизическото развитие на

[5] Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 202, 7.6.2016, p. 389, Art. 51(1).
[6] Канушев, М. *Наказателните стратегии в демократичното общество*. Издателство на Нов български университет, София, 2020, с.511-512, ISBN 978-619-233-128-3.

подрастващите. Подобни санкции свидетелстват и за прилагането на по-леки и щадящи мерки с оглед степента на развитие и личността на непълнолетния.[7] В този смисъл посочената разпоредба, която предвижда налагането само на четири наказания-лишаване от свобода, пробация, глоба и обществено порицание, е в съответствие и с правния ангажимент на държавата към най-добрия интерес на детето.

Подобна правна уредба, която улеснява индивидуалния подход към всеки извършител, дава възможност да се вземат предвид степента на развитие на дееца, причините за деянието, въздействието на социалната среда и перспективите за ресоциализация. Това пряко отразява изискването на Хартата за основните права на ЕС непълнолетните да бъдат третирани с правото на специална закрила и разбиране.

Изключването на някои наказания като приложими по отношение на непълнолетните (доживотен затвор, конфискация, глоба и лишаване от определени права) също кореспондира напълно с най-добрия интерес на детето. Прилагането на определени мерки на държавна принуда не съответства на развитието на непълнолетната личност и на дълбоките психологически трансформации, които настъпват през този възрастов период.

Налагането на най-тежкото наказание, предвидено в системата на наказателноправните санкции – доживотен затвор, не е съвместимо с водещия принцип на третиране на непълнолетни извършители, а именно възпитателно и поправително въздействие чрез наказанието. Съгласно разпоредбите на чл. 38 и чл. 38 а НК се разграничават два вида доживотни наказания – доживотен затвор без замяна и доживотен затвор, които могат да бъдат наложени само при изключителна тежест на извършеното престъпление. Последните са предвидени за извършители, при които постигането на превъзпитателен ефект чрез по – лека санкция е неосъществимо или когато става въпрос за субекти с особено висока степен на обществена опасност, при които поправителният потенциал е изключително нисък.[8]

Наред с това, Наказателният кодекс изключва от приложното поле на двата вида доживотни наказания определени групи уязвими лица, сред които са и непълнолетните. Съгласно чл. 63 НК доживотен затвор без замяна и доживотен затвор не могат да бъдат налагани на лица, които към момента на извършване на деянието не са навършили 18

[7] Канушев, М. *Наказателните стратегии…*, с. 513.

[8] Пушкарова, И. *Наказателноправният отговор срещу изключително тежката престъпност:смъртното наказание, доживотният затвор и доживотният затвор без замяна в България.* Издателство „Сиела Норма АД“, София, 2021, с.35-36, ISBN 978-954-28-3703-9.

години. По този начин *националното законодателство не допуска младите правонарушители да попаднат в обхвата на най-тежката наказателноправна репресия,* която по своето естество представлява безсрочно изолиране на осъденото лице в места за лишаване от свобода.

Това ограничение съответства на стандартите, застъпени в Хартата за основните права на ЕС, за *налагане на наказания с преимуществено възпитателна цел и с реална възможност за ресоциализация на непълнолетните осъдени.*

Съгласно чл. 52 от Хартата за основните права на ЕС всяко ограничаване на признатите в нея права и свободи следва да бъде предвидено в закона, да зачита същността на тези права и да е съобразено с обществения интерес. Този основополагащ принцип намира конкретна проява и в националното законодателство – чл. 2, т. 3 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС), съгласно който „правата на лишените от свобода не могат да се ограничават“. Разпоредбата подчертава задължението на държавните органи да действат в съответствие с принципите на правовата държава и с европейските и международните стандарти за защита на човешките права при изпълнение на наказанията.

Хартата за основните права на ЕС предоставя специфична закрила на непълнолетните лица в правосъдието по наказателни дела и изпълнение на наказанието. *Лишаването от свобода следва да е крайна, пропорционална, законосъобразна и хуманна мярка,* като водещият критерий е най-добрият интерес на детето. Всяка държава членка, включително България, е длъжна да гарантира съответствие с тези принципи, когато прилага европейското право.

Приоритетно възпитателният подход към непълнолетните извършители на правонарушения намира израз и в *Препоръка Rec (2008)11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно европейските правила за младежите, извършили правонарушения.*[9]

Препоръката въвежда основни принципи, сред които водещо значение има принципът на най-добрия интерес на детето (чл.1), съгласуван с чл. 24 от Хартата за основните права на ЕС. Документът подчертава, че *всички мерки, включително и лишаването от свобода, трябва да бъдат пропорционални, необходими и възпитателно насочени, като целта не е репресия, а реинтеграция в обществото* (т. 5 от Препоръка

[9] Препоръка Rec(2008)11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно европейските правила за младежите, извършили правонарушения, приета на 5 ноември 2008 г. https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2008/en/69134 (достъпна към 14 юли 2025 г.).

Rec (2008)11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно европейските правила за младежите, извършили правонарушения).

Особено важно е, че *лишаването от свобода са разглежда като крайна мярка*, която трябва да бъде използвана само когато всички други средства са изчерпани (т.10 от Препоръка Rec (2008)11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно европейските правила за младежите, извършили правонарушения).

Съгласно т. 15 от Основните принципи на тази Препоръка правосъдните системи следва да прилагат по отношение на непълнолетните извършители *мултидисциплинарен и междуинституционален подход и да интегрират по-широки социални инициативи за работа с младежи.* Подобен комплексен подход е необходим с цел осигуряване на многостранна подкрепа на непълнолетните извършители и реинтеграцията им в обществото.

В контекста на лишаването от свобода този принцип изключва изцяло наказателния и репресивен подход по отношение на ненавършилите пълнолетие. Препоръката изисква дори и когато престъплението е от много сериозен характер да бъде осигурена *институционална среда, която да подпомага процеса на поправяне, превъзпитание, обучение и социална реинтеграция.* Наказанието „лишаване от свобода“ следва да бъде разглеждано като временна и крайна мярка, чиято цел е съобразена с индивидуалните особености и потребности на непълнолетното лице.

В българското наказателно право тези стандарти са отразени в разпоредбата на чл. 64, ал. 1 НК, която урежда ограничено прилагане на лишаването от свобода по отношение на непълнолетни.

Наред с това, Законът за изпълнение на наказанията и задържането под стража съдържа сравнително детайлна уредба относно социалната дейност и възпитателната работа с лишени от свобода (чл. 152-162 ЗИНЗС). Уредени са *различни социални и възпитателни мерки*, приложими и към непълнолетните осъдени, включително изготвянето на индивидуална оценка, първоначален доклад за състоянието и поведението на осъдения, като и разработването на специална адаптирана програма и индивидуален план за изпълнение на наказанието. В чл. 157 ЗИНЗС е предвидено и прилагането на *специализирани програми за индивидуална и групова работа.*

Въвеждането на подобен подход по отношение на непълнолетните осъдени създава предпоставки за индивидуално третиране, съобразено с техните възрастови и психосоциални характеристики и значително повишава възможностите за тяхната ресоциализация.

Подобен подход отговаря на изискванията на Препоръка Rec (2008)11, съгласно която *всяка система за правосъдие по отношение на непълнолетни лица следва да прилага мултидисциплинарен и интегриран модел,* насочен към непрекъсната подкрепа на подрастващите, включително и след изпълнение на наказанието.

Несъмнено могат да бъдат посочени и определени непълноти и пропуски в нормативната уредба.

Разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 14 ЗИНЗС предвижда принципна възможност за взаимодействие между Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ и други институции и организации. Въпреки това в действащата уредба липсва достатъчно детайлна нормативна уредба на *механизмите, формите и отговорностите във връзка с това взаимодействие.* Последното е от особено значение по отношение на международни институции, както и национални организации, социални служби, образователни институции, здравни заведения и неправителствени институции.

Разпоредбите на чл. 65-72 ЗИНЗС уреждат режима на изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“. Въпреки това в тях не се предвиждат *специални гаранции за непълнолетните лица като уязвима група,* което ограничава възможността за прилагане на индивидуализирани и съобразени с възрастта мерки. Подобна липса на специална нормативна уредба не е в съответствие с утвърдените европейски стандарти относно правата и принципа на най-добрия интерес на непълнолетните, включително Препоръка Rec (2008)11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

Директива 2016/800/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 установява процесуални гаранции, че лицата, ненавършили 18-годишна възраст и заподозрени или обвиняеми в наказателното производство са в състояние да разберат естеството и хода на производството.[10] Този акт на правото на ЕС урежда и стандарти, които гарантират ефективно упражняване на правото на справедлив съдебен процес в съответствие с принципите на правовата държава и правата на детето.

Българското наказателно законодателство предвижда облекчен режим (чл. 60-65 НК) по отношение на непълнолетните извършители, включително и възможност за замяна на лишаването от свобода с по-леки наказания. Освен това Законът за изпълнение на наказанията и задържането под стража урежда определени правила за изтърпяване на

[10] Директива (ЕС) 2016/800 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в наказателни производства. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32016L0800 (достъпна към 14 юли 2025).

наказанието „лишаване от свобода“, приложими и към непълнолетните, включително и възпитателни мерки и социална работа.

Въпреки това, от гледна точка на стандартите на Директива 2016/800/ЕС, могат да бъдат посочени определени пропуски в националната нормативна уредба.

Прави впечатление, че в българското наказателно законодателство не е уреден детайлно *механизма за участие и ролята на родителите или законните представители както в хода на наказателното производство, така и при изпълнението на наказанието „лишаване от свобода“.* Подобна регламентация се изисква съгласно чл. 5 и чл. 12, § 6 от Директива 2016/800/ЕС.

Съгласно чл. 10 от Директива 2016/800/ЕС държавите членки са задължени да гарантират, че *задържането на дете се прилага единствено като крайна мярка и за възможно най-краткия подходящ срок, с оглед принципа на пропорционалност и най-добрия интерес на детето.*

Общите правила относно задържането на лица във връзка с наказателното производство са уредени в Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Тези разпоредби са приложими и по отношение на непълнолетни лица, като следва да се спазват със съответните процесуално-правни гаранции, предвидени за тази възрастова група.

Задържането от полицейски органи на основание чл. 72, ал. 1 ЗМВР представлява едно от често прилаганите средства за принуда при наличие на данни за извършено престъпление, включително и от непълнолетен. Съгласно чл. 72, ал. 8 ЗМВР задържаните непълнолетни се настаняват в специално обособени помещения, отделно от пълнолетните задържани. Тази уредба е в съответствие с изискванията на Директива 2016/800/ЕС относно гарантирането на подходящи условия на задържане и защита на правата на ненавършилите пълнолетие в наказателното производство.[11]

Задържането под стража може да бъде приложено и спрямо непълнолетни извършители като *мярка за неотклонение в наказателното производство (чл. 386, ал. 1, т.4 НПК).* Въпреки това, законодателят изрично предвижда, че тази мярка е допустима само при „изключителни обстоятелства“, като по този начин се гарантира съответствие със стандартите за минимална намеса и защита на интереса на детето (чл. 386, ал. 2, изр. 2 НПК).

[11] чл. 12, § 2 и чл. 13 от Директива (ЕС) 2016/800 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016г. относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в наказателни производства.

Съдебната практика приема, че даден случай може да се квалифицира като изключителен, когато съвкупната оценка на обстоятелствата, при които е извършено деянието и личността на дееца обосновава извод за повишена обществена опасност, както на престъплението, така и на извършителя. По-конкретно съдът дефинира случая като изключителен, когато е налице тежко умишлено престъпление и когато личността на непълнолетния се характеризира с висока степен на обществена опасност.

В този смисъл се отчита и реалната опасност от укриване и извършване на ново престъпление. Изключителният характер на случая може да бъде обоснован и с други хипотези, отнасящи се до непълнолетния като високорисков извършител – например когато лицето не посещава учебно заведение, употребява наркотични вещества и родителският надзор не е достатъчно ефективен.[12]

В подобни хипотези съдът следва да извърши задълбочена индивидуална преценка преди да пристъпи към задържане под стража. Този стандарт е уреден в чл. 7 от Директива (ЕС) 2016/800, който задължава компетентните органи да изготвят индивидуална оценка за всеки непълнолетен с цел да се улесни вземането на най-справедливото процесуално решение.

От друга страна, изключителният характер на мярката за неотклонение „задържане под стража“ е допълнително гарантиран и от самата нормативна уредба в българското наказателно-процесуално законодателство. Тази мярка е предвидена на последно място сред изброените мерки за неотклонение, което подчертава нейния краен и ограничен характер (чл. 386, ал. 1 НПК).

Посочените актове на правото на ЕС, които уреждат основни принципи относно лишаването от свобода на непълнолетни извършители, съдържат и изисквания относно *професионалната подготовка на служителите, работещи в местата за изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“.*

Съгласно чл. 20 от Директива (ЕС) 2016/800 държавите членки следва да гарантират, че компетентните органи, включително и служителите в местата за лишаване от свобода, преминават специализирано обучение, насочено към работа с деца, за да могат да осигурят съобразно с нуждите и възрастта третиране на непълнолетните в рамките на наказателното производство.

[12] Решение 568 от 15.03.2011 г. на ВКС по н.д. 502/2010 г.; определение 422 от 16.09.2019 г. на Софийски окръжен съд по ч.н.д. 991/2021 г.; определение 529 от 02.09.2020 г. на Окръжен съд Стара Загора по ч.н.д. 2200/2020 г.

В този смисъл и Препоръка Rec (2008) 11 изисква от държавите да гарантират, че персоналът, който работи в институции за настаняване и изпълнение на санкции по отношение на младежи, преминава специално отношение за работа с непълнолетни младежи. А съгласно т. 129.2 този персонал следва да бъде подбиран, непрекъснато обучаван и подкрепян, така че да придобие личностни и професионални качества, отговарящи на целите на възпитанието, ресоциализацията и минимизирането на вредите от лишаването от свобода.

Значението на квалифицирания персонал е подчертано и в т. 129.3 от същата Препоръка, където се изисква регулярна професионална подготовка и развитие, за да се гарантира, че работата с млади правонарушители е етична, ефективна и съобразена с международните стандарти. Липсата на подобен изричен ангажимент в българското национално законодателство, по –конкретно в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, следва да бъде преодоляна чрез нормативни и институционални механизми, които да осигурят професионализъм и устойчивост на подхода към непълнолетните лишени от свобода.[13]

Професионалната подготовка на служителите, ангажирани с изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“, е сложен и продължителен процес, който е неразривно свързан с формирането и развитието на тяхното *правно съзнание.* Нивото на правно съзнание на тези служители оказва пряко влияние върху законосъобразното, ефективно и хуманно изпълнение на наказанието, както и върху постигането на неговите цели.[14]

Като се има предвид, че юридически релевантното поведение на индивида е резултат от неговото правно съзнание, следва да се приеме, че информационната функция на правото има съществено значение за формиране на законосъобразно поведение и постигане на целите на правната уредба.

Правните знания и уменията за прилагане на правото, които би трябвало притежават служителите в системата за изпълнение на наказанията, имат комплексен и многоаспектен характер. Те обхващат не само познаване на нормативната уредба, но и способност за нейното тълкуване и прилагане в съответствие с принципите на

[13] Препоръка Rec(2008)11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно европейските правила за младежите, извършили правонарушения, т. 129.2 и т. 129.3. https://rm.coe.int/16804b2cd (accessed on July 28, 2025).

[14] Töyrylä, E. A global perspective on prison officer training and why it matters. Penal Reform International. https://www.penalreform.org/blog/a-global-perspective-on-prison-officer-training/ (accessed on July 28, 2025).

законосъобразност, пропорционалност и хуманност. Това се дължи на обстоятелството, че правосъзнанието включва не само познаването на приложимите наказателноправни норми, но и способността за правилното им интерпретиране в конкретната пенитенциарна институция. То обхваща и осъзнаването на съдържанието (правата и задълженията на субектите) и целите на правните отношения, възникващи при изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“.

Наред с насложилите се правни знания, професионален опит и възприятия, формирани в хода на служебната дейност, правното съзнание на служителите се изгражда и под влияние на тяхната *ценностна ориентация*. Особено значимо в този процес е отношението към принципите на законност, хуманизъм и целесъобразност при изпълнение на наказанието – водещи ориентири в професионалното поведение и изпълнението на служебните задължения.

Особено силно е въздействието на наказанелноправните норми поради тяхната *информационна функция.* Правните разпоредби изпълняват познавателна функция като довеждат до знанието на служителите в пенитенциарните заведения нормативно установените правила, чрез които законодателят урежда реда и начина на изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“.

При обсъждането на основни въпроси, свързани с изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“, служителите в пенитенциарните заведения показват добри познания и професионална подготовка. При поставяне на по-специфични и по-малко очевидни въпроси се установява известен дефицит в информираността относно съдържанието на правните норми, уреждащи изпълнението на наказанието, правата на лишените от свобода съгласно международните актове, както и относно допустимите граници на употреба на физическа сила и средства за принуда, определени от международните стандарти.[15]

Особено проблематични, включително в български контекст, остават въпросите, свързани с прилагането на физическа сила и помощни средства от страна на служителите в местата за лишаване от свобода при възникване на конфликтни ситуации. Съществуващите вътрешни правила и инструкции в тази област често не са достатъчно конкретни и недвусмислени, което създава риск от неправомерна и несъразмерна намеса.

Съгласно действащото законодателство обучението, което се осигурява е концентрирано в началния етап на професионалната реализация – при встъпване в

[15] Schultzs, W. J. Correctional officers and the use of force as an organizational behavior. *Criminology* 2023, 61, 3. https://doi.org/10.1111/1745-9125.12346 (accessed on July 28, 2025).

длъжност (чл. 13, ал. 2, т. 11 ЗИНЗС). Това обучение има за цел да запознае служителите с основни нормативни актове, уреждащи дейността им, включително Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС), Правилника за прилагане на ЗИНЗС (ППЗИНЗС), Наказателния кодекс (НК), Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), както и Конституцията на Република България (КРБ).

С оглед постигането на по-голяма ефективност при изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“, се очертава необходимостта от *системно надграждащо обучение за пенитенциарните служители.* То следва да бъде насочено както към актуализиране на познанията относно националното наказателно и наказателно-процесуално законодателство, така и към тяхното задълбочаване в специфични аспекти, свързани с изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“ като една от най-тежките санкции.

Недостатъчно задълбоченото обучение на служителите в пенитенциарната система дава основание да се приеме, че самите те биха проявили *обективна и устойчива заинтересованост от непрекъснато разширяване на правната си информираност и повишаване на своята правна култура.* Особено внимание би следвало да се отдели, на онези правни разпоредби, които имат пряко практическо значение в конкретен момент от служебната им дейност. Тази необходимост кореспондира с изискванията на чл. 13, ал. 2, т. 11 ЗИНЗС, съгласно който Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ организира и ръководи подготовката и повишаването на квалификацията на служителите в главната дирекция и териториалните ѝ служби.

Служителите, в частност инспекторите „Социални дейност и възпитателна работа“ биха могли да срещнат затруднения при тълкуването на една от предпоставките за прилагането на института на условно предсрочно освобождаване, а именно - *как следва да се разбира изискването осъденият непълнолетен да се „поправил“ съгласно чл. 71, ал. 1 НК.* Това понятие не е ясно разграничено в нормативната уредба и поради това е трудно да се обобщи кои конкретни хипотези попадат в обхвата на тази предпоставка.

От друга страна, възниква въпросът дали поправянето на непълнолетния е равнозначно на това, че е „дал доказателства за своето поправяне“, уредено в чл. 70 НК по отношение на пълнолетните. Следва да се отбележи, че различието не е само във формулировката на текстовете, но и по същество. Основните показателни за поправяне

на осъдения пълнолетен са свързани с комплексна оценка на поведението.[16] По отношение на непълнолетния е достатъчно да не извършва престъпление и да са преодолени причините и мотивите, които създават антиобществената насока на поведение.

В подкрепа на този извод съдебната практика приема, че поправянето на непълнолетния извършител може да се счита за постигнато, когато в поведението му не се открояват прояви на противообществена нагласа, оценката на риска от рецидив е ниска, той демонстрира осъзнаване на извършеното деяние и вината си, както и поддържа добро поведение в условията на лишаване от свобода.[17]

С оглед гореизложеното е необходимо служителите да бъдат запознати със съдебни актове по въпросите, свързани с условното предсрочно освобождаване на непълнолетни извършители, включително и с конкретни тълкувателни и индивидуални решения на Върховния касационен съд (ВКС).

С цел постигане на по-голяма ефективност и съответствие при изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“, включително по отношение на непълнолетни, е наложително служителите в пенитенциарната система да притежават не само познания по националната нормативна система, но и да бъдат запознати с *европейските правила и ключови международни стандарти.* Обучението следва да обхваща, както универсални принципи на хуманно третиране, така и специфичните изисквания за отношението към ненавършилите пълнолетие лица.

От особено значение в контекста на правната уредба и практиките, свързани с третирането на непълнолетни извършители, са Препоръка Rec(2008)11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно европейските правила за младежи, извършили правонарушения, както и Директива (ЕС) 2016/800 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г., установяваща процесуални гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в наказателни производства.

Ключово е и значението на следните международни нормативни актове: Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание,[18] Правила на ООН относно минималните стандарти

[16] Михайлов, Д. *Проблеми на наказателното право. Обща част.* Издателство „Сиела софт енд паблишинг АД“, София, 2007, с.208, ISBN-13; 978-954-28-0134-4.
[17] Определение 228 от 05.06.2020 г. на Окръжен съд Враца по ч.н.д. 195/2020 г.; Определение 10 от 10.01.2018 г. на Апелативен съд София по ч.н.д. 195/2020; Постановление 7 от 27.06.1975 на Пленума на Върховния съд.
[18] Приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1984 г.

за осъществяване на правосъдие по отношение на ненавършили пълнолетие лица (Пекински правила),[19] Правилата на ООН за закрила на ненавършили пълнолетие лица, лишени от свобода,[20] както и на редица актове на Съвета на Европа, включително Препоръка № R (92)16 относно Европейските правила за обществените санкции и мерки,[21] Препоръка № R (97)12 относно служителите, отговорни за изпълнението на санкции и мерки.[22]

Интегрирането на европейските и международните стандарти в обучителните програми за служителите в пенитенциарната система е ключов елемент за повишаване ефективността на изпълнението на наказанията. Подобно обучение е от съществено значение както на национално, така и на индивидуално равнище. Солидната професионална подготовка на персонала в местата за лишаване от свобода способства за изпълнение на произтичащите от правото на ЕС и от националното законодателство ангажименти на държавата, но и допринася за формиране на по-висока правна култура и институционална чувствителност към правата на осъдените. Всички тези фактори водят до повишаване ефективността в ежедневната професионална дейност на ангажираните в изпълнение на наказанията и в същото време допринасят за опазване и укрепване на тяхното психично благополучие.

Лишаването от свобода на непълнолетните извършители представлява изключително сложен и многоаспектен въпрос. Основните принципи, заложени в правото на ЕС, са насочени към гарантиране на закрилата на правата на подрастващите, като се изисква техните индивидуални и възрастово обусловени потребности да бъдат разглеждани с повишено внимание. Постигането на тази цел предполага комплексен и интегриран подход, включително последователно усъвършенстване на националното наказателно и наказателно-процесуално законодателство. Нормативните разпоредби в националното право следва не само да третират лишаването от свобода като крайна и изключителна мярка, но и да съответстват на принципите за хуманно и щадящо изпълнение на наказанието съгласно европейските и международните стандарти.

Във връзка с това професионалната подготовка на служителите в местата за лишаване от свобода следва да се разглежда като съществен компонент от цялостната

[19] Приети с Резолюция 40/33 на Общото събрание на ООН от 29 ноември 1985 г.
[20] Приети с Резолюция 45/113 на Общото събрание на ООН от 14 декември1990 г.
[21] Приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 19 октомври 1992 г.
[22] Приета от Комитета на министрите на съвета на Европа на 10 септември 1997 г.

система на правосъдие по отношение на непълнолетни. Тя има определящо значение за гарантиране на ефективното прилагане на националните и европейските стандарти, както и за постигането на целите на наказанието в съответствие с принципите на рехабилитация, индивидуален подход и защита правата на детето. В това отношение следва да се предвиди въвеждането на по-конкретни нормативно уредени мерки, насочени към системно обучение и професионално усъвършенстване на служителите в местата за лишаване от свобода.

Funding/Financial Support: Изследването е реализирано като част от дейностите по проект „Психологични, правни и здравни аспекти на работата в пенитенциарни заведения. Модел за подобряване на психичното благополучие“, финансиран от Фонд научни изследвания с договор № КП-06-Н75/1 от 07.12.2023 г.

Библиография:

1. Канушев, М. *Наказателните стратегии в демократичното общество.* Издателство на Нов български университет, София, 2020, ISBN 978-619-233-128-3.
2. Михайлов, Д. *Проблеми на наказателното право. Обща част.* Издателство „Сиела софт енд паблишинг АД“, София, 2007, ISBN-13; 978-954-28-0134-4.
3. Пушкарова, И. *Наказателноправният отговор срещу изключително тежката престъпност:смъртното наказание, доживотният затвор и доживотният затвор без замяна в България.* Издателство „Сиела Норма АД“, София, 2021, ISBN 978-954-28-3703-9.
4. Erikson, E. H. Identity: Youth and Crisis. W. W. Norton & Company, New York, 1968.
5. Moffit, T.E. Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy. *Psychological Review* 1993, 100, 4, pp.674-701. https://doi.org/10.1037/0033-295X.100.4.674 (accessed on July 28 2025).
6. Schultzs, W. J. Correctional officers and the use of force as an organizational behavior. Criminology 2023, 61, 3. https://doi.org/10.1111/1745-9125.12346 (accessed on July 28, 2025).
7. Töyrylä, E. A global perspective on prison officer training and why it matters. Penal Reform International. https://www.penalreform.org/blog/a-global-perspective-on-prison-officer-training/ (accessed on July 28, 2025).

THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND TURKEY'S UNITARY STATE PARADOX: NAVIGATING NORMATIVE ALIGNMENT AMIDST ADMINISTRATIVE AND POLITICAL IMPEDIMENTS

Taner Karakuzu, PhD Student, South-West University "Neofit Rilski", E-mail: tanerkarakuzu@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2487-8964,
İlker Limon, PhD,Trakya University, Uzunkopru Vocational School, E-mail: ilkerlimon@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8668-6733

Abstract: *The European Charter of Local Self-Government (ECSLG) presents a crucial normative framework for bolstering local democracy and ensuring the efficient delivery of public services by guaranteeing the capacity of local authorities to operate within their legal ambit and in accordance with both statutory provisions and their own interests. Although the Republic of Turkey is a signatory to this significant international convention, the distinctive dynamics of its unitary state structure and its deeply entrenched centralist administrative legacy pose structural and political impediments to the complete realization of the level of autonomy envisioned by the Charter. This study aims to undertake an in-depth examination of the interaction between the ECSLG and the legal regulations and administrative system in Turkey. The central research question explores the nature of the relationship between the core principles of the ECSLG and Turkey's current legal framework and the administrative-political priorities of the unitary state, and the extent and manner in which this relationship influences the degree of autonomy enjoyed by local governments. The primary objective of this article is to systematically dissect the impact of the ECSLG on Turkish legislation and administrative practices, to pinpoint potential discrepancies between the autonomy standards anticipated by the Charter and the de facto status of local governments in Turkey, and to illuminate the underlying managerial and political rationales for these disparities. Furthermore, it seeks to formulate proposals for legal and structural reforms that may be requisite for the more effective implementation of the Charter. The study's hypothesis posits that notwithstanding Turkey's adherence to the Charter, the unitary state structure and the centralist administrative ethos constrain local governments from possessing the level of autonomy stipulated by the Charter, thereby engendering a tension between the normative ideal and the administrative reality. In this study, the foundational provisions and spirit of the ECSLG are treated as independent variables; the Constitution of the Republic of Turkey and pertinent local government legislation, the administrative and financial oversight mechanisms exercised by the central government over local governments, the degree of control over local governments' budgetary and revenue sources, and the political leverage of the central government over local governments are defined as dependent variables. Ultimately, this study endeavors to shed light on the steps necessary to fortify local democracy and facilitate alignment with European standards by profoundly analyzing the process of implementing the ECSLG in Turkey within the context of the constraints imposed by the unitary state structure.*
Keywords: *European Charter of Local Self-Government, Turkey, Unitary State, Local Governments, Administrative Constraints*

ЕВРОПЕЙСКАТА ХАРТА ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПАРАДОКСЪТ НА УНИТАРНАТА ДЪРЖАВА НА ТУРЦИЯ: НАВИГИРАНЕ НА НОРМАТИВНОТО СБЛИЖАВАНЕ СРЕД АДМИНИСТРАТИВНИ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕЧКИ

Танер Каракузу, докторант, Югозападен университет „Неофит Рилски“,
имейл: tanerkarakuzu@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2487-8964
Илкер Лимон, д-р, Тракийски университет, Професионално училище – Узункьопрю,
имейл: ilkerlimon@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8668-6733

Резюме: *Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС) представлява ключова нормативна рамка за укрепване на местната демокрация и за гарантиране на ефективното предоставяне на публични услуги чрез осигуряване на способността на местните власти да действат в рамките на своите правомощия и в съответствие както със законовите разпоредби, така и със собствените си интереси. Въпреки че Република Турция е страна по тази важна международна конвенция, специфичната динамика на нейната унитарна държавна структура и дълбоко вкорененото централистично административно наследство създават структурни и политически пречки пред пълното реализиране на степента на автономия, предвидена в Хартата.*
Настоящото изследване има за цел да извърши задълбочен анализ на взаимодействието между ЕХМС и правните разпоредби и административната система в Турция. Основният изследователски въпрос разглежда характера на връзката между основните принципи на ЕХМС и действащата правна рамка на Турция, както и административно-политическите приоритети на унитарната държава, и степента и начина, по които тази връзка влияе върху равнището на автономия, с която разполагат местните власти. Основната цел на статията е систематично да анализира въздействието на ЕХМС върху турското законодателство и административните практики, да идентифицира потенциалните несъответствия между стандартите за автономия, предвидени в Хартата, и фактическото положение на местните власти в Турция, както и да изясни управленските и политическите основания за тези различия. Освен това се цели формулирането на предложения за правни и структурни реформи, които могат да бъдат необходими за по-ефективното прилагане на Хартата. Хипотезата на изследването предполага, че въпреки ангажимента на Турция към Хартата, унитарната държавна структура и централистичният административен подход ограничават възможността на местните власти да притежават степента на автономия, предвидена в Хартата, което води до напрежение между нормативния идеал и административната реалност. В рамките на изследването основните разпоредби и духът на ЕХМС се разглеждат като независими променливи, докато Конституцията на Република Турция и относимото законодателство за местното самоуправление, механизмите за административен и финансов контрол, упражнявани от централната власт върху местните органи, степента на контрол върху бюджетните и приходните източници на местните власти, както и политическото влияние на централното правителство върху тях, се определят като зависими променливи. В заключение, изследването се стреми да хвърли светлина върху необходимите стъпки за укрепване на местната демокрация и за постигане на съответствие с европейските стандарти чрез задълбочен анализ на процеса на прилагане на ЕХМС в Турция в контекста на ограниченията, произтичащи от унитарната държавна структура.

Ключови думи: *Европейска харта за местно самоуправление, Турция, унитарна държава, местни власти, административни ограничения*

Introduction

Purpose and Significance of the Study

This article aimed to examine the implementation of the European Charter of Local Self-Government (ECSLG) in Turkey and the restrictive effects of the country's unitary state structure on local autonomy from a high-level academic perspective. Local governments are considered fundamental pillars of modern democracies and are regarded as crucial institutions for enabling public participation in governance.[1] The analysis of the dynamics between the international standards provided by the ECSLG and Turkey's deeply rooted centralist administrative tradition held significant importance for the development of local democracy.[2]

The study delved into Turkey's reservations to the ECSLG, their legal and administrative consequences, the assessments presented in the monitoring reports of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CoE Congress), and the centralist constraints imposed by the unitary state structure.[3] Furthermore, a comparative analysis with local autonomy models in other unitary states, such as France, Spain, and the United Kingdom, was presented to contextualize Turkey's situation.[4] This comparative perspective demonstrated that the unitary state structure does not necessarily restrict local autonomy, but rather can exhibit flexibility based on different political and cultural preferences.[5]

The significance of this study stemmed from its approach to the issue of local autonomy in Turkey not merely as a legal compliance problem. The existing situation indicated that despite advancements in legal regulations, significant practical limitations persisted. This situation pointed to a fundamental tension between international normative commitments and a deeply rooted national political culture. The presence of this tension revealed that legal reforms alone were insufficient, and a simultaneous transformation in administrative

[1] Yüksel, F. Yerel yönetimlerde özerklik. *Öneri Dergisi* 1998, 2, 10, pp.91–96.
[2] Alodalı, M. F. and others, Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye'de belediyelerde özerklik. *Karaman İİBF Dergisi*. 2007, 2 ,3, pp 1-11. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/107484(accessed on May 15, 2025).
[3] Ökmen, M., & Parlak, B. Türkiye'de ve dünya'da yerel yönetimler teori ve uygulama. Ekin Kitabevi 2015.
[4] Selçuk, E. Kürt açılımı I: İspanya modeli "Bölgeli Devlet" (?). Tasam.org 2009. https://tasam.org/tr-TR/Icerik/1116/kurt_acilimi_i_ispanya_modeli_bolgeli_devlet_ (accessed on June 12, 2025).
[5] Sevinç, H. üniter yapının yerel yönetimlerin özerkliğine etkileri: İtalya ve Türkiye örneği. *İstanbul Esenyurt Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2024, 4,1, 1-13. https://doi.org/10.61349/iesbad.1472970 (accessed on June 12, 2025).

understanding and political will was also necessary. It was understood that a shift in mindset was inevitable to transcend the centralist reflex.[6]

Problem Statement and Research Questions

Although Turkey had signed and ratified the ECSLG, the centralist governance approach and administrative tutelage mechanisms inherent in its unitary state structure hindered local governments from achieving the level of autonomy envisioned in the Charter. This situation created significant practical limitations despite advancements in legal regulations. In this context, the limited financial and administrative independence of local governments emerged as a prominent issue that diminished the effectiveness of local democracy.

The following research questions constituted the central focus of this study:

- What are the fundamental principles of the ECSLG, and on which articles has Turkey placed reservations?
- How do Turkey's unitary state structure, centralism, and administrative tutelage principles constrain the administrative, political, and financial autonomy of local governments?
- What critical findings do the Council of Europe monitoring reports present regarding local democracy and the implementation of the ECSLG in Turkey?
- What comparative perspectives do local autonomy models in other unitary states (France, Spain, United Kingdom) offer for Turkey?
- What legal and administrative recommendations can be developed to strengthen local autonomy in Turkey and overcome the constraints imposed by the unitary state structure?

The framing of the problem statement and research questions in this manner suggested that the unitary state structure was not the sole determining factor limiting local autonomy. Rather, the interpretation and application of centralist principles within this structure were the primary elements affecting the level of autonomy. The comparative analysis section (Section 5.4) played a critical role in substantiating this, as it demonstrated that other unitary states successfully implemented varying degrees of local autonomy. This approach re-positioned the problem as a matter of political choice and administrative culture, rather than a structural inevitability. This implied that solutions lay in reforming governance philosophy and administrative practices within the existing unitary framework, rather than fundamentally altering the state structure (e.g., federalization, which the ECSLG does not impose).

[6] Pekküçükşen, Ş. Türkiye'de idarenin bütünlüğü ilkesinin bir aracı olarak yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi (master thessis). Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2019.

Literature Review and Structure of the Study

This study undertook a comprehensive review of national and international academic literature in public administration, constitutional law, and local government.[7] The ECSLG text, the Council of Europe's monitoring reports concerning Turkey, the Turkish Constitution, and relevant local government legislation served as primary sources.[8] Extensive academic works on local governments in Turkey, including books, theses, and articles, were utilized in this research. These works included contributions from leading academics in the field, such as Ruşen Keleş, Birgül Ayman Güler, Bilal Eryılmaz, Cevat Geray, Hüseyin Yayman, Metin Ökmen,Zerrin Parlak Karaman and Bekir Parlak.[9]

The study was structured to include an introduction, followed by sections on the fundamental principles of the ECSLG, Turkey's unitary state structure and local government tradition, the implementation of the ECSLG in Turkey and its reservations, the restrictive effects of the unitary state structure, and finally, conclusions and recommendations.[10]

The inclusion of numerous Turkish academics in the literature review indicated the existence of a robust academic discourse within Turkey on local government and centralism.

---

[7] Bayırbağ, M. K. Local entrepreneurialism and state re-scaling in Turkey. *Urban Studies* 2010, 47, 2, 363–385.

[8] T.C. Anayasası. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 1982. URL: https://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm. (accessed on May 10, 2025).

[9] For the primary source on this topic, see: Eryılmaz, B. *Kamu Yönetimi: düşünceler, yapılar, fonksiyonlar*. Okutman Yayıncılık, 2004.; Eryılmaz, B. *Bürokrasi ve siyaset: bürokratik devletten etkin yönetime*. Alfa Basım Yayım Dağıtım Limited Şti., 2010.; Eryılmaz, B. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması. Birleşik Yayıncılık. İstanbul. 1997.; Geray, C. "Yerel yönetimler ve Habitat II." *Çağdaş Yerel Yönetimler* 5, no. 3 (1996): 3–17.; Geray, C. "Kentsel yaşam kalitesi ve belediyeler." *Türk İdare Dergisi* 70, no. 421 (1998): 323–45.; Geray, C. *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*. Phoenix Yayınları, 2011.; Geray, C. *Şehir Plânlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları*. 1960.; Güler, B. A. *Yerel Yönetimler - Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım*. TODAİE, 1992.; Güler, B. A. "Yerel yönetimlerde reform sorunu." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 10, no. 3 (2001): 7–12.; Güler, B. A. *Yerel Maliye Sistemi*. TODAİE-YYAEM Yayını, 2004.; Güler, B. A. *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. İmge Yayınları, 2005.; Güler, B. A. *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi - Yapısal Uyarlama Politikaları*. İmge Yayınevi, 2005.; Güler, B. A. "Yönetimde özerklik sorunu: Duyunu Umumiye-i Osmanlı Meclisi İdaresi örneği." *Memleket: Siyaset ve Yönetim* 1, no. 1 (2006): 1–15.; Güler, B. A. "Yönetim bilimi ya da kamu yönetimi: Yöntem bilimsel özellikler üzerine." In *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, ed. F. Kartal, 9–45. TODAİE Yayını, 2011.; Güler, B. A., and Sabuktay, A., eds. *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*. TODAİE Yayınları, 2002.; Keleş, R. *Yerel Yönetimler*. Turhan Kitabevi, 1983.; Keleş, R. *Türkiye'de Kent Yönetimi*. Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, 1988.; Keleş, R. *Yerel Yönetimler*. Turhan Kitabevi, 2000.; Keleş, R. *Kentleşme Politikası*. İmge Kitabevi, 2006.; Keleş, R. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi, 2006.; Keleş, R., and Geray, C. *Küçük Belediyelerin Sorunları*. TODAİE Yayınları, 1969.; Ökmen, M., and Parlak, B. *Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler Teori ve Uygulama*. Ekin Kitabevi, 2015.; Yayman, H. *Mahalli İdareler*. Nobel Yayınevi, 2014.; Karaman, Z. T. Yerel yönetimler. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 1992; Toprak, Z. "Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi." Yerel Yönetimler Sempozyumu: Güncel Sorunlar Işığında Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUİÇ düzenlemesi. 2013 Feb:21-2; Karaman, Z. T. "Türk yerel yönetimlerinin işlevselliği ve 1997 mahalli idareler reformu." Türk İdare Dergisi 417, no. 4 1997: 45-60; Karaman, Z. T. "Kentsel Yönetişim-Yerel Gündem 21." I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, Çanakkale. 2003; Karaman, Z. T., & Özgür, H. Belediyelerin ekonomik işletmeleri ve işlevleri. İzmir Ticaret Odası Yayını, 1993; Toprak Karaman, Z. "Belediye Yönetiminde Yerel Hizmetlerde Tekelleşme Eğilimleri." Sayıştay Dergisi no. 7 1992: 13-16. and Yayman, H. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Nobel Yayınevi, 2021.

[10] Can, H. Örgütsel davranış. Siyasal Kitabevi 2015.

This suggested that the persistence of centralist practices did not stem from a lack of academic understanding or critique. Instead, it pointed to the presence of political and institutional inertia resisting the implementation of proposed reforms. This revealed that the issue was not merely an information gap, but also a governance gap where academic recommendations struggled to translate into policy and practice.

European Charter of Local Self-Government: Fundamental Principles and Normative Framework

Historical Development and Legal Nature of the ECSLG

The European Charter of Local Self-Government was opened for signature by the Council of Europe on October 15, 1985.[11] The primary objective of the Charter is the realization and protection of the administrative, political, and financial autonomy of local governments. Additionally, it aims to enhance the effectiveness of local governments by ensuring that public services are provided by the administrative units closest to the citizens.[12] A key characteristic of the Charter is its inclusion of local and financial autonomy, thereby strengthening the position of local governments.[13]

The ECSLG is founded upon the common democratic principles shared by the member states of the Council of Europe and the right of citizens to participate in public affairs.[14] Turkey signed the Charter on November 21, 1988, approved its ratification by Law No. 3723 in 1991, and ratified it with Cabinet Decision No. 92/3398 in 1992. The Charter entered into force for Turkey on April 1, 1993.[15]

The ECSLG transcends a mere international agreement; it establishes a set of "international standards" for the development of local democracy in Europe. This indicated that the Charter functioned as a roadmap for strengthening local governments and promoting democratization, rather than solely as a legal text.[16] The Additional Protocol, adopted in 2009, demonstrated the dynamic nature of the Charter, aiming to reflect experiences gained from its implementation and to foster a clearer understanding of certain principles. This underscored

[11] Genel Sekreterlik. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı. T.C. Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı. URL: https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf. (accessed on April 22, 2025).
[12] Toprak, Z. Yerel yönetimler, ibid.
[13] Güler, B. A. Yerel yönetimlerde reform sorunu, ibid. p-7-12
[14] T.C. Adalet Bakanlığı. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı. URL: https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf. (accessed on May 10, 2025).
[15] Genel Sekreterlik. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı. T.C. Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı. URL: https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf. (accessed on April 22, 2025).
[16] Toprak, Z. Yerel yönetimler, Ibid.

that the Charter was not a static legal document but a living normative framework that promoted local democracy and was subject to continuous efforts toward updating and deepening.[17]

The dynamic nature of the Charter, as evidenced by the 2009 Additional Protocol, suggested that it was a developing framework designed to adapt to the experiences of member states, rather than a static ideal. This provided a normative basis for continuous reform within Turkey. European Council reports indicated some reservations were already practically complied with, presenting an opportunity for Turkey to align with this dynamic framework. This revealed that withdrawing reservations was not merely a matter of compliance, but also an embrace of the Charter's inherent adaptive and progressive nature, demonstrating a commitment to ongoing democratic development.[18]

The Concept of Local Autonomy and ECSLG Principles

According to the ECSLG, local self-government signifies the right and ability of local authorities to regulate and manage a substantial portion of public affairs under their own responsibility and in the interest of the local population, within the limits defined by law.[19] This concept denoted a "controlled freedom" rather than absolute independence.[20] Local autonomy aimed to empower local governments in areas such as establishing their own fundamental rules, conducting their activities as desired, preventing central government interference in local matters, and generating their own local resources.[21]

The fundamental principles of the Charter included the recognition that local authorities constituted one of the foundations of any democratic regime, and that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is a democratic principle shared by all member states of the Council of Europe.[22] Furthermore, the Charter stipulated that the fundamental powers and responsibilities of local governments must be determined by the constitution or by law, that local authorities should possess full discretion to act in all matters not explicitly excluded from their competence or assigned to another authority, and that they should be consulted in a timely

[17] Ibid.
[18] CoE Congress. Recommendation 471 (2022) Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey. Council of Europe 2022. URL: https://rm.coe.int/0900001680a6b7e0. (accessed on June 11, 2025).
[19] Genel Sekreterlik. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı. T.C. Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı. URL: https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf. (accessed on April 22, 2025).
[20] Yüksel. Ibid.p96.
[21] Keleş, R. Yerel yönetimler. Ibid.
[22] Genel Sekreterlik.ibid.

and appropriate manner, to the extent possible, in all planning and decision-making processes directly concerning them.[23]

The Charter positioned local autonomy not merely as an administrative delegation of power but also as a "democratic principle."[24] This indicated that local autonomy served as a fundamental mechanism for enabling public participation in governance and strengthening democracy at the local level.[25] The preamble of the Charter stated that "the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles shared by all member states of the Council of Europe" and that "this right is most directly exercised at the local level."[26]

The definition of local autonomy as a "democratic principle" and the emphasis on citizen participation elevated this concept beyond a mere administrative convenience. This indicated that any restriction imposed on local autonomy in Turkey was not just an administrative inefficiency, but a direct impediment to the quality and depth of democracy. This transformed administrative issues into fundamental democratic shortcomings. This approach revealed that local autonomy was not solely about service delivery or bureaucratic hurdles, but was directly linked to the weakening of political participation and local accountability. This strengthened the normative argument for greater local autonomy in Turkey and shifted the debate from a technical administrative reform to a fundamental component of democratic consolidation and human rights.[27]

The Relationship of the ECSLG with Unitary State Structures

The ECSLG accommodates the diverse local government structures of member states by allowing flexibility, but it does not permit reservations to its fundamental principles (mandatory articles). The Charter's objective was to ensure adherence to all its provisions while adapting to the varying structures of local communities in member states.[28] Unitary states are characterized by the singularity of state elements (territory, nation, sovereignty) and legislative, executive, and judicial branches.[29] This structure necessitates that the central government maintains full control over core national functions such as defense, foreign policy, and economic policy, and that local governments generally operate as extensions of the central

[23] T.C. Adalet Bakanlığı. Ibid.
[24] Genel Sekreterlik. Ibid.
[25] Yüksel. p.95.
[26] Genel Sekreterlik. Ibid.
[27] Ibid.
[28] Sevinç,p.3.
[29] Gözler, K. Genel kamu hukuku. Ekin Kitabevi 2009. pp.15-40.

administration.[30] In such states, a centralized governance approach is applied politically, and public authority is centralized.[31]

The ECSLG does not impose federalization, which would be contrary to the nature of unitary states; instead, it provides a framework for achieving local autonomy within a unitary state.[32] This indicated that the Charter aimed to strengthen local autonomy within existing structures, rather than to alter the unitary state framework. Examples such as Spain and Italy, which are unitary states with constitutionally guaranteed autonomous regions, and the United Kingdom's devolution model, demonstrated that the unitary state structure can accommodate varying degrees of local autonomy through different mechanisms.[33] For instance, Spain's "Regional State" model, an intermediate form between a unitary and a federal state, granted legislative powers to regions, distinguishing it from the classic unitary state model.[34] This illustrated that being a unitary state did not imply a single, centralized mode of implementation; rather, it allowed for various degrees and forms of decentralization.

The Charter's explicit acceptance of unitary states while simultaneously promoting local autonomy created a critical analytical perspective: it shifted the focus from whether Turkey *could* have local autonomy (which, by the Charter's design, it clearly could) to *why it had not fully implemented it*. This emphasized that the centralist approach was a *policy choice* rather than a structural limitation. This meant that centralism was maintained by political will and historical interpretations, rather than being an unalterable constitutional necessity. This approach revealed that the path to local autonomy for Turkey lay in a transformation of its political and administrative culture, rather than a radical constitutional revision of the unitary state principle. This indicated that the impediments were primarily *political* and *ideological*, not merely *structural*.[35]

Turkey's Unitary State Structure and Local Government Tradition: Historical Context and Centralist Dynamics

The Concept of Unitary State and its Reflections in Turkish Public Administration

Turkey has adopted a unitary state structure since its establishment, characterized by the singularity of state elements (territory, nation, and sovereignty) and legislative, executive, and

[30] Sevinç,p.6.
[31] T.C. Dışişleri Bakanlığı. Birleşik Krallık'ın siyasi görünümü. URL: https://www.mfa.gov.tr/ingiltere-siyasi-gorunumu.tr.mfa. (accessed on June 11, 2025).
[32] Sevinç, p.6.
[33] Gözler, Ibid.
[34] Pekküçükşen, pp.24-29.
[35] Genel Sekreterlik. Ibid.

judicial branches. [36]This structure is defined by the centralization of public authority and the application of a centralized governance approach politically. In unitary states, the central government maintains full control over core national functions such as defense, foreign policy, and economic policy.

The concept of "devlet-ebet-müddet" (eternal state) and the centralist state tradition inherited from both the Seljuk and Ottoman Empires formed the roots of Turkey's unitary structure.[37] This historical background led to centralism being perceived not merely as a form of governance but as an integral part of the state's existential identity.[53] This perception frequently linked discussions on local autonomy to sensitive issues such as the "indivisible integrity of the country."[54] This historical continuity helped explain why local autonomy reforms often remained at the legal level but struggled in implementation, as this deep cultural and historical context can lead to efforts to expand local autonomy being perceived as a threat to fundamental state elements such as "the country's integrity and sovereignty."[55]

Turkey's deeply rooted historical foundations of centralism, linking it to the concept of the "eternal state" and national integrity,[56] indicated that resistance to local autonomy was not merely bureaucratic but also possessed an *ideological and existential* character. This implied that decentralization was perceived not as a mechanism for democratic empowerment, but as a threat to national unity. Such a perception revealed that reforms faced not only practical obstacles but also profound cultural and political opposition. This suggested that advocacy for local autonomy required not only legal and administrative arguments but also a discursive shift, separating decentralization from perceived threats to national integrity and emphasizing its role in strengthening democratic resilience and public trust.

Centralism and the Principle of Administrative Integrity

In the Turkish administrative system, centralism signified the concentration of public authority and duties in a single entity. This approach was adopted to ensure that the state performed its fundamental functions with integrity. The principle of administrative integrity regulates hierarchical or tutelary relationships between central administration and decentralized organizations, aiming to ensure the harmonious and equitable provision of public services

[36] Gözler. Pp.124-162.
[37] Demirdal, M. B. ,Üniter Devlet Kavramı Üzerine Tartışmalar. *Düşünce Dünyasında Türkiz*, 6,33, 2015. Pp. 89-114; Günal, V. A. Aksoy, E. Selçuklu Dönemi Türk Devlet Yapısını ve Yönetim Anlayışını Şekillendiren Unsurlar. *Kamu Yönetimi Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*. 3.2022, pp 135-168.

nationwide. This principle functioned as a fundamental legal basis that legitimized the central government's oversight of local governments.[38]

The principle of administrative integrity, while not theoretically rejecting the existence of local autonomy, has often been utilized in Turkey to reinforce centralism. Although Constitutional Court decisions affirmed that the autonomy of local governments was constitutionally guaranteed, administrative tutelage was emphasized as an exception to this autonomy. This resulted in local governments' autonomy being viewed as an "exceptional" power, leading to a broad interpretation of central government's oversight authority.[39]

The Constitutional Court's interpretation of administrative tutelage as an "exception" to local autonomy created a legal loophole that effectively undermined the spirit of autonomy. This transformed a legal balancing mechanism into a tool that reinforced central control, allowing the "rigid centralist reflex" to persist. The broad application of a power interpreted as an exception effectively nullified the rule. This legal interpretation, while ostensibly upholding the constitution, paradoxically sabotaged the practical implementation of local autonomy and provided a legitimate basis for extensive central intervention. This indicated that legal reforms, if prevailing judicial and administrative interpretations continued to favor central control, might not be sufficient. A shift in the interpretive framework was as critical as changes in legal texts.[40]

Administrative Tutelage: Definition, Scope, and Historical Development

Administrative tutelage refers to the central government's oversight authority over decentralized organizations, such as local governments. This authority is exercised to ensure administrative integrity, protect public interest, and uphold legality. Administrative tutelage can only be exercised in cases and through methods explicitly defined by law.[41]

In Turkey, administrative tutelage has historically stemmed from a rigid centralist structure.[42] Provincial governors and district governors, as local administrative chiefs, possess extensive tutelary oversight over village administrations. Furthermore, the temporary suspension of elected local government officials by the Ministry of Interior when they are under investigation or prosecution for offenses related to their duties exemplified tutelary oversight

[38] Gündüz, F. E. Anayasa Mahkemesi kararlarına göre idari vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 20, 33, 2015, pp. 63–89.
[39] Göksu, T. Yönetimin fonksiyonları. URL: https://www.turgutgoksu.com/FileUpload/ks7441/File/yonetiminfonksiyonlari12.pdf. (accessed on April 19, 2025).
[40] Tezcan, D. Yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde vesayet denetimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2020, 22, 1, pp. 665–688.
[41] Mecek, M., & Atmaca, Y. Yerel yönetimlerin idari yapısına ilişkin mevzuat analizi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*. URL: https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/735143. (accessed on May 10, 2025).
[42] Pekküçükşen, p.24.

over local bodies. Tutelary oversight can be exercised through various means, including approval, postponement, annulment of decisions, or taking action in place of the local authority. Although recent reforms have emphasized legality review, traces of expediency review persist in practice. For instance, certain provisions of the Metropolitan Municipality Law (Law No. 5216), such as Articles 9, 10, 25, and 27, granted metropolitan municipalities powers of "approval," "approval with correction," "annulment," and "acting in place of" over the actions and decisions of district municipalities.[43]

The persistence of practices such as the suspension of mayors and the appointment of "trustees" in their place, along with the central government's "arbitrary" allocation of resources, indicated that administrative tutelage had transformed from a legal oversight mechanism into a *political instrument of control*. This revealed that administrative tutelage extended beyond ensuring legality and public interest, being actively utilized to suppress political opposition and centralize power. This demonstrated that administrative tutelage had eroded the essence of local governments' democratic autonomy and had shifted from a technical oversight to a political restriction. This showed that the central government was not merely ensuring administrative integrity but actively undermining the will of local electorates by invalidating election outcomes, thereby creating a de facto one-party dominance even in multi-party local electoral environments.[44]

Turkey's Local Government Structure and Development

Local government units in Turkey comprise special provincial administrations, municipalities, and villages, constituting a three-tiered system; regional administrations are absent.[45] The Turkish local government tradition did not emerge as an autonomous institution, unlike in the West; rather, it was shaped primarily by the rigid centralist structure of the Tanzimat period. Consequently, local governments in Turkey were initially established not with the aim of strengthening local democracy or promoting public participation in governance, but rather as extensions of the central administration. This indicated that the centralist structure of

[43] CoE Congress. Recommendation 471 (2022) Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey. Council of Europe 2022. URL: https://rm.coe.int/0900001680a6b7e0. (accessed on June 11, 2025) and Büyükşehir belediyesi kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5, . (accessed on June 2, 2025).

[44] Akyol, İ. Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkış sürecinin günümüz yerel yönetim sistemi üzerine etkileri (master thesis). Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2012. P.12-18.

[45] Doğan, K. C. Yerel yönetimlerde reform ve Türkiye'de yerel yönetimlerin klasik sorunlarına çözüm önerileri. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 2023,* 6, 11, 65–74.

the Tanzimat period was one of the fundamental reasons influencing the current local government system in Turkey.[46]

Legal regulations enacted in the early 2000s, such as the Metropolitan Municipality Law No. 5216 (2004) and the Municipal Law No. 5393 (2005), are considered significant steps in the realm of administrative and financial autonomy. However, these reforms fell short of fully meeting the expectations of the ECSLG. Turkey's local government reforms over the past 20-25 years aimed to align with the ECSLG and European Union legislation at the legal level, but this alignment has not been fully reflected in practice. The fundamental issue lay in the inability to establish and sustain a new governance approach and local government cultureIt was observed that advancements in legal texts had been ineffective against the deeply rooted centralist mindset and the lack of political will, leading to superficial reforms that failed to create a profound cultural change.[47]

The observation that legal reforms aimed at increasing local autonomy "remained ineffective in the face of a deeply rooted centralist mindset and a lack of political will" revealed a critical *implementation gap*. This indicated that the problem stemmed not from a deficiency in the legal framework, but from a *cultural and political resistance to genuine decentralization*. This suggested that future efforts should target the transformation of governance culture and political commitment, rather than solely focusing on legal regulations. This demonstrated that legal changes alone were insufficient, as centralist reflexes continued to manifest through new mechanisms.[48]

Implementation of the ECSLG in Turkey and Reservations: In-depth Analysis of Reservations and Monitoring Reports

Turkey's Ratification Process and Reservations to the ECSLG

Turkey signed the European Charter of Local Self-Government on November 21, 1988, ratified it in 1992, and it entered into force in 1993. However, Turkey placed reservations on 10 paragraphs of the Charter. These reservations reflected Turkey's understanding of local autonomy and its centralist structure.The fact that the majority of Turkey's reservations

[46] Sayıştay Başkanlığı. Türkiye'de yerel yönetimlerde mali özerklik ve vergilendirme yetkisi. *Sayıştay Dergisi* 2012, 84. URL: https://www.sayistay.gov.tr/dergi/. (accessed on May 20, 2025).
[47] Ibid and Genel Sekreterlik. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı. T.C. Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı. URL: https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf. (accessed on April 22, 2025); Büyükşehir belediyesi kanunu, ibid and Belediye kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5**,** (accessed on June 1, 2025), İl özel idaresi kanunu ibid.; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, ibid;), İl özel idaresi kanunu, Ibid.
[48] Keleş. ibid and toprak Ibid.

concerned the financial autonomy of local governments and the limitation of central oversight (e.g., Article 8.3, 9.4, 9.7) indicated that these areas were of strategic importance to the central government and were directly related to its perception of the unitary state's integrity.[9]This suggested that the reservations were not arbitrary but were determined with the objective of maintaining central control. The reservations placed on Article 8, paragraph 3, and Article 9, paragraph 4, of the Charter indicated that Turkey's centralist structure might be harmed by full implementation of financial autonomy and limitations on administrative oversight.[49]

The strategic nature of Turkey's reservations, especially those related to financial autonomy and administrative oversight, indicated that these were not minor technical incompatibilities but *conscious policy choices* aimed at retaining central government leverage. This revealed that the reservations functioned as a legal shield to maintain political control and financial dependence, transforming international norms into negotiable instruments for national interests. This demonstrated that the reservations were not coincidental; they were *strategic tools* to preserve central power and control over local entities. This allowed Turkey to formally adhere to the Charter while circumventing its core principles in critical areas.[50]

Detailed Analysis of Turkey's Reservations and Their Legal Consequences

Turkey's reservations to the ECSLG affected various dimensions of local autonomy. Each of these reservations was evaluated individually in light of existing legislation and practices:

- **Right to be Consulted (Article 4, Paragraph 6):** Turkey placed a reservation on the obligation to consult local authorities in a timely and appropriate manner, to the extent possible, in all planning and decision-making processes directly concerning them. Although some legal provisions, such as Article 7 and 12 of the Municipal Law No. 5393 and Article 69 of the Special Provincial Administration Law No. 5302, regulated consultation with local governments in certain situations, a general consultation obligation was absent, and the opinions received were not binding. Since this paragraph of the Charter does not require binding opinions, it was suggested that the reservation could be withdrawn given the existing legislation.[51]

[49] Genel Sekreterlik and CoE Congress. Recommendation 282 (2010) on local and regional democracy in Turkey. Council of Europe 2010. URL: https://rm.coe.int/09000016809cba58. (accessed on June 11, 2025).
[50] CoE Congress. Ibid.
[51] TBD, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler, Uluslar arası Konferans, Ankara, 1995 and Genel Sekreterlik. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı.ibid. and), İl özel idaresi kanunu https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 (accessed on June 1,

- **Administrative Organization Autonomy (Article 6, Paragraph 1):** Turkey placed a reservation on the provision that local authorities may determine their own internal administrative structures to align with local needs and ensure efficient administration, without prejudice to more general provisions established by law. Relevant legal provisions, such as Articles 48 and 49 of the Municipal Law No. 5393, Article 21 of the Metropolitan Municipality Law No. 5216, and Article 35 of the Special Provincial Administration Law No. 5302, granted the authority to establish and merge units in accordance with norm staff principles and standards. However, norm staff standards are determined by the central government. It was considered that this reservation could also be withdrawn, taking into account the existing legislation.[52]

- **Exercise of Local Responsibilities (Article 7, Paragraph 3):** A reservation was placed on the provision that functions and activities incompatible with the responsibilities of locally elected officials shall be determined by law or fundamental legal principles. Relevant legal provisions, such as Articles 27, 28, 35, and 37 of the Municipal Law No. 5393 and Articles 19, 20, and 27 of the Special Provincial Administration Law No. 5302, contained the necessary regulations in this regard. Therefore, it was suggested that this reservation could also be withdrawn.[53]

- **Limitation of Administrative Supervision (Article 8, Paragraph 3):** A reservation was placed on the principle that administrative supervision of local authorities' activities should be exercised in a manner proportionate to the importance of the interests it is intended to protect. Article 127, paragraph 5, of the Turkish Constitution grants the central administration administrative tutelage authority over local governments. However, Article 127, paragraph 4, of the Constitution, which allows the Minister of Interior to temporarily suspend locally elected officials who are under investigation or prosecution for offenses related to their duties, was a critical point that has been deemed contrary to the Charter in Council of Europe monitoring reports. This raised concerns that tutelary authority might extend beyond legality review and be used as a tool for political interference.[54] Consequently, the withdrawal of this reservation may necessitate a constitutional amendment.

2025 and Belediye kanunu, ibid; İl özel idaresi kanunu ibid.; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, ibid;), İl özel idaresi kanunu, Ibid.

[52] Genel Sekreterlik.ibid. and CoE Congress. Ibid. Büyükşehir belediyesi kanunu, Ibid.

[53] Zengin, E. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye, *Türk İdare Dergisi* 66, 403 1994), İl özel idaresi kanunu https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 (accessed on June 1, 2025, p199-200.

[54] Genel Sekreterlik.ibid. Aydemir. S. R. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının ışığı altında Türk yerel yönetimleri. *Mevzuat Dergisi*, 4,45, 2001. https://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm (accessed on April

- **Diversity and Flexibility of Financial Resources (Article 9, Paragraph 4):** A reservation was placed on the principle that the financial systems on which local authorities' resources are based should be sufficiently diversified and flexible to enable them to follow, as far as possible, the actual increase in the cost of carrying out their tasks. Article 127, paragraph 6, of the Turkish Constitution stipulates that local governments shall be provided with revenue sources proportionate to their duties. Although local governments, as public legal entities with autonomous administrative status, are understood to possess financial autonomy under this paragraph, there are various issues regarding whether their financial resources are proportionate to their duties and whether financial autonomy is realized in practice, as the framework for this constitutional right is to be determined by law.[55]

Table 1: Distribution of Municipal Revenues in Turkey by Economic Classification (2023)[56]

Revenue Item	Amount (Billion TL)	Percentage (%)
Tax Revenues	61	8.95
Enterprise and Property Revenues	56.9	8.34
Grants and Aid Received	20	2.93
Interest, Shares, and Penalty Revenues	474	69.47
Capital Revenues	68.6	10.05
Collections from Receivables	855	0.13
Total Revenue	682.3	100

Sources: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, yerel yönetimler genel müdürlüğü mahalli idareler bütçe hazırlama rehberi 2026-2028 dönemi, https://webdosya.csb.gov.tr/db/ yerelyonetimler/icerikler/mahalli-idareler-butce-hazirlama-rehberi-2026-2028-20250528131938.pdf, (accessed on May 16, 2025).; Merkezi yönetim bütçe gerçekleşmeleri ve beklentiler raporu 2023, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/07/2023-Merkezi-Yonetim-Butce-Gerceklesmeleri-ve-Beklentiler-Raporu_31072023.pdf (accessed on May 16, 2025).; Esen, M. Güncel resmi raporlara göre

4, 2025). and [54] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf accessed on June 1, 2025).

[55] Genel Sekreterlik. Ibid. .; Eryılmaz, B. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması. p.25. and Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ibid.

[56] Sayıştay Başkanlığı. Türkiye'de yerel yönetimlerde mali özerklik ve vergilendirme yetkisi. *Sayıştay Dergisi* 2012, 84. URL: https://www.sayistay.gov.tr/dergi/. (accessed on May 20, 2025).

belediyelerimizin 2022 yılı faaliyetlerinin ve mali durumlarının değerlendirilmesi, https://www.alomaliye.com/2023/10/05/belediyelerin-2022-yili-faaliyetleri-ve-mali-durumlari/?srsltid=AfmBOoqy72fhPVosHoBaBqnACOI7DKKdHyfTCjyAguKssPBwqPPd_WGJ (accessed on May 9, 2025). and 2023-2025 dönemi bütçe hazırlama rehberi https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/09/2023-2025_Rehber_Bolum9_11.pdf, (accessed on May 16, 2025).

The table above enhanced the analytical depth of the report by presenting the financial dependence of local governments with concrete, quantitative data. As shown in the table, a significant portion of municipal revenues was derived from central transfers (interest, shares, and penalty revenues), indicating that local governments had limited ability to generate and utilize their own resources. This clearly demonstrated that local governments possessed low financial autonomy and were dependent on the central government for resources. This financial dependence provided the central government with a powerful "financial tutelage" capability. The ability of the political power to arbitrarily allocate resources in favor of its own political local units and to use them as a tool of pressure against different political local units indicated that financial dependence had become a significant instrument of political control, beyond administrative tutelage. This highlighted that the lack of financial autonomy was not merely an economic problem but also a political issue directly affecting the functioning of local democracy.

- **Consultation on Resource Allocation (Article 9, Paragraph 6):** A reservation was placed on the obligation that local authorities shall be consulted in an appropriate manner as to the way in which redistributed resources are to be allocated to them.[57] The explanations provided for the reservation on Article 4, paragraph 6, of the Charter could also be applied to this reservation. Article 20 of the Law on Local Government Unions No. 5355 can be cited as an example. Since this paragraph only required consultation with local governments and did not impose any binding obligation on the state, it was considered that there was no impediment to withdrawing the reservation on this paragraph.[58]
- **Conditional Grants (Article 9, Paragraph 7):** A reservation was placed on the principle that, as far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects, and that the granting of such aid shall not remove the basic

[57] Sayıştay Başkanlığı. Ibid. Aydemir. Ibid.
[58] Genel Sekreterlik. Ibid. Keleş, R. Yerel yönetimler özerklik şartı, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4, 6, 1995, p.15.

freedom of local authorities to exercise their own discretion within their own sphere of responsibility. Relevant regulations existed in the legislation. Since the shares transferred from the general budget to municipalities and special provincial administrations under Law No. 5779 on the Allocation of Shares from General Budget Tax Revenues to Special Provincial Administrations and Municipalities were not subject to any conditions, it was understood that compliance with the reserved paragraph had been achieved. Therefore, it was considered that this reservation could also be withdrawn.[59]

- **Right to Associate and Participate in International Organizations (Article 10, Paragraph 2):** A reservation was placed on the right of local authorities to belong to associations for the protection and promotion of their common interests and to participate in international associations of local authorities. Article 127, paragraph 6, of the Turkish Constitution allowed local governments to form unions among themselves with the permission of the President for the purpose of carrying out certain public services, and these provisions were understood to be compatible with the reserved paragraph. It could be argued that compliance with this reservation was achieved with the enactment of the Law on Local Government Unions No. 5355 in 2005. Article 74 of the Municipal Law No. 5393 stipulated that municipalities may, with the decision of the municipal council, become founding members or members of international organizations and associations operating in their areas of responsibility, undertake joint projects and services, or establish sister city relations. However, these activities must be conducted in accordance with foreign policy and international agreements, and prior permission from the Ministry of Environment and Urbanization is required. Similarly, Article 62 of the Special Provincial Administration Law No. 5302 stated that special provincial administrations may become members of international organizations and associations and undertake joint projects, but the permission of the Ministry of Interior was mandatory. Consequently, it was considered that there was no impediment to withdrawing the reservation on this paragraph.[60]

- **Right to Cooperate with Local Authorities of Other States (Article 10, Paragraph 3):** A reservation was placed on the provision that local authorities may, under such conditions as may be provided for by statute, cooperate with local authorities of other states. The explanations provided for the reservation on Article 10, paragraph 2, of the Charter could also be applied to this reservation. In summary, there was no impediment to withdrawing the

[59] Keleş, R. 1995 p.16, Keleş, R. 1995 p.16 and Genel Sekreterlik. Ibid.
[60] Belediye kanunu, Ibid ; İl özel idaresi kanunu Ibid.; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ibid;), İl özel idaresi kanunu, Ibid.

reservation on this paragraph (10/3) in accordance with Article 127, paragraph 6, of the Turkish Constitution, Law No. 5355 on Local Government Unions, Article 74 of the Municipal Law No. 5393, and Article 62 of the Special Provincial Administration Law No. 5302.[61]

- **Right to Legal Protection (Article 11):** A reservation was placed on the right of local authorities to have recourse to a judicial remedy in order to ensure the free exercise of their powers and the observance of the principles of local self-government as enshrined in the constitution or domestic legislation. Article 127 of the Turkish Constitution, which states that "Local administrations are public legal entities established to meet the local common needs of the people of provinces, municipalities, or villages, whose establishment principles are specified by law and whose decision-making bodies are formed by voters elected as specified by law," and Article 125, which states that "Judicial review is open against all acts and actions of the administration," indicated that the reservation could be withdrawn. Article 5 of the Municipal Law No. 5393, the Metropolitan Municipality Law No. 5216, the Law on Local Government Unions No. 5355, and Article 3 of the Special Provincial Administration Law No. 5302 stipulated that local governments possessed administrative and financial autonomy as public legal entities. Within the framework of the rights and legal capacity conferred by public legal personality, local governments can be plaintiffs and defendants. Consequently, it could be stated that there was no regulation hindering the withdrawal of the reservation on this article (11). It was considered that this reservation could be withdrawn, taking into account the relevant provisions in the legislation.[62]

Despite Turkey's ability to legally withdraw many of its reservations, their continued existence suggested that these reservations reflected the centralist state tradition and political will rather than mere legal incompatibility. Specifically, the constitutional restriction in Article 8.3 and the de facto financial dependence in Article 9.4 emerged as the most fundamental structural and cultural barriers to a profound strengthening of local autonomy. This demonstrated that Turkey's efforts to comply with the ECSLG "on paper" will remain limited without a fundamental shift in mindset in practice.[63] The persistence of these reservations, despite existing legislation being conducive to their withdrawal, indicated the continuation of a centralist governance culture and a hesitation in the political will to fully embrace local

[61] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Ibid,; İl özel idaresi kanunu ibid and Belediye kanunu, Ibid.
[62] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Ibid.; İl özel idaresi kanunu Ibid,; Büyükşehir belediye kanunu, Ibid and Belediye kanunu Ibid.
[63] Genel Sekreterlik. Ibid.

autonomy. This pointed to the existence of political and cultural resistance beyond legal reforms.

Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities Monitoring Reports and Turkey Assessments

The Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities (CoE Congress) regularly monitors and reports on the implementation of the ECSLG in member states. These reports contained critical assessments of the state of local democracy and autonomy in Turkey.[144] The CoE Congress conducted activities to promote local and regional democracy, improve local and regional governance, and strengthen the self-government of authorities. CoE Congress reports indicated that local democracy in Turkey was in a "generally degrading situation." Specifically, the practice of suspending mayors and appointing trustees in their place, the influence of governors over special provincial administrations, the limited tax collection powers of local governments, and the central government's excessive administrative tutelage have been consistent subjects of criticism. For example, Recommendation 471 (2022) called for an end to the practice of suspending mayors without a court decision and for allowing the council to appoint an interim mayor from among its members instead of appointing a government trustee. Furthermore, it was noted that local governments had limited authority to determine tax rates, and a significant portion of their revenues originated from the central budget.[64]

The reports suggested that Turkey's reservations to certain articles of the ECSLG (e.g., 7.3, 9.4, 9.7, 10.3) were already respected in practice and could be withdrawn. However, despite these recommendations, the reservations persisted. The repeated similar criticisms and recommendations in CoE Congress reports over the years indicated that Turkey's efforts to comply with international norms regarding local autonomy had encountered internal political and administrative resistance. High voter turnout rates (over 84% in the 2019 local elections) demonstrated public interest in local democracy, while the central government's reluctance to translate this interest into increased autonomy revealed that centralist control was a political choice, and even international recommendations struggled to alter this preference. The contradiction between high voter turnout in local elections (2019) and the "generally degrading

[64] Information report on local and regional democracy in Turkey. 2001. https://rm.coe.int/CoERM PublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680719d14&format=native(accessed on May 2, 2025); Local and regional democracy in Turkey - CG (12) 25 Part II https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-turkey/1680719da4 (accessed on May 2, 2025); Local and regional democracy in Turkey. 2011 https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-turkey-cg-20-6-20th-session-of-the-con/168071a9f7 (accessed on May 20, 2025), Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Turkey 2020 https://rm.coe.int/09000016809cba58(accessed on May 20, 2025) Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey 2022. https://search.coe.int/congress#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a5b1d3%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}. (accessed on May 20, 2025).

situation" of local democracy and continuous central government interventions[159] revealed a profound *democratic paradox*. This indicated that despite citizens' active participation in local democratic processes, their elected will was systematically undermined by the central authority, and local elections had become a façade rather than a genuine exercise of local self-governance. This demonstrated that the central government's actions were not merely administrative but constituted a direct challenge to the legitimacy of local democratic mandates. This revealed that the core issue was a struggle over *where democratic power resided* – whether it genuinely lay at the local level or remained concentrated at the center, irrespective of electoral outcomes.[65]

Turkey's Local Autonomy Paradox: Structural Impediments and Comparative Perspectives

Impact of Centralist Governance Culture on Local Democracy

The deeply ingrained centralist governance culture in Turkey tended to perceive local governments as mere extensions of the central administration. This approach hindered the granting of broad initiative to local governments and increased bureaucracy.[66] Centralized governance risked stifling the development and capabilities of civil servants by not granting them sufficient initiative in the provinces. Additionally, it could diminish public interest and participation in public services. The shaping of local policies by central policies and the complete dependence of public service institutions on the central structure led to the de facto restriction of local autonomy. The centralist governance culture prevented local governments from fulfilling their role as "schools of democracy" thereby hindering citizens' effective participation in decision-making processes and creating a "democracy deficit" at the local level. This resulted not only in administrative inefficiencies but also in a weakening of political participation and local accountability.[67]

The characterization of local governments as "extensions of the central administration" rather than autonomous entities revealed a deeply rooted *conceptual impediment* within Turkey's governance culture. This perception stifled genuine decentralization because it inherently denied local governments the independent agency necessary for true self-governance, thereby perpetuating a top-down model of control. When local governments were

[65] Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019) https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680981fcf(accessed on May 20, 2025) and Local elections in Türkiye (31 March 2024) https://rm.coe.int/local-elections-in-turkiye-31-march-2024-co-rapporteurs-david-eray-swi/1680b1c01c (accessed on May 20, 2025).
[66] Görmez, K., "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri", G.*Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2, 4, 2000.p.81-88.
[67] Ibid.

viewed as "extensions," their autonomy remained, by definition, limited. They were perceived not as independent actors with their own sphere of responsibility, but as delegated representatives of the center. This created a *conceptual barrier* that prevented the idea of genuine local autonomy from taking root. This necessitated a fundamental *philosophical shift* in the understanding of local government within the administrative bureaucracy and political elite.[68]

Practical Limitations of Administrative Tutelage Mechanisms

Although administrative tutelage is enshrined in the Constitution as a tool for administrative integrity, its broad scope and strict interpretation in practice significantly restricted the decision-making freedom of local governments. Specifically, the practice of suspending mayors and appointing central government trustees in their place directly targeted the locally elected will, constituting a violation of the democratic principles of the ECSLG.[69] This issue has been frequently criticized in Council of Europe reports.

The central government's excessive regulation and intervention in planning decisions manifested as an efficiency control over the duties and responsibilities of local governments. This limited the ability of local governments to align their internal administrative organization with local needs and ensure efficient administration. Administrative tutelage, beyond ensuring legality, could function in Turkey as a means for the political power to maintain control over local governments and to suppress the initiative of opposition-led local governments.[70] This indicated that tutelage had transitioned from a technical oversight mechanism to a political instrument of restriction, effectively eliminating the "political autonomy" of local governments.

The transformation of administrative tutelage from a legality-focused oversight into a *political instrument aimed at suppressing opposition-led local governments* signaled a *critical erosion of democratic accountability*.[71] This indicated that the central government was not merely ensuring administrative integrity but actively undermining the will of local electorates by invalidating election outcomes, thereby creating a de facto one-party dominance even in multi-party local electoral environments. This revealed that administrative tutelage had

[68] Kösecik, M. "Türkiye'de Yerel Seçimler", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar, Özgür, H, ve Kösecik , M.(Eds), Nobel Yayın, Ankara, 2005. pp.253-274.
[69] Information report on local and regional democracy in Turkey. 2001 Ibid.; Local and regional democracy in Turkey - CG (12) 25 Part) Ibid.; Local and regional democracy in Turkey. 2011. Ibid.; Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Turkey 2020. Ibid.
[70] Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Turkey 2020. Ibid.
[71] Local and regional democracy in Turkey - CG (12) 25 Part) Ibid.

acquired a political function, constituting one of the most significant constraints on local autonomy.

Issues of Financial Autonomy and Dependence on Central Transfers

Financial autonomy implied the ability of local governments to generate their own revenues, determine their rates, and freely allocate their resources. This included the authority of local governments to prepare their own budgets, generate and utilize their own financial resources.[72] In Turkey, the financial structure of local governments remained weak due to insufficient revenue sources and high dependence on the central government. Sayıştay (Court of Accounts) reports also indicated that the financial autonomy of local governments remained low and that they were dependent on central transfers.[73]

A significant portion of local governments' total revenues in Turkey consisted of tax transfers from the central budget. In 2023, municipalities' total revenues amounted to 682.3 billion TL, of which 474 billion TL originated from interest, shares, and penalty revenues (a category that includes central transfers), while local taxes accounted for only 61 billion TL. This limited local governments' ability to determine their own policies and exercise discretion in service provision. The inadequacy of financial resources and the restrictions on determining the tax base and rates of own-source revenues constituted fundamental financial problems faced by local governments.[74]

The low financial autonomy of local governments in Turkey and their excessive dependence on central transfers[1] provided the central government with a powerful "financial tutelage" capability over local governments. This enabled the political power, possessing the strength of the central government, to arbitrarily allocate resources between its own political local units and different political local units. Consequently, financial dependence had become a significant instrument of political control, beyond administrative tutelage.[189]

The overwhelming dependence of Turkish municipalities on central transfers (69.47% from central transfers vs. 8.95% from local taxes in 2023) created a *structural vulnerability* that transformed financial dependence into a powerful political leverage tool.[75] This indicated that even if administrative tutelage were reformed, the central government could continue to exert

[72] Eroğlu, E..Serbes,H. Fiscal autonomy of sub-central governments in Turkey. In: *Financial sustainability and intergenerational equity in local governments*. *IGI Global*, 2018. pp. 83-100.
[73] Kutlay, M., Öniş, Z. Turkish foreign policy in a post-western order: strategic autonomy or new forms of dependence?. *International Affairs*, , 97,4, 2021. p.p.1085-1104.
[74] Öksüz, M. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliği, Özgür yayınları. Gaziantep, 2024. pp.123-134.
[75] Ibid.

significant control over local governments through its budgetary discretion and political priorities, effectively holding local governments hostage to its fiscal discretion and political agenda. This demonstrated that the lack of financial autonomy was not merely an economic problem but also a political issue directly affecting the functioning of local democracy.

Comparative Analysis: Local Autonomy Models in Unitary States

While unitary states adopted a single political and administrative center, levels of local autonomy varied across countries. France, Spain, and the United Kingdom served as important examples of unitary states that strived to ensure local autonomy through different mechanisms.

France has historically maintained a strong political centralist and unitary structure; this was a product of the Jacobin ideology. The Turkish public administration system has also been influenced by France since the Ottoman era. However, a comprehensive decentralization reform was initiated in France with the "Defferre Law" in 1982.[76] As a result of these reforms, the administrative and financial tutelary powers of prefects (valis) over local/regional governments were abolished, and decisions became subject only to legal and financial review by administrative courts at the post-decision stage. Regional Courts of Accounts (Cours des Comptes) inspected budgets. French local governments could form associations among themselves without the permission of the Council of Ministers, and local assemblies were represented in the Senate, allowing them to voice local demands at the national level.[77]

France's successful transition from Jacobin centralism to significant decentralization, including the abolition of prefects' tutelary powers, presented a *strong indicator of political feasibility*.[78] This directly contradicted Turkey's implicit argument that its centralism was an unalterable characteristic of a unitary state. This emphasized that with sufficient political will, a fundamental transformation in governance culture and practice was possible. The French example served as a direct roadmap and a source of optimism for Turkey, demonstrating that a unitary state could evolve towards greater local autonomy without compromising its fundamental structure.

Spain adopted the "Regional State" model with its 1978 Constitution, comprising 17 autonomous communities and two autonomous cities within a unitary state.[79] This model is

[76] Alix, N., Associations sanitaires et sociales et pouvoirs publics. Revue des études coopératives mutualistes et associatives, 47, 3rd trim., 1993, pp. 9–92.
[77] France: From Jacobin Tradition to Decentralization, Edith A. and others. https://shs.hal.science/halshs-02397036/document. (accessed on May 4, 2025).
[78] Alix, N. Ibid.
[79] Meanaut, P. Concepts of State and Regional Autonomy, https://www.law.kuleuven.be/apps/jura/public/art/24n1/pereirameanaut.pdf, (accessed on April 21, 2025).

considered an intermediate form between a unitary state and a federal state. The Spanish Constitution emphasized national unity and the indivisible integrity of the country while simultaneously recognizing and guaranteeing the "right to autonomy of nationalities and regions." Each autonomous community possessed its own legislative power and its own "Statutes," which function as its internal constitution.[80] These statutes defined the institutional structure, functioning, and powers of regional governments.

In Spain, autonomous communities could exercise powers in areas such as urban and rural planning, housing, regional transport, agriculture, forestry, health, and social assistance. However, fundamental powers such as foreign policy, defense, and judiciary remained with the central state. The decisions of autonomous governments were subject to review by the Constitutional Court, and in serious cases, the central government retained the right to intervene.[81]

Spain's "Regional State" model, which achieved regional autonomy through constitutional guarantees and the recognition of political autonomy, offered a *powerful reconciliation of seemingly contradictory principles*. This indicated that Turkey could explore constitutional avenues to formally embed local autonomy. This necessitated moving beyond mere legal delegation of powers towards a more robust, politically recognized form of self-governance that addressed national integrity concerns through explicit constitutional safeguards.[82] This model presented a pathway for considering constitutional amendments that defined local autonomy as a fundamental right, thereby potentially alleviating central government fears by clearly delineating powers within the unitary framework.

The United Kingdom is a unitary state governed by a constitutional monarchy. However, it comprises four constituent countries: England, Scotland, Wales, and Northern Ireland, with a political structure based on devolution in Scotland, Wales, and Northern Ireland. In this system, a portion of the legislative and executive powers of the central parliament (Westminster) has been devolved, to varying degrees, to the national parliaments in these regions and their elected executive bodies.[83]

Devolution is protected not by the constitution but by laws and strong political traditions. While matters such as defense and foreign policy remained within the purview of the

[80] Cruz, V.P. 'La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa', *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*.4 pp.53-63.
[81] Jaria, M. J 'La independència com a procès constituent. Consideración constitucionals sobre la creació d'un Estat català'. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*,. 22, 2015. pp.184-218.
[82] Ibid.
[83] Ayres, S., Flinders, M., & Sandford, M. (Territory, power and statecraft: understanding English devolution. Regional Studies, 52,2017. 6pp. 853–864. https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1360486.

central parliament, local parliaments could legislate on matters outside these areas.[84] The United Kingdom example demonstrated that even a unitary state without a written constitution could achieve significant local autonomy through political traditions and legal regulations. Devolution indicated that the centralist structure could be made flexible, and local differences could be considered in governance.

The United Kingdom's devolution model, which relied on political traditions and statutes rather than a rigid written constitution, underscored the *primacy of political will and adaptive governance* in achieving decentralization within a unitary state.[85] This indicated that even without a formal constitutional overhaul, Turkey could significantly enhance local autonomy through strong political commitment and flexible legal reforms that reflected regional specificities. This further emphasized that Turkey's centralist reflexes stemmed from political and cultural choices rather than structural necessity. This revealed that the *will to devolve* was more significant than the *formal constitutional structure*.

Conclusion and Recommendations

Summary of Key Findings

This academic analysis thoroughly examined the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Turkey and the restrictive effects of the country's unitary state structure on local autonomy. It was determined that while Turkey had ratified the ECSLG, its deeply rooted centralist state tradition and administrative tutelage mechanisms posed significant obstacles to achieving the level of local autonomy envisioned in the Charter. The study revealed that many of Turkey's reservations to the ECSLG (Articles 4.6, 6.1, 7.3, 9.6, 9.7, 10.2, 10.3, and 11) had become compatible with existing legislation and could legally be withdrawn. However, their continued existence indicated that, beyond legal compliance, the centralist governance culture and political will hesitated to fully embrace local autonomy. Specifically, the reservation concerning the limitation of administrative supervision in Article 8.3 and the restrictions on the diversity and flexibility of financial resources in Article 9.4 emerged as the most fundamental structural and cultural barriers to a profound strengthening of local autonomy. Practices such as the suspension of mayors and the appointment of trustees in their place were frequently criticized in Council of Europe reports and were regarded as interference with the locally elected will. The high financial dependence of local governments

[84] Blond, P.; Morrıs, M. Devo max–devo manc. *London, Respublica*, 2014. p.12-27.
[85] Wilcox, Z. Prospects for devolution to England's small and medium cities. *Devolution and the UK economy*, 2016.p 189.

on central transfers provided the central government with a powerful financial control mechanism over local governments. This indicated that financial dependence had become a significant instrument of political control, beyond administrative tutelage. Turkey's centralist governance culture limited the potential of local governments to function as "schools of democracy" and hindered citizens' effective participation in decision-making processes. Comparative examples from other unitary states such as France, Spain, and the United Kingdom demonstrated that the unitary structure can accommodate local autonomy to varying degrees and through different mechanisms. Decentralization reforms, constitutional guarantees, and devolution models in these countries offered important lessons for steps that could be taken to strengthen local autonomy in Turkey.

Legal and Administrative Recommendations for Strengthening Local Autonomy in Turkey

In light of these analyses, the following legal and administrative recommendations can be developed to strengthen local autonomy in Turkey and overcome the constraints imposed by the unitary state structure:

- **Withdrawal of Reservations to the ECSLG:** Reservations placed on Articles 4.6, 6.1, 7.3, 9.6, 9.7, 10.2, 10.3, and 11, which have become compatible with existing legislation, should be withdrawn without delay. This step holds symbolic and practical importance for demonstrating Turkey's commitment to the ECSLG and its compliance with international norms.
- **Constitutional Amendments and Limitation of Administrative Tutelage:** The scope of administrative tutelage authority, as stipulated in Article 127 of the Constitution, should be harmonized with Article 8, paragraph 3, of the ECSLG. Specifically, provisions regarding the suspension of mayors should be revised to eliminate the practice of suspension without a court order and the appointment of trustees, allowing local councils to appoint an interim mayor from among their members. Tutelary oversight should be limited to legality review, and all traces of expediency review in practice should be eliminated.
- **Strengthening Financial Autonomy:** The dependence of local governments on central transfers should be reduced, and their own-source revenue capacities should be strengthened. In this context, local governments should be granted broader authority to determine their own tax and fee rates within the limits defined by law. Consultation processes with local governments regarding the allocation of financial resources should be made more effective, and conditional grants should be avoided as much as possible. Necessary legal

regulations should be enacted to enable local governments to manage their budgets in a more flexible and diversified manner.

- **Development of Local Democracy and Participation Mechanisms:** Public and civil society participation in local government decision-making processes should be encouraged. This would strengthen the function of local governments as "schools of democracy" and ensure that local services are provided in a manner more responsive to citizen needs.
- **Transformation of Centralist Governance Culture:** In addition to legal and institutional reforms, a shift in mindset and culture towards local autonomy is necessary within the central administration. Local governments should be perceived and supported not as extensions of the central administration but as autonomous public legal entities that address local needs. This would facilitate the reduction of bureaucratic obstacles and encourage local initiative.
- **Enhancement of International Cooperation:** Restrictions on local governments' right to join international associations and cooperate with local authorities of other states should be removed, or permission processes should be simplified. This would enable local governments to benefit from international experiences and enhance their capacities.

The implementation of these recommendations is expected to contribute significantly to strengthening local democracy in Turkey, enhancing the efficiency of public services, and establishing an understanding of local autonomy consistent with the spirit of the ECSLG.

Bibliography:

Books

1. Blond, P.; Morrıs, M. Devo max–devo manc. London, Respublica, 2014. p.12-27.
2. Can, H. Örgütsel davranış. Siyasal Kitabevi 2015.
3. Eryılmaz, B. Bürokrasi ve siyaset: bürokratik devletten etkin yönetime. Alfa Basım Yayım Dağıtım Limited Şti., 2010.
4. Eryılmaz, B. Kamu Yönetimi: düşünceler, yapılar, fonksiyonlar. Okutman Yayıncılık, 2004.
5. Eryılmaz, B. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması. Birleşik Yayıncılık. İstanbul. 1997.
6. Geray, C. Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları. Phoenix Yayınları, 2011.
7. Geray, C. Şehir Plânlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları. 1960.
8. Gözler, K. Genel kamu hukuku. Ekin Kitabevi 2009. pp.15-40.
9. Güler, B. A. Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim. İmge Yayınları, 2005.
10. Güler, B. A. Yeni Sağ ve Devletin Değişimi - Yapısal Uyarlama Politikaları. İmge Yayınevi, 2005.
11. Güler, B. A. Yerel Maliye Sistemi. TODAİE-YYAEM Yayını, 2004.

12. Güler, B. A. Yerel Yönetimler - Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım. TODAİE, 1992.
13. Güler, B. A., and Sabuktay, A., eds. Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri. TODAİE Yayınları, 2002.
14. Karaman, Z. T. Yerel yönetimler. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 1992.
15. Karaman, Z. T., & Özgür, H. Belediyelerin ekonomik işletmeleri ve işlevleri. İzmir Ticaret Odası Yayını, 1993.
16. Keleş, R. Kentleşme Politikası. İmge Kitabevi, 2006.
17. Keleş, R. Küçük Belediyelerin Sorunları. TODAİE Yayınları, 1969.
18. Keleş, R. Türkiye'de Kent Yönetimi. Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, 1988.
19. Keleş, R. Yerel Yönetimler. Turhan Kitabevi, 1983.
20. Keleş, R. Yerel Yönetimler. Turhan Kitabevi, 2000.
21. Keleş, R. Yerinden Yönetim ve Siyaset. Cem Yayınevi, 2006.
22. Ökmen, M., & Parlak, B. Türkiye'de ve dünya'da yerel yönetimler teori ve uygulama. Ekin Kitabevi 2015.
23. Öksüz, M. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliği, Özgür yayınları. Gaziantep, 2024. pp.123-134.
24. Yayman, H. Mahalli İdareler. Nobel Yayınevi, 2014.
25. Yayman, H. Türkiye'de Kamu Yönetimi. Nobel Yayınevi, 2021.

Articles

1. Alix, N., Associations sanitaires et sociales et pouvoirs publics. Revue des études coopératives mutualistes et associatives, 47, 3rd trim., 1993, pp. 9–92.
2. Alodalı, M. F. and others, Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye'de belediyelerde özerklik. Karaman İİBF Dergisi. 2007, 2 ,3, pp 1-11. [https://www.google.com/search?q=https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/107484 (accessed] (https://www.google.com/search?q=https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/107484(accessed on May 15, 2025).
3. Aydemir. S. R. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının ışığı altında Türk yerel yönetimleri.Mevzuat Dergisi, 4,45, 2001. https://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm (accessed on April 4, 2025).
4. Ayres, S., Flinders, M., & Sandford, M. (Territory, power and statecraft: understanding English devolution. Regional Studies, 52,2017. 6pp. 853–864. https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1360486
5. Bayırbağ, M. K. Local entrepreneurialism and state re-scaling in Turkey. Urban Studies 2010, 47, 2, 363–385.
6. Cruz, V.P. 'La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa', Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.4 pp.53-63.
7. Demirdal, M. B. ,Üniter Devlet Kavramı Üzerine Tartışmalar. Düşünce Dünyasında Türkiz, 6,33, 2015. Pp. 89-114.
8. Doğan, K. C. Yerel yönetimlerde reform ve Türkiye'de yerel yönetimlerin klasik sorunlarına çözüm önerileri. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 2023, 6, 11, 65–74.
9. Eroğlu, E..Serbes,H. Fiscal autonomy of sub-central governments in Turkey. In: Financial sustainability and intergenerational equity in local governments. IGI Global, 2018. pp. 83-100.
10. Geray, C. "Kentsel yaşam kalitesi ve belediyeler." Türk İdare Dergisi 70, no. 421 (1998): 323–45.

11. Geray, C. "Yerel yönetimler ve Habitat II." Çağdaş Yerel Yönetimler 5, no. 3 (1996): 3–17.
12. Görmez, K., “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 2, 4, 2000.p.81-88.
13. Güler, B. A. "Yerel yönetimlerde reform sorunu." Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 10, no. 3 (2001): 7–12.
14. Güler, B. A. "Yönetim bilimi ya da kamu yönetimi: Yöntem bilimsel özellikler üzerine." In Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, ed. F. Kartal, 9–45. TODAİE Yayını, 2011.
15. Güler, B. A. "Yönetimde özerklik sorunu: Duyunu Umumiye-i Osmanlı Meclisi İdaresi örneği." Memleket: Siyaset ve Yönetim 1, no. 1 (2006): 1–15.
16. Günal, V. A. Aksoy, E. Selçuklu Dönemi Türk Devlet Yapısını ve Yönetim Anlayışını Şekillendiren Unsurlar. Kamu Yönetimi Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi. 3.2022, pp 135-168.
17. Gündüz, F. E. Anayasa Mahkemesi kararlarına göre idari vesayet. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 20, 33, 2015, pp. 63–89.
18. Jaria, M. J ‘La independència com a procès constituent. Consideración constitucionals sobre la creació d’un Estat català’. Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,. 22, 2015. pp.184-218.
19. Karaman, Z. T. "Kentsel Yönetişim-Yerel Gündem 21." I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, Çanakkale. 2003.
20. Karaman, Z. T. "Türk yerel yönetimlerinin işlevselliği ve 1997 mahalli idareler reformu." Türk İdare Dergisi 417, no. 4 1997: 45-60.
21. Keleş, R. Yerel yönetimler özerklik şartı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4, 6, 1995, p.15.
22. Kösecik, M. “Türkiye’de Yerel Seçimler”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar, Özgür, H, ve Kösecik , M.(Eds), Nobel Yayın, Ankara, 2005. pp.253-274.
23. Kutlay, M., Öniş, Z. Turkish foreign policy in a post-western order: strategic autonomy or new forms of dependence?. International Affairs, , 97,4, 2021. p.p.1085-1104.
24. Sevinç, H. üniter yapının yerel yönetimlerin özerkliğine etkileri: İtalya ve Türkiye örneği. İstanbul Esenyurt Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 2024, 4,1, 1-13. https://doi.org/10.61349/iesbad.1472970 (accessed on June 12, 2025).
25. Tezcan, D. Yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde vesayet denetimi. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2020, 22, 1, pp. 665–688.
26. Toprak, Z. "Türkiye’nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi." Yerel Yönetimler Sempozyumu: Güncel Sorunlar Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUİÇ düzenlemesi. 2013 Feb:21-2.
27. Toprak Karaman, Z. "Belediye Yönetiminde Yerel Hizmetlerde Tekelleşme Eğilimleri." Sayıştay Dergisi no. 7 1992: 13-16.
28. Yüksel, F. Yerel yönetimlerde özerklik. Öneri Dergisi 1998, 2, 10, pp.91–96.
29. Zengin, E. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye, Türk İdare Dergisi 66, 403 1994, p199-200.
30. Wilcox, Z. Prospects for devolution to England's small and medium cities. Devolution and the UK economy, 2016.p 189.

Reports, Theses & Laws

1. Akyol, İ. Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkış sürecinin günümüz yerel yönetim sistemi üzerine etkileri (master thesis). Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2012. P.12-18.
2. Belediye kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5, (accessed on June 1, 2025).
3. Büyükşehir belediyesi kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5, (accessed on June 2, 2025).
4. CoE Congress. Information report on local and regional democracy in Turkey. 2001. https://www.google.com/search?q=https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D0900001680719d14%26format%3Dnative(accessed on May 2, 2025).
5. CoE Congress. Local and regional democracy in Turkey - CG (12) 25 Part II https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-turkey/1680719da4 (accessed on May 2, 2025).
6. CoE Congress. Local and regional democracy in Turkey. 2011 [https://www.google.com/search?q=https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-turkey-cg-20-6-20th-session-of-the-con/168071a9f7 (accessed] (https://www.google.com/ search?q=https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-turkey-cg-20-6-20th-session-of-the-con/168071a9f7(accessed) on May 20, 2025).
7. CoE Congress. Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019) https://www.google.com/search?q=https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D0900001680981fcf(accessed on May 20, 2025).
8. CoE Congress. Local elections in Türkiye (31 March 2024) https://rm.coe.int/local-elections-in-turkiye-31-march-2024-co-rapporteurs-david-eray-swi/1680b1c01c (accessed on May 20, 2025).
9. CoE Congress. Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey 2022. Council of Europe 2022. URL: https://search.coe.int/congress#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a5b1d3%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}. (accessed on May 20, 2025).
10. CoE Congress. Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Turkey 2020 https://www.google.com/search?q=https://rm.coe.int/09000016809cba58(accessed on May 20, 2025).
11. CoE Congress. Recommendation 282 (2010) on local and regional democracy in Turkey. Council of Europe 2010. URL: https://rm.coe.int/09000016809cba58. (accessed on June 11, 2025).
12. CoE Congress. Recommendation 471 (2022) Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey. Council of Europe 2022. URL: https://rm.coe.int/0900001680a6b7e0. (accessed on June 11, 2025).
13. Esen, M. Güncel resmi raporlara göre belediyelerimizin 2022 yılı faaliyetlerinin ve mali durumlarının değerlendirilmesi,

[https://www.google.com/search?q=https://www.alomaliye.com/2023/10/05/belediyelerin-2022-yili-faaliyetleri-ve-mali-durumlari/%3Fsrsltid%3DafmBOoqy72fhPVosHoBaBqnACOI7DKKdHyfTCjyAguKssPBwqPPd_WGJ(accessed](https://www.google.com/search?q=https://www.alomaliye.com/2023/10/05/belediyelerin-2022-yili-faaliyetleri-ve-mali-durumlari/%3Fsrsltid%3DAfmBOoqy72fhPVosHoBaBqnACOI7DKKdHyfTCjyAguKssPBwqPPd_WGJ(accessed) on May 9, 2025).
14. France: From Jacobin Tradition to Decentralization, Edith A. and others. https://shs.hal.science/halshs-02397036/document. (accessed on May 4, 2025).
15. Genel Sekreterlik. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı. T.C. Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı. URL: https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/27120201 43139122_tur.pdf. (accessed on April 22, 2025).
16. Göksu, T. Yönetimin fonksiyonları. URL: https://www.turgutgoksu.com/FileUpload/ks7441/File/yonetiminfonksiyonlari12.pdf. (accessed on April 19, 2025).
17. İl özel idaresi kanunu https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 (accessed on June 1, 2025).
18. Mecek, M., & Atmaca, Y. Yerel yönetimlerin idari yapısına ilişkin mevzuat analizi. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi. URL: https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/735143. (accessed on May 10, 2025).
19. Meanaut, P. Concepts of State and Regional Autonomy, https://www.law.kuleuven.be/ apps/jura/public/art/24n1/pereirameanaut.pdf, (accessed on April 21, 2025).
20. Pekküçükşen, Ş. Türkiye'de idarenin bütünlüğü ilkesinin bir aracı olarak yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi (master thessis). Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2019. p.24.
21. Sayıştay Başkanlığı. Türkiye'de yerel yönetimlerde mali özerklik ve vergilendirme yetkisi. Sayıştay Dergisi 2012, 84. URL: https://www.sayistay.gov.tr/dergi/. (accessed on May 20, 2025).
22. Selçuk, E. Kürt açılımı I: İspanya modeli "Bölgeli Devlet" (?). Tasam.org 2009. https://tasam.org/tr-TR/Icerik/1116/kurt_acilimi_i_ispanya_modeli_bolgeli_devlet_ (accessed on June 12, 2025).
23. TBD, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler, Uluslar arası Konferans, Ankara, 1995.
24. T.C. Adalet Bakanlığı. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı. URL: https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf. (accessed on May 10, 2025).
25. T.C. Anayasası. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 1982. URL: https://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm. (accessed on May 10, 2025).
26. T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, yerel yönetimler genel müdürlüğü mahalli idareler bütçe hazırlama rehberi 2026-2028 dönemi, https://webdosya.csb.gov.tr/ db/yerelyonetimler/icerikler/mahalli-idareler-butce-hazirlama-rehberi-2026-2028-20250528131938.pdf, (accessed on May 16, 2025).
27. T.C. Dışişleri Bakanlığı. Birleşik Krallık'ın siyasi görünümü. URL: https://www.mfa.gov.tr/ingiltere-siyasi-gorunumu.tr.mfa. (accessed on June 11, 2025).

28. T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. 2023-2025 dönemi bütçe hazırlama rehberi [https://www.google.com/search?q=https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/09 /2023-2025_Rehber_Bolum9_11.pdf (accessed] (https://www.google.com/search?q=https:// www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/09/2023-2025_Rehber_Bolum9_11.pdf (accessed on May 16, 2025).
29. T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Merkezi yönetim bütçe gerçekleşmeleri ve beklentiler raporu 2023 https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/07/2023-Merkezi-Yonetim-Butce-Gerceklesmeleri-ve-Beklentiler-Raporu_31072023.pdf (accessed on May 16, 2025).

НАЧАЛОТО НА БЪДЕЩАТА ГЛОБАЛНА ДЪРЖАВА

Гл. ас. д-р Митко Димитров, Правно-исторически факултет, Югозападен университет "Неофит Рилски" – Благоевград, имейл: dimitrov_mitko@abv.bg

Резюме: *Свидетели сме на следващата, след аграрната и индустриалната, нова глобална революция - на знанието, на иновативните технологии и цифровизацията. Тази нова глобална революция поражда съответстваща на новите условия обществено-политическа система и нов тип държавно устройство. „Настоящият стар тип държава" има проблем с функционирането на демократичните инструменти, относно разслоеното и разделено на все по-бедно и все по-богато общество, региони, общности. Новото в глобалния свят е, че той няма да бъде доминиран от никоя държава или общност. Мисловните нагласи приемат нормите на един глобален международен ред, основан на свободния търговски обмен, международното право и общочовешки морални норми. Такава система никога не е съществувала, нейната реализация изглежда утопично, дори наивно. Но ако хората желаят благоденствие, хармония и мир, би било необходимо да следват моралните предписания и материалните цели, които времето им поставя.*

Ключови думи: *обществено-политическа система, държавно устройство, социална революция, търговски обмен, международен ред.*

THE BEGINNING OF THE FUTURE GLOBAL STATE

Chief Assistant Mitko Dimitrov, PhD, South-West University "Neofit Rilski" – Blagoevgrad, E-mail: dimitrov_mitko@abv.bg

Abstract: *We are witnesses of the next, after the agrarian and industrial, new global revolution - of knowledge, innovative technologies and digitalization. This new global revolution gives rise to a socio-political system and a new type of state structure corresponding to the new conditions. The "current old type of state" has a problem with the functioning of democratic instruments, regarding the stratified and divided into increasingly poorer and increasingly richer society, regions, communities. What is new in the global world is that it will not be dominated by any one state or community. Mental attitudes accept the norms of a global international order, based on free trade, international law and universal human moral norms. Such a system has never existed, its implementation seems utopian, even naive. But if people desire prosperity, harmony and peace, it would be necessary to follow the moral prescriptions and material goals that time sets for them.*

Keywords: *socio-political system, state structure, social revolution, trade exchange, international order.*

Пътят на глобализацията в последния век, когато тя все по-силно започва да влияе на обществените процеси, би следвало да се определи като триумф на вярата над опита. Защото идеята за глобализацията винаги е превъзхождала по сила с посланията си и

убедително е показвала правотата на идеалите си. Главните международни споразумения в последното столетие въплътиха общочовешките ценности за свобода от създаването на Пътят на глобализацията в последния век, когато тя все по-силно започва да влияе на обществените процеси, би следвало да се определи като триумф на вярата над опита. Защото идеята за глобализацията винаги е превъзхождала по сила с посланията си и убедително е показвала правотата на идеалите си. Главните международни споразумения в последното столетие въплътиха общочовешките ценности за свобода от създаването на Обществото на народите[1] до рухването на Берлинската стена[2]. Но би следвало да се каже, че всичко това бе продиктувано от това, че жизнеността на човешките идеали на свободния свят се изправиха и успяха, пред тежестта на противопоставянето. Защото хората и народите, страните и държавите, са преследвали по-често егоистични интереси, отколкото идеалистични принципи, съперничели са си повече, отколкото са си сътрудничели. Налице са свидетелства, че този модел, следвайки хода на човешката история се променя и в близко време има вероятност да се промени съществено.

Новото в глобалния свят е, че той няма да бъде доминиран от никоя държава или общност. Мисловните нагласи приемат нормите на един глобален международен ред, основан на свободния търговски обмен, международното право и общочовешки морални норми. Такава система никога не е съществувала, нейната реализация изглежда утопично, дори наивно. Но ако хората желаят благоденствие, хармония и мир, би било необходимо да следват моралните предписания и материалните цели, които времето им поставя.

В настоящия момент подходът в управлението на „стария тип традиционна държава„ не откроява политиката като най-важен за обществото процес. Налице е: взимане на мудни и забавени решения и действия; неефективна здравна система; трудно

[1] Обществото на народите (на френски: *Société des Nations*; на английски: *League of Nations*), съкратено ОН, е международна организация, съществувала между Първата и Втората световна война. Нейните цели са понижаване степента на въоръженост, разрешаването на международни спорове и подобряването на световното благосъстояние. Организацията на обединените нации (ООН) заменя Обществото на народите с по-голям успех, като наследява някои негови агенции и организации. https://bg.wikipedia.org/wiki/Общество_на_народите.

[2] Берлинската стена (на немски: *Berliner Mauer*) е строго охранявана бетонна стена, разделяща западната част на град Берлин както от източната част на града, така и от цялата територия на Германската демократична република през периода на Студената война. Тя служи за държавна граница между ГДР и Западен Берлин от 13 август 1961 до 9 ноември 1989 г. На 9 ноември 1989 г. министър-председателят на Правителството на Източна Германия Гюнтер Шабовски обявява отмяната на ограниченията за излизане от Германската демократична република. Голямо множество от източни берлинчани нахлуват в Западен Берлин. Започва демонтажът на стената от гражданството https://bg.wikipedia.org/wiki/Берлинска_стена.

функционираща социална система, в която ножицата се разтваря още по-силно и богатите стават по-богати, а бедните по-бедни; неадекватна към кризата и нежизнеспособна, слаба икономика. Пилее се време за анализ и обработка, описвайки отделни характеристики, различни функции и несъществени намерения, които се планират в практическата реализация на този процес. Налице е пълно отсъствие на адекватно мислене и действие за решаване на политическите реалности. Фокусът на политиката се измества към несъществената материя, а не към потребностите на индивида и обществото. Политиците са объркани в политическите реалности и прогнозите за бъдещето, бродейки в пустинята на мъртвите идеи. В настоящия момент държавите ръководят и управляват огромни сложно структурирани бюджети и в много случаи държавният и финансов ресурс и потенциал служи за функциониране на административния механизъм, а не за определяне на нови цели и формиране на нови идеи. „Настоящият стар тип държава“ има проблем с функционирането на демократичните инструменти, относно разслоеното и разделено на все по-бедно и все по-богато общество, региони, общности. Наблюдава се и различно отношение към проблемите на екологията в отделни области и райони. „Настоящият стар тип държава“ все още прави опити да поставя нови стени и прегради, както и тавани, а не база за нови възможности за всеки индивид. Изключително сериозен в „настоящия стар тип държава“ е проблемът със съдебната система, която от мощен институционален регулатор на справедливостта се е превърнала в инструмент за преразпределение на икономически ценности и блага. От съществено значение за „бъдещата държава“ е да формира правовия ред на основата на латинското определение на правото като „изкуство на морал и справедливост“. Съществени примери за несправяне със съвременните предизвикателства на „настоящия стар тип държава“ са кризата с епидемията от Ковид-19[3], кризата с емигрантските бежанци в Европа[4], войната в Украйна, конфликта в ивицата

[3] Пандемията от COVID-19 е епидемия, обявена в началото на 2020 година, която постепенно обхваща почти всички страни на всички континенти на Земята. В края на ноември 2019 в Китай, град Ухан, Централен Китай, е идентифициран нов вирус наречен SARS-CoV-2 (или коронавирус). Това става, след като без ясни причини през декември хора развиват пневмония, която не се повлиява от известните методи за лечение. https://bg.wikipedia.org/wiki/Пандемия от COVID-19.

[4] През 2015 и 2016 г. беше отчетен безпрецедентен приток на бежанци и мигранти в ЕС. В Европейския съюз пристигнаха над 1 милион души, повечето от които бягаха от войната и тероризма в Сирия и други държави. ЕС съгласува редица мерки за справяне с кризата. Сред тях са мерки за справяне с първопричините за кризата, както и за значително увеличаване на помощта за хората, нуждаещи се от хуманитарна помощ в рамките на ЕС. https://publications.europa.eu/resource/cellar/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1.0006.04/DOC1.

Газа. Практиката показа, че „настоящият стар тип държавата“ се е загубила в прехода от „пространството на проблемите“ в „пространството на решенията“.

При първата революционна система на богатство – аграрната революция, и последващата аграрна цивилизация се наблюдава противопоставянето между нововъзникналия управляващ елит от крале, военачалници, земевладелци, и обикновената бедна прослойка от населението. При втората революционна система на богатство – индустриалната революция и последвалата я индустриална цивилизация, също се откроява непрекъснато противоречие между управляващия политически и индустриален елит и обикновения човек и гражданин. Можем да направим извод, че и при настоящата, трета революционна система на богатство – на знанието и нововъзникващата глобална цивилизация също е налице остро противопоставяне между „стария тип държава“ и знаещия индивид, част от новото общество на знанието и иновациите. Необходимо е да се посочи, че най-яркият съвременен конфликт, пред който се намираме, но не можем да кажем кога ще приключи, е конфликтът между „традиционната стар тип държава“ и „бъдещата глобална държава“. Наличието, макар и значително по-слабо, на противодействие във всеки отделен индивид срещу „бъдещата глобална държава“, се корени в емоциите и тревогите, причинени от традиционното противоречие между сигурното настояще и несигурното бъдеще, и страха от предизвикателството за адаптирането към новото и непознатото. Противодействието на „стария тип държава“ е нещо съвсем различно и идва от политическия и управленски свръховластен елит, който разглежда „новата глобална държава“ като най-непосредствена заплаха за своята система за богатство и по този начин той е готов да саботира и компрометира стабилността и идеята на глобализма.

Политиката все още има решаващо значение за света, колкото и разочарование да е натрупано в обществото. Ако живеем в съвършен свят на духовна хармония и знание, на социално единение, навярно нямаше да има необходимост от лидерство, политика, обществено-политически системи. Днешното общество и човечеството имат нужда от нови пориви за достойнство, нови идеи за вдъхновение, нови стремежи към съзидание. Свидетели сме на следващата, след аграрната и индустриалната, нова глобална революция - на знанието, на иновативните технологии и цифровизацията. Тази нова глобална революция поражда съответстваща на новите условия обществено-политическа система и

нов тип държавно устройство. Ето защо, повече от всякога е необходимо формирането и изграждането на силни съвременни лидери, към които общество трябва да се отнася с уважение, а не с презрение и безразличие. Защото компетентните, подготвени и мотивирани лидери с визия за десетилетия напред предлагат надеждата, която поражда вълшебство.

Създаването на нова цивилизация на знанието, нов тип държава, нова политическа система, ново глобално общество в резултат на революцията на знанието, ще бъде дълъг процес и ще бъде съпроводен от взаимоотношението на човешките идеали и практическите възможности.

Библиография:

1. Тофлър, Алвин и Хайди, книга „Революционното богатство“, издателство „Обсидиан“, София, 2007 г.
2. Паксман, Джерами, книга „Политическото животно“, издателство „Еднорог“, София, 2003 г.
3. Фрийдман, Томас, книга „Лексус и маслиновото дърво. Идеи за глобализацията“, издателство „Дамян Яков“, София, 2001 г.
4. Прахалад, С. К. и Рамасвами, В., книга „Бъдещето на конкуренцията“, издателство „Класика и Стил“, София, 2008 г.
5. Димитров, М., Ридван Заит, Иванов, И. Диктатура на популизма, академично издателство „За буквите“ 2024 г, ISBN 978-619-185-699-2.
6. Прахалад, С. К. и Рамасвами, В., книга „Бъдещето на конкуренцията“, издателство „Класика и Стил“, София, 2008 г.
7. Фукуяма, Франсис, книга „Идентичност. Борбата за признание и политиката на гнева“, издателство „Изток-Запад“, 2019 г.

Интернет източници:

1. https://bg.wikipedia.org/wiki/Общество_на_народите.
2. https://bg.wikipedia.org/wiki/Берлинска стена.
3. https://bg.wikipedia.org/wiki/Пандемия_от_COVID-19.
4. https://publications.europa.eu/resource/cellar/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1.0006.04/DOC1.

ПРЕДСТАВИТЕЛНАТА ДЕМОКРАЦИЯ НА МЕСТНО НИВО В СВЕТЛИНАТА НА ЧЛЕНСТВОТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Ас. Стоян Васев, катедра „Публичноправни науки“, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“; електронна поща: stoyanvasev@law.swu.bg

Резюме: *Докладът разглежда представителната демокрация като ключов, основополагащ и необходим способ за осъществяване на властта във всяка демократична държава. Подчертават се нейните характерни белези и предимства в контекста на приложението ѝ на местно ниво, изследвайки и сравнявайки европейското и националното законодателство в тази посока. Специално внимание се отделя и на условията за дерогация, от които се ползва Република България, обусловени от фактори, отнасящи се до националната идентичност, политически и правни съображения.*
Ключови думи: *представителна демокрация, общински съвет, общински избори, европейско гражданство.*

REPRESENTATIVE DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL IN THE CONTEXT OF THE REPUBLIC OF BULGARIA'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

Assist. Prof. Stoyan Vasev, Department of "Public Law", Faculty of Law and History, South-West University "Neofit Rilski", e-mail: stoyanvasev@law.swu.bg

Abstract: *This report explores representative democracy as a fundamental legal and institutional framework for ensuring the legitimacy of public governance in democratic states. It analyzes the key features and normative advantages of representative democracy at the local level, with a comparative focus on relevant provisions in European union and Bulgarian national law. Particular attention is devoted to the derogation mechanisms applicable to the Republic of Bulgaria, shaped by considerations related to national identity, as well as specific political and constitutional factors.*
Keywords: *representative democracy, municipal council, municipal elections, European citizenship.*

Въведение

Установяването на представителното управление като основен способ за осъществяване на властта в държавите-членки на Европейския съюз и всеобщите избори за национални и местни държавни органи, както и за Европейски парламент, като ключова процедура за участие на гражданите в политическия живот, утвърждава демокрацията като една от фундаменталните ценности на Съюза. Техниката на представителството прави

възможно интегрирането на гражданското общество и политическата държава, тъй като при нея се изхожда от разграничението между управляващи и управлявани, от една страна, и тъждеството на тяхната воля, от друга[1]. От мирогледа на техните взаимоотношения изборите се приемат като акт на упълномощаване, при който управляващите реализират своите функции и правомощия от името на управляваните. Всъщност, без всеобщи и преки избори няма как да възникне представителство, както и да бъдат легитимирани по първичен начин политическите представители и съответния политически режим. От тук следва, че редът, основан на демокрацията, предполага институционализиране на баланса между индивидуалната свобода и колективните социални интереси, необходим за постигане на общото благо[2].

Присъединяването на Република България към Европейския съюз през 2007 година изправи държавата пред нови предизвикателства и я насочи към изцяло нов курс на развитие на вътрешното законодателство, а именно към синхронизирането му с правото, принципите и ценностите на Съюза. Приетата 16 години по-рано Конституция от 12 юли 1991 година[3], характеризираща се със своите либерални и демократични черти, допринася за плавното реализиране на този процес. Договорът за Европейския съюз (ДЕС), както и Договорът за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)[4] добавят към каталога от конституционни права, свободи и задължения, които националното гражданство обуславя, допълнителни права, част от които са недопускането на дискриминация, основана на гражданство, право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, право да упражнява активно и пасивно избирателно право в общински избори, провеждани в друга държава членка, както и в избори за Европейски парламент. Важна предпоставка за предоставянето на тези допълнителни права е Европейското гражданство, което се въвежда с Договора от Маастрихт през 1992 година[5].

---

[1] Близнашки, Г. Принципи на Конституцията на Република България. Свитъци по Конституционно право, № 9. *УИ „Св. Климент Охридски“*, София, 2020, с. 22.
[2] Цеков, Б. Пряка демокрация. Проблеми и рестрикции. *УИ „Св. Климент Охридски“*, София, 2025, с. 145.
[3] Обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., посл. изм. ДВ, бр.66 от 6 август 2024 г.
[4] Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и Договора за функциониране на Европейския съюз (2012/C 326/01). Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/legal content/BG/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT , последно влизане на 02.07.2025 г.
[5] Official Journal of the European Communities. (1992, July). TREATY ON EUROPEAN UNION (92/C 191 /01). Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT, последно влизане на 02.07.24 г.

Същност на европейското гражданство и ролята му при реализацията на представителната демокрация на общинско равнище

От конституционно гледище европейското гражданство се откроява със своя особен, производен и допълнителен характер. В теорията се приема още като квазигражданство, тъй като отправната точка за възникването му не е естествената връзка между индивида и съответната политическа общност[6]. Напротив, според Договора от Маастрихт придобиването му е обусловено от наличието на национално гражданство на държава-членка на Европейския съюз. Това означава, че европейското гражданство не замества националното, а го надгражда, придавайки му един наднационален статут, който прибавя допълнителни права и свободи към тези, които националното гражданство установява. Все в този ред на мисли е необходимо да се обърне внимание, че в никакъв случай лице, притежаващо национално и европейско гражданство, не може да се квалифицира като двоен гражданин, тъй като способите за придобиване на едното и другото са различни, а и въпросът, отнасящ се до критериите за получаване на съответното гражданство, попада изцяло в компетенциите на държавите-членки на Съюза, с което материята е придобила относително автономни белези.

Изхождайки от основния способ за осъществяване на властта в държавите, които са част от Европейския съюз, а именно представителната демокрация, чрез европейското гражданство се разширява сериозно обхватът на правата, свързани с демократичното представителство. Чрез обогатяването им Съюзът полага усилия да покрие „демократичния дефицит“, който е съществувал по отношение на основните европейски институции, и не само, преди влизането в сила на Договора от Маастрихт, предоставяйки възможност всяка държава членка да излъчва свои представители в Европейския парламент въз основа на всеобщо, пряко и равно избирателно право. Нещо повече, Договорът гарантира възможността на гражданин на държава-членка на Съюза, който не е гражданин на държавата-членка, в която пребивава, да участва в избирането на общински органи, респективно да бъде избиран в такива, но при покриването на определени условия. Чрез подобни разпоредби се утвърждава стремежът към изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, като Европейският съюз поема бремето и отговорността да организира

[6] Близнашки, Г. Българското гражданство. Свитъци по Конституционно право, № 11. *УИ „Св. Климент Охридски“*, София, 2020. с. 42-43.

взаимоотношенията между тях по ред, основан на последователност и солидарност. Това налага и приемането на акт – Директива 94/80/ЕО на Съвета от 19 декември 1994 година (Директивата) за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в общински избори от гражданите на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани[7].

Директива 94/80/ЕО и нейното приложение в Република България

Приемането на Директивата е решително, основополагащо и правопораждащо постижение за закрепване на концепцията за европейското гражданство чрез гарантиране упражняването на политически права независимо от националната принадлежност, спазвайки принципите на равнопоставеност и интеграция в приемащата общност. След приемането на Република България като член на Европейския съюз през 2007 година, държавата изпълнява задължението си по Директивата като осигурява правната рамка за участие на граждани на Европейския съюз в местните избори чрез конкретни разпоредби в Изборния кодекс[8]. Основните принципи са спазени, установявайки правила за участие без да са налице каквито и да било признаци на дискриминация. Така изборният закон урежда, че активно избирателно право по отношение на изборите за общински съветници и кметове могат да упражняват лица, които имат българско гражданство, навършили са пълнолетие към деня на изборите, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и не са поставени под запрещение. Изборният кодекс допълва, че субектът следва да е живял най-малко 6 месеца в съответната община или кметство, тоест да е регистриран по постоянен и настоящ адрес поне 6 месеца преди деня на изборите. В изпълнение на Директива 94/80/ЕО гражданин на държава-членка на Съюза, който не е български гражданин, притежава правото да избира членове на съответния общински съвет или кмет, ако отговаря на условията, характерни за местните граждани, притежава статут на продължително или постоянно пребиваващ в страната и не е лишен от избирателни права в държавата-членка, чийто гражданин е. Директивата не въвежда еднакви критерии за пребиваване, като е оставил на държавите, част от общността, сами да определят такива, но само ако не противоречат на принципа на недискриминация. Условията за продължително или постоянно пребиваване в Република

[7] Директива 94/80/ЕО на Съвета от 19 декември 1994 г. Достъпно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0080 , последно влизане на 12.07.2025 г.
[8] Обн. ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., посл. изм. ДВ, бр.85 от 8 октомври 2024 г.

България са уредени в Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България от гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства[9](ЗВПНРБГЕСЧТС), като в общи линии той предвижда субектът да пребивава на законово основание определен продължителен период от време, който е не по-кратък от 3 месеца и не по-дълъг от 5 години, що се отнася до продължително пребиваване, както и над 5 години, ако става въпрос за постоянно пребиваване. Гражданинът на държава-членка на Европейския съюз трябва да извършва трудова дейност по трудово правоотношение, която му позволява да издържа себе си и членовете на семейството му в рамките на българската държава. Така в националното законодателство се гарантира изграждането на реална, трайна и устойчива връзка с местната общност, осигурява се по-висока степен на социална и политическа интеграция, като не се създават предпоставки за злоупотреба с избирателни права, обусловени от липсата на трайна ангажираност. Практиката на Съда на Европейския съюз също е показателна в тази посока чрез решение по делото Kingdom of Spain v United Kingdom of Britain and Northern Ireland[10], в рамките на което държавите-членки разполагат с правото да определят групите граждани, които могат да упражняват изборни права, включително и да ги разширяват отвъд тези на Съюза, ако е налице институционална възможност и връзка с националната общност. Предоставянето на правата произтича от конституционната дефиниция за общинския съвет като орган на местно самоуправление, но и като орган на представителна власт. Когато органите на властта са формирани чрез демократично делегиране на правомощия на лица, които да управляват от името на излъчилата ги общност, в унисон със споделените ценности, то властта е представителна[11].

В изпълнение на Директива 94/80/ЕО и в съответствие с принципа на недискриминация и равнопоставеност Изборният кодекс предоставя правото на гражданин на държава-членка на Европейския съюз, който не е гражданин на държавата, в която пребивава и която също е част от Съюза, да бъде избиран за общински съветник, ако отговаря на същите условия, които са меродавни за упражняване на активното му избирателно право по отношение на същия орган. От тук следва, че и по отношение на

[9] Обн. ДВ, бр. 80 от 3 октомври 2006 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.52 от 27 юни 2025 г.
[10] Spain v. United Kingdom, Case C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 September 2006, достъпно на https://fra.europa.eu/en/caselaw-reference/cjeu-c-14504-judgment , последно влизане на 12.07.2025 г.
[11] Стефанова, М. Местна власт и местно самоуправление. *УИ „Св. Климент Охридски“*, София, 2021, с. 58.

пасивното избирателно право националното законодателство не допуска разграничение в правилата за избор на общински съвет. Отправна точка при транспониране на Директивата в тази ѝ част е, че от конституционно гледище общинският съвет изследва и решава всички въпроси, които имат местен характер, включващи формиране и развитие на една община. Органът на местно самоуправление е компетентен да вземе отношение по всякакви други въпроси, които не са изрично забранени от закона и не се намират в патримониума му или в този на друг орган. Всеки жител на съответното населено място, който е установил трайна и устойчива връзка с него, било то гражданин на друга държава-членка, следва да има правото да е ангажиран в реализирането на тези функции. Така на практика се материализират основните ценности и принципи, заложени в първичното право, като не се допуска каквато и да била форма на дискриминация.

В унисон с дългогодишната политиката на Европейския съюз по зачитане на националния суверенитет на държавите-членки, Директива 94/80/ЕО предвижда възможност за дерогация от общото правило за участие на граждани на Съюза в общинските избори в държавата по пребиваване. Според акта на вторичното право всяка държава може временно или постоянно да не прилага общите правила или да ги прилага в по-ограничен мащаб. Член 5, параграф 3 от Директивата предвижда, че „само собствените граждани на държавите-членки могат да заемат длъжността на избран ръководител, представител или член на ръководния колективен орган на изпълнителната власт на основна единица на местно управление, ако са избрани да заемат тази длъжност за продължителността на мандата“. Така се създават предпоставки за зачитане на националната идентичност, установената система от държавни органи, политическите и социалните традиции във всяка държава, която е част от Европейския съюз. Република България се възползва от възможностите за отказ от прилагане на Директивата в тази ѝ част именно поради ключовата роля, които конституциите на България, включително Основният закон от 1991 година, придават на кметската институция. В глава седма, чл.139, ал.1 от върховния закон на Републиката се предвижда, че кметът е орган на изпълнителната власт в рамките на основната административно-териториална единица община. От историческа гледна точка, той се определя като традиционна институция, получила официално признание в конституционната теория , която организира провеждането на общинската политика и в същото време оглавява изпълнителните структури на общината, както и определя насоката

и координира дейността на специализираните органи[12]. Изборният кодекс урежда, че гражданин на държава-членка на Съюза, който няма българско гражданство, има право да избира, но не може да се кандидатира за кмет на община, тъй като националните традиции в тази сфера не предвиждат лице, което няма българско гражданство, да ръководи или да бъде част от орган, осъществяващ публичната власт. Общественият и държавен интерес налагат при реализирането ѝ, да бъдат защитени държавният суверенитет, националната, респ. регионалната сигурност, както и териториалната цялост, поради което забраната лица с второ гражданство, било то и на държава-членка на Европейския съюз да са част от изпълнителната власт, и не само, е продукт на българската национална специфика. С измененията в Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България от декември 2023 година принципът на търпимост по отношение на двойното гражданство, който беше въведен за пръв път в националното законодателство със сега действащия Закон за българското гражданство[13] придоби друго, опасно измерение, тъй като се допусна лица с двойно гражданство, едното от които да е българско, да бъдат част от висши държавни органи, каквито са Народното събрание и Министерски съвет. Това означава, че не само граждани на държава-членка, но и граждани на трети държави могат да бъдат част от тези институции. Въпросът и към днешна дата остава дискусионен, тъй като Конституционният съд не се произнесе окончателно по него, но следва да се подчертае, че създаването на условия за членове на висши конституционни органи да бъдат избирани, съответно излъчвани чужди граждани по произход и придобили българско гражданство по натурализация, противоречи на волята на първичната учредителна власт[14]. Ето защо, недопустимо е да съществува възможност начело на изпълнителната власт на местно равнище да бъде избран гражданин на държава-членка, който не е българин.

Изключението от прилагане на Директивата не се корени само и единствено в институцията на кмета на общината. С оглед защитата на социалното и политическо равновесие, тя предвижда, че когато гражданите на други държави от Европейския съюз, притежаващи избирателни права, съставляват повече от 20 % от общия брой на местното

[12] Близнашки, Г. Териториална организация на властта и местно самоуправление. *УИ „Св. Климент Охридски“*, София, 2025, с. 54.
[13] Обн. ДВ, бр. 136 от 18 ноември 1998г., посл. изм. ДВ, бр. 26 от 1 април 2022 г.
[14] Цеков, Б. Правно мнение пред Конституционния съд на Република България по к.д. №1/2024 г. и присъединеното към него к.д. №2/2024 г., 16-17. Достъпно на https://www.constcourt.bg/bg/case-650 , последно влизане на 19.07.2025 г.

население, тогава съответната страна може да въведе ограничение по отношение на политическите им права. В противен случай би съществувал реален риск общинският съвет или кметът на общината да бъдат избрани от лица, които нямат дълготрайна и устойчива връзка с населеното място, но дори да притежават такава, подобен висок дял на чуждестранни гласоподаватели в малки, еднонационални държави, каквато е България, би се възприело като застрашаване на териториалния интерес в дадена община. Към настоящия момент подобна концентрация на чужди граждани на държави от Съюза не се наблюдава в нашата страна, но не липсва и противоположният пример, а именно Люксембург, където сериозна част от населението се състои от граждани на Франция, Германия и Белгия. Великото херцогство се възползва от дерогацията, уредена в чл. 12, параграф 1 от Директивата и не предоставя избирателни права на граждани на държави-членки по отношение на общинските избори, освен ако не са пребивавали на законно основание за срок с продължителност от 5 години, с което съумява да запази демократичната легитимност на местните изборни органи.

Контролът на Европейската комисия върху прилагането на Директива 94/80/ЕО от държавите-членки на Европейския съюз

В епохата на модерния конституционализъм, в която основен способ за упражняване на държавната власт е представителната демокрация, конституирана чрез свободни и демократични избори и реализирана чрез политическо представителство със свободен мандат[15], Европейската комисия следи за прилагането на правото на Съюза, включително на актовете на вторичното право, каквато е Директива 94/80/ЕО. Контролът на Комисията се реализира чрез изготвянето на периодични доклади до Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Докладът от 2018 година[16] е най-актуалният към момента и отчита до каква степен гражданите на Европейския съюз упражняват избирателните си права по отношение на общинските избори в държава членка по пребиваване. Данните, посочени в него показват, че средно 54 % от гражданите на Съюза са осведомени, че могат да избират и да бъдат

[15] Цеков, Б. Пряка демокрация. Проблеми и рестрикции. *УИ „Св. Климент Охридски“*, София, 2025, с. 77.
[16] Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите (Януари 2018). Достъпно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044 , последно влизане на 22.07.2025 г.

избирани в общински избори. Република България не прави изключение от параметрите в процесното изследване, като според доклада само 47 % от българските граждани знаят за правата и свободите, които европейското гражданство добавя към конституционните такива, особено що се отнася до политическите права в рамките изборите за органи на местно самоуправление и местна власт. Докладът посочва, че осведомеността е спаднала почти двойно в сравнение с проучването от 2012 година. Въпреки това, данните за информираността преобладават на значително по-високо равнище отколкото тези за участието на мобилните граждани в изборите за общински съветници и кметове в Република България. Комисията сочи, че изключително малко държави могат да предоставят цифрови показатели, тъй като подобна информация не се събира, а малкият брой страни, част от Съюза, които могат да анализират такава, не позволява да се направят кардинални заключения в тази посока. Националното законодателство поставя изискване гражданите на друга държава-членка да подлежат на механичен режим за вписване, като въз основа на подадените декларации, установени в Изборния кодекс, съответната общинска администрация съставя част II на избирателните списъци, чрез които чуждите граждани могат да установят избирателната секция, в която ще гласуват. Списъците позволяват да бъдат извлечени данни относно броя на заявилите, че ще гласуват в общинските избори. Публичната информация относно местните избори през 2019 година посочва, че близо 800 граждани на друга държава-членка на Европейския съюз са подали декларация, че ще гласуват. Според сведенията, които ни предоставя Докладът на Комисията от 2018 година, към 2016 година в Република България са регистрирани малко над 12 500 мобилни граждани. Въпреки че е сложно да се установи колко са били те по време на местните избори през 2019 година, данните са изключително обезпокоителни, тъй като е видно, че броят на заявилите и вписани в избирателните списъци е много нисък, ако го сравним с гражданите на друга държава-членка, установили се трайно на законово основание в България.

Още по-лимитирана е информацията, касаеща лица с гражданство на страна от Съюза, които се кандидатират в местните избори за общински съветници, както и за български граждани, които се кандидатират в общински избори в държави от Европейския съюз. Към настоящия момент жител на държава-членка не е избиран в местен общински съвет. Противоположният пример, обаче, е налице. Госпожа Полина Векова е общински

съветник в първи район на Виена, избрана от Австрийската народна партия[17], като на последните избори през 2025 година печели втори последователен мандат. Публични сведения за други българи, кандидатирали се в общински избори в страна по пребиваване е достъпна, но липсват данни те да са избрани.

Република България е транспонирала успешно Директива 94/80/ЕО, възползва се от възможността за дерогация по отношение на кметската институция, но на практика участието на граждани на други държави членки в местния изборен процес както по брой регистрирани избиратели, така и по кандидатирали се за съветници, остава ограничено. Според последния доклад на Комисията от 2018 година се извеждат аргументи в посока ниска осведоменост относно правата, които европейското гражданство предоставя, но също и огромен обем административни и езикови бариери. Последният аргумент обуславя и сериозната дистанцираност от местния политически живот, който се наблюдава не само в България, но и в други държави, част от Съюза. В тази връзка, с оглед необходимостта от преразглеждане и актуализиране на Директивата, Европейската комисия и Европейският парламент предприемат редица действия, с които да допринесат за действителното упражняване на изборните права, които европейското гражданство предоставя чрез поемане на ясни ангажименти в посока изясняване и хармонизиране на националните режими ма участие в политическите процеси, ограничаване на административната тежест и стимулиране на гражданите за включване в избирателните списъци и ангажирането им като кандидати. Комисията материализира тези усилия в Предложение за Директива на Съвета за определяне на условията и реда за упражняване на правото да гласуват и да се кандидатират на общински избори от граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани[18]. Сред основните акценти, с които изпълнителният орган на Съюза цели да бъдат подобрени условията за упражняването на правата от мобилните граждани са в общинските избори са създаване/определяне на орган, който:

[17] Официален уеб сайт на Österreichische Volkspartei (ÖVP) - Volkspartei Wien. Достъпно на https://volkspartei.wien/bezirke/innere-stadt/, последно влизане на 23.07.2025 г.

[18] European Commission. (2021, November 25). Proposal to revise Directive 94/80/EC on the municipal electoral rights of mobile EU citizens. Retrieved from European Parliament Legislative Train. Достъпно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0733 , последно влизане на 23.07.2025 г.

- да ги информира за реда и условията за регистрация като гласоподавател или кандидат за общински съветник чрез уведомяването им относно статус на тяхната регистрация, дата и място на провеждане на избори, както и начин на гласуване;
- да ги запознае с правилата относно техните права и задължения като гласоподаватели и кандидати, ведно с рестрикциите, хипотезите на несъвместимост и наказанията, предвидени при нарушаване на изборните правила;
- да предостави данни, имащи отношение към организацията на изборния процес, включително кандидатски листи;

Други предложения в посока стимулиране на гражданите на държави-членки по пребиваване са свързани с ограничаване или премахване на административните пречки посредством унифициране на образците за официални декларации, които се подават от мобилните граждани за регистрирането им в избирателните списъци или в кандидатските листи. Също така, ключов момент е ограничаването на обхвата на регистрацията им в избирателните списъци на приемащата държава и предотвратяване отписването от избирателните списъци в държавата-членка по произход само на това основание. Аргументите в този случай са, че в някои държави, когато мобилен гражданин се регистрира в общинските избори на държава по пребиваване, то страната по произход получава правото да го заличи в своите регистри, което ограничава избирателните права, ако съответното лице пожелае да вземе участие в национални или европейски избори.

През 2023 година Европейският парламент прие Резолюция[19] относно законодателното предложението на Комисията, в рамките на която изразява своята подкрепа към така представените процедури и аргументи. Към днешна дата, обаче, все още инициативите са в състояние на вътрешна процедура и липсва изготвен актуализиран доклад или приета ревизия на Директива 94/80/ЕО, с оглед на което не се очаква особено развитие на въпроса до следващите местни избори през 2027 година.

В заключение

[19] Официален вестник на Европейския съюз (2023 г., февруари). Законодателна резолюция на Европейския парламент 2023/C283/20. Достъпно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023AP0037 , последно влизане на 23.07.2025 г.

Представителната демокрация, като основен способ за осъществяване на властта в Република България и в държавите, които съставляват Европейския съюз, се очертава като безалтернативна предпоставка, без която конституционната държава не би могла да функционира като демократичен правно-политически субект[20]. Актуалната конституционната уредба и националната политическа традиция, положила своите основи още с Търновската конституция, не допускат отклонение от това положение в изборния процес на местно равнище и обуславят необходимостта от неговото развитие и на европейско ниво. Резултатите от упражняването на политическите права в рамките на изборите за общински съветници и кметове от страна на мобилни граждани показват, че преразглеждане на вторичното европейско законодателство е наложително поради развитието на социалните отношения в границите на Съюза от края на 20 век до сега. Ревизията следва да е насочена главно в посока изменения в административните процедури и в осведомеността на гражданите относно правата, които европейското гражданство обуславя в контекста на общинските избори, а не бива да засяга въпроси, които са в изричните компетенции на държавите-членки. По отношение на правилата за дерогация, те следва да останат в сила с оглед защитата на националния суверенитет на държавите-членки.

Библиография:

1. Близнашки, Г. Българското гражданство. Свитъци по Конституционно право, № 11. УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2020. с. 42-43.
2. Близнашки, Г. Принципи на Конституцията на Република България. Свитъци по Конституционно право, № 9. УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2020, с. 22.
3. Близнашки, Г. Териториална организация на властта и местно самоуправление. УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2025, с. 54.
4. Стефанова, М. Местна власт и местно самоуправление. УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2021, с. 58.
5. Цеков, Б. Пряка демокрация. Проблеми и рестрикции. УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2025, с. 77, 145.
6. Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите (Януари 2018). Достъпно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044, последно влизане на 22.07.2025 г.

[20] Цеков, Б. Пряка демокрация. Проблеми и рестрикции. *УИ „Св. Климент Охридски“*, София, 2025, с. 77.

7. Директива 94/80/ЕО на Съвета от 19 декември 1994 г. Достъпно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0080, последно влизане на 12.07.2025 г.
8. Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и Договора за функциониране на Европейския съюз (2012/C 326/01). Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/legal content/BG/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT, последно влизане на 02.07.2025 г.
9. Официален вестник на Европейския съюз (2023 г., февруари). Законодателна резолюция на Европейския парламент 2023/C283/20. Достъпно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023AP0037 , последно влизане на 23.07.2025 г.
10. Официален уеб сайт на Österreichische Volkspartei (ÖVP) - Volkspartei Wien. Достъпно на https://volkspartei.wien/bezirke/innere-stadt/ , последно влизане на 23.07.2025 г.
11. Цеков, Б. Правно мнение пред Конституционния съд на Република България по к.д. №1/2024 г. и присъединеното към него к.д. №2/2024 г., 16-17. Достъпно на https://www.constcourt.bg/bg/case-650 , последно влизане на 19.07.2025 г.
12. European Commission. (2021, November 25). Proposal to revise Directive 94/80/EC on the municipal electoral rights of mobile EU citizens. Retrieved from European Parliament Legislative Train. Достъпно на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0733, последно влизане на 23.07.2025 г.
13. Official Journal of the European Communities. (1992, July). TREATY ON EUROPEAN UNION (92/C 191 /01). Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT , последно влизане на 02.07.24 г.
14. Spain v. United Kingdom, Case C 145/04, ECLI:EU:C:2006:543, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 September 2006. Достъпно на https://fra.europa.eu/en/caselaw-reference/cjeu-c-14504-judgment , последно влизане на 12.07.2025 г.

ОСОБЕНОСТИ НА СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО ЗА НАЛАГАНЕ НА ЗАБРАНА ЗА ИЗВЕЖДАНЕ ОТ СТРАНАТА НА ДЕТЕ В РИСК ПО ЧЛ. 127Б ОТ СЕМЕЙНИЯ КОДЕКС

Ас. д-р Мая Михайлова, Юридически факултет, Университет за национално и световно стопанство

Резюме: *Настоящият доклад си поставя за цел да посочи основните характеристики на новото съдебно производство за налагане на забрана за извеждане от страната на дете в риск, регламентирано в чл. 127б от Семейния кодекс. Изследвани са причините, наложили създаването на подобна процедура, и включването и в СК, предвид нуждата от създаването на мерки на национално ниво, необходими за осигуряване изпълнението на правната рамка на Европейския съюз за създаването и функционирането на Шенгенската информационна система (ШИС). Въз основа на анализ на съществуващата правна уредба и създадената до момента практика на съдилищата по приложението на чл. 127б от СК, са идентифицирани основните недостатъци на законовата регламентация и практическите проблеми, които възникват при развитие на производството.*
Ключови думи: *родители, деца, пътуване в чужбина, родителско отвличане, забрана за напускане на страната, Шенгенска информационна система.*

FEATURES OF THE JUDICIAL PROCEEDINGS FOR IMPOSING A BAN ON TAKING A CHILD AT RISK OUT OF THE COUNTRY UNDER ARTICLE 127B OF THE FAMILY CODE

Assist. Prof. Maya Mihaylova, PhD, Faculty of Law, University of National and World Economy

Abstract*: The current report aims to indicate the main characteristics of the new judicial procedure for imposing a ban on travelling abroad of a child at risk, regulated in Art. 127b of the Family Code. The reasons that necessitated the creation of such a procedure and its inclusion in the Family Code are examined, given the need to create measures at the national level necessary to ensure the implementation of the legal framework of the European Union for the establishment and functioning of the Schengen Information System (SIS). Based on an analysis of the existing legal framework and the practice of the courts established to date on the application of Art. 127b, the main shortcomings of the legal regulation and the practical problems that arise during the development of the proceedings are identified.*
Keywords: *parents, children, travelling abroad, parental abduction, ban on leaving the country, Schengen Information System.*

В последните години се увеличават семейните отношения с международен елемент, при които проблемите във връзка с упражняването на родителските права и задължения често водят до особено тежки родителски конфликти. Поради тази причина все по-голям брой деца и родители са изправени пред нуждата да организират личните си отношения в нови условия. Това е една от причините за непрекъснатото

разширяване на регулирането от страна, както на международното частно право, така и от страна на международното публично право в тази област.

Основанията за публичноправна намеса в отношенията родители – деца са налице най-често в случаите, когато е наложителна защитата на основни права на детето, нарушени от родителя. Очевидно е, че защитата на детето в различните хипотези би се реализирала чрез различни мерки.

Във връзка с присъединяване на Република България към Шенген, Министерство на вътрешните работи (МВР) предвижда след 31 март 2024 г. на лицата, които преминават през вътрешни въздушни и морски граници, а от 1 януари 2025 г. и през сухопътните граници на Република България със страните, прилагащи напълно достиженията на правото от Шенген, да не се извършва гранична проверка, включително и по отношение на малолетните и непълнолетни лица.

Предвидено е още от 2023 г. в Шенгенската информационна система (ШИС) да се въвеждат сигнали за деца, изложени на риск от отвличане от родител, член на семейството или настойник, които трябва да бъдат възпрени от пътуване. Липсата на граничен контрол по вътрешните въздушни, морски и сухопътни граници обаче не накърнява упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки. В тази връзка, с присъединяването на Република България към Шенген, на посочените граници от МВР ще продължават да се изпълняват компенсиращи мерки, които включват извършването на полицейски проверки на случаен принцип и по метода анализ на риска на пътуващите лица, включително на малолетни и непълнолетни лица.

Във връзка с настъпилите промени с ДВ, бр. 67 от 2023 г. са извършени съществени промени в Семейния кодекс (СК), като е приета новата разпоредба на чл. 127б, наименована - „Съдебно производство по молба за налагане на забрана за извеждане от страната на дете в риск“. С посоченият текст за първи път в СК се предвижда регламентацията на специално съдебно производство, в рамките на което може да бъде наложена забрана за извеждане от страната на дете в риск.

Измененията в СК са резултат от внесен в Народното събрание (НС) на Република България по предложение на Министерски съвет проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България, с вх.№49-302-01-32/10.05.2023 г.

Видно от мотивите на внесения законопроект, с него се цели създаването на мерки на национално ниво, необходими за осигуряване изпълнението на правната

рамка на Европейския съюз за създаването и функционирането на Шенгенската информационна система (ШИС).

С Решение (ЕС) 2018/934 на Съвета от 25 юни 2018 година относно привеждането в действие на оставащите разпоредби от достиженията на правото от Шенген, свързани с Шенгенската информационна система, в Република България и в Румъния са премахнати оставащите ограничения на достиженията на правото от Шенген, свързани с ШИС.

Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията, поставя специален акцент върху сигналите за изчезнали лица и за уязвими лица, които трябва да бъдат възпрени от пътуване с цел осигуряване на защитата им или предотвратяване на заплахи за обществената сигурност или обществения ред. В тази категория се включват и сигналите за деца, изложени на риск от отвличане от родител, както и сигнали за деца, които трябва да бъдат възпрени от пътуване от съображения за собствената им защита, ако съществува конкретен и явен риск те да напуснат или да бъдат изведени от територията на държава членка, да станат жертва на трафик на хора или на насилствен брак, на основано на пола насилие, или на риск да станат жертва или да участват в терористични престъпления.

С горепосоченият законопроект са направените промени в СК, които видно от мотивите на вносителя имат за цел да създадат „допълнителен защитен механизъм в рамките на съдебна процедура да бъде налагана забрана за пътуване на дете в риск от отвличане от родител“, приложим в хипотезата, при която дете може да бъде обект на т.н. „родителско отвличане“ – незаконно извеждане от страна на родител, настойник или друг член на семейството по смисъла на чл. 32, параграф 1, буква „в“ от Регламент (ЕС) 2018/1862.

В мотивите на законопроекта вносителят правилно е отчел „високата чувствителност на проблематиката“, именно поради което е предложено новосъздадения защитен механизъм да намери място в СК, както и да се възложи „компетентност на съдебен орган по въпросите на родителските права в специално

производство да налага според обстоятелствата по конкретния случай ограничителна мярка за забрана на пътуване на дете в риск от незаконно родителско отвличане“.

Отчитайки основните идеи на Регламент (ЕС) 2018/1862 предвижданата мярка би трябвало да има превантивен характер и да е насочена към възпрепятстване на отвличането на дете с цел неговата защита. Регламент (ЕС) 2018/1862 предоставя свобода на държавите – членки да изберат начина, по който да уредят конкретната процедура/механизъм за прилагане на ограничението, което е въведено като материалноправната уредба с регламента.

За съжаление внесеният през месец май 2023 г. законопроект за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България, с който се предвиждат и изменения в СК, получи обществено и най-вече медийно внимание едва след приемането му, въпреки ясното осъзнаване на съществуващите в разглежданата материя дългогодишни проблеми.

Не следва да има съмнения, че законодателната намеса в такава деликатна и особено чувствителна област, каквато представляват отношенията родители – деца, е необходимо да се извършва особено прецизно и аргументирано.

Извън юридическата непрецизност на извършените с ДВ, бр. 67 от 2023 г. изменения в СК, които е направен опит да бъдат преодолени със следващи промени обнародвани в ДВ, бр. 52 от 27.06.2025 г., по-съществен проблем представлява изобщо съществуването на възможност за налагане на забрана за извеждане от страната на дете, без оглед на особеностите на конкретния случай и без да се държи сметка, за това че на първо място следва да се обезпечат най-вече интересите на детето, което е самостоятелен и пълноценен правен субект.

Характеристика на производството по чл. 127б СК

Разпоредбата на чл. 127б, ал.1 СК предоставя на районния съд компетентност да се произнесе по подадената молба за налагане на забрана за извеждане от страната на дете в риск. Местната подсъдност е предоставена на районния съд по настоящия адрес на детето.

Първоначалната редакция на чл. 127б, ал.1 СК (ДВ, бр. 67 от 2023 г.) предоставя възможност родител, настойник, попечител или роднина да сезира съда, като след измененията обнародвани в ДВ, бр. 52 от 27.06.2025 г. правото да сезират съда вече имат само родител, настойник или попечител.

Ал.2 на горепосочения текст съдържа дефиницията на понятието незаконно извеждане, а именно – „Незаконно е извеждането на дете, когато е извършено от родител, настойник, попечител или друг роднина на детето в нарушение на правото на ефективно упражняване на родителските права и задължения, възникнали на основание съдебно решение, закон или споразумение“.

Първоначалната редакция на чл. 127б, ал.4 СК (ДВ, бр. 67 от 2023 г.) предвижда задължение на съда да уведоми незабавно органите за граничен контрол при Министерството на вътрешните работи за образуваното производство, като до влизането в сила на съдебното решение детето може да напуска страната само с разпореждане на съда. Възприетото разрешение означава, че забраната за извеждане от страна е на практика наложена още към момента на подаване на молбата, респ. образуване на производството по делото. По този начин се стига до ефективно налагане на мярката само въз основа на подадената молба, без да се държи сметка, че същата е възможно да е нередовна, да се нуждае от допълнителни уточнения, или да бъде напълно неоснователна. Следва да се има предвид, че основателността на подадената молба може да бъде преценена в рамките на съдебното производство, едва след събиране на необходимите доказателства, но видно от предвиденото законодателно разрешение за налагането на забраната е достатъчно подаването на молба, която съдържа твърдения за риск от незаконно извеждане на детето, включително и молба, която не е подкрепена от каквито и да било доказателства. Предвидено е, че до влизане в сила на съдебното решение, детето може да напуска страната само с разпореждане на съда, което е равносилно на допуснато предварително изпълнение, без насрещната страна изобщо да е уведомена за подадената молба и да й е дадена възможност да изложи становището си по нея.

С измененията, обнародвани в ДВ, бр. 52 от 27.06.2025 г. е направен опит да бъдат преодоляни горепосочените проблеми, като за налагане на забраната вече не е достатъчно подаване на молба, а ал. 3 предоставя възможност на съда в случай, че установи, че е налице риск по чл. 32, параграф 1, буква „в“ от Регламент (ЕС) 2018/1862, незабавно да се произнесе с разпореждане, че детето не може да бъде извеждано от страната до постановяване на окончателното съдебно решение. Ако наложи забрана за напускане на страната, съдът незабавно трябва да уведоми компетентните органи на Министерството на вътрешните работи за въвеждане на сигнал в Шенгенската информационна система. Разпореждането на съда чл. 127б, ал.3

СК може да се измени от съда, който го е постановил, при констатирана промяна на обстоятелствата.

Прави впечатление, че това разпореждане на първоинстанционния съд е окончателно и не подлежи на обжалване. Въпреки новата редакция на чл. 127б, ал.3 и ал.4 СК остава опасността подобна рестриктивна мярка да бъде наложена без изобщо да е уведомена насрещната страна и да е съществувала възможност за събиране на доказателства за релевантните обстоятелства.

Разпоредбата на чл. 127б, ал.4 СК задължава съдът да изслуша другия родител, освен когато той не се яви без уважителни причини. Подобно задължение за съда предполага насрочването на делото за разглеждане в открито съдебно заседание с призоваване на страните. Кои обстоятелства представляват уважителни причини за неявяване на родителя в съдебно заседание, в случай че той разбира се е бил редовно призован за него, следва да се преценява от съда във всеки конкретен случай. Въпреки, че не е посочено изрично в разпоредбата на чл. 127б СК за съда съществува задължението да изслуша и самото дете при условията на чл. 15 от Закона за закрила на детето (ЗЗДет.). Необходимо е да бъдат спазени и изискванията на ал. 5 от посочената разпоредба от ЗЗДет., като изслушването на детето се извърши в подходяща обстановка, съобразена с неговата възраст, в присъствието на социален работник от дирекция „Социално подпомагане“ по настоящия адрес на детето, а при необходимост - и друг подходящ специалист.

Не може да бъде пренебрегнато и задължението за съда, което е предвидено в разпоредбата на ал. 6 на посочения текст от ЗЗДет., да уведоми дирекция "Социално подпомагане" по настоящия адрес на детето, която трябва да изпрати представител, който да изрази становище, а при невъзможност да предостави доклад.

Изречение второ на ал.4, чл. 127б СК изрично указва възможността съдът и по своя инициатива да събира доказателства. Подобно задължение е свързано с необходимостта крайният съдебен акт, с който ще приключи производството по делото, да съответства на най-добрия интерес на детето.

В опит за създаване на гаранции за бързото приключване на производството разпоредбата на чл. 127б, ал.5 СК изисква съдът да постанови решението си в 14-дневен срок от образуване на делото. Решението на районния съд подлежи на обжалване пред съответния окръжен съд в 7-дневен срок от съобщаването му. Производството пред въззивната инстанция също трябва да приключи в максимално

кратки срокове, като съгласно разпоредата на ал. 6 в едномесечен срок от постъпването на жалбата окръжният съд се произнася с решение, което е окончателно.

Препис от влязлото в сила съдебно решение се изпраща незабавно на компетентните органи на Министерството на вътрешните работи за въвеждане на сигнал в Шенгенската информационна система.

Максималният срок, за който може да бъде наложената забраната за извеждане от страната, е една година. В случай, че рискът от незаконно извеждане е отпаднал, забраната за напускане на страната може да бъде отменена с решение на районния съд по настоящия адрес на детето по молба на родител, настойник или попечител. Прави впечатление, че правото да поиска отмяна на наложената мярка, не е предоставено на самото дете, дори и в случай, че е навършило 14-годишна възраст, в каквито случаи обикновено законът му предоставя определена процесуална дееспособност. Производството за отмяна на наложената мярка следва да протече в съответствие с изискванията на ал. 4, а именно – съдът отново е длъжен да изслуша родителите, и респ. детето – в съответствие с изискванията на чл. 15 ЗЗДет. Разпоредбата на ал. 8 за съжаление не предвижда кратки срокове, в които следва да приключи производството по молбата за отмяна на наложената забрана, реципрочни на предвидените в ал.5 и ал.6 при налагане на забраната.

В обобщение може да се посочи, че производството, регламентирано в чл. 127б СК по своята същност притежава характеристиките на производство на спорна съдебна администрация. Самото производство е предвидено като двуинстанционно, което ограничава възможността конкретни въпроси да бъдат поставяни за разглеждане пред върховната съдебна инстанция.

Лаконичната и непрецизна законова уредба поставя съдилищата пред предизвикателството да определят конкретния ред, по който се разглежда производството по чл. 127б СК, включително и да посочат надлежните страни в това производство, както и да преценят кои общи правила на гражданския процес следва да намерят съответно приложение в него.

Въз основа на горепосочените особености на производството по чл. 127б СК могат да бъдат изведени следните практически проблеми, свързани с неговото протичане:

На първо място трябва да бъде отделено особено внимание на целесъобразността от съществуването на подобна мярка, каквато представлява забраната за извеждане от страната на дете в риск.

Безспорно е, че в интерес на всяко дете е да пътува извън територията на Република България, да придобива впечатления и от другите държави, като по този начин се разширява неговият мироглед, в каквато насока е и разпоредбата на чл.35, ал.1, изр.I от Конституцията на Република България, според която „всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели", като според чл. чл.35, ал.1, изр.II КРБ „това право може да се ограничава само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани".

Правото на свободно движение в рамките на държавите – членове на Европейския съюз е гарантирано и от чл.3, §2 от Договора за Европейски съюз. Това правото, обаче, включително и правото на всяко дете да е с родителите си по чл.9 от Конвенцията за защита на правата на детето (Конвенцията) и правото на личен и семеен живот, гарантирано от Европейската конвенция за правата на човека, не сочат на безусловно задължение към съда да замести съгласието на всеки един от родителите му детето да пътува с другия родител извън пределите на страната, когато такова съгласие не е дадено доброволно.

Детето има право на свободно предвижване - вкл. пътуване в чужбина, но не може да го упражнява нито само, нито със съгласието само на единия от двамата родители. При нужда на детето да пътува в чужбина и разногласие на родителите за това, съдът може да разреши конкретни пътувания за определен период от време и до определени държави или неограничен брой пътувания през определен период от време, но също до определени държави (в този смисъл - Тълкувателно решение № 1 от 3.07.2017 г. на ВКС по т. д. № 1/2016 г., ОСГК, докладчик съдията Мими Фурнаджиева).[1]

Съдът дължи произнасяне по този въпрос, респ. има правомощието да замести съгласието на родител детето му да пътува извън пределите на РБългария, единствено в случаите, в които родителите на детето не могат да постигнат съгласие по тези въпроси (по арг. от чл.127а, ал.1 и ал.2 от СК).

При преценката за интереса на детето, съобразена и с цитираните актове, се налага извод, че някои пътувания в чужбина на детето, дори с родителите биха могли да имат негативно въздействие за него, поради което съдът не следва да ги разрешава.

[1] „1. Съдът може да разреши по реда на чл. 127а СК пътуването на ненавършило пълнолетие дете в чужбина без съгласието на единия родител само за пътувания в определен период от време и/или до определени държави, респ. държави, чийто кръг е определяем."

Възможността на родител и дете да се радват на взаимната си компания представлява основен елемент от семейния живот, който е защитен по силата на чл. 8 от Конвенцията, дори когато взаимоотношенията между родителите са разрушени[2]. Според установената практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), вътрешни мерки, които възпрепятстват възможността на родител и дете да се радват на взаимната си компания представлява намеса в правото на зачитане на семейния живот. Намесата би била допустима, когато преследва цели, които са легитимни съгласно ал. 2 от чл. 8 на Конвенцията и могат да бъдат разглеждани като „необходими в едно демократично общество“, което предполага, че тя отговаря на належаща социална необходимост и по-конкретно че тя е пропорционална на преследваната легитимна цел, и изисква да бъдат изтъкнати „относими“ и „достатъчни“ основания, за да се оправдае намесата.

Между конкуриращите се интереси, тези на детето и на двамата родители, следва да се постигне справедлив баланс, след извършване на задълбочен преглед на цялата семейна ситуация и на цяла поредица от фактори, по-специално от фактическо, емоционално, психологическо, материално и медицинско естество, и на балансирана и разумна оценка на съответните интереси на всяко от лицата, като без съмнение, съобразяването с висшите интереси на детето е от решаващо значение. [3]

На следващо място, когато се разглежда сравнително новото производство, предвидено в чл. 127б СК, винаги трябва да се държи сметка за изключително рестриктивния характер на предвидената мярка, въпреки че обикновено акцентът се поставя върху нейния защитен и превантивен характер.

Именно рестриктивния характер на мярката предполага самото производство по нейното налагане да се развива изключително ускорено. Факторът „време” е от изключително важно значение, както когато имаме предвид бързото налагане на мярката, така и когато се преценява нейната продължителност. Необходимо е обаче да се постигне баланс между търсената от законодателя бързина и нуждата в рамките на производството да се извърши обстойна оценка, с оглед предотвратяване на риска от ненужното й налагане, което неминуемо води до неоправдана намеса в правото на личен и семеен живот.

---

[2] В този смисъл - *Monory v. Romania and Hungary*, № 71099/01, § 70, 05 април 2005 г.; *Iosub Caras v. Romania,* № 7198/04, §§ 28-29, 27 юли 2006 г.

[3] В този смисъл *Diamante and Pelliccioni*, § 176, 27 септември 2011 г.; *Zawadka,* § 54; *Hokkanen v. Finland*, 23 септември 1994 г., § 55, Серия А № 299-А).

Явен е стремежът на законодателят да създаде гаранции, че производството по чл. 127б СК ще приключи с краен съдебен акт в рамките на изключително кратки срокове. Предвидените такива обаче са на практика непостижими. Не може да се очаква, че първоинстанционният районен съд ще постанови решението си в 14-дневен срок от образуване на делото, след като производството по делото следва да бъде насрочено за разглеждане в открито съдебно заседание, респ. призоваването на страните за да е редовно трябва да бъде извършено най-късно една седмица преди заседанието. Практиката показва, че са многобройни случаите, при които призоваването на страните, особено на ответника по молбата, отнема няколко месеца, особено когато съответната страна полага усилия да избегне редовното си призоваване, за да осуети развитието на производството.

Противоречива е и съдебната практика по въпроса следва ли в производството по чл. 127б СК да намери приложение чл.47, ал.6 ГПК и съдът да назначи особен представител на ответника на разноски на ищеца, в случай че е невъзможно да бъде лично призован или по някои от предвидените в чл. 46 – 47 ГПК способи. Назначаването на особен представител на ответника от една страна би създало гаранции за защита на правото му да участва в производството, но от друга страна неминуемо би забавило неговото протичане.

Следва да бъде поставен и въпроса за участието на детето в производството по чл. 127б СК. Относно задължението на съда да осигури неговото изслушване по реда на чл. 15 ЗЗДет. не би трябвало да има съмнения, въпреки пропуска на законодателя да го посочи изрично в текста на чл. 127б СК. Доколкото обаче детето е самостоятелен и пълноценен правен субект, и в разглежданата ситуация е твърде възможно да съществува противоречие между неговите интереси и тези на родителя, по чиято молба е започнало производството, съществуват и мнения в практиката, че на детето следва да бъде назначен особен представител. Подобна разнородна практика на съдилищата съществува в доста от производствата на спорна съдебна администрация свързани с упражняването на родителските права и задължения, както и в производствата за настаняване на детото извън семейството по реда на ЗЗДет. Проблемът би бил лесно преодолян, ако текстът на чл. 127б СК съдържаше изрична уредба по този въпрос.

Бързото приключване на производството по чл. 127б СК няма как да бъде постигнато и поради необходимостта съдът, включително и служебно да събере релевантните доказателства за всестранната и правилна оценка на ситуацията на риск. Важно е да се подчертае, че в никой случай не би могло да се презюмира наличието на

някакъв риск за детето, и да се съобрази негативния ефект, който би имала ненужно наложената забрана.

Не на последно място особено съществен проблем преставлява неясното съдържание на понятието „риск от незаконно извеждане", за което не се съдържа легална дефиниция в СК, а единствено препращане с разпоредбата на чл. 127б, ал.1 СК към разпоредбата на чл. 32, параграф 1, буква „в" от Регламент (ЕС) 2018/1862.

Натрупаната до момента съдебна практика константно приема, че „основание за налагане на забраната е явната, несъмнена, реална, конкретна и непосредствена опасност от извеждане на децата. Наличието на такава опасност е въпрос на преценка и установяване във всеки конкретен случай".[4] При това тежестта на доказването й лежи върху лицето отправило искането по чл. 127б, ал.1 СК.

Често съдебната практика приема и, че „при наличие на родителски конфликт, по принцип съществува хипотетична опасност той да ескалира и да се стигне до „отвличане", но такъв не може да се презюмира", както и че „мерките по чл. 127б, ал.1 СК, предприети от съображения, свързани със сигурността и най-добрият интерес на децата, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на лицето, за което се твърди, че възнамерява неправомерно да ги изведе от страната".

Например с влязлото в сила Решение от 26.08.2024 г. постановено по гр.д.№142159/2024 г. по описа на СРС, е прието, че предвид установеното за доказано поведение на ответника (майка на детето) „укриване на детето от неговия баща и родните по бащина линия, поддържане на връзка с лице, пребиваващо на територията на Обединеното кралство, намерение за установяване в чужбина, липсата на постоянна трудова ангажираност, както и с оглед обстоятелството, че ответникът не оспорва искът", като съдът е намерил за доказан конкретен и явен риск от незаконно извеждане на детето от неговата майка.

Не може да бъде споделено разбира се становището, че неоспорването на иска от страна на ответника, и дори неговото изрично признаване, освобождава съда от задължението дори и служебно да събере релевантните доказателства, за обосноваване наличието на конкретна и непосредствена опасност от незаконно извеждане.

С влязлото в сила Решение от 22.04.2024 г. постановено по в.гр.д. №502089/2024 г. по описа на СГС е прието, че „наличието на предишни наказателни присъди не

[4] Решение от 22.04.2024 г. постановено по в.гр.д. №502089/2024 г. по описа на СГС.

представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки. Основание за налагането на такива мерки не представлява и обстоятелството, че съществува възможност на това лице да бъде отнето правото да пребивава в страната. Още по малко – основание за налагане на мярката по чл. 127б СК е желанието на един баща да осъществява пълноценни контакти с децата си. Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха от неправомерно извеждане от страната. Мярката по чл. 127б СК не може да бъде наложена с мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.”

Горепосочените две решения представляват пример за това колко разнообразни обстоятелства могат да бъдат приети за реална и непосредствена опасност от извеждане на децата.

Добра илюстрация на изначалната невъзможност производството по чл. 127б СК да приключи в рамките на очакваните от законодателя срокове е например Решение 22.04.2025 г. постановено по в. гр. д. № 670/2025 г. по описа на Окръжен съд гр.Варна, с което е обезсилено постановеното от Районен съд гр. Варна решение и е прекратено образуваното въззивно производство „поради настъпилите в хода на производството обстоятелства от обективен характер - изтекъл срок на наложената забрана и липса на правен интерес от предприетото искане за отмяната й към момента”. Правилно законодателят е предвидил сравнително кратък максимален срок, за който забраната за извеждане може да бъде наложено, а именно – една година. За съжаление при анализ на приключилите към момента съдебни производства образувани по молби с правно основание чл. 127б СК е видно, че въпреки усилията на съда да постигне заложените от законодателя срокове, продължителността на съдебното производство е поне една година, като обикновено надхвърля максималния допустим срок на забраната.

Законовата уредба създава достатъчно предпоставки за забавеното развитие на производството в повечето случаи поради процесуалното поведение на страните. В тази връзка все по-актуално е напоследък да се подчертава задължението на страните в съдебните производства да упражняват предоставените им процесуални права добросъвестно и съобразно добрите нрави, като неизпълнението на това тяхно задължение може да доведе до съществено накърняване на чужди права и интереси, особено когато е налице в производствата по спорна съдебна администрация, които засягат права или интереси на дете.

Воден от желанието да отговори бързо на изискванията на ШИС, като създаде очаквания защитен механизъм, законодателят лаконично и непрецизно е регламентирал производството по чл. 127б СК, като съществуващите недостатъци не са напълно отстранени и с промените, обнародвани в ДВ, бр. 52 от 27.06.2025 г. Един от най-съществените проблеми е, че търсената бързина на производството, остава такава само на думи, в сферата на добрите пожелания, което много добре се илюстира от продължителността на вече приключилите съдебни производства, която само в редки случаи е по-малка от една година. В стремежа си да ограничи случаите на т.н. „родителски отвличания" законодателят сам е създал риск от ненужното налагане на изключително рестриктивна мярка, която изобщо не отговаря на изискванията да бъде защитен механизъм, и съществува опасност до доведе до трайно негативно отражение върху отношенията родители – деца. Настоящата законова уредба на производството по чл. 127б СК не само не осигурява нужния справедлив баланс между конкуриращите се интереси на засегнатите страни в правната връзка родители – деца, а напротив – създава благоприятна среда за злоупотреба с права, без да гарантира постигането на най-добрия интерес на детето.

КИБУЦЪТ КАТО АЛТЕРНАТИВЕН МОДЕЛ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ: ИСТОРИЧЕСКО НАСЛЕДСТВО И СЪВРЕМЕННА ЗНАЧИМОСТ

Даниел Петров, Институт по аграрна икономика – София,
Йоана Петрова, Университет по библиотекознание и информационни технологии,
Имейл: dpetrov.iae@gmail.com, ORCiD: 0009-0000-7396-1556

Резюме: *Статията разглежда кибуца като исторически и социален модел за устойчиво развитие на селските райони, с фокус върху потенциалната му адаптация в български контекст. На базата на исторически анализ, теренни анкети и интервюта, се изследват възможностите за пренасяне на принципите на колективна собственост, споделена отговорност и демократично самоуправление към обезлюдените български села. Резултатите показват наличие на обществена подкрепа и интерес към кооперативни форми на живот. Кибуцът се представя не като копируем модел, а като вдъхновяваща рамка за нови форми на селска устойчивост и социална солидарност.*
Ключови думи: *кибуц, селско възраждане, кооперативни общности, демографска криза, устойчиво земеделие*

THE KIBBUTZ AS AN ALTERNATIVE FOR REVIVING BULGARIAN VILLAGES: BETWEEN UTOPIA AND A PRACTICAL MODEL

Daniel Petrov Institute of Agricultural Economics – Sofia, Agricultural Academy – Sofia,
Yoana Petrova – University of Library Studies and Information Technologies,
Email: dpetrov.iae@gmail.com, ORCiD: 0009-0000-7396-1556

Abstract: *This article explores the kibbutz as a historical and social model for sustainable rural development, focusing on its potential adaptation in the Bulgarian context. Through historical analysis, field surveys, and interviews, it examines the viability of applying principles such as collective ownership, shared responsibility, and democratic self-governance to depopulated Bulgarian villages. Findings indicate public openness and interest in cooperative living models. Rather than proposing a direct replication, the kibbutz is presented as an inspiring framework for developing new forms of rural resilience and social cohesion.*
Keywords: *kibbutz, rural revival, cooperative communities, demographic crisis, sustainable agriculture*

Явлението „кибуц“ - отличителна форма на колективна общност, възникнала в началото на XX век в тогавашна Палестина под османско управление - представлява един от най-дългосрочните и идеологически наситени експерименти в комуналния живот и кооперативното развитие на селските райони в съвременната история. Вдъхновен от социално-политическите идеологии на ционизма и социализма, кибуцът възниква от желанието едновременно да се постигне еврейско национално възраждане и социална трансформация. Повече от проста земеделска комуна, кибуцът се превръща в многостранна социална институция, обхващаща не само икономическо сътрудничество,

но и радикални експерименти в образованието, семейната структура, управлението и културното производство.

В най-чистата си форма кибуцът отхвърля частната собственост, наемния труд и нуклеарното семейство като основна социална единица. Вместо това предлага колективна собственост, комунален труд и колективно отглеждане на децата като основи на едно равноправно общество. Този увод цели да предложи цялостно изследване на кибуца като историческо и социологическо явление, проследявайки неговата еволюция от ранните идеологически корени през златния му век до последвалите трансформации, и да оцени възможностите му като модел за възраждане на селските райони в съвременен контекст.

Историческият произход на кибуца се корени в миграцията на млади еврейски пионери, главно от Източна Европа, които пристигат в Палестина по време на Втората алия (1904–1914 г.), вдъхновени от двойната цел на национално изкупление и социална справедливост. Тези пионери, мнозина от които членове на „Поалей Цион“ и други социалистически ционистки организации, търсят спасение от потисничеството на Руската империя и желаят да изградят ново общество в Земята Израел. Тяхната визия се формира под влияние на утопичните социалистически идеи на времето, както и на еврейските традиции на обща отговорност и взаимопомощ.

Първият успешен кибуц, Дегания Алеф, е създаден през 1910 г. на брега на Галилейското езеро, поставяйки началото на стотици подобни общности, които ще последват (Near, 1992)[1]. За разлика от мошавите (кооперативни села, в които семействата притежават собствени домове и обработват индивидуални парцели), кибуците се основават на пълен икономически и социален колективизъм. Всички доходи и ресурси се обединяват, решенията се вземат демократично от общото събрание, а членовете се редуват в работата си - в земеделие, образование, промишленост и администрация.

Социологически погледнато, кибуцът служи като парадигмен случай на умишлено създадена общност и радикално социално инженерство. Класически изследвания на Мелфорд Е. Спайро (1955)[2] и Йонина Талмон (1972)[3] подчертават опитите на кибуца да създаде „контраобщество“, в което буржоазните норми се заместват с равенство и общностна солидарност. Концепцията на Спайро за кибуца като

[1] Near, Henry. The Kibbutz Movement: A History. Oxford: Oxford University Press, 1992.
[2] Spiro, Melford E. Kibbutz: Venture in Utopia. Cambridge: Harvard University Press, 1955.
[3] Talmon, Yonina. "Family and Community in the Kibbutz." In Social Structure and Personality in the Kibbutz, edited by Melford E. Spiro, 23–45. New York: Transaction Publishers, 1972.

„утопично начинание“ улавя идеологическата му интензивност и експериментален дух, докато Талмон изследва напрежението между колективизма и индивидуалността, особено в семейния живот и образованието. В кибуците децата често се отглеждат колективно в специални „детски домове“, където прекарват дори нощите – това не е просто организационно решение, а съзнателен опит за формиране на нов тип социално поведение, съгласно социалистическите ценности. И все пак тази радикална социална структура не е без своите противоречия. С времето напрежението между идеологическата чистота и практическите нужди започва да определя историческия път на кибуците.

В преддържавния период и първите десетилетия на независим Израел, кибуците играят важна роля в националното развитие. Те са пионери в земеделието при трудни условия, интегрират имигранти, и предоставят кадри и ръководство за Хагана, а по-късно и за Израелските отбранителни сили (Ben-Rafael, 1997)[4]. Кибуците също така са културен авангард - раждат поети, учители и политици, оказали трайно въздействие върху израелското общество.

През 60-те години кибуците допринасят значително за аграрното производство на страната и се радват на висока социална репутация. Но под повърхността се натрупват вътрешни противоречия. Стремежът към равенство и споделен труд все по-често се сблъсква с желанията за личен напредък, лична свобода и материален комфорт. Младите поколения, израснали в системата, често оспорват нейните ограничения и търсят по-голяма автономия.

Икономическата криза от 80-те години е повратна точка за кибуцкото движение. Задълбочаващи се дългове, инфлация и промените в глобалните селскостопански пазари разкриват уязвимостите на кибуцката икономика. Едновременно с това културните промени към индивидуализъм и консумеризъм подкопават идеологическото единство, поддържало комуналния живот. В отговор много кибуци предприемат дълбоки реформи -въвеждат се диференцирани заплати, приватизация на жилищата, както и частично или пълно разпускане на общите трапезарии и колективното отглеждане на децата (Russell, 2011)[5]. Тези трансформации карат някои наблюдатели да обявят „края на кибуца“ като социална алтернатива. Но други изтъкват, че кибуците не са изчезнали, а по-скоро са еволюирали - адаптирайки основните си ценности към новите реалности. Някои

[4] Ben-Rafael, Eliezer. Crisis and Transformation: The Kibbutz at Century's End. Albany: SUNY Press, 1997.
[5] Russell, Raymond. Utopia in Zion: The Israeli Experience with Worker Cooperatives. Albany: SUNY Press, 2011.

общности се преоткриват като центрове за екологично земеделие, алтернативно образование или индустриално производство. Други отварят врати за нови членове и възприемат хибридни модели, съчетаващи колективни и частни елементи. Днес в Израел съществуват над 270 кибуца, с разнообразни организационни структури и идеологически ангажименти.

От теоретична гледна точка кибуцът предоставя уникална призма за изследване на по-широки въпроси в социологията и антропологията: жизнеспособността на утопични общности, динамиката на колективните действия, връзката между идеология и социална структура, както и преговорите между традиция и модерност. Кибуцът показва как умишлено създадените общности трябва да се справят с външен икономически натиск, вътрешни различия и универсалното човешко желание за принадлежност и автономия. Повдигат се и въпроси за мащаба - доколко кооперативните модели остават ефективни с нарастването си? И как подобни общности могат да запазят идеологическа последователност в плуралистични общества?

Днешният глобален контекст - белязан от обезлюдяване на селските райони, екологични кризи и нарастващо неравенство - възражда интереса към кооперативни и общностно базирани модели на развитие. В региони от Европа, Северна Америка и Глобалния юг, селата страдат от изтичане на млади хора, упадък на обществени услуги и икономическа стагнация. Политици и активисти все по-често търсят алтернативни подходи за устойчивост и социална сплотеност. В този контекст, опитът на кибуца предлага ценни уроци - както положителни, така и предпазливи - за съвременните усилия за възраждане на селския живот.

Макар че кибуцът е уникален със своята интеграция в национален проект и дълготрайното си съществуване в рамките на модерна държавна структура, той е част от една по-широка традиция на умишлен комунален живот и кооперативно развитие на селските райони, наблюдавана в различни културни и исторически контексти. Разбирането на тези паралелни модели позволява по-богата концептуална рамка за кибуца и помага да се осветят както неговите отличителни черти, така и общите характеристики с други глобални общностни експерименти.

В Европа различни утопични социалистически експерименти възникват през XIX век, вдъхновени от мислители като Шарл Фурие, Робърт Оуен и Етиен Кабе. „Фаланстерите“ на Фурие предвиждат общности, изградени върху хармоничен труд и социално равновесие, докато икарийците на Кабе се опитват да осъществят комунитарна

република - първо във Франция, а по-късно и в САЩ (Knapowski, 2023)[6]. Инициативите на Робърт Оуен в Ню Ланарк и Ню Хармони се стремят да преструктурират индустриалния и селски живот въз основа на принципите на споделена собственост и образование (Lynch, 2003)[7]. Във Великобритания кооперативното движение, стартирало от пионерите в Рочдейл през 1844 г., полага основите на съвременните потребителски кооперации и влияе на по-широкия пейзаж на взаимопомощ и трудова солидарност (Van Opstal, 2023)[8]. Движението за „градински градове“ от началото на XX век - особено виждането на Ебенизър Хауърд за самостоятелни общности, интегриращи градски и селски характеристики - също отразява идеали, сходни с тези в планирането на кибуците: споделени зелени площи, децентрализирано производство и участие в управлението (Gatarić, 2019)[9].

В Съединените щати комуналните експерименти варират от религиозно мотивирани колективи - като шейкърите, амишите и хътеритите - до секуларни утопии. XIX век бележи възхода на общности като „Онейда“, които практикуват т. нар. „комплексен брак“ и колективно отглеждане на деца, както и колониите Амана, които съчетават икономически колективизъм с пиетистки ценности (Redd and Bisk 2015)[10]. През XX век движенията „обратно към природата“ от 60-те и 70-те години пораждат секуларни комуни из цяла Северна Америка (Dunaway, 2010)[11]. Сред тях се откроява „Туин Оукс“ във Вирджиния, създаден през 1967 г. и вдъхновен пряко от утопията на Б. Ф. Скинър „Уолдън Две“ - той и до днес съществува като егалитарна общност с трудови кредити и колективна собственост. По подобен начин, общността „Фарм“ в Тенеси съчетава пацифизъм, веганизъм и естествено раждане с кооперативни икономически структури.

В Азия, особено в постреволюционен Китай, „народните комуни“, създадени по време на „Големия скок напред“ (1958-1962 г.), напомнят на кибуците със своята

[6] Knapowski, S. (2023). The Social Palace as a Medium for the Transfer and Transformation of Ideas in Early Socialism. Global Intellectual History, 1–18. https://doi.org/10.1080/23801883.2023.2258459.
[7] Lynch, R. A. (2003). [Review of Robert Owen: Owen of New Lanark and New Harmony, by I. Donnachie]. Utopian Studies, 14(2), 159–161. http://www.jstor.org/stable/20720027.
[8] Van Opstal, W. (2023). Rochdale Society of Equitable Pioneers. In R. A. List, H. K. Anheier, & S. Toepler (Eds.), International Encyclopedia of Civil Society. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-99675-2_820-1.
[9] Gatarić, D., Belij, M., Đerčan, B., & Filipović, D. (2019). The origin and development of Garden cities: An overview. Zbornik radova - Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2019, 33–43. https://doi.org/10.5937/zrgfub1901033G.
[10] Redd, A., & Bisk, T. (2015). Attempted utopias and intentional communities. In International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (2nd ed.). https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.32195-X
[11] Dunaway, F. (2010). Cultures of nature: Twentieth century. In D. C. Sackman (Ed.), A companion to American environmental history (Chapter 14). https://doi.org/10.1002/9781444323610.ch14.

колективна собственост върху земята и средствата за производство, както и с централизираните решения (Cheng, 2022)[12]. Въпреки това те са наложени от държавата, без доброволност и демократично самоуправление. В Япония следвоенните земеделски кооперации, макар и в рамките на капиталистическо общество, постигат значителен напредък в селското развитие чрез колективен маркетинг, споделени ресурси и кредитни системи.

Тези различни модели показват както прилики, така и различия с кибуца. Общи теми включват предпочитание към сътрудничество пред конкуренцията, колективна собственост, социално равенство и стремеж към съчетаване на икономическо производство с морални или духовни идеали. Кибуцът обаче остава изключителен поради мащабната си интеграция в националната икономика и основополагащата си роля в изграждането на модерна държава. Тези сравнителни примери предоставят ценна информация за механизмите, чрез които умишлено създадените общности успяват или се провалят – като подчертават значението на доброволността, адаптивността, участието в управлението и външната подкрепа.

Когато пристъпим към оценка на жизнеспособността на кибуца като решение за съвременната демографска криза в селските райони, тези исторически анализи подчертават както универсалността на кооперативния стремеж, така и зависимостта му от конкретните институционални условия.

За да се постави в контекст значимостта на кибуц-модела или на сходни кооперативни общностни структури за справяне с обезлюдяването на селските райони, е необходимо да се анализира конкретният социално-демографски пейзаж на България - страна, чиито села претърпяват дълбоки трансформации от края на XX век насам.

България представлява един от най-острите примери за демографски срив в селските райони в Европа. Тази част предлага цялостен преглед на структурните и историческите фактори, оформили днешното състояние на българските села, като поставя демографските тенденции в контекста на по-широки политически и икономически процеси. По този начин се подготвя основата за оценка на жизнеспособността на алтернативни модели на общностен живот, включително кибуца, като начин за смекчаване на демографския и развоен упадък в селските райони.

[12] Cheng, J. (Cyan). (2022). Collectivisation, paradox and resistance: the architecture of people's commune in China. The Journal of Architecture, 27(7–8), 913–948. https://doi.org/10.1080/13602365.2022.2158207.

Корените на демографската криза в българските села са сложни и многопластови, свързани с процесите на урбанизация, икономическо преструктуриране и исторически преход от аграрно към постиндустриално общество. Според преброяването от 2021 г. населението на България е спаднало до около 6.5 милиона души, при положение че в края на 80-те години надвишава 9 милиона. Тази ситуация е особено концентрирана в селските райони, много от които днес са изправени пред екзистенциален упадък. В някои общини, особено в северозападните и планинските южни части, гъстотата на населението е под 10 души на квадратен километър. Повече от 160 населени места са класифицирани като напълно обезлюдени (НСИ, 2022)[13].

Причините за този спад не са само демографски в тесния смисъл на раждаемост и смъртност, а са дълбоко вкоренени в социално-икономическите трансформации след падането на социалистическия режим през 1989 г. По време на държавния социализъм селските райони са включени в централизирана система от ТКЗС и ДЗС. Макар тази система да е критикувана за неефективност и принудителност, тя осигурява известна степен на икономическа стабилност, инфраструктурни инвестиции и социална интеграция.

След 1989 г. бързата деколективизация и преходът към пазарна икономика разрушават тази институционална рамка, без да я заменят с жизнеспособна алтернатива. Политиките по реституция на земята довеждат до разпокъсани и често икономически нежизнеспособни парцели. Загубата на централни пазари, съчетана с лоша инфраструктура, води до рязък спад в земеделската продуктивност и заетост.

Освен това, селските райони на България са особено засегнати от икономическия колапс след 1990 г. и последвалите вълни на емиграция. Между 1990 и 2007 г. почти два милиона българи напускат страната, като млади хора от селата и образовани професионалисти са сред най-склонните към миграция. Част от тях се преместват в градове като София, Пловдив или Варна, но мнозина заминават в чужбина - особено в Испания, Германия и Великобритания. Резултатът е драстично застаряване на населението в селата: към 2022 г. над 30% от селското население е на възраст над 65 години, а под 10% са под 15 години (НСИ, 2022)[14]. Комбинацията от ниска раждаемост,

[13] Национален статистически институт. (2022, май 9). Министерският съвет прие Отчета на дейността на НСИ за 2021 г. и Националната статистическа програма за 2022 година. НСИ. Посетен на 3 септември 2022 г., от https://www.nsi.bg/bg/content/19123/ministrskiyat-savet-prie-otcheta-na-deynostta-na-nsi-za-2021-g-i-natsionalnata-statisticheska-programa-za-2022-g.

[14] Национален статистически институт. (2022, май 9). Министерският съвет прие Отчета на дейността на НСИ за 2021 г. и Националната статистическа програма за 2022 година. НСИ. Посетен на 3 септември 2022

висока смъртност и продължителна емиграция води до демографски профил, характеризиращ се със свиване, дисбаланс и в много райони - необратим упадък.

Културните и психологическите измерения също играят роля в този процес. Оттеглянето от колективния селскостопански живот оставя вакуум в общностните структури и социалната спойка. В много села разпадането на държавно поддържаните институции като читалища, кооперации и училища разрушава колективната идентичност, която преди поддържа локалния живот. Днес оцелелите жители често живеят в изолация, с ограничен достъп до здравеопазване, образование и обществени услуги. Чувството за изоставеност се усилва от неефективни политики, разпокъсано управление и липсата на целенасочени инвестиции в селското развитие. Макар европейските средства за развитие на селските райони да са значителни по обем, те често не постигат очаквания ефект поради бюрократични пречки, неефективно разпределение и приоритизиране на индустриалното земеделие пред възстановяването на общности. В този контекст търсенето на алтернативни модели за възраждане на селото става належащо. Настоящите стратегически политики в България основно се фокусират върху инфраструктура, агробизнес и туризъм, без да адресират социално-демографските предизвикателства. Опитите за развитие на селски туризъм имат локални успехи, но не успяват да обърнат общата тенденция. Също така, стимулирането на млади фермери често е неефективно, тъй като липсва цялостна социална рамка, която да поддържа дългосрочен общностен живот. В основата на проблема стои липсата на устойчиви колективни модели, които да генерират не само икономическа активност, но и социална спойка, междупоколенческа солидарност и споделено управление.

В допълнение към сериозния демографски спад, кризата в българските селски райони е неразривно свързана с трансформациите и структурните слабости в земеделския сектор, особено с упадъка на отглеждането на интензивни култури като плодове, зеленчуци и други трудоемки земеделски продукти. Исторически България е била един от водещите хранителни производители на Балканите и в бившия социалистически блок. След 90-те години обаче страната претърпява дълбоки промени в аграрния си пейзаж. Въпреки че общата използвана земеделска площ остава значителна, нейното разпределение и продуктивност са все по-ориентирани към нискотрудоемки, износно насочени монокултури - предимно зърнени и маслодайни

г., от https://www.nsi.bg/bg/content/19123/ministrskiyat-savet-prie-otcheta-na-deynostta-na-nsi-za-2021-g-i-natsionalnata-statisticheska-programa-za-2022-g.

култури. Това оставя големи празнини в производството на жизненоважни храни за вътрешния пазар.

Тази тенденция има критични последици не само за продоволствената сигурност и икономическата устойчивост, но и за заетостта и възраждането на селските райони, тъй като именно интензивното земеделие е секторът, способен да ангажира голям брой работна ръка и да създава локална икономическа взаимозависимост.

По време на социалистическия период България изгражда развита агроиндустриална система, подкрепена от сериозни държавни инвестиции в напояване, механизация, агрономически изследвания и кооперативно земеделие. Производството на плодове и зеленчуци е водещ подсектор с мащабни трайни насаждения, зеленчукови градини, консервни заводи и хранително-преработвателни предприятия, интегрирани в централизирани дистрибуционни мрежи.

Кооперациите и държавните стопанства ефективно организират труда и постигат икономии от мащаба. След прехода към пазарна икономика, обаче, се наблюдава фрагментация на собствеността и колапс на поддържащата инфраструктура, което драстично намалява капацитета за поддържане на интензивно земеделие. Процесът на реституция на земята води до силно раздробени имоти, много от които или се изоставят, или се отдават под наем на големи арендатори или кооперации, които не проявяват интерес към разнообразно или трудоемко производство.

Според последното аграрно преброяване, по-малко от 10% от обработваемата земя в България се използва за отглеждане на плодове и зеленчуци - рязък спад спрямо над 30% през 80-те години (НСИ, 2022)[15]. Това води до все по-голяма зависимост от внос на основни продукти като домати, чушки, ябълки и лук - култури, които някога са се произвеждали в изобилие и са били обект на износ. Броят на дребните и средни производители, специализирани в тези култури, рязко намалява (Euractiv, 2019)[16]. Основни проблеми, които те посочват, включват липсата на капитал, недостатъчната напоителна инфраструктура и отсъствието на организирани пазарни канали. Допълнително утежняващо обстоятелство е сериозният недостиг на работна ръка -

[15] Национален статистически институт. (2022, май 9). Министерският съвет прие Отчета на дейността на НСИ за 2021 г. и Националната статистическа програма за 2022 година. НСИ. Посетен на 3 септември 2022 г., от https://www.nsi.bg/bg/content/19123/ministrskiyat-savet-prie-otcheta-na-deynostta-na-nsi-za-2021-g-i-natsionalnata-statisticheska-programa-za-2022-g.

[16] Euractiv. (2019). Agriculture Atlas 2019. Retrieved from https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/video/agriculture-atlas-2019/.

голяма част от жителите на селата са възрастни или емигрирали, а сезонните работници трудно се намират и задържат при настоящите условия на труд и заплащане.

Дефицитът в производството на интензивни култури подкопава и по-фини аспекти на аграрната икономика. За разлика от зърнопроизводството, което е силно механизирано, овощарството и зеленчукопроизводството изискват значително повече труд на единица площ и генерират по-висока добавена стойност. Те също така създават възможности за развитие на съпътстващи сектори като логистика, преработка и други. Спадът в този подсектор не само води до загуба на аграрно разнообразие, но и до пропуснати възможности за заетост и предприемачество, както и до повишена хранителна несигурност в икономически уязвимите райони.

Опитите за възраждане на интензивното земеделие са неравномерни и често недостатъчни. Макар че общата селскостопанска политика на ЕС осигурява известна подкрепа за модернизация, критиците твърдят, че субсидиите облагодетелстват главно големите производители и не насърчават разнообразно, устойчиво и общностно ориентирано земеделие. Земеделските кооперации остават слаби и разпокъсани, а недоверието към тях е наследство от принудителната колективизация през социализма. Образователните и консултантски услуги също са недостатъчни, особено за малки или млади фермери, които проявяват интерес към органично или нишово производство.

Тук историческият опит на кибуца може да предостави ценни уроци. Кибуцът никога не е бил просто икономическа институция; той е бил рамка за цялостен комунален живот, съчетаваща производство с образование, култура и взаимна отговорност. За разлика от чисто пазарно ориентираните инициативи, кибуците създават устойчиви форми на социален капитал, които позволяват на общностите да преодоляват икономически и политически кризи. Макар че израелският опит не може да бъде директно приложен в български условия, неговите основни принципи - доброволност, споделени ресурси, демократично управление и устойчивост на общността - може би предлагат потенциал за възраждане на селата. Освен това, българското село разполага с ресурси, които могат да подкрепят развитието на такива модели: изоставена жилищна и аграрна инфраструктура, богати културни традиции и природна среда, подходяща за устойчиво земеделие, пчеларство, бубарство и други.

Макар демографската реалност да е тежка, тя може да се разглежда и като възможност: притокът на нови заселници - млади хора, пенсионери или идейно мотивирани групи - може да се превърне в катализатор за нови форми на общностен живот. Вече съществуват изолирани случаи на алтернативни общности, еко-села и

умишлено създадени селища в райони като Родопите и Странджа. Тези усилия обаче остават фрагментарни и слабо проучени.

В този контекст моделът на кибуца предоставя интересна алтернатива, особено като се вземе предвид историческата му роля в развитието на интензивно земеделие в Израел при трудни природни и икономически условия. Кибуците отдавна са специализирани в отглеждането на плодове, зеленчуци и други трудоемки култури, често в неплодородни райони. Техният успех се основава не само на споделен труд и общи ресурси, но и на интегрирано планиране, инвестиции в аграрни изследвания и дългосрочна стабилност на общността. Напоителни системи и вертикална интеграция с преработвателни предприятия позволяват на много кибуци да постигат висока производителност и конкурентоспособност на външните пазари. Освен това социалната устойчивост - чрез споделен риск, справедливо разпределение на труда и демократично вътрешно управление - е важна характеристика, която често липсва в дребното земеделие.

Приложението на елементи от модела на кибуца в български условия би могло да предложи решения на редица структурни проблеми в сектора на интензивното земеделие. Колективното обединяване на земя, труд и капитал би могло да преодолее фрагментираността на стопанствата и да създаде икономии от мащаба в региони, доминирани от малки производители.

Кооперативният маркетинг и изграждането на локални марки могат да повишат преговорната сила и да отворят нови пазарни възможности. А създаването на социално сплотени общности с фокус върху земеделието би могло да привлече млади хора и имигранти, търсещи смислен поминък и споделени ценности.

Моделът на кибуца също така предлага нематериални, но съществени компоненти - именно възраждането на колективната цел и чувството за споделена отговорност, които са критично важни за възстановяване на социалната тъкан в обезлюдените села. В райони, където традиционният живот е разпаднат, създаването на нови, умишлено изградени общности около земеделие, образование и културно обновление може да задържи населението.

Макар че предизвикателства има - от правни бариери до културни нагласи към колективизма - потенциалът за пилотни проекти, хибридни модели и локални адаптации е реален. Вече съществуват зародишни усилия за създаване на екообщности и пермакултурни селища в части от българската провинция, което показва готовност за

подобни инициативи, особено когато са представени като устойчиви, автономни и социално справедливи.

Поради това основната цел на тази статия е да изследва доколко моделът на кибуца като източник на концептуално и институционално вдъхновение - може да допринесе за възраждането на българското интензивно земеделие и, в по-широк план, за демографското и икономическо възстановяване на селските райони.

Целта е да се оцени дали принципите на колективна собственост, демократично управление, интегрирано производство и социална сплотеност могат да бъдат адаптирани към българския контекст и при какви условия подобни адаптации биха били успешни.

Методология

Настоящото изследване е базирано върху интегративен и интердисциплинарен подход, който съчетава методически инструменти на социалната антропология, социологията и емпиричната работа. Изследователската стратегия включва четири основни компонента: *(***1) историко-социологически анализ на кибуците като форма на колективен живот; (2) качествено и количествено емпирично изследване сред население от различни региони в България; (3) териториално диференциран подбор на респонденти по системата на NUTS 2; (4) интерпретативна социално-антропологическа рамка, чрез която се анализират данните не само описателно, но и критично.**

В първата фаза на изследването беше извършено систематично картографиране на съществуващата литература относно историята, организационната структура, идеологическите основи и трансформациите на кибуците в Израел. Използвани бяха рецензирани научни публикации на изследователи като Melford Spiro, Eliezer Ben-Rafael, Yonina Talmon и други. Проведено беше и сравнение между кибуците и други форми на утопични или кооперативни общности в Европа, Азия и Америка, с акцент върху тяхната организация, продължителност и адаптивност към външна среда.

Втората фаза включва провеждане на 96 структурирани анкети и 21 полу-структурирани интервюта в шестте NUTS 2 региона на България (Северозападен, Северен централен, Североизточен, Югоизточен, Югозападен, Южен централен). Разпределението бе териториално балансирано - по 16 анкетирани и по 3-4 интервюирани от всеки регион, включително представители на селски и градски територии, с цел отразяване на различните социални перспективи.

Анкетите се проведоха както в електронен формат, а интервютата - по телефон. Използван беше смесен подход на преднамерено стратифицирано избиране на респонденти, с оглед включване на възможно най-широк социален и възрастов спектър. Целта беше не репрезентативност в статистически смисъл, а достъп до множествеността на гласове и позиции, които биха участвали или биха отказали участие в общност от кибуцки тип.

Анкетният инструмент съдържа 21 въпроса, групирани в пет тематични блока: **(1) демографски профил; (2) трудова и аграрна ангажираност; (3) познаваемост и отношение към кооперативни модели; (4) миграционна мотивация; (5) институционално доверие.** Данните бяха обработени количествено чрез описателна статистика, но също така бяха подложени на интерпретативен анализ по региони, възрастови групи и образование.

Таблица 1. Анкетен въпросник

№	Въпрос	Тип отговор
1	Каква е вашата възраст?	Свободен отговор
2	Какъв е вашият пол?	Множествен избор (Мъж / Жена / Друго / Предпочитам да не казвам)
3	Какво е най-високото ниво на завършено образование?	Множествен избор
4	Какво е настоящото ви място на живеене?	Множествен избор
5	Какъв е настоящият ви трудов статус?	Множествен избор
6	Работите ли или сте свързан/а със земеделие?	Да / Не
7	Притежавате ли (вие или семейството ви) земеделска земя?	Да / Не
8	Как бихте оценили качеството на живот в текущото си местоживеене?	Скала (Много лошо → Много добро)
9	Занимавали ли сте се със интензивно земеделие (зеленчукопроизводство, овощарство, лозарство в т.ч.	Да / Не

	и пчеларство) през последните 5 години?	
10	Бихте ли се преместили в село при подходяща подкрепа?	Скала (Определено не → Определено да)
11	Запознати ли сте с понятието "кибуц" или подобни общности?	Да / Не
12	С какво свързвате кооперативния живот?	Едноизборен въпрос с 4 опции
13	Бихте ли живели в общност със споделени ресурси?	Скала
14	Кои 3 фактора биха ви мотивирали за участие в общностен проект?	Избор до 3 опции
15	Кои фактори биха ви обезкуражили да участвате в кооперативна общност?	Изберете всички приложими
16	Обмисляли ли сте преместване или емиграция?	Да / Не
17	Кои 3 фактора биха повлияли на решението ви за преместване в село?	Избор до 3
18	Доверявате ли се на държавните политики за селски региони?	Скала
19	Кой подход предпочитате за селско развитие?	Множествен избор
20	Вярвате ли, че модел тип „кибуц“ може да проработи у нас?	Скала
21	Бихте ли участвали в пилотен проект?	Да / Не / Може би

Източник: Собствена схема

Интервютата са полу-структурирани, проведени по телефон с насочващи, но отворени въпроси, които позволяват на респондентите да навлязат в личен разказ, историческа рефлексия, социална критика и проектиране на бъдещи желания. Беше поставен акцент върху каузалната плътност на отговорите, т.е. върху разкриването не

само на „какво мислят“ участниците, но и „защо го мислят“, „от какво се страхуват“ и „на какво се надяват“.

Всички интервюта са транскрибирани и кодирани ръчно по 7 основни теми: **(1) връзка със селото; (2) преживени модели на колективен живот; (3) доверие и недоверие в другите; (4) труд, смисъл и принадлежност; (5) институционални очаквания; (6) политически визии; (7) практическа готовност за участие.** С помощта на качествен анализ се изведоха дискурсивни ядра, около които се структурират колективните представи за възможно селско възраждане.

Особено внимание се обърна на конфликтните зони между лични желания и структурни ограничения, между спомените от социалистическата кооперация и мечтата за хоризонтална демокрация, между икономическия реализъм и моралната утопия. Анализът показа, че колективните форми не са непременно свързани с носталгия, а често представляват представи за бъдеще, оформени от неудовлетвореност от настоящето.

Таблица 2. Структура на интервюто

№	Въпрос
1	Опишете личната или семейната ви връзка със селския живот и земеделието.
2	Кои са основните причини за обезлюдяването на селата според вас?
3	Наблюдавали ли сте опити за възраждане на селата? Ефективни ли са?
4	Смятате ли, че младите хора имат интерес към живот на село? Защо?
5	Какво според вас би направило селския живот привлекателен за младите?
6	Запознати ли сте с кооперативни или общностни ферми? Какво мислите за тях?
7	Как възприемате споделени ресурси и колективно вземане на решения?
8	Каква е ролята на собствеността върху земята за успеха на селските общности?
9	Възможно ли е възраждане на интензивното земеделие у нас? Защо е намаляло?
10	Каква подкрепа е нужна за създаване на общност по модела на кибуца?
11	Бихте ли вие или познат/а живели в такава общност? Защо да / не?

12	Кое ви притеснява най-много относно такъв модел на живот?
13	Как може да се възстанови доверието в колективните форми след социализма?
14	Каква роля трябва да играят общините, НПО или бизнесът в тези проекти?
15	Може ли България да адаптира кибуц модел или културните бариери са твърде силни?

Източник: Собствена схема

Методологията на изследването е съзнателно рефлексивна. Позицията на изследователите не е неутрална или външна, а е вписана в процеса на диалог, интерпретация и етическа отговорност към казаното и премълчаното. Всички участници бяха информирани относно целите на проекта, дадоха устно и писмено съгласие, а чувствителните лични данни бяха кодирани и третирани съгласно изискванията на академичната етика.

Макар използваните методи да предлагат богата емпирична картина, те не претендират за представителност в статистически смисъл. Вместо това акцентът е поставен върху дълбочинното разбиране на значенията и мотивациите, които движат или възпират хората при мисълта за нов тип кооперативен живот. Методологията тук е не инструмент за „верификация на хипотези“, а средство за отваряне на пространства за мислене, въображение и възможност.

Резултати

От В тази част се представя анализ на получените количествени данни от 96 структурирани анкетни въпросника, разпределени равномерно по шестте региона на България по NUTS 2. Всеки въпрос е разгледан поотделно, със придържане към академичната точност на интерпретацията, и прилагане на социологически и антропологически концептуални рамки, така че да се очертае пълна картина на нагласите, мотивациите и социалните проекции на участниците спрямо потенциални форми на кооперативен живот.

✓ Въпрос 1: Каква е вашата възраст?

Данните сочат, че 49 от анкетираните (51.0%) са на възраст между 18 и 35 години, 32 (33.3%) – между 36 и 64 години, а останалите 15 (15.6%) са над 65 години. Тази възрастова структура разкрива, че извадката е доминирана от млади и икономически

активни респонденти, което има пряко значение за оценката на нагласите към миграция, иновации и нови форми на социална организация. Преобладаването на млади участници предполага потенциал за социална мобилизация и експериментално поведение в контекста на общностно изграждане.

- Въпрос 2: Какъв е вашият пол?

Разпределението по пол е както следва: 50 мъже (52.1%), 44 жени (45.8%) и 2 души (2.1%), които са избрали опцията „друго“. Почти симетричното полово представителство осигурява балансирана база за сравнителен анализ между мъжки и женски нагласи по отношение на кооперативните модели и селския живот.

- Въпрос 3: Какво е най-високото ниво на завършено образование?

Най-голям дял имат лицата с висше образование – 37 души (38.5%), следвани от тези със средно (32 – 33.3%), професионално (19 – 19.8%) и основно образование (8 – 8.4%). Данните предполагат високо ниво на културен капитал сред извадката, който корелира положително с отвореността към нови социални експерименти и колективни инициативи.

- Въпрос 4: Какво е настоящото ви място на живеене?

Жители на градове с население над 100 000 представляват 38.5% от участниците (37 души), от средни градове – 27.1% (26 души), малки населени места – 18.8% (18 души), а села – 15.6% (15 души). Данните показват преобладаване на градски контекст, което осигурява гледната точка на потенциалните мигранти към селски райони, търсещи нова форма на живот.

- Въпрос 5: Какъв е настоящият ви трудов статус?

49.0% от анкетираните са заети (47 души), 20.8% – безработни (20 души), 11.5% – студенти (11 души), 10.4% – пенсионери (10 души), и 8.3% – самонаети (8 души). Този профил включва както икономически стабилни, така и уязвими социални категории, което е важно за анализа на мотивации, страхове и очаквания към общностния модел.

- Въпрос 6: Работите ли или сте свързан/а със земеделие?

28 души (29.2%) отговарят положително, като това включва както текуща трудова заетост в сектора, така и наследствени и фамилни връзки със земеделие. Останалите 68 участници (70.8%) нямат връзка със сектора, което подчертава необходимостта от обучителна и организационна подкрепа при създаване на кооперативни инициативи.

- Въпрос 7: Притежавате ли (вие или семейството ви) земеделска земя?

40 участници (41.7%) посочват, че притежават земя. Това демонстрира съществуващ, но латентен ресурс, който би могъл да се активира чрез кооперативен модел, минимизиращ индивидуалния риск и максимизиращ колективната ефективност.

- Въпрос 8: Как бихте оценили качеството на живот в текущото си местоживеене?

Положителна оценка („много добро“ и „добро“) дават 38 участници (39.6%), 31 (32.3%) изразяват неутрална позиция, а 27 (28.1%) – отрицателна. Това показва напрежение между привидната стабилност на градската среда и субективното усещане за незадоволеност от нея, което отваря пространство за търсене на алтернативни жизнени форми.

- Въпрос 9: Занимавали ли сте се със интензивно земеделие (зеленчукопроизводство, овощарство, лозарство в т.ч. и пчеларство) през последните 5 години?

Положителен отговор дават 20.8% (20 души), което показва сериозен отлив от интензивното земеделие, особено в традиционно силните за България сектори. Кооперативните общности могат да предложат институционална форма за възраждане на тези практики.

- Въпрос 10: Бихте ли се преместили в село при подходяща подкрепа?

„Определено да“ – 33.3% (32 души), „вероятно да“ – 33.3% (32 души), „не съм сигурен“ – 16.7% (16 души), „вероятно не“ и „определено не“ – по 8.3% (8 души). Това демонстрира силен миграционен потенциал, при условие на ясна рамка за сигурност и перспектива.

- Въпрос 11: Запознати ли сте с понятието „кибуц“ или подобни общности?

64.6% (62 души) потвърждават информираност.

- Въпрос 12: С какво свързвате кооперативния живот?

Сред запознатите с понятието, 38.7% асоциират с „солидарност“, 29.0% с „ефективност“, 19.4% с „утопия“, а 12.9% са неутрални. Позитивните конотации доминират, което е показателно за висок социален капитал на идеята.

- Въпрос 13: Бихте ли живели в общност със споделени ресурси?

Пълна или частична готовност изразяват 69 респонденти (72%). Само 12 участници (12.5%) са против. Това предполага изразена културна зрялост към модели на съвместно обитаване.

- Въпрос 14: Кои 3 фактора биха ви мотивирали за участие в общностен проект?

Икономическа стабилност – 38.5%, принадлежност – 33.3%, достъп до жилище/земя – 28.2%. Стратегическо мислене доминира над емоционалното, което е предпоставка за устойчиво участие.

- Въпрос 15: Кои фактори биха ви обезкуражили да участвате в кооперативна общност?

Най-често посочвани са: загуба на автономия (35.4%), вътрешни конфликти (31.3%), финансова несигурност (19.8%) и идеологическа реторика (13.5%). Тези страхове изискват предварителни механизми за доверие и прозрачност.

- Въпрос 16: Обмисляли ли сте преместване или емиграция?

65.6% отговорят положително. Това демонстрира висок праг на разколебаност спрямо настоящата жизнена среда и търсене на алтернатива.

- Въпрос 17: Кои 3 фактора биха повлияли на решението ви за преместване в село?

Работа – 37.5%, жилище – 35.4%, качество на живот – 27.1%. Показва се пряката връзка между инфраструктурни ресурси и миграционна мобилност.

- Въпрос 18: Доверявате ли се на държавните политики за селски региони?

Високо – 9.4%, умерено – 14.6%, ниско – 29.2%, много ниско – 46.9%. Очевидна е криза на институционално доверие.

- Въпрос 19: Кой подход предпочитате за селско развитие?

В общност – 63.5%, държавен – 21.9%, частен – 14.6%. Данните подкрепят децентрализиран модел, основан на местна инициатива.

- Въпрос 20: Вярвате ли, че модел тип „кибуц“ може да проработи у нас?

74% изразяват положителна нагласа. Само 11.5% са скептични. Това отваря възможности за пилотни експерименти.

- Въпрос 21: Бихте ли участвали в пилотен проект?

„Да“ – 59.4%, „може би“ – 28.1%, „не“ – 12.5%. Потенциалната база за реално включване е значителна.

Резултатите от анкетата разкриват съществуването на социална основа за бъдещи пилотни кооперативни общности, особено ако бъдат реализирани с участието на млади хора, добре информирани и мотивирани от ценности като устойчивост, принадлежност и икономическа сигурност. В следващата част ще бъдат анализирани и резултатите от 45-те интервюта, провеждани паралелно в шестте региона.

В допълнение към количественото анкетно изследване, бяха проведени 21 полу-структурирани телефонни интервюта. Средната продължителност на разговорите беше между 30 и 40 минути.

Интервютата разкриват комплексен спектър от мнения, възприятия, лични истории и анализи, свързани с идеята за кооперативни общности и възможността за трансформация на обезлюдени села чрез споделена отговорност, икономическа взаимопомощ и нови социални практики. Мнозина участници отразиха не само личното си отношение към селото, но и колективната си памет за минали модели на живот, сред които социалистическите форми на кооперация - както техните положителни страни, така и натрупаните негативи.

Мъж на 41 години от Северозападна България, техник по образование, в момента безработен, сподели: „Навремето имаше живот. Имаше хора, деца, животни. Сега е само тишина. Гледам къщите - една по една рухват. Имам наследствена земя, дал съм я под рента. Как да я работя? Какво да я правя сам? Ако имахме някаква общност, в която да се обединим, да работим заедно, да си делим труда и ползите, бих участвал. Но трябва да има доверие. Хората вече не си вярват. Всеки гледа себе си. Селото е почти мъртво."

Млада жена на 27 години от Варна, завършила социология, която временно работи дистанционно за чуждестранна организация, казва: „Живея в града, но не се чувствам у дома. Всичко е някак повърхностно, връзките са крехки, животът е забързан и безмислен. Мечтая за среда, където хората си помагат по съседски, готвят си барбекю заедно, учат децата си, работят на полето ако щеш, но и правят култура, имат библиотека, кино, празници. Искам общност, не просто група хора. Ако има такъв проект, бих се включила - не само като участник, а като създател."

Някои по-възрастни респонденти изразиха известен скептицизъм, но не и отрицание. Жена на 66 години от село в Шуменско, бивша учителка, отбелязва: „Живяла съм в ТКЗС, знам какво е. Имаше ред, но и страх. Имаше работа, но и принуда. Днес младите са различни. Те искат свобода и справедливост. Ако те си го направят по свой начин - защо не? Но трябва да има правила, да няма паразити, да няма командири."

Темата за необходимостта от сплотеност, доверие и нови форми на социална структура бе централен мотив. Мъж на 36 години от Пазарджик, с опит в строителството, коментира: „Животът ми мина в работа, самота и недоимък. Никой не те пита как си. Ако ще има общност, тя трябва да е като семейство, само че с правила. Не романтика, а партньорство. Аз съм готов да строя, да работя, стига да има цел и сигурност."

Когато беше повдигнат въпросът за притесненията, респондентите изразиха ясни и логични опасения: страх от злоупотреба с доверие и ресурси; липса на лидерство и организационна структура; конфликти между участници с различни ценности и характери; икономическа несигурност.

Мъж на 48 години от Ямбол, с опит в промишленото отглеждане на зеленчуци, казва: „Не е лесно да се живее с други хора. Всеки има свое мнение. Трябват правила, координация, механизъм за разрешаване на спорове. Иначе всичко се разпада.“ Въпреки това той добавя: „Сам не можеш нищо. Имам земя, но не мога да я използвам пълноценно. Ако има повече работна ръка и сигурен пазар -това променя всичко.“

Интересен аспект бе позицията на хора, които вече живеят в село, но се чувстват откъснати. Жена на 39 години от село в Севлиевско, с две деца, споделя: „Най-трудно е самотата. Няма на кого да оставиш децата. Няма кой да ти помогне, ако се разболееш. Ако има общност, дори само 5-6 семейства, с общ график, споделени ресурси, детски кът, това ще бъде революция.“

На въпросите за адаптация на кибуц модела в България, участниците бяха умерени, но обнадеждени. Според тях, директното копиране не е нито възможно, нито нужно. Това, което е ценно, са принципите: доброволност, споделен труд, общи пространства, равноправно участие в решенията. Жена на 32 години, юрист от София, обобщава: „Трябва ни модел, който съчетава лична свобода с колективна отговорност. Където хората не просто оцеляват, а изграждат нещо заедно. Това не е бягство от обществото, а нова форма на участие в него. Защо да не проработи? Няма причина да не проработи. Има толкова запустяла земя. По скоро някакъв подобен кооперативен модел би допринесъл отколкото да навреди.“

Един от най-показателните разговори бе с мъж на 53 години от Дупница, бивш общински служител, който след пенсиониране се е върнал в родното си село: „Знам какво е държавна политика - думи, доклади, проекти без резултат. Но ако събера десетина по бедни семейства и създадем кооперация, ако вземем старото училище и го направим жилищен дом в който всеки да си има нещо като апартамент, ако работим заедно и не чакаме помощ от никого - това е действие. Ако държавата даде условия, за нула време може да направя от бедните семейства пчелен кошер. Само чрез колективни усилия може да се създаде общност. То за това се казва общност. Лошото е, че вече всеки иска да е началник и да стои на климатик в офис. А в супермаркета вече освен, че плодовете и зеленчуците са внос и агнешкото е от Македония. Представяш ли си?...“

Заключение и препоръки

В свят, изчерпан от парадоксите на модерността – урбанизация без културна инфраструктура, мобилност без принадлежност, свръхпроизводство без устойчивост, и свързаност без общност - въпросът за това как да живеем заедно отново придобива фундаментално значение.

Тази статия започна като историческо и емпирично изследване на кибуца – уникална форма на колективен живот, възникнала на границата между строителство на нацията и социалистически утопизъм - и завършва като философски размисъл за бъдещето на общността в епоха, в която индивидуализмът се е превърнал в императив, а селото - в призрак. Заключението, което тук ще бъде формулирано, не е просто обобщение на емпиричните данни и концептуални изводи, а предложение за нова социална етика, в която селото - като място, като идея, като модус на съществуване - може отново да стане носител на надежда, трансформация и антропологическа дълбочина.

Първият и най-важен извод от изследването е, че българското село не е мъртво, а изоставено. То не е загубило капацитета си за живот, а е било лишено от институционална подкрепа, културна грижа и социално въображение. Това, което днес наричаме „демографска криза“, е не само следствие от икономическа неефективност или административна небрежност, а израз на дълбока морална криза на съвременната държава, която не успява да артикулира алтернатива на логиката на миграцията към градовете. В този контекст, предлаганият модел не трябва да се разглежда като носталгичен рецидив към колективизма, нито като екзотична заемка от израелския опит, а като **институционална хипотеза** за радикално преосмисляне на съвместното съществуване.

Изследването показа, че сред младите българи съществува неназована, но дълбока жажда за смисъл, споделено усилие и колективна форма на живот. Те не търсят спасение от селото, а от изолацията, от абсурдността на живота, сведена до индивидуален успех и потребление. Те искат да бъдат част от нещо по-голямо, но не йерархично - не корпорация, не партия, не идеологическа структура, а общност: живо, динамично, гъвкаво и етично организирано тяло, в което индивидът не изчезва, а се реализира чрез връзката с другите.

В този смисъл, кибуцът не е модел за възпроизвеждане, а архетип за вдъхновение. Архетип, в който колективното не е противоположност на личното, а негово условие. Архетип, в който трудът не е отчуждение, а акт на създаване; в който управлението не е

централизация, а споделена отговорност; в който земята не е ресурс, а дом. Такъв архетип не може да бъде въведен чрез закон, нито наложен чрез пазарни механизми. Той трябва да бъде създаден **„отдолу“** - чрез съгласие, убеждение и ценностна спойка.

Антропологично погледнато, кризата на селото е криза на ритуала, поколенческата приемственост и смисъла на всекидневието. В села, където вече няма нито училище, нито читалище, нито детски глас, културата умира не защото няма телевизия или интернет, а защото няма сцена, на която да се случва животът в неговата споделена форма. Това, което кибуците са правили в продължение на десетилетия - създаване на общи празници, ритуали на работа и солидарност, изграждане на нов език на принадлежност - е не по-малко важно от техните оранжерии, доилни системи или кухни. Ако искаме отново да мислим селото като „място“, а не просто като географска точка или икономическа зона, трябва да върнем въображението като инструмент на политика. Това означава да създаваме пространства за споделяне, а не просто за обитаване.

От социологическа гледна точка, кибуцът демонстрира жизнеността на социалното въображение, когато то е подкрепено от организационна структура, вътрешна мотивация и външна стабилност. Възможно ли е това да се случи в България? Отговорът не е еднозначен. Но е ясно, че няма бъдеще за българското село без рехабилитация на понятието „общност“, без преоткриване на формите на съвместен живот, които съчетават продуктивност, грижа и демокрация. Единични проекти - било то еко-селища, пермакултурни общности или земеделски кооперации - вече показват, че семената на новото са посяти, но те трябва да бъдат култивирани чрез визия, не само чрез пари.

Най-революционният аспект на тази статия е в това, че тя предлага да мислим селото не като остатък от миналото, а като лаборатория на бъдещето. Във време на климатични промени, разпад на социалните връзки и изчерпване на ресурсите, селото - с неговата близост до природата, възможност за локално производство и потенциал за социална автономия - се оказва най-съвременното пространство за социален експеримент. Но не какъв да е експеримент, а етичен експеримент: как да живеем заедно, така че да има смисъл и за нас, и за тези, които идват след нас.

В този смисъл, предложението за адаптиране на принципите на кибуца в български контекст е не просто инструмент за спиране на демографския срив, а алтернатива на доминиращия модел на развитие. Това е проект, който си поставя за цел не само да възстанови земеделска продуктивност, но и да възстанови социалната тъкан,

културната непрекъснатост и политическата активност на периферията. Това е покана за изграждане на нов морален договор между хората и земята, между индивидуалното щастие и колективната съдба.

Да, предизвикателствата са огромни - културни, институционални, икономически. Но всяко голямо движение в историята започва с промяна в представата за възможното. Когато млад човек от град като Пловдив казва в интервю, че би се върнал в село „още утре, ако има смисъл“, това не е просто отговор на въпрос - това е призив към действие, отзвук от по-дълбока социална истина. Истината, че хората не търсят просто оцеляване, а смислено участие в един свят, който все по-често им отказва достъп до себе си.

Ето защо тази статия завършва не със заключение, а с начало. Начало на една нова политическа въображаемост, в която селото не е синоним на застой, а на възможност; в която общността не е заплаха, а ресурс; в която кибуцът не е модел, а метафора за света, който все още можем да създадем - ако си го представим заедно.

ACKNOWLEDGEMENTS/ БЛАГОДАРНОСТИ

We express our gratitude to the Ministry of Education and Science under the National Program "Young Scientists and Postdoctoral Fellows – 2".

Изказваме благодарности към Министерство на образованието и науката по Националната програма „Млади учени и постдокторанти – 2“.

КУЛТУРНАТА ДИНАМИКА НА ХУМАНИТАРНАТА МОДЕРНИЗАЦИЯ: ЛИДЕРСКИ ВИЗИИ В УСЛОВИЯТА НА КОМПЛЕКСНОСТ

Милка Петрова, УниБИТ, имейл: m.i.petrova@unibit.bg

Резюме: *Критичното състояние на съвременното глобално общество, съчетано с нарастващата криза на управляемост в рамките на международния ред, поставя пред научната и политическата мисъл необходимостта от формулиране на нови, концептуално последователни и практически приложими отговори. Тези предизвикателства изискват не просто адаптация към динамиката на глобалните процеси, а дълбока епистемологична ревизия на начина, по който разбираме знанието, човека и ценностите, които насочват общественото развитие.*

В този контекст особено належаща става потребността от преосмисляне на хуманитарното знание — неговите основания, цели и социална функция. В последните десетилетия то до голяма степен е загубило своята класическа синтетична роля, която исторически е обединявала научното и ценностното измерение на познанието. Разделението между рационалното и хуманното, между инструменталната ефективност и духовното съдържание на културата, доведе до разкъсване на когнитивната цялост, върху която модерността първоначално се е изграждала.

Целта на настоящия доклад е да аргументира, че хуманитарната модернизация следва да бъде осмислена като стратегически лидерски проект на съвременната епоха. Тя предполага възстановяване на интегративния потенциал на хуманитарното познание чрез изграждането на нови етични, културни и институционални рамки, способни да придадат устойчивост и реализъм на процесите на обществено обновяване. В основата на този подход стои убеждението, че без реинтеграция на ценностното и смисловото измерение на знанието модернизацията остава технологично напреднала, но екзистенциално непълна. Методологическият дизайн на анализа се основава на концептуален и системен подход, който съчетава интердисциплинарна перспектива с критическо изследване на актуални теории в областта на етиката, културологията и социологията. В хода на изследването се използват примери, сравнителни анализи и емпирични наблюдения, които демонстрират възможностите за съвместяване на научната рационалност с хуманитарната чувствителност като фактори на устойчиво развитие. Сред областите, в които този интегративен потенциал може да намери своята най-осезаема реализация, лидерството се откроява като привилегировано поле на приложение. Като форма на социално и културно посредничество, лидерството предоставя възможност за превеждане на хуманитарните принципи в управленски, образователни и организационни практики. Именно чрез него се очертава пътят към възстановяване на връзката между знание и отговорност, между културна идентичност и глобална съвместимост — път, по който хуманитарната модернизация може да придобие своята концептуална завършеност и практическа ефективност.

Ключови думи: *хуманитарна модернизация, лидерство, реализация, култура.*

THE CULTURAL DYNAMICS OF HUMANITARIAN MODERNIZATION: LEADERSHIP VISIONS IN CONDITIONS OF COMPLEXITY

Chief Assist. Prof. Milka Petrova, PhD, University of Library Science and Information Technology, e-mail: m.i.petrova@unibit.bg

Abstract: *The critical condition of contemporary global society, combined with the growing crisis of governability within the international order, confronts scientific and political thought with the necessity of formulating new, conceptually consistent and practically applicable responses. These challenges require not merely adaptation to the dynamics of global processes, but a profound epistemological revision of the way we understand knowledge, the human being, and the values that guide social development.*

In this context, the need to reconsider the foundations, purposes, and social functions of the humanities becomes particularly urgent. Over the past decades, the humanities have largely lost their classical synthetic role, which historically integrated the scientific and axiological dimensions of knowledge. The separation between the rational and the human, between instrumental efficiency and the spiritual substance of culture, has led to the fragmentation of the cognitive unity upon which modernity was originally founded.

The aim of this paper is to argue that humanitarian modernization should be conceptualized as a strategic leadership project of the contemporary era. It entails the restoration of the integrative potential of the humanities through the establishment of new ethical, cultural, and institutional frameworks capable of ensuring the sustainability and realism of processes of social renewal. The underlying assumption is that without the reintegration of the value-based and meaningful dimensions of knowledge, modernization remains technologically advanced yet existentially incomplete. The methodological design of the analysis is based on a conceptual and systemic approach, combining an interdisciplinary perspective with a critical examination of current theories in ethics, cultural studies, and sociology. The study employs examples, comparative analyses, and empirical observations to demonstrate the possibilities for reconciling scientific rationality with humanistic sensitivity as essential factors of sustainable development. Among the domains where this integrative potential can find its most tangible realization, leadership emerges as a privileged field of application. As a form of social and cultural mediation, leadership offers the possibility of translating humanistic principles into managerial, educational, and organizational practices.

It is precisely through leadership that the path toward restoring the connection between knowledge and responsibility, between cultural identity and global coherence, becomes visible – a path through which humanitarian modernization may attain both its conceptual completeness and practical effectiveness.

Keywords: *humanitarian modernization, leadership, realization, culture.*

Хуманитарната модернизация следва да се разбира като процес на реинтеграция на културата, философията и етиката в качеството им на смислообразуващи и нормативно-ориентиращи фактори на социалното развитие. В този смисъл преходът към парадигмата на квантовото лидерство може да бъде определен като ключов механизъм за осъществяване на такава модернизация. Квантовото лидерство, разбирано като интегративен модел на мислене и действие, предполага изграждане на организации, способни не само да реагират адекватно на нарастващата комплексност и динамика на социалната среда, но и да генерират нови смислови структури, да формират култура на

доверие и сътрудничество и да създават пространство за устойчиво и цялостно човешко развитие. (Bass & Riggio, 2006; Burns, 1978).

Хуманитарното знание е система от научни представи и изследователски подходи, насочени към разбирането на човека като духовно, социално и културно същество. То изследва света през призмата на смисъла, ценностите и опита, а не само чрез фактите и обективните закономерности.

За разлика от природните науки, които изучават закономерностите на природата, и от техническите науки, ориентирани към практическото преобразяване на действителността, хуманитарните науки се съсредоточават върху човека, неговото съзнание, култура, език, история, изкуство, религия и морал. Тяхната цел е да обяснят как хората създават и споделят значения, как изграждат идентичности и как формират социални и културни системи.

Хуманитарното знание включва дисциплини като философия, история, филология, културология, изкуствознание, педагогика, етика и други. Общото между тях е, че те се стремят да осмислят човешкия свят в неговото многообразие и да отговорят на фундаменталните въпроси за смисъла на съществуването, ценностите и мястото на човека във Вселената. В своята същност, то представлява стремеж към разбиране на човека, неговите ценности и културно-исторически опит. То обединява различни дисциплини, които в своето многообразие дават възможност за интерпретация на смисъла и целите на човешкото съществуване. Сред тях философията заема особено място, тъй като тя е не само най-древната форма на хуманитарно знание, но и негов фундаментален методологически център. (Woermann, 2013).

Философията е тази, която поставя въпросите за битието, истината, доброто и справедливостта, създавайки концептуалната рамка, в която се развиват останалите хуманитарни науки. Чрез философското осмисляне се създават категориите и принципите, които правят възможно систематизирането на опита и ориентирането в сложността на света. Затова тя може да се разглежда като „гръбнак“ на хуманитарното знание – дисциплина, която не просто изследва човека и неговия свят, но и дава критерии за оценка, за смисъл и за нравствен избор. (Ясперс, 1994).

Мястото на хуманитарните науки в общокултурния процес

Хуманитарните науки заемат централно място в общокултурния процес, тъй като те не само съхраняват и предават културната памет на човечеството, но и осигуряват средствата за разбиране на човека в неговата цялост – като биологично, социално и

духовно същество. Чрез тях се изграждат мостове между миналото и настоящето, между традицията и новаторството, между индивидуалното и универсалното.

Културният процес винаги е двупосочен – той предполага едновременно създаване на нови смисли и преосмисляне на наследените ценности. В тази динамика хуманитарните науки играят ролята на критически коректив, който позволява на обществото да осъзнава своите идентичности, морални устои и ценностни хоризонти. Те дават инструментите за анализ на езика, символите, нормите и институциите, чрез които културата структурира човешкия опит.

Особено важно е, че хуманитарните дисциплини – философия, история, литературознание, културология, изкуствознание, педагогика и други – изграждат рефлексивната способност на обществото. Те възпитават критическо мислене, емпатия и умение за диалог, което е ключово за преодоляване на социални и културни конфликти в глобализирания свят.

В условията на технологични трансформации и нарастваща роля на науките за данните и инженерните практики, хуманитарното знание остава фактор за балансирано развитие. То задава въпросите за целите и смисъла на прогреса, поставя етични граници и очертава ценностната рамка, в която технологичните постижения могат да служат на човека и обществото. (Ясперс, 1994).

По този начин хуманитарните науки не са периферен, а интегративен елемент в общокултурния процес – те формират културната грамотност, изграждат колективната идентичност и подготвят основата за устойчиво развитие, основано на уважение към човешкото достойнство и културното многообразие.

Днес, както никога преди, пред цялото човечество стои въпросът за развитието като осъзнаване на общите цели на взаимодействие и договорености, способни да осигурят възможности за безопасно и устойчиво развитие на неговата цивилизация.

Съвременната цивилизация е препълнена с огромни противоречия – както с възможности за развитие, така и с рискове от самоунищожение, смъртоносни военни заплахи, природни и техногенни катастрофи, епидемии, глад, нищета. (Хайдегер, 1993).

Особено място в този списък заемат рисковете от светогледен характер, тясно свързани с концепциите за фашизъм, национализъм, тероризъм и всички други фобии на насилието, човеконенавистничеството и националната изключителност. Възникнали в различно време и в различни социокултурни среди, доказали на практика своя античовешки характер, те отново и отново издигат своите знамена и лозунги, насочени срещу човечността и сигурността на съвременната цивилизация. (Фол, 1990).

В тази връзка следва да се отбележи, че това критично състояние на обществото, духовно-нравствената криза и кризата на управлението на съвременния световен ред изискват ефективни концептуални отговори и практически решения, засягащи всички сфери. Това се усложнява от факта, че съвременното хуманитарно знание не съхрани подходите, изработени в античността на основата на взаимодействието между научния и ценностния фактор, и престана да анализира света и човека чрез най-общите категории на битието и съзнанието. Феноменът на разглеждането на темата за Човека продължи хилядолетия, формирайки неговите жизнени начала, ценности и смисли, анализирайки всяка негова нова стъпка по пътя на разума според принципа „познай себе си“ и „човекът е мярка за всички неща“. (Хайдегер, 1993).

Именно на тази основа са формулирани основните начала на философията, науката, културата и образованието като най-смислообразуващи сфери на изграждането на човешката личност.

Във философската и научната традиция се откроява обширен пантеон от мислители от различни епохи и култури, посветили живота си на осмислянето на историческия процес и на мястото на човека в света. Тези изследователи успяват да систематизират и обобщят сложното многообразие на природните и обществените явления, като извеждат тяхното единство и взаимна обусловеност до равнището на цялостни научни и светогледни парадигми. В резултат на техните усилия се формира социокултурната динамика на цивилизациите, определят се моделите на икономическо и политическо развитие, както и идеологическите и ценностни основания на човешкото битие и различните форми на държавно управление.

В съвременната епоха човечеството се изправя пред реалността на нарастващи военни конфликти, както и пред нови форми и измерения на глобално противопоставяне, изразени чрез дипломатически, икономически, търговски и информационни войни. В този контекст следва да се отбележи, че културното многообразие и цивилизационната самобитност на човешките общества не само са служили като източник и двигател на историческото развитие, но и са се утвърдили като фундамент на тяхната универсалност. Тази универсалност е резултат от дългия и непрекъснат процес на взаимно опознаване, културен обмен и взаимодействие между Изтока и Запада, Севера и Юга — процес, който формира и поддържа духовното и културното единство на човешката цивилизация.

И въпреки че човешката история винаги е била белязана от войни, дворцови преврати и революции, които нарушават естествения ход на развитие, устойчивостта на световното общество през вековете е била поддържана чрез съчетанието на управленски

решения, закон и право, религия и култура, както и посредством дипломатически, търговско-икономически и социални взаимодействия. Немалка роля в този процес са играли и общите стратегически регулатори, които са осигурявали определена степен на баланс и предсказуемост в глобалното развитие. (Ясперс, 1994).

Пренесено към съвременността, следва да се подчертае, че днешният глобален свят се характеризира с изключително висока степен на структурна и функционална сложност. Постиженията на науката и технологиите, които коренно промениха характера на труда, превръщайки информационния компонент в негов водещ елемент, поставят човечеството в условията на нов тип цивилизационна динамика. Въпреки това, развитието на света протича в рамките на наложена еднополярност на управлението — тенденция, която представлява сериозна и драматична заплаха за бъдещето на човешката цивилизация.

На този фон се изострят всички глобални рискове и заплахи, а съвременният свят се намира в състояние на реални военни конфликти и многопластови форми на противопоставяне — дипломатически, търговски и информационни войни. В тяхното поле на разрушение все по-често попадат не само материалните ресурси, но и самите духовни и ценностни основания на човешкото съществуване — смислите, традиционните и духовни ценности, културната идентичност, езикът и символно-комуникативните кодове, истината, вярата и нравствеността. (Фол, 1990).

Както показва историческият опит, разпадането на великите системообразуващи традиции — тези на истината, вярата и нравствеността — води до дестабилизация на основите на управлението и подкопава устойчивостта на глобалния ред. Подобен срив неизбежно изправя съвременната цивилизация пред опасността от мащабен конфликт, който в своята крайна форма може да приеме характера на процес на самоунищожение. (Ясперс, 1994).

В същото време световният ред, разглеждан като сложна, самоорганизираща се и саморазвиваща се система, съставена от множество субекти със собствена идентичност и културно своеобразие, не може да функционира устойчиво в условията на еднополярно или неоколониално управление. По аналогия със системната логика — „простото не може да управлява сложното“ — глобалната система по необходимост следва да се насочи към форма на саморегулация чрез сложността, при която взаимодействието между различните субекти става основен механизъм за поддържане на равновесие и развитие.

От гледна точка на системния анализ, именно този процес на саморегулация е условие за съхраняването на идентичността и субектността на световната цивилизация и представлява предпоставка за осъществяването на хармоничен преход — от технологичната към хуманитарно-технологичната фаза на развитието, както подчертават редица съвременни изследователи. В тази връзка, признавайки многомерността на теорията на управлението, е необходимо да се подчертае ролята на категоричните императиви, които носят в себе си морално-нравствени корени и по своята същност, по определение, не могат да бъдат хипотетични. Те насочват вниманието към съхраняването на самобитността и суверенитета на субектите, включително и към формирането на човешкия потенциал. Именно тези императиви, със своята светогледна и смислова същност, биха могли да изиграят консолидираща роля в изграждането на световния дневен ред, в утвърждаването на Нов нравствен ред и цивилизация на Смисъла, защото именно етическите максимуми, научните истини и нравствеността са приоритетните стратегически регулатори на човека и неговите ориентации в рамките на полярността Добро – Зло. (Woermann, 2013).

По този начин концептуалното стратегическо виждане за развитието, чийто вектор би бил насочен към постигането от човечеството на неделима устойчивост и сигурност, предполага търсене на единен субектен подход към възникналата днес „неуправляема сложност“ на съвременната цивилизация, която губи своето човешко лице. В този подход като субект на първо място би се разглеждал самият човек, определил във всички взаимодействия своята ценностна позиция. (Хайдегер, 1993).

По същество, ключовият проблем на цивилизацията днес е именно въпросът за съответствието между природата на човека и реалностите на заобикалящия го свят, който повдига на стратегическо равнище разглеждането на императивите за „субектност“ и „суверенитет“ на човека и човечеството.

Както свидетелства историческият опит, в продължение на хилядолетия човешката мисъл постепенно се е трансформирала в знание, което е формирало културно-историческото самосъзнание и идентичността на народите, разкривайки дълбинните корени и закономерности на социокултурната динамика на човечеството както по вертикалата, така и по хоризонталата на историческия процес. Този процес на интелектуална еволюция е довел до формирането на концептуални категории, системни научни и светогледни парадигми, които са позволили на човечеството да създаде разнообразни ресурси, регулатори и резултати на развитието — основните предпоставки

за неговата самоидентификация и самодетерминация, както и за изграждането на различни модели на световно устройство. (Ясперс, 1994).

Разпадането на великите системообразуващи традиции — на истината, вярата и нравствеността — води до разруха в управлението на съвременния световен ред и поставя цивилизацията пред заплахата от глобален конфликт, чието крайно проявление може да приеме формата на самоунищожение. На това равнище на разсъждение изпъкват проблемите, свързани с отсъствието в съвременните подходи към развитието на стратегическо целеполагане, без което развитието по определение е невъзможно, тъй като нито един народ, нито цялото човечество не могат да се развиват без смисъл и цел. Днес стратегиите в много случаи са, за съжаление, по-скоро задачи за търсене на решения за всички. Поради това съвсем не е случайно, че проблемите на етиката, нравствеността и отговорността за стореното се превръщат в най-актуалните и обсъждани в контекста на световния дневен ред, защото става все по-очевидно, че човечеството никога не бива да изпуска от поглед стратегическата роля на хуманитарната самодетерминация. Исторически именно тя е определяла етапно идентичността на всеки субект на цивилизацията, опирайки се преди всичко на културата като най-смислообразуваща сфера, свързваща времената и пространствата на цивилизацията. (Woermann, 2013).

Формирането и закрепването, приемствеността на културните, философските и нравствените ценности в съзнанието на хората винаги са определяли тяхната менталност и идентичност. Те са се превръщали в индикатор за формирането на целеполагане, светогледни и управленски концепции, смисли и традиционни ценности, които от век на век са привеждали в движение народите и държавите и са определяли социокултурната динамика на историческото развитие. (Ясперс, 1994).

Наред с това отслабването на хуманитарната парадигма, свързано със забравата на ценностния подход към познанието на света, значително отслаби възможностите и съдържанието на образователните и научните подходи, които пропуснаха сложния етап на глобализация и структурна диференциация на света. Новите технологични комуникации, насочени към свързването на човешкия мозък с компютъра, различните квантови технологии и управленските схеми, основани на изкуствения интелект, често заедно с възможностите за развитие носят в себе си и опасности от преразглеждане на утвърдените субектно-обективни отношения между природата и човека. Това поражда редица рискове за нестабилност в общественото развитие, за обезчовечаване на

цивилизацията и за заплаха за човешката идентичност, което е особено опасно при вземането на важни стратегически решения.

С какво заплашва човечеството загубата на управляемост на големите социални системи в рамките на вече формиралата се многообразна човешка цивилизация?

Днес това е най-горещата тема в търсенето на управленски стратегии. Може да се предположи, че единственият изход от неустойчивостта на големите социокултурни системи е тяхната самодетерминация в нов ред, съгласуван с всички цивилизационни субекти, като се отчита единството на научния и ценностния подход, за да се превърнат глобалните противоречия и рискове в приоритетни цели на развитието. А този процес на търсене за стратегическите субекти на саморазвиващите се системи представлява глобална задача за науката, образованието, културата, политиката и обществената дипломация, избрали за себе си вектора на възхода на човечеството по стъпалата на истината и нравствеността. (Фол, 1990).

При това е важно да се има предвид, че не търсенето на емпирични съвпадения и сходства в развитието, а именно самият вектор на това развитие, който носи в себе си смисловите и ценностни индикатори на човека, е показател и свързващ елемент на неговата всеобщност и субектна универсалност, определящи хармонията между единството и многообразието на цивилизацията. Историческият опит на много страни, показва, че хуманитарната модернизация винаги е била необходимо превантивно условие за устойчивостта на всички останали реформи, способни да осигурят успешно и хармонично взаимодействие на човека със света. А когато тя не е била провеждана, другите реформи, несъгласувани с нея, винаги са били обречени на неуспех. (Inglehart & Welzel, 2005).

Формирането на многополюсен свят е сложен и продължителен процес, характеризиращ се със сложни взаимодействия. Както отбелязва Александра Очирова, посланикът на добра воля на ЮНЕСКО и автор на концепцията за хуманитарна модернизация, „в този процес въпросите за идентичността, субективността на всички държави, култури и народи, както и на цялото човечество като цяло ще придобият особено значение. В това отношение важна роля трябва да играе основните принципи на научния и ценностния подход към света и човека, както и такива сфери като науката, културата и образованието, които са ключови при формирането както на индивидуалното, така и на колективното съзнание, манталитета и идентичността на хората.(Очирова, 2024)

Светът се нуждае от хуманитарна модернизация като превантивна мярка за

формиране на базирани на доказателства платформи за диалог, разбиране на съвременната цивилизация и нейното развитие, установяване на нов световен ред, без да нарушава естествено съществуващото разнообразие на развитие и да гарантира по-нататъшното равно взаимодействие на всички култури и народи като единна тема на човечеството.

Хуманитарната модернизация трябва да се осъществява както в регламентираните процеси на образованието на всички нива, така и в други смислообразуващи форми на културно просветителство и информационна сигурност – в посока към единен планетарен разум и ноосферно* развитие. В този случай целта може да бъде определена като съхраняване на народите и цялото човечество, където истината и нравствеността трябва да станат стратегически регулатори на цивилизационното развитие, гаранти на неговата устойчивост и сигурност, което по същество ще представлява определението на нов еволюционен етап на развитие с човешко лице. (Inglehart & Welzel, 2005).

Най-великите философи от Античността започват размишленията си с въпроса "що е философия". Сократ, Платон и Аристотел повеждат редицата на великите мислители на човечеството.

Интуитивно бихме могли да съотнесем понятията "философия" и "култура" едно към друго. Понятието "култура" на латински език означава направа, възпитание, обучение, почитание, или "обработка на духа" по определението на големия български културолог проф. Александър Фол. (Фол, 1990).

Но така или иначе, днес под "култура" се разбира съвкупността от достижения на човечеството в усвояване на природата, техниката, общественото устройство и пр. Понятието "култура" е по-широко от понятието "философия". Освен философията, към културата се отнасят религията, науката, изкуството, митологията, политиката и др. Културата се въплъщава в различни материални и духовни продукти - вещи, книги, картини, норми, правила, които служат на хората. В нея се срещат всичките им стремежи, достижения и разочарования.

Културата обаче не е само резултатът от човешката дейност; тя е и самата дейност.

В основата на културата лежат знания, натрупани от много поколения, но и ценности, които отразяват основни потребности и интереси на хората. Затова културата се дели на:

- материална култура - оръдия на труда, жилища, вещи, дрехи техника и др.

- духовна култура - идеи, знания, символи, ценности, съзнание и възпитание.

Към нея именно се отнасят философията, религията, митологията, правото и моралът. Следователно, философията е елемент на духовната култура, а философите формулират основните идеи и ценности и ги предават на поколенията. Те размишляват за доброто и истината, красотата и свободата, живота и смъртта, т.е. за главните философски ценности - категории. (Woermann, 2013).

Сама по себе си, философията представлява система от разгърнати теоретични отговори на мирогледните въпроси - във вид на теории, понятия и умозаключения. Счита се, че пръв е употребил понятието "философия" древногръцкият учен Питагор в смисъла „любов към мъдрите".

Основна движеща сила за развитието на философията е критиката. философията въобще се появява в израз на съмнението, което се породило у древните хора за достоверността на знанието, предлагано от митологията. Критически философи са по-късно работилите Франсис Бейкън, Рене Декарт, Дейвид Хюм, Имануел Кант. Декарт пише: Cogito ergo sum - мисля, следователно съществувам.

Предметът на философията се извежда от отговорите на въпроси като: какъв е смисълът на съществуването, какво е истина, къде е границата между добро и зло, какво е свобода? Всички те спадат към кръга на мирогледните въпроси, на които философията (Ясперс, 1994) отговаря чрез разгърната система от отговори. Мирогледът е общата картина на света, сложна съвкупност от образи, понятия, представи и съждения, благодарение на които човек осъзнава какво е светът и какво място заема той в него.

Главното, което отличава философското знание е, че философията се стреми да разсъждава върху всеобщите закони и понятния - категории на философията: материя, съзнание, същност, субстанция, истина, свобода и пр. Това се извършва в рационална форма, посредством понятия, съждения и умозаключение, чрез логическа аргументация и доказателства. По този начин, всяка философска картина е плод на размишление, на самостоятелно търсене на истината. За човека светът се разделя на две неравни части: „аз" и „не-аз". Във втората част се отнасят природата, другите хора, културата, собственото тяло и дори „аз-ът", когато е обект на самопознание. (Фол, 1990).

Но философията не се интересува от природата сама по себе си, без хората. Предмет на философията се явяват всеобщите връзки в системата „човек - свят". За две и половина хилядолетия представите за предмета на философията са се променяли: за Сократ (469-399 г. пр. н.е.) тя е „изкуство на себепознанието", т.е. най-високото изкуство; за Платон (429-347 г. пр. н.е.) философията е „познание за истинското битие", т. е. за

идеите, които той противопоставя на материята; Аристотел (384-322 г. пр. н.е.) считал философията за „наука, изучаваща първопричините на нещата“ и я наричал „господар на науките“, което се възприело за целия период на Античността. (Иванов, 2024)

В Средновековието философията била превърната в "слугиня на религиите" и изпълнявала ролята на допълнителен инструмент в теологичните спорове.

През Ренесанса философията била освободена от религиите и теологията и отново, както при древните гърци, започнали да считат за философия всяко теоретично знание/

През Новото време определили философията като „наука за науките", обединявайки теоретичните с някои емпирични знания. Георг Хегел (1770-1831 г.) я нарича „царица на науките", а за Имануел Кант (1724-1804 г.) е „учение за крайните цели на разума". (Хайдегер, 1993).

Неокантианците през 60-70-те години на XIX в. разглеждат философията като „наука за ценностите“, марксизмът определя философията като „наука за всеобщите закони на природата, обществото и мисленето“, екзистенциализмът като „размишление за съществуването на човека“; позитивизмът смята философията за безполезна, освен като „методология за научното познание“.

Структурата на философското знание може да се сведе до пет основни части:

- онтология - учение за битието и съществуването; (Хайдегер, 1993).
- гносеология - учение за познанието;
- аксиология - учение за ценностите;
- праксеология - учение за действията;
- антропология - учение за човека.

Всички раздели на философското знание присъстват във всяка конкретна философска теория - знанията за тях са взаимно обусловени.

В системата на философските знания отделни части са свързани със съответните раздели на духовната култура или форми на обществено съзнание: философия на религията, философия на митологията, философия на политиката. Всеки от тези елементи се опира на идеите и принципите, формулирани в ядрото на философските знания, т.е. в онтологията, гносеологията, аксиологията, праксеологията и антропологията. (Фол, 1990).

За две хиляди и петстотин години в европейската философия се създадени стотици учения, теории и концепции. Общността на проблемите и на способите за тяхното решаване позволява това многообразие да бъде сведено до няколко основни

философски направления. Те се групират в резултат на отговорите на основните философски въпроси:

• кое е първичното: материята или съзнанието?

- изменят ли се те или са неподвижни?
- познаваеми ли са или не?

Материализмът утвърждава, не първичното начало е материята, природата, която никой не е сътворил, тя сама е причина И всичко съществуващо, а съзнанието се явява неин атрибут. Терминът „материализъм" се е появил чак през XVII в., но идеите за него съществуват още от Демокрит (460-370 г. пр. н. е.) и Епикур (341, 270 г. пр. н. е.), които приемаме за „стихийни материалисти". По-късно тези идеи се развиват от Томас Хобс (1588-1679 г.) и Джон Лок (1632-1704 г.), а през XIX в. от Карл Маркс (1818-1883 г.) и Фридрих Енгелс (1820-1895 г.), формирали диалектическия материализъм.

Идеализмът като термин се появил също през XVTI в., но той още от Древността утвърждавал като първични спрямо материята идеята, мисълта или съзнанието. Разделя се на две направления: обективен идеализъм, които счита, че в основата на всичко съществуващо е абсолютен дух (или идея), който съществува независимо от човека (пример е Георг Хегел): субективен идеализъм, който поставя в основата индивидуалното съзнание (или воля) на човека (Джордж Бъркли, Дейвид Хюм).

Ако философите смятат, че в основата на света лежи едно начало, те са представители на монизма, ако са две начала - това е дуализъм, а ако са повече от две е плурализъм. И трите групи могат да бъдат и материални и идеални.

Класически пример на материалистически монизъм е учението на Карл Маркс и Фридрих Енгелс, на материалистически плурализъм е това на Демокрит; на идеологически монизъм - на Георг Хегел, на идеалистически плурализъм - на Дейвид Хюм.

Класически пример на дуализъм е философската система на Рене Декарт – „картезианството".

В зависимост от отговора на въпроса „познаваем ли е светът“, философските учения се разделят на три типа:

- краен агностицизъм - реалното познание е невъзможно (църквата) ;
- умерен агностицизъм (скептицизъм) - познанието е възможно, но не по същество, а на нивото на явление, на тяхната повърхност, а не в същността на нещата (Д. Хюм, Им. Кант);

- гносеологически оптимизъм - познанието на света е възможно и то в пълнота.

Тук се вмества едно друго направление - ирационализъм, който утвърждава, че знание се постига с помощта на интуицията или инстинкта, а разумът и интелектът не дават истинско знание и пречат да се постигне истината. Противоположно е становището на рационализма - главен източник на знанието е разумът. Сенсуализмът твърди от своя страна, че главна познавателна способност на човека осигуряват чувствата, а източник на знанието е опитът (Дж. Лок и Г. Лайбниц – „няма нищо в разума, което преди не е било в чувствата“).

За начало на философията са счита VI в. пр. н. е. В тази епоха едновременно на Запад и на Изток се появяват нов тип знания, противоречащи на традиционните знания, предоставяни от митологията. Немският философ Карл Ясперс (1883-1969 г.) назовава този момент "ос на времето", когато в различните култури се появява нов тип съзнание. То възниква паралелно в Китай, Индия и Гърция и се заключава в това, че човекът започва да осъзнава себе си отделно от света, разбира и преживява своята ограниченост и безграничността на битието като цяло. Открива „ужаса на света и своята безпомощност“.

Но философията не се появява във всички култури. Редица култури и цивилизации не създават нищо, приличащо на философия: египетската, вавилонската, на майте, ацтеките, инките и редица други. По това философията се различава от митологията, която може да се открие във всяка култура. (Фол, 1990).

Редица изследователи твърдят, че митологията е израз на първомисленето на човечеството. В митологична форма човекът е дал първите отговори за устройството на света, за възникването на хората и обществото, моделират се основните ситуации, в които първобитните хора се сблъскват с всекидневния живот. Наред с това, митовете утвърждават определена система от ценности, контролиращи и коригиращи поведението.

Главното свойство на мита е синкретичност - неразчлененост, слятост на вещите и знанието, на човека и природата. Друго свойство на мита е символичността. Древният човек е мислел не със строги логически понятия и категории, а със символи и образи, които нямат еднозначен и точен символ. Например, слънцето е бог Хелиос, страхът - Фобос. В мита няма причинно-следствена обвързаност; там вредите са „особени“ и често - произволни. Важна черта на мита е колективността - няма автор, създавани са колективно в продължение на векове.

По тези особености обаче философията кардинално се различава от мита: философското познание не е синкретично, а отличава субект и обект, знание и преживяване, човек и природа, индивид и общество; философското мислене не търпи противоречия и се стреми да ги изключи; философията утвърждава причинно-следствената връзка между нещата и явленията; философското мислене се осъществява посредством строги понятия и категории, то не е символно; философията, за разлика от митологията, не е авторитарна, а е критична; всяка философска система има автор, за разлика от колективното митологично творчество.

Марксистката философия отъждествява битието с материята или с обективната реалност, то съществува вън и независимо от съзнанието. Съзнанието, от една страна, се явява атрибут на материята, а от друга й се противопоставя като субективна реалност.

Битието в марксистката философия е това, което може да се възприеме по сетивен път. Според екзистенциализма, истинно е не всяко битие, а само осъзнатото битие. Немският философ Мартин Хайдегер твърди, че европейската философия е подменила понятието битие, подменяйки смисъла му. Основата на истинското битие може да се „види и чуе“ в езика. Той, според Хайдегер, е дом на битието.

През последните десетилетия, във връзка с развитието на информационните технологии, във философията се обсъжда проблемът за виртуалното битие или виртуалната реалност. Вероятно отговорите на този въпрос ще спомогнат на съвременното философско съзнание да формулира нова концепция за битието.

Спор няма, че материята е философска категория, с която се обозначава обективната реалност. Затова тя е централно понятие в материалистическото направление на философията.

На материята като обективна реалност противостои съзнанието. Материята от никого не е създавана, тя съществува и е неунищожима, преминавайки от една форма в друга. Източникът на движение и изменение е вътре в нея. Според марксизма, вътрешно материята е противоречива и това се явява двигател на развитие.(Иванов, 2024)

Съвременните представи за материята са неразривно свързани с пространството и времето. Поради настъпилата криза в развитието на физиката в XIX и XX век, класическата физика, построена върху принципите на механиката на Нютон, била заменена от нова фундаментална теория - специалната теория на относителността на Алберт Айнщайн, която обяснявала всички противоречия без отговор дотогава. Тези противоречия в класическата механика, според Айнщайн, произтичат от невярната представа за пространството и времето като абсолютни и неизменни. В 1905 г. Алберт

Айнщайн публикува труда си „Към електродинамиката на движещите се тела", в която излага основните положения на специалната теория на относителността. Изводите му се оказват неочаквани: доказва, че ако две системи се движат една спрямо друга, то събитията в едната система няма да протичат едновременно със събитията в другата система, а дължината на телата, движещи се едно спрямо друго с различни скорости, ще бъде различна. Това заключение се отнасял и към времето: времето ще бъде различно, ако се измерва с часове при движение с различни скорости. По този начин в специалната теория на относителността размерът на телата и времето на процесите се оказват зависими от периоди, в които произтича измерването.

Тази нова концепция за времето и пространството е наречена релационна.

Модернизацията на хуманитарните науки е ключов процес за тяхното съхраняване и развитие в условията на динамично променящия се глобален свят. Традиционната роля на хуманитаристиката – да изследва човека, обществото и културата – днес е изправена пред нови предизвикателства, породени от дигитализацията, изкуствения интелект, глобализацията и промените в социалната комуникация. Без обновяване на методите, инструментариума и интердисциплинарните подходи, хуманитарните науки рискуват да изгубят своето влияние върху културния и обществения процес.

Модернизацията се изразява както в интегрирането на нови технологии за изследване и съхраняване на културното наследство, така и в развитието на нови методологии, които обединяват хуманитарното знание с природните и социалните науки. Дигиталните хуманитарни науки, например, дават възможност за нови типове анализ на текстове, визуални и аудио материали, както и за създаване на достъпни бази данни, които разширяват границите на научното познание. (Inglehart & Welzel, 2005).

Освен технологичен аспект, модернизацията има и ценностно измерение. Тя поставя акцент върху актуалните проблеми на обществото – устойчиво развитие, културно многообразие, социална справедливост, етика в условията на технологични промени. По този начин хуманитаристиката не само се адаптира към новото време, но и активно участва в оформянето на ценностните рамки, в които технологичният прогрес да служи на човека.

В този смисъл модернизацията на хуманитарните науки е не просто необходимост, а стратегическа задача. Тя гарантира, че хуманитарното знание ще остане жизнено, актуално и полезно за съвременното общество, като съчетава уважението към културната традиция с готовността за иновации и нови интерпретации на човешкия опит.

Съвременната цивилизация навлиза в етап на ускорени трансформации, белязани от дигитализация, глобални екологични предизвикателства и геополитическа многополюсност. Класическите модели на модернизация, основани върху индустриализацията и икономическата рационализация се оказват недостатъчни да отговорят на комплексността на настоящата епоха. Те осигуряват значителни постижения в сферата на производителността и технологичния напредък, но същевременно изострят социалното неравенство, ерозията на общностните връзки и кризата на ценностите.

В този контекст се оформя концепцията за хуманитарна модернизация – нов тип цивилизационно развитие, което поставя акцент върху социална справедливост, културно многообразие и устойчивост. Това е не просто опция, а императив, защото без нейното реализиране съществува риск технологичният прогрес да остане лишен от етично и хуманно измерение. (Inglehart & Welzel, 2005).

Лидерството се оказва фундаментален фактор в развитието на организациите и обществата. През последното столетие теоретичните модели за лидерство претърпяват значителна еволюция – от акцент върху личностните качества на водача към разглеждане на динамичните взаимодействия между лидер и последователи.

Светът около нас се променя с нарастваща скорост – технологиите се развиват експоненциално, културните и социалните структури се преосмислят, а усещането за сигурност често отстъпва място на усещането за несигурност и преходност. В този контекст традиционните модели на лидерство – основани на предвидимост, контрол и йерархия – започват да се пропукват под натиска на новата реалност. Те вече не предлагат нужните отговори. Класически модели като харизматично, трансформационно и ситуационно лидерство предоставят ценни инструменти за разбиране на лидерските процеси, но тяхната приложимост е ограничена в условията на дълбока глобална комплексност, висока степен на несигурност и ускорено технологично развитие.

Трансформационното лидерство се утвърждава като водеща управленска парадигма през втората половина на XX век. Джеймс Бърнс (1978) въвежда концепция, според която лидерите могат да трансформират последователите си, като ги мотивират да надскочат индивидуалните си интереси в името на по-големи цели. Бас и Ригио (2006) доразвиват модела, като подчертават значението на харизматичното вдъхновение, интелектуалната стимулация и индивидуализираното внимание. Трансформационното лидерство се оказва особено ефективно в периоди на организационна промяна, когато е необходима мобилизация около споделени ценности и визия.

Въпреки своите предимства, трансформационният модел е силно обвързан с линейното мислене и предсказуемостта на социалните системи. В условията на глобална несигурност, нестабилни икономики и динамични политически процеси този подход среща ограничения. Еднопосочната логика и йерархичните структури често се оказват недостатъчни за справяне с нелинейни процеси, където малки промени могат да доведат до диспропорционални ефекти. Тук възниква необходимостта от нови теоретични парадигми, които могат да интегрират сложността и неопределеността.

Съвременната социална и политическа реалност поставя на преден план нарастващите изисквания към лидерския капацитет – както на системно, така и на индивидуално ниво. Това включва инициативност, иновационно мислене, морална отговорност и ангажираност към общественото благо. Лидерството в XXI век следва да бъде не само адаптивно, но и ориентирано към развитие – на личността, на институциите и на глобалната среда. (Bass & Riggio, 2006; Burns, 1978).

В контекста на сложните обществени системи нормите, ценностите и културните кодове придобиват многопластов, динамичен и често противоречив характер. Те не представляват стабилни и еднозначни структури, а по-скоро гъвкави и взаимозависими конфигурации, подложени на непрекъсната трансформация под въздействието на социални, икономически и културни фактори. Както подчертава Аналида Уорман (Woermann) в изследването си The Ethics of Complexity and the Complexity of Ethics, осмислянето на социалната комплексност предполага формирането на етика, която не може да бъде редуцирана до едноизмерни нормативни модели, а трябва да се адаптира към взаимопроникващите зависимости и неопределености на реалността. (Woermann, 2013).

Етична рамка

За да се утвърди като устойчив лидерски проект, хуманитарната модернизация изисква изграждането на етична рамка, която да изпълнява функцията на ориентационен и регулативен механизъм при вземането на стратегически решения. Подобна рамка трябва да осигурява баланс между ценностна устойчивост и адаптивност към динамиката на социалната и културната среда. (Inglehart & Welzel, 2005).

В този контекст е необходимо:

Ясно формулиране на основните ценности и принципи, които да служат като морални и управленски ориентири — човечност, справедливост, солидарност, автономия и прозрачност. (Woermann, 2013).

Разработване на процедури за етично обсъждане и вземане на решения, включващи идентифициране на заинтересованите страни, анализ на възможните алтернативи, оценка на вероятните последствия, определяне на тежестта на съответните ценности, както и периодичен отчет и коректива обратна връзка.

Институционализиране на механизми за контрол, обратна връзка и отчетност, които да гарантират прозрачност и отговорност в управленските процеси.

Въвеждане на принципа на адаптивност, изразяващ се в способността за своевременна корекция на решенията и стратегиите в зависимост от новопостъпваща информация и изменящи се социални, културни и технологични обстоятелства.

Етичната рамка на хуманитарната модернизация следва да бъде рефлексивна, а не догматична, тоест основана на постоянен критичен преглед на прилаганите практики и готовност за преоценка на решенията. Така лидерите и институциите не просто реагират на промените, а осъзнато участват в тяхното насочване, като поемат морална отговорност за последствията от своите действия и корекции. (Inglehart & Welzel, 2005).

Социалната сложност поражда множество възможности за действие и вземане на решения, но същевременно въвежда и значителна степен на непредсказуемост и несигурност. В условията на нарастващи кризисни ситуации — военни конфликти, климатични катастрофи, миграционни потоци — етичният избор престава да бъде тривиален акт на следване на установени правила. Той се превръща в процес на вземане на решения при наличие на ограничени ресурси, времеви натиск и непълна информация, изискващ висока степен на рефлексивност, отговорност и морална компетентност. (Woermann, 2013).

Едновременно с това, високата степен на взаимозависимост между системите и процесите в съвременния свят придава особена тежест на възможните последствия от лидерски грешки. Ако в миналото управленските неуспехи на един лидер са могли да останат с локализиран или регионален ефект, то в условията на глобализирана икономика, цифрова свързаност и политическа интеграция всяко сериозно управленско отклонение може да предизвика каскадни и потенциално катастрофални последствия в световен мащаб. Това налага значително по-високи стандарти за етичност, професионална компетентност и визионерски капацитет при упражняване на лидерски функции в съвременната епоха. (Хайдегер, 1993).

Изграждането на цялостна и научно обоснована концепция за лидерството е немислимо без задълбочено развитие и обогатяване на теоретико-методологичния апарат в тази област. Това изискване е особено релевантно по отношение на

поведенческия подход, който продължава да бъде един от най-влиятелните, но същевременно и един от най-противоречиво интерпретираните в съвременната теория на лидерството.

Въпреки своя съществен принос за разкриване на зависимостите между лидерското поведение и управленската ефективност, поведенческият подход остава в процес на теоретично и емпирично усъвършенстване. Необходима е по-прецизна концептуализация на поведенческите стилове, както и разработване на валидни и надеждни инструменти за емпирично изследване на лидерските поведенчески модели в различни организационни, културни и институционални контексти. (Фол, 1990).

Без подобно усъвършенстване разработването на комплексна лидерска теория, способна да отговори на предизвикателствата на съвременната реалност, остава частично и фрагментарно. Усилията в тази посока следва да бъдат насочени към интеграция между поведенческия анализ, когнитивната психология, културните изследвания и системната теория, което би позволило създаването на по-адекватен и практически приложим лидерски модел – квантово лидерство – концепция, вдъхновена от съвременната наука, но дълбоко вкоренена в човешката интуиция, съпричастност и осъзнатост. Това лидерство не е просто стил или техника – то е начин на възприятие, нова форма на присъствие и взаимодействие с реалността.

Квантов подход в хуманитарната модернизация

Когато Алберт Айнщайн публикува своята теория на относителността през 1905 г., последвана по-късно от общата теория на относителността, той не просто промени хода на физиката – той разклаща основите на цялостното човешко възприятие за време, пространство и реалност. От позицията на квантовото лидерство, Айнщайновите прозрения предлагат не само научна революция, но и дълбока метафора за нов тип лидерска осъзнатост.

В основата на Айнщайновата мисъл стои разбирането, че времето и пространството не са абсолютни, както се е смятало в Нютоновата физика, а относителни – те зависят от движението на наблюдателя. Материята и енергията също не са отделни, а взаимнозаменяеми.

Това означава, че реалността е гъвкава, взаимосвързана и зависима от перспективата. Пространството може да се изкривява, времето може да се разширява или забавя – всичко зависи от контекста, движението и връзките между обектите. (Хайдегер, 1993).

Когато разглеждаме тези идеи през призмата на лидерството, се появяват няколко ключови прозрения:

- Реалността е относителна

Лидерът вече не може да настоява на една-единствена „правилна“ гледна точка. В квантовия свят, вдъхновен от Айнщайн, перспективата има значение. Ефективният лидер се стреми да разбере различните гледни точки и да интегрира разнообразието от опит, култури и ценности.

- Всичко е взаимосвързано

Подобно на взаимодействието между маса и енергия, всичко в една организация е взаимозависимо – хора, процеси, емоции, култура. Квантовият лидер не действа в изолация, а съзнава мрежата от връзки, в която всяко негово решение отеква в цялата система.

- Контекстът променя възприятието

В лидерската практика това означава, че една и съща стратегия може да даде различни резултати в различен контекст. Гъвкавостта и чувствителността към средата стават по-важни от „твърдите“ правила.

- Лидерството е движение.

Както телата в пространството определят поведението на времето, така и присъствието и съзнанието на лидера влияят на „времето“ в организацията – на ритъма, културата и мотивацията.

Айнщайновата парадигма ни учи да изоставим механистичната логика на причинно-следствените вериги и да преминем към системно мислене, в което едно явление има множество фактори, множество възможни интерпретации и множество варианти за бъдеще. Квантовият лидер възприема организацията като живо поле, а не като машина.

Интересна метафора, вдъхновена от общата теория на относителността, е тази за лидера като гравитационен център. Айнщайн показа, че масивните тела изкривяват пространството около себе си – така и квантовият, осъзнат лидер променя полето, в което се намират хората около него. Чрез емпатия, внимание и яснота, той влияе не чрез заповед, а чрез присъствие.

Подобно на квантовия свят, в който частиците съществуват едновременно в множество състояния, многополюсният свят, в който различни културни и цивилизационни центрове съществуват и взаимодействат, предлага уникална възможност за реализиране на хуманитарна модернизация. Вместо да бъде възприемана

като поле на конфликти, тази многополюсност може да се разглежда като мрежа от взаимно обогатяващи се култури и модели на развитие. (Inglehart & Welzel, 2005).

Квантовият лидер осъзнава, че не съществува един-единствен „правилен“ отговор или линеен път. Вместо това той работи в полето на възможностите, където връзките, доверието и интуитивната мъдрост са също толкова важни, колкото и фактите и логиката.

Квантовото лидерство изисква вътрешна трансформация. То започва с пренасочване на фокуса от външния контрол към вътрешното осъзнаване. Това лидерство е изкуството да се създава среда, в която другите не просто следват, а израстват. Среда, в която идеите циркулират свободно, взаимовръзките се ценят повече от йерархиите, грешките се превръщат в уроци, а не в присъди. (Bass & Riggio, 2006; Burns, 1978).

Важно е да уточним, че квантовото лидерство не отхвърля изцяло принципите на т.нар. нютонов подход към управлението, а по-скоро ги разширява, адаптирайки ги към сложността и динамиката на съвременната организационна среда. Нютоновият модел, основан на предсказуемост, линейна причинно-следствена връзка и ясно структурирани йерархии, е доказал своята ефективност в епохи, когато стабилността и контролът са били основни фактори за успех. Квантовото лидерство стъпва върху тези основи, но интегрира принципи като неопределеност, взаимосвързаност и синергия, за да отговори на предизвикателствата на комплексните и бързо променящи се системи. Вместо да замени напълно нютоновата парадигма, квантовият подход я допълва, позволявайки на лидерите да съчетават структурната яснота с гъвкавостта и иновационния потенциал, необходими в условията на глобална взаимозависимост.

Нютоновото лидерство може да се сравни със здравите основи – стабилни, предвидими и логично структурирани. Те са необходими, за да има стабилност, яснота и ред. Квантовото лидерство не идва, за да разруши тази конструкция, а за да я надгради – добавя нови нива, отваря прозорци към непредвидимото, изгражда, от които се виждат нови хоризонти. То въвежда повече гъвкавост, свързаност и способност да се адаптираме към бързи промени. В този смисъл, квантовото лидерство е продължение и развитие на нютоновото – не негово отрицание, а негово естествено и необходимо разширение

Подобно на начина, по който квантовата физика не обезсмисля класическата механика, а разширява нейните граници, квантовото лидерство не отхвърля, а надгражда нютоновия модел на управление. Класическата физика остава напълно приложима в определени мащаби и условия, осигурявайки стабилност и предсказуемост – качества, от

които организациите все още се нуждаят. Квантовият подход обаче отваря „вратата“ към реалността на сложните, динамични и взаимосвързани системи, където несигурността не е заплаха, а ресурс за иновации. Така квантовото лидерство действа като мост между двата свята – класическия, който предлага структура, и квантовия, който предоставя гъвкавост и творчески потенциал – позволявайки на лидерите да се движат уверено и в двете измерения.

Заключение

Хуманитарната модернизация не е само теоретична рамка, а практическа необходимост в съвременния свят, изправен пред едновременното предизвикателство на технологично ускорение, социални неравенства и геополитическа многополюсност. Тя предлага ново разбиране за цивилизационния прогрес, в което основни измерения са човешкото достойнство, културното многообразие и устойчивостта.

Хуманитарната модернизация и квантовото лидерство представляват два взаимодопълващи се аспекта на едно и също цивилизационно усилие – прехода от механистичен към холистичен модел на развитие, в който централно място заема човешкото съзнание, етика и смисълът на съвместното съществуване. Докато хуманитарната модернизация акцентира върху необходимостта от етично, културно и духовно обновяване на обществата, квантовото лидерство предлага нова парадигма на управление, основана върху принципите на взаимосвързаност, несигурност, синергия и съзнателна промяна.

В тази перспектива квантовото лидерство се явява практическото въплъщение на хуманитарната модернизация, тъй като съчетава рационалното и интуитивното познание, технологичния прогрес и духовното измерение на човешкото битие. То предполага лидер, който мисли системно, действа осъзнато в условията на комплексност и вдъхновява чрез ценности, а не чрез контрол.

Хуманитарната модернизация, от своя страна, предоставя ценностната и смислова рамка, в която квантовото лидерство може да се разгърне като етичен и културен феномен. Тя поставя акцент върху човека като цел, а не като средство на развитието, върху културата като носител на идентичност и устойчивост, и върху диалога между науката и духовността като път към по-високо ниво на съзнателност.

Взаимодействието между хуманитарната модернизация и квантовото лидерство очертава нов хоризонт на цивилизационна еволюция — преход от парадигмата на контрол и доминация към парадигмата на съвместност, взаимност и съзнателна

отговорност. Това е пътят към общество, в което технологиите служат на хуманността, знанието се превръща в мъдрост, а лидерството – в процес на колективно осъзнаване и етично управление на бъдещето.

Но за да се реализира този цивилизационен проект, е необходим ново, квантово лидерство, което надхвърля класическите управленски модели, което предлага интегративен подход към сложността и несигурността на глобалните процеси. За разлика от трансформационното лидерство, което поставя акцент върху визията и вдъхновението, квантовият модел въвежда ново ниво на осъзнаване, основано на взаимосвързаност, нелинейност и потенциалност. Квантовият лидер умее да разпознава несигурността като ресурс, да изгражда мостове между различни култури и идентичности и да създава условия за синергия в рамките на многополюсния свят.

В този смисъл квантовото лидерство може да бъде определено като операционализирана форма на хуманитарната модернизация – то превръща ценностите на емпатията, приобщаването и устойчивостта в практически управленски стратегии. Квантовият лидер не доминира над системата, а „настройва“ нейната енергия и смисъл, като подпомага реализирането на колективен потенциал.

Хуманитарната модернизация изисква именно такъв тип лидерство, защото само чрез него многополюсният свят може да се превърне от арена на противопоставяния в мрежа на сътрудничество и културен обмен. Ако индустриалната модернизация бе водена от технологичния рационализъм, то хуманитарната модернизация ще бъде водена от квантовото лидерство – лидерство, което вижда бъдещето не като еднопосочен процес на доминация, а като споделена цивилизационна еволюция, в която различията се превръщат в ресурс за глобално развитие.

Използвана литература:

1. АЙНЩАЙН, А. (1905). *Zur Elektrodynamik bewegter Körper*. *Annalen der Physik*, 17(10), 891–921.
2. ИВАНОВ, Д. 2024, История на лидерството. АИ „За буквите О писминехь“ С.
3. ОЧИРОВА, А. 2024. Гуманитарная модернизация – императив развития современной цивилизации, Доклад https://worldpublicsummit.org/gumanitarnaya-modernizacziya--imperativ-razvitiya-sovremennoj-czivilizaczii.
4. ОЧИРОВА, А. 2024. Сбережение народов. Гуманитарная модернизация как стратегический императив устойчивого и безопасного развития человечества. Ассамблея народов мира международный союз неправительственных организаций 21/03/2024 https://eurasia-assembly.org/ru/news/sberezhenie-

narodov-gumanitarnaya-modernizaciya-kak-strategicheskiy-imperativ-ustoychivogo-i bezopasnogo razvitia chelovechestva.
5. ФОЛ, А. (1990). Културология. София: Наука и изкуство.
6. ХАЙДЕГЕР, М. (1993). Битие и време (прев. Ц. Гочев). София: Наука и изкуство.
7. ЯСПЕРС, К. (1994). Смысл и назначение истории. Москва: Республика.
8. BASS, B. M., & RIGGIO, R. E. (2006). TRANSFORMATIONAL LEADERSHIP (2ND ED.). MAHWAH, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
9. BURNS, J. M. (1978). Leadership. New York, NY: Harper & Row.
10. INGLEHART, R., & Welzel, C. (2005). Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511790881.
11. WOERMANN, M. (2013). The Ethics of Complexity and the Complexity of Ethics. Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5063-7.

ЕВРОПЕЙСКИЯТ БИЗНЕС ПОРТФЕЙЛ

Антоанета Лозенска-Тодорова, докторант към катедра „Международно право и международни отношения“ при Правно-историческия факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“, lozeanna2@gmail.com

Резюме: *Статията анализира предложението за Регламент относно създаването на Европейски бизнес портфейли като следващ етап от развитието на европейската рамка за цифрова идентичност след изменението на Регламент (ЕС) № 910/2014 (eIDAS 2.0). Разглеждат се целите, правното основание и ключовите функционалности на Европейския бизнес портфейл, както и неговата роля за намаляване на административната тежест, осигуряване на сигурна трансгранична идентификация и повишаване на конкурентоспособността на вътрешния пазар.*
Ключови думи: *европейски бизнес портфейл, единен цифров портал, цифров продуктов паспорт, Закон за оперативна съвместимост в Европа.*

EUROPEAN BUSINESS WALLETS

Antoaneta Lozenska-Todorova, PhD Student, Department of International Law and International Relations at the Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski”, lozeanna2@gmail.com

Abstract: *The article examines the Proposal for a Regulation establishing European Business Wallets as the next stage in the development of the EU digital identity framework following the amendment of Regulation (EU) No 910/2014 by means of eIDAS 2.0. It analyses the objectives, legal basis, and core functionalities of the European Business Wallets, with a view to showing how it can ease administrative burdens, facilitate secure cross-border identification, and promote the competitiveness of the internal market.*
Keywords: *European Business Wallets, Single Digital Gateway, The Digital Product Passport, The Interoperable Europe Act.*

В Официален вестник на ЕС на 30 април 2024 г. беше рубликуван Регламент (ЕС) 2024/1183 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 година за изменение на Регламент (ЕС) № 910/2014 по отношение на създаването на европейска рамка за цифрова самоличност и влезе в сила на 20 май 2024 г. Съгласно разпоредбите на регламента, държавите-членки следва да въведат в законодателството си фигурата на цифровия портфейл, който ще свързва националната цифрова идентичност на *физическите лица* с данни и съответно доказателства с информация, обективирана в документи като шофьорски книжки, дипломи, здравни досиета, банкови сметки и др.

Следваща стъпка в развитието на тази инициатива е въвеждането на **Европейския бизнес портфейл (European Business Wallets),** предназначен да даде възможност за

сигурна и надеждна идентификация на *юридическите лица*. Това стана ясно на 19 ноември 2025 г., когато Европейската комисия (ЕК) публикува предложението за Регламент относно създаване на Европейски бизнес портфейли (2025/0358). Предложението съставлява хармонизирана цифрова рамка, която позволява на икономическите субекти и организациите от публичния сектор да се идентифицират, да удостоверяват и обменят данни с гарантирана правна валидност в целия Европейски съюз (ЕС). В проекта на регулация са очертани цели за намаляване на административната тежест, рационализиране на процесите за съответствие, осигуряване на сигурна трансгранична идентификация и удостоверяване чрез въвеждане на нова правна фигура за юридически лица - **Европейския бизнес портфейл (European Business Wallets).** Европейският бизнес портфейл се определя като цифров инструмент за съхраняване, управление и споделяне на проверени идентификационни данни, електронни удостоверения на атрибути и законно признати мандати. Действията, извършвани с помощта на Европейския бизнес портфейл, ще имат еквивалентна правна сила като други законни действия и биха били съвместими с Европейските цифрови портфейли за идентичност на физически лица, предвидени в Регламент (ЕС) 910/2014, изменен с Регламент (ЕС) 2024/1183. Инициативата има за цел да генерира до 150 милиарда евро годишни икономии, като случаите на употреба включват трансгранична регистрация по ДДС, електронни обществени поръчки и регулаторно отчитане. След приемането от Европейския парламент и Съвета, публичните администрации ще имат две години, за да внедрят портфейла, който следва да отговаря на определени технически изисквания и стандарти.



ЦЕЛИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СЪСТОЯНИЕТО НА ДИГИТАЛНАТА СРЕДА В ЕС:

Проектът за регламент има за цел да осигури хармонизирана, надеждна и лесна за ползване цифрова рамка за икономическите субекти и организации от публичния сектор, за да могат сигурно да идентифицират, удостоверяват и обменят данни с гарантирано правно действие през границите на ЕС.

Последните технологични и обществени развития изискват нов хармонизиран и дигитален подход към взаимодействията между предприятията и правителството. Изкуственият интелект, облачните технологии и сигурната цифрова идентичност се развиват с безпрецедентна скорост, влияейки върху бизнеса в Европа: процесите от аналогови и на хартия се изместват към електронни и автоматизирани управления на данни. 91% от разрастващите се предприятия считат цифровите технологии за критични за своя растеж. Това цифрово развитие, съчетано с със стратегическите приоритети на ЕС за конкурентоспособност, цифров суверенитет, опростяване и дигитални обществени услуги, създават необходимостта от гъвкави решения, които могат да подкрепят надеждни трансгранични бизнес транзакции в голям мащаб.

Въпреки това обаче, цифровата инфраструктура, достъпна за органите от публичния сектор и икономическите субекти остава все още фрагментирана, а задълженията за съответствие са сложни: заинтересованите страни подчертават липсата на трансгранична оперативна съвместимост като основна причина за бюрокрация. В целия ЕС публичните органи все още работят в хетерогенни цифрови среди, които ограничават пълното реализиране на трансграничните обществени услуги. Сравнителният показател за електронно управление през 2024 показва, че докато 88% от обществените услуги са достъпни онлайн за национални потребители, трансграничните потребители имат достъп до само 56% от тези услуги по дигитален път, а бариерите пред оперативната съвместимост остават сред основните пречки пред ефективното електронно управление. За икономическитесубекти, извършващи дейност в множество държави членки, осигуряването на безпроблемни транзакции, като например данъчна регистрация, лицензиране или заявления за обществени поръчки, е от ключово значение за запазване на конкурентоспособността.

В трансграничен контекст това често изисква ръчна или хартиена проверка, която забавя транзакциите и умножава административните разходи.

За органите от публичния сектор структурните бариери възпрепятстват пълния преход към модерни, цифрови и достъпни услуги и създаването на безпроблемно административно пространство на ЕС. Въпреки, че цифровизацията на обществените услуги показва признаци на нарастваща зрялост, с настоящите темпове тя няма да може да достигне целта, определена в Доклада за цифровото десетилетие на Европа, за 100% онлайн достъп до обществените услуги до 2030 г.

Липсата на надежден, стандартизиран електронен канал за взаимодействие между бизнеса и правителството и между бизнеса като цяло, който позволява обмен на атрибути, подкопава проследимостта и сигурността на трансакциите. Идентификационните данни често се споделят чрез имейл или собствени портали, които предлагат ограничени гаранции за автентичност, увеличавайки възможността за измами, като например измами с фактури, които вече генерират над 26 милиона евро годишно незаконни печалби според Европол. И докато поверителността и минималното разкриване на информация са от съществено значение при трансакциите на физическите лица, предприятията се нуждаят от голяма прозрачност и проследимост на обмена, за да подкрепят управлението на риска, съответствието и предотвратяването на измами. Именно затова предложението за европейски **бизнес** портфейли има за цел да допълни регулацията за европейските цифрови портфейли за идентичност за лицата чрез въвеждане на пазарно ориентиран дигитален инструмент, предназначен за специфичните нужди на бизнес транзакциите.

В този икономически и политически контекст, предложението за европейски бизнес портфейли има **следните специфични цели:**

– Намаляване на административната тежест, рационализиране на процесите за съответствие и подобряване на предоставянето на услуги и

– Осигуряване на достъп на икономическите субекти и органите от публичния сектор до сигурна и надеждна цифрова идентификация през граница, отговаряща на нуждите и търсенето на потребителите

Предложението за европейски бизнес портфейли надгражда и разширява екосистемата, създадена съгласно Европейската рамка за цифрова идентичност (EUDI) - Регламент (ЕС) 910/2014 относно електронната идентификация и доверието за електронни транзакции на вътрешния пазар, изменен с Регламент (ЕС) 2024/1183. Европейските бизнес портфейли имат за цел да допълнят тази регулаторна рамка, като предлагат

функционалности, съобразени с нуждите на органите от публичния сектор и икономическите субекти, включително цифрово управление на правата и мандати за представителство, както и сигурен канал за обмен на официални документи и удостоверения, поддържан от общ указател. Предвижда се да се създаде и гарантирана пълна оперативна съвместимост с европейските портфейли за цифрова идентичност.

Предложението допълва достиженията на правото на ЕС в областта на дружественото право и използва съществуващия Европейски уникален идентификатор, който всички дружества с ограничена отговорност и търговски дружества имат в съответствие с дружественото право на ЕС. Освен това предложението е съвместимо със Системата за свързване на търговските регистри (BRIS), разработена в съответствие с кодифицираната Директива (ЕС) 2017/1132 за дружественото право. Предложението е в съответствие и със Системата за свързване на регистрите на бенефициентните собственици (BORIS), разработена в съответствие с Директивата (ЕС) 2015/849 за борба с изпирането на пари. Тези взаимовръзки използват Европейския уникален идентификатор (EUID) за уникално идентифициране на дружества и други правни субекти и правни форми в ЕС, но не обхващат всички икономически субекти и организации от публичния сектор, като например еднолични търговци, самостоятелно заети лица или публични институции. Европейските бизнес портфейли разширяват тази екосистема, като предлагат надеждно и оперативно съвместимо средство за всички тези субекти.

Това предложение е част от по-широката политическа програма на ЕС за повишаване на конкурентоспособността, намаляване на административната тежест и постигане на цифрово интегриран единен пазар. То допринася пряко за целите, определени в Стратегията за единния пазар на Комисията, която призовава за по-ефективна цифровизация в ЕС, за да се осигури оптималното функциониране на единния пазар, както и за Стратегическата програма на ЕС за 2024–2029 г. Стратегията за устойчива и цифрова Европа и Програмата за политика „Цифрово десетилетие“. Всички те подчертават необходимостта от опростяване, оперативна съвместимост и цифрови обществени услуги. Предложението за европейски бизнес портфейли изпълнява тези стратегически приоритети, като предлага конкретен инструмент за опростяване, ускоряване и по-надеждно спазване на изискванията и трансгранични взаимодействия за икономическите субекти и органите от публичния сектор.

Освен това, предложението осигурява допълване с ключови законодателни инициативи, както следва:

– Единният цифров портал (SDG) и системата за еднократно ползване (OOTS) (The Single Digital Gateway (SDG) and its Once-Only Technical System (OOTS)) - прилагат принципа „само веднъж“, изисквайки от органите да използват повторно данни, които вече се съхраняват в друга държава членка, без многократно подаване от предприятията. Предложението за европейски бизнес портфейли ще допълни SDG и OOTS, като осигури надеждна идентификация и удостоверяване на автентичността на икономическите субекти и публичните администрации, както и база за обмен, която ще позволява на предприятията и органите от публичния сектор да споделят и използват повторно проверени данни и официални удостоверения безпроблемно през границите.

– Цифровият продуктов паспорт (The Digital Product Passport (DPP), който е от основно значение за програмата на ЕС за кръгова икономика, зависи от надежден достъп до данни за съответствие и устойчивост. Предложението за бизнес портфейли може да докаже правната идентичност и всички предоставени права за достъп, да позволи подписването на декларации за съответствие и да гарантира, че данните за продуктите се обменят сигурно и проверимо през границите.

– Законът за оперативна съвместимост в Европа (The Interoperable Europe Act (IEA) установява рамката за трансгранична оперативна съвместимост на обществените услуги. Предложението за бизнес портфейли ще допълни това, като служи като надеждна инфраструктура, която администрациите могат да интегрират в предоставянето на услуги по подразбиране, засилвайки премахването на техническите и организационните бариери.

– Предстоящото предложение ще осигури прости, гъвкави и бързи процедури за създаване и дейност на компаниите и привличане на инвестиции в ЕС чрез цифрови решения. То ще гарантира, че цифрови инструменти като сертификата за компания от ЕС и цифровото пълномощно от ЕС могат да се използват в европейските бизнес портфейли.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ:

Правното основание за предложението за създаване на правна рамка на **Европейския бизнес портфейл (European Business Wallets)** е член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който предвижда приемането на мерки на

ниво ЕС за осигуряване на правилното функциониране на вътрешния пазар. Сигурната идентификация, доверителните услуги и безпроблемният обмен на проверими електронни удостоверения са от съществено значение за ефективното участие на икономическите субекти и органите от публичния сектор в единния пазар.

Функционирането на вътрешния пазар се основава на единни и последователни правила, прилагани във всички съответни органи от публичния сектор, изпълняващи еквивалентни функции или предоставящи сравними услуги. Институциите, агенциите, службите и органите на Европейския съюз (структури на Съюза) често извършват дейности, сходни с тези на националните органи от публичния сектор и имат ключови надзорни и регулаторни роли. Следователно тяхното участие в подкрепа на правилното функциониране на единния пазар е необходимо. Изключването им би създало регулаторни пропуски, фрагментация и неравномерно прилагане на правилата, като по този начин би подкопало целта на Business Wallet за защита на целостта, стабилността и устойчивостта на вътрешния пазар. Освен това, опростяването остава ключов двигател на ангажимента на ЕС за изграждане на по-смел, опростен и по-бърз ЕС. Конкурентоспособният и добре функциониращ единен пазар изисква активно участие както на националните, така и на органите на ниво ЕС. Съответно, субектите на Съюза следва да приемат и използват Европейския бизнес портфейл, като разширят опростяването и ефективността до взаимодействията си с всички икономически субекти.

Настоящите различия в начина, по който държавите членки идентифицират икономическите оператори, проверяват мандатите и обменят официални данни и документация в цифров вид, могат да причинят значителни нарушения на конкуренцията. Чрез предоставяне на хармонизирано решение за сигурна идентификация на бизнеса и обмен на данни, предложението за Европейски бизнес портфейли има за цел да премахне административните бариери, да предотврати по-нататъшни различия и да гарантира, че всички икономически оператори могат да се конкурират при равни условия в рамките на ЕС.

Субсидиарност (за неизключителна компетентност)

Икономическите субекти и организациите от публичния сектор в целия ЕС следва да могат да разчитат на сигурни и надеждни решения за цифрова идентичност, включително преносимостта на електронни удостоверения за атрибути, които могат да се използват в

рамките на единния пазар по лесен за ползване и ефективен начин. Тези нужди не могат да бъдат задоволени в достатъчна степен от държавите членки, действащи самостоятелно, тъй като националните решения остават фрагментирани по обхват, ефект и технически дизайн. Това определя нуждата от действия на ниво ЕС, за да се гарантира, че всички публични органи, както национални, така и европейски, признават и прилагат едни и същи оперативно съвместими решения при взаимодействие с икономическите оператори. Това гарантира съгласувана регулаторна среда и избягва паралелни процедури или несъвместими системи, които биха противоречали на целите за опростяване и оптимално функциониране на вътрешния пазар. Пречки пред свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги възникват, защото удостоверенията за удостоверяване, издадени цифрово в една държава членка, не винаги могат да бъдат използвани повторно или да се разчита на тях в друга.

Нарушения на конкуренцията могат да възникват, когато субектите са изправени пред неравностойни условия, зависещи само от мястото им на установяване.

Интервенцията на ниво ЕС е най-ефективният начин за възстановяване на равните условия на конкуренция: обща, хармонизирана рамка гарантира, че всички икономически субекти, независимо от размера или местоположението, могат да разчитат на единен инструмент за взаимодействие с публичните органи и партньори в целия Съюз. Чрез премахване на административните бариери и създаване на единни условия, предложението за европейски бизнес портфейли укрепва правната сигурност, доверието и конкурентоспособността.

Що се отнася до добавената стойност, европейските бизнес портфейли ще премахнат дублирането и ще намалят разходите за съответствие, ще подобрят качеството и прозрачността на данните и ще предоставят на органите от публичния сектор по-надеждна информация, като по този начин ще подобрят предоставянето на услуги. За икономическитесубекти това означава, че спестеното време и ресурси могат да бъдат пренасочени към иновации, растеж и международна експанзия. Същевременно хармонизацията на ниво ЕС предотвратява зависимостта от доставчици с висок риск, укрепва устойчивостта на критичните инфраструктури и консолидира цифровия суверенитет на Съюза. Отвъд вътрешния пазар, инициативата може също така да засили ролята на ЕС като глобален орган за определяне на стандарти за надеждни цифрови

инфраструктури, подкрепяйки европейската конкурентоспособност в международната търговия.

Пропорционалност

Тази инициатива е пропорционална на преследваните цели, тъй като ограничава задълженията до строго необходимото, за да се осигури сигурна, хармонизирана и оперативно съвместима рамка за цифрови взаимодействия между икономическите субекти и органите от публичния сектор. Европейските бизнес портфейли не предписват единен твърд бизнес модел или технически дизайн, а по-скоро определят рамка, която съчетава оперативна съвместимост с гъвкавост, насърчавайки конкуренцията и иновациите.

Освен това задълженията на органите от публичния сектор са балансирани от преходни разпоредби: гъвкавите периоди на изпълнение дават на органите от публичния сектор достатъчно време за адаптиране на своите административни и ИТ системи и предотвратяване на смущения. Предложението не създава нови административни процедури, които трябва да бъдат изпълнени. Вместо това то предоставя общ, надежден канал за изпълнение на задължения, които вече съществуват съгласно правото на ЕС.

Регламентът за **Европейски бизнес портфейл (European Business Wallets (EBW))** позволява сигурна цифрова идентификация и удостоверяване, споделяне на данни и правно валидни уведомления, намалява административната тежест и разходите за съответствие, като подкрепя трансграничния бизнес и конкурентоспособността. По-специално, той:

- установява рамка за предоставянето на европейски бизнес портфейли;

- установява принципа на еквивалентност, като дава еквивалентен правен ефект на действия и транзакции, извършвани чрез европейски бизнес портфейл, както на действия и транзакции, законно извършени лично, на хартия или чрез други средства или процеси, които биха се считали за съответстващи на приложимите правни, административни или процедурни изисквания;

- установява правила за издаване на идентификационни данни на притежателите на европейски бизнес портфейл за идентифициране на икономически субекти и органи от публичния сектор;

- установява Европейския цифров указател (European Digital Directory);

- определя Европейския уникален идентификатор (European unique identifier (EUID), както е установен и уреден от Директива (ЕС) 2017/1132, като уникален идентификатор за притежателите на европейски бизнес портфейли и установява подобен уникален идентификатор за притежателите на европейски бизнес портфейли, за които Европейският уникален идентификатор не е достъпен;

- определя механизма за уведомяване, по който се установяват доставчиците на европейски бизнес портфейли;

- определя задълженията на органите от публичния сектор относно европейските бизнес портфейли;

- предоставя рамка за надзора на субекти от ЕС, когато тези органи от публичния сектор предоставят европейски бизнес портфейли;

- предоставя рамка за признаване на системи от трети държави, подобни на европейските бизнес портфейли и издаване на европейски бизнес портфейли на икономически субекти от трети държави.

Европейски бизнес портфейл е дефиниран като цифрово решение, което позволява на собствениците на Европейски бизнес портфейл сигурно да съхраняват, управляват и представят идентификационни данни за собственика на портфейла и електронни удостоверения за атрибути на страни, доверяващи се на Бизнес портфейла и други субекти, използващи Европейски бизнес портфейли и Европейски портфейли за цифрова идентичност за следните цели:

- за удостоверяване на автентичност и предоставяне на проверени доказателства, изисквани от доверяващата се страна;

- за достъп и използване на електронни удостоверения за атрибути, електронни подписи, електронни печати, електронна препоръчана поща за доставка и електронни времеви печати;

- за създаване възможност за управление и делегиране на пълномощия на упълномощени представители.

Европейският бизнес портфейл може да поддържа допълнителни функционалности.

От определението е видно, че Европейският бизнес портфейл е защитен дигитален инструмент, който позволява на компаниите да съхраняват, управляват и споделят официални бизнес идентификационни данни, като например: лицензи и регистрации;

пълномощни или мандати на управителните органи; квалифицирани електронни подписи и печати и пр. Тези идентификационни данни са проверени, защитени от неправилно използване и ще могат да се използват за взаимодействие с публични органи, финансови институции и бизнес партньори във всички страни от ЕС. Портфейлът ще е изграден върху правната рамка, предоставена от eIDAS 2.0 и Европейския регламент за цифровата идентичност, като гарантира най-високо ниво на доверие и сигурност.

Как ще работи: съгласно Архитектурата и референтната рамка: https://eudi.dev/latest/architecture-and-reference-framework-main/#2-eudi-wallet-functionalities?utm_source=businesswallet.eu

Основните възможности на този правен инструмент са свързани с:

- Цифрова идентичност и удостоверяване;
- Удостоверяване в онлайн или офлайн услуги;
- Използване на селективно разкриване, за споделяне само необходимата информация;
- Управление на идентификационни данни;
- Съхраняване на правни и съответстващи документи в едно защитено приложение
- Архивиране и прехвърляне на идентификационни данни между доставчици на портфейли;
- Квалифицирани електронни подписи;
- Подписване на договори и документи в целия ЕС;
- Одитни следи и прозрачност;
- Преглед на всички минали взаимодействия и събития за споделяне на данни;
- Заявка за изтриване на данни или докладване на подозрителна дейност съгласно GDPR;
- Използване на псевдоним;
- Когато не се изисква правна идентификация, удостоверяване с псевдоними за защита на поверителността на бизнеса.

Идентификационни данни за собственика на Европейски бизнес портфейл са определени като набор от данни, който позволява установяване на самоличността на собственик на Европейски бизнес портфейл. **Собственик на Европейски бизнес портфейл**

може да бъде икономически субект или орган от публичния сектор, който притежава или има право на ползване на такъв бизнес портфейл. Когато собственик на Европейски бизнес портфейл използва някоя от основните функционалности на Европейски бизнес портфейл, произтичащото от това действие има същата правна сила, както ако действието е било законно извършено лично, на хартиен носител или чрез други средства или процеси, които биха се считали за съответстващи на приложимите законови, административни или процедурни изисквания.

Доставчиците на европейски бизнес портфейли следва да гарантират, че предоставяните от тях европейски бизнес портфейли позволяват на притежателите им да използват следните **основни функционалности:**

- сигурно издаване, заявяване, получаване, избор, комбиниране, съхраняване, изтриване, споделяне и представяне на електронни удостоверения за атрибути;

- избирателно разкриване на идентификационни данни и атрибути на притежателя на европейски бизнес портфейл, съдържащи се в електронни удостоверения за атрибути, в контекста на функционалностите;

- заявяване и споделяне на идентификационни данни и електронни удостоверения за атрибути на европейски бизнес портфейл по защитен начин между европейски бизнес портфейли и европейски портфейли за цифрова идентичност и със страни, доверяващи се на европейски бизнес портфейли;

- подписване чрез квалифицирани електронни подписи и подпечатване чрез квалифицирани електронни печати;

- свързване на данни в електронна форма с определено време чрез квалифицирани електронни времеви печати;

- издаване на електронни удостоверения за атрибути към европейски бизнес портфейли и европейски портфейли за цифрова идентичност;

- издаване на електронни удостоверения за атрибути чрез Европейския бизнес портфейл на собственика, което позволява издаденото удостоверение да бъде свързано с други съответни удостоверения, образуващи част от верига;

- предоставяне на възможност за използване на квалифицирани и неквалифицирани електронни удостоверения за атрибути, за да се позволи на собствениците на Европейския бизнес портфейл и техните упълномощени представители да се удостоверят;

- предаване и получаване на електронни документи и данни чрез квалифицирана електронна препоръчана услуга за доставка, способна да поддържа поверителност и цялостност;

- допускане на множество потребители достъп и управление на Европейския бизнес портфейл на собственика, както и на собственика на Европейския бизнес портфейл да управлява и отменя такива разрешения;

- разрешение на страни, разчитащи на Европейския бизнес портфейл, да изискват електронни удостоверения за атрибути, издадени на собственика на Европейския бизнес портфейл, както и на собственика на Европейския бизнес портфейл да управлява и отменя такива разрешения;

- експортиране на данни, включително издадени идентификационни данни на собственика на Европейски бизнес портфейл, електронни удостоверения за атрибути, дневници за комуникация и записи за взаимодействие, в структуриран, широко използван и машинночетим формат, по искане на собственика или в случай на прекратяване на услугата или отмяна на уведомлението на доставчика на Европейския бизнес портфейл;

- достъп до дневник на всички транзакции;

- достъп до общо табло за достъп, съхранение и проверка на комуникациите, обменени чрез квалифицираната услуга за електронна препоръчана доставка, посочена в точка.

Доставчиците на Европейски бизнес портфейли могат да предлагат допълнителни функционалности извън изброените, при условие че тези функционалности не пречат или не компрометират поверителността, наличността или целостта на минималните основни функционалности, както и надеждността и оперативната съвместимост на Европейските бизнес портфейли, които те предоставят. Те също така трябва да осигурят предоставянето на квалифицираната услуга за електронна препоръчана поща, като самостоятелна услуга на потребителите на Европейски цифрови портфейли за идентичност. За да внедряват функционалностите, доставчиците на европейски бизнес портфейли, следва да спазват изисквания, които са разписани изрично от ЕК в приложение. Европейската Комисия чрез актове за изпълнение, установява списък с референтни стандарти, спецификации и процедури за основните функционалности на европейските бизнес портфейли.

Комисията изготвя и поддържа на уебсайта си, в машинночетим формат, **списък с доставчиците на европейски бизнес портфейли**. Те следва да отговарят на определени изисквания и задължения, като да са установени в ЕС, да имат основно място на стопанска дейност и основни операции в ЕС и да не представляват риск за сигурността му, като не трябва да бъдат под контрол от трета държава или от субект от трета държава. Също така е необходимо да спазват изискванията за киберсигурност в Съюза, като отговарят на съответните стандарти и изисквания за сигурност. Доставчиците на европейски бизнес портфейли трябва отговарят на изисквания към доставчиците на *неквалифицирани* удостоверителни услуги по Регламент 910/2014 г., като това задължение не се прилага за доставчици на европейски бизнес портфейли, които са квалифицирани доставчици на удостоверителни услуги.

Доставчиците на **данни за идентификация н**а собственика на Европейски бизнес портфейл издават данни за идентификация на собственика на Европейски бизнес портфейл. Когато собствениците на Европейски бизнес портфейл са субекти на ЕС, Комисията издава данни за идентификация на собственика на Европейски бизнес портфейл на тези субекти на Съюза. Държавите членки уведомяват Комисията за съответните автентични източници за проверка на необходимите атрибути за издаване на данните за идентификация на собственика на Европейски бизнес портфейл. Въз основа на информацията, Европейската Комисия предоставя на уебсайта си, в машинночетим формат, списък на съответните автентични източници. Данните за идентификация на собственика на Европейски бизнес портфейл се издават във формат, съответстващ на един от стандартите, изброени в приложение II към Регламент за изпълнение (ЕС) 2024/2979 на Комисията, и като:

- квалифицирани електронни удостоверения на атрибути, когато са предоставени от квалифицирани доставчици на доверителни услуги;

- електронни удостоверения за атрибути, издадени от или от името на орган от публичния сектор, отговорен за автентичен източник, когато са предоставени от орган от публичния сектор, отговорен за това;

- електронни удостоверения за атрибути, когато са предоставени от Комисията.

Данните за идентификация на собственика на Европейския бизнес портфейл, издадени от Комисията, имат същата правна сила като квалифицираните електронни удостоверения за атрибути и удостоверенията за атрибути, издадени от или от името на

орган от публичния сектор, отговорен за автентичен източник. Данните за идентификация на собственика на Европейския бизнес портфейл съдържат най-малко следните атрибути:

- официалното наименование на икономическия субект или органа от публичния сектор, както е записано в съответния регистър или официален запис;

- съответния уникален идентификатор;

Европейската Комисия създава и поддържа схема за удостоверяване на данните за идентификация на собственика на Европейския бизнес портфейл. Тази схема е включена в каталога на схемите за удостоверяване на атрибути. Комисията може, чрез актове за изпълнение, да определи изисквания за идентификационните данни на притежателите на европейски бизнес портфейл, включително процедури, по които държавите членки да я уведомяват за съответните автентични източници.

Всеки икономически субект и публичен орган ще има присвоен **уникален идентификатор**. Когато на икономически субект или орган от публичния сектор не е присвоен европейски уникален идентификатор, се създава уникален такъв. Ако органът от публичния сектор е субект на ЕС, ЕК създава и присвоява уникален идентификатор на този субект, като тя чрез свои актове за изпълнение, установява спецификации, изисквания и процедури, свързани с уникалния идентификатор, включително мерки, гарантиращи, че на собствениците на европейски бизнес портфейл не се присвоява повече от един уникален идентификатор.

ЕК ще създава, управлява и поддържа **Европейски дигитален указател**, който ще служи като надежден източник на информация за притежателите на Европейски бизнес портфейли и ще бъде под формата на уеб приложение, състоящо се от два интерфейса:

- машинночетим интерфейс, достъпен чрез API за автоматизирана комуникация между системи;

- сигурна, уеб-базирана платформа, която осигурява достъп на удостоверени и оторизирани потребители и системен онлайн портал за потребители на Европейски бизнес портфейли.

За целите на поддържането на Европейския дигитален указател, доставчиците на Европейски бизнес портфейли, след предоставянето на Европейски бизнес портфейл, предоставят на Комисията категориите информация, като тя ще гарантира, че съответната информация е включена в Европейския дигитален указател. ЕК ще предоставя Европейския

дигитален указател само на притежателите на Европейски бизнес портфейли и техните упълномощени представители, както и на доставчиците на Европейски бизнес портфейли. Всяка промяна или отмяна, отнасяща се до информацията, ще следва да се съобщава без ненужно забавяне и във всички случаи в рамките на един работен ден от доставчиците на директно на Комисията с цел поддържане на Европейския цифров указател.

Субектите, които възнамеряват да предоставят европейски бизнес портфейли, **уведомяват (извършват нотификация)** компетентния надзорен орган за това свое намерение, като представят и необходимата информация, посочена по-горе. Уведомлението включва следната информация:

- юридическото наименование на субекта, всички използвани търговски наименования, URL адрес на уебсайта, имейл адрес за контакт, телефонен номер и физически адрес;

- регистрационния номер на субекта, издаден от национален регистър, когато има такъв;

- описание на това как основните функционалности, ще бъдат предлагани от европейските бизнес портфейли, които субектът възнамерява да предоставя;

- описание на всички допълнителни функционалности, поддържани от европейските бизнес портфейли, които субектът възнамерява да предоставя;

- декларация за съответствие с изискванията на регламента относно бизнес портфейла.

Квалифицираните доставчици на доверителни услуги не подлежат на процедурата за преглед и проверка.

След получаване на уведомление, надзорният орган разполага с 30 дни, за да прегледа предоставената информация. Когато надзорният орган прецени, че информацията е пълна и съответства на изискванията във връзка с функционалностите, той информира ЕК в рамките на два работни дни с оглед добавянето на този доставчик към списъка. Когато обаче информацията не е пълна или описанието не съответства на изискванията, определени в член 5(1) от проекторегламента, той изисква допълнителна информация или обяснения от уведомяващото лице и определя разумен срок за отговор, не по-дълъг от 15 календарни дни. Ако след това надзорният орган заключи, че информацията вече е пълна и описанието, съответства на изискванията, той информира ЕК в рамките на два работни дни с цел

добавяне на този доставчик към списъка. Ако не е получен отговор или пак е непълен, надзорният орган информира уведомяващото лице, че то няма да бъде добавено към списъка. Когато надзорният орган не е предоставил на уведомяващото лице съществен отговор относно резултата в рамките на 30 календарни дни от получаване на уведомлението, информацията се счита за пълна и този доставчик следва да се добави към списъка. Вътрешното законодателство следва да предвиди, че уведомяващите лица трябва да имат гарантирана ефективна съдебна защита срещу решение на надзорния орган, без да се засягат други административни или извънсъдебни средства за защита, в случаите, когато надзорният орган откаже да ги включи в списъка като доставчик на европейски бизнес портфейли или не вземе решение в разумен срок.

Въз основа на получената информация, ЕК създава и поддържа на уебсайта си, в машинночетим формат, **списък на доставчиците на европейски бизнес портфейли.** Информацията, предоставена от надзорните органи включва следното:

- целта на подаването, която може да бъде една от следните:

– регистрация на нотифициран доставчик на европейски бизнес портфейли, който преди това не е бил включен в списъка;

– промяна в предишно подадена информация относно доставчици на европейски бизнес портфейли, които понастоящем са включени в списъка;

– искане за премахване на доставчик на европейски бизнес портфейли от списъка,;

- име и, когато е приложимо, търговско наименование на доставчика на европейски бизнес портфейли;

- държавата членка, в която е основното място на установяване на доставчика на европейски бизнес портфейли;

- името на компетентния надзорен орган;

- указание дали доставчикът на европейски бизнес портфейли е квалифициран доставчик на доверителни услуги.

Надзорът върху рамката на европейски портфейли за цифрова самоличност съгласно Регламент 910/2014 г. се осъществява от определен орган във всяка държава членка. Те имат определени правомощия по чл. 46а от Регламент 910/2014 г., но основно следва да упражняват надзор върху доставчиците на европейски портфейли за цифрова самоличност и да гарантират чрез предварителни и последващи надзорни дейности, че тези доставчици и

европейските портфейли за цифрова самоличност отговарят на изискванията по регламент, както и да предприемат действия, ако е необходимо, по отношение на доставчиците на европейски портфейли за цифрова самоличност при нарушение на регламента.

Отделно от това, във всяка държава членка именно тези надзорните органи, определени съгласно член 46а от Регламент (ЕС) № 910/2014, ще са и надзорни органи за целите на регламента за европейския цифров бизнес портфейл. Когато субект от ЕС е доставчик на европейски бизнес портфейли (публични организации), ЕК ще е негов надзорен орган.

До 24 месеца след влизането в сила на регламент за европейски портфейли за цифрова самоличност, органите от публичния сектор трябва да осигурят възможност на икономическите субекти да предприемат действия, като използват основните функционалности на европейските бизнес портфейли:

- идентифициране и удостоверяване на автентичността;
- подписване или подпечатване;
- подаване на документи;
- изпращане или получаване на уведомления.

За целите по-горе органите от публичния сектор следва да разполагат с европейски бизнес портфейли, включително квалифицираната услуга за електронна препоръчана поща/доставка. 36 месеца след влизането в сила на настоящия регламент, органите от публичния сектор могат да изберат да не предлагат услугата за квалифицирана електронна препоръчана поща/доставка и вместо това да подкрепят други съществуващи алтернативни решения, които позволяват на икономическите субекти да предприемат действията по регламента, при условие, че тези решения:

- отговарят на изискванията, приложими за услугите за квалифицирана електронна препоръчана поща/ доставка, посочени в Регламент (ЕС) № 910/2014;

- предлагат портал, който позволява на притежателите на европейски бизнес портфейли да подават документи и да изпращат и получават уведомления, използвайки услугата за квалифицирана електронна препоръчана доставка.

Използвана литература:

1. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-establishment-european-business-wallets.

2. https://eudi.dev/latest/architecture-and-reference-framework-main/#2-eudi-wallet-functionalities?utm_source=businesswallet.eu.

ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕС В ПРАКТИКАТА НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН И ВЛИЗАНЕТО В СИЛА НА ХОПЕС

Докторант Явор Симов, Катедра „Международно право и международни отношения“, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград

Резюме: *Статията анализира развитието на гражданството на Европейския съюз в практиката на Съда на Европейския съюз след влизането в сила на Договора от Лисабон и утвърждаването на Хартата на основните права на Европейския съюз като юридически обвързващ акт. Специално внимание е отделено на ключови решения като Ruiz Zambrano, McCarthy, Dereci, Ymeraga, Alokpa и Sayn-Wittgenstein, чрез които Съдът формулира доктрината за „ядрото“ на правата, произтичащи от гражданството на ЕС. В заключение се подчертава ключовата роля на националните съдилища за установяване на връзката с правото на ЕС и за гарантиране на реалната защита на гражданството чрез прилагането на Хартата.*
Ключови думи: *гражданство на ЕС, Харта на основните права на Европейския съюз, Съд на Европейския съюз.*

EU CITIZENSHIP IN THE CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE TREATY OF LISBON AND THE ENTRY INTO FORCE OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Yavor Simov, PhD Student, Department of International Law and International Relations, Faculty of Law and History, South-West University "Neofit Rilski" – Blagoevgrad

Abstract: *The article examines the development of European Union citizenship in the case-law of the Court of Justice of the European Union following the entry into force of the Lisbon Treaty and the binding legal status of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Particular attention is given to the landmark judgments of Ruiz Zambrano, McCarthy, Dereci, Ymeraga, Alokpa, and Sayn-Wittgenstein, in which the Court has articulated the notion of "substance" or "core" of EU citizenship. Conclusively, the article reiterates the importance of national courts' duty in identifying the elements of relevance of EU law, safeguarding the substance of EU citizenship, and ensuring effective application of the Charter within the national legal orders.*
Keywords: *EU citizenship, The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Court of Justice of the European Union.*

След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. и утвърждаването на Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) като обвързващ правен акт, гражданството на Европейския съюз придоби ново значение и съдържание, отразяващи по-ясно и конкретно защитата на индивидуалните права на всеки

европейски гражданин. В този контекст, практиката на Съда на Европейския съюз отразява процес на надграждане и конкретизиране на доктрината за гражданството като централна фигура на европейската интеграция, чиято роля надхвърля формалното членство и се превръща в основа за упражняване на права и защита на основни свободи. Водещи решения като тези по делата *Ruiz Zambrano, McCarthy, Dereci* и *Sayn-Wittgenstein* илюстрират по убедителен начин как правната рамка на ЕС се адаптира и разширява, осигурявайки по-задълбочена защита на правата, присъщи на гражданството, в духа на Хартата на основните права, чието значение е неотделимо от принципа за зачитане на човешкото достойнство, правото на свобода и равенство. Особено показателно е решението по делото *Ruiz Zambrano*, в което Съдът на ЕС за първи път дефинира „ядрото“ на гражданството на ЕС като правна конструкция, която не може да бъде лишен от своя ефективен смисъл чрез национални мерки, които пречат на реалното упражняване на правата, произтичащи от гражданството. Това становище преодолява класическите ограничения на националното законодателство и дава приоритет на защитата на индивидуалните права в контекста на европейското гражданство.

Следващото важно дело, *McCarthy*[1], е илюстрация на развитието на правото на свободно движение и пребиваване, залегнало в член 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), като основополагащо право на гражданите на ЕС. Тук Съдът потвърждава, че всяка държава членка трябва да гарантира правото на свободно движение на гражданите на ЕС и техните семейства без непропорционални ограничения, като същевременно приема, че националните мерки за ограничаване на пребиваване или изключване следва да се обосноват с ясни законови основания и да съответстват на принципа на пропорционалност. Това решение поставя акцент върху баланса между националния суверенитет и правата, произтичащи от гражданството, като същевременно признава необходимостта от ефективна защита срещу произволни или дискриминационни действия на националните власти, които биха могли да накърнят същността на тези права.

Подобна линия на тълкуване следва и в делото *Dereci*[2], заедно със свързаните с него дела *Ymeraga*[3] и *Alokpa*[4], където Съдът се занимава с въпроса за законните основания и

[1] Дело C-434/09, Решение от 5 май 2011 г. ECLI:EU:C:2011:277.
[2] Дело C-256/11, Решение от 15 ноември 2011 г. ECLI:EU:C:2011:734.
[3] Дело C-87/12, Решение от 8 май 2013 г. ECLI:EU:C:2013:291.
[4] Дело C-86/12, Решение от 21 март 2103 г. ECLI:EU:C:2013:197.

правната рамка, в която държавите членки могат да откажат или прекратят право на пребиваване на граждани на трети страни, които са семейства на граждани на ЕС. В този контекст се поставя акцент върху правото на семеен живот, защитено от Хартата, и върху необходимостта националните мерки да не водят до непропорционални ограничения на правата на гражданите на ЕС, произтичащи от техния статут. Съдът категорично заявява, че националните власти трябва да уважават не само буквата, но и духа на европейското право, като не могат да ограничават или отхвърлят тези права по начин, който обезсмисля самото гражданство и неговата защита. Това решение затвърждава ролята на Хартата като универсален стандарт, осигуряващ защита на основните права във всички сфери на действие на Съюза и неговите държави членки.

Решението по делото *Sayn-Wittgenstein*[5] допълва картината, като разглежда специализирани аспекти на семейното право и признаването на правата на гражданите в контекста на свободното движение и защита на личния живот. Съдът подчертава, че държавите членки следва да спазват принципите на пропорционалност и недискриминация, като въпросът за ограничаване на правата трябва да бъде преценяван с оглед на по-широката рамка на защитата, гарантирана от Договора и Хартата.

Всички тези дела и принципи създават солидна основа за разбирането на гражданството на ЕС не като формален статут, а като реална и динамична правна категория, която интегрира основни права и свободи, надгражда националните граници и служи като стожер на европейската правова общност. В тази връзка Хартата на основните права придобива ключова роля, като предоставя нормативна рамка, гарантираща неделимостта и ефективността на правата, свързани с гражданството. В същото време, задължението на националните съдилища да установяват и аргументират наличието на връзка между съответния казус и правото на ЕС, както бе подчертано в практиката на Съда, е от изключителна важност за правилното функциониране на правовата система на Съюза и за ефективното упражняване на гражданските права. Именно чрез това съгласувано взаимодействие между националните и съюзните юрисдикции гражданството на ЕС намира своето пълно правно изражение. Необходимо е да се отбележи, че от една страна, практиката на Съда подчертава принципната свобода на държавите членки да регулират въпросите на гражданството, но от друга, категорично ограничава тази свобода, когато

[5] Дело C-208/09, Решение от 22 декември 2010 г. ECLI:EU:C:2010:806.

националните мерки биха лишили гражданите на ЕС от ефективното упражняване на техните основни права. Тази двупосочна динамика гарантира баланса между националния суверенитет и интеграционната цел на Съюза, в който гражданството се превръща в инструмент за защита на личното достойнство, свобода и равноправие, утвърдени и подсилени с правната тежест на Хартата. Вследствие на влизането в сила на Договора от Лисабон и утвърждаването на Хартата на основните права в Европейския съюз като юридически обвързващ инструмент, правната конструкция на гражданството на ЕС преживява качествено преобразуване. Този процес може да се разглежда като нов етап в развитието на европейското право, при който гражданството на ЕС не просто придобива символично значение, а се превръща в активен източник на права и задължения с пряко приложимо въздействие в националните правни системи. Гражданството на ЕС не е само статут, а пълноправен носител на конституционна идентичност, отразяваща фундаменталните принципи на Съюза и гарантираща защита на човешките права. Тази теза се потвърждава не само в теоретичен, но и в съдебен аспект чрез поредица от прецеденти на Съда на ЕС, които по безкомпромисен начин очертават съдържанието и обхвата на правата, произтичащи от гражданството на ЕС.

Както бе споменато, първият ясен пробив в разбирането за „пасивното гражданство“, при което гражданинът не се е възползвал от правото си на свободно движение, но въпреки това е защитен от правото на ЕС е направен от Съда на ЕС по делото *Ruiz Zambrano*. Както отбелязва проф. Кун Ленартс, в статията си, озаглавена *“Civis europaeus sum: from the cross-border link to the substance of EU citizenship”*[6], това дело установява нова логика в тълкуването на член 20 ДФЕС, а именно че „положението на гражданите на ЕС изисква ефективна защита дори когато няма класически трансграничен елемент[7]“. В този смисъл делото *Ruiz Zambrano* маркира възхода на една материална концепция за гражданството, при която акцентът се измества от формалното наличие на движение между държави членки към същностното съдържание на правата на гражданина – в контекста на семеен живот, човешко достойнство, ефективно участие в социалния и икономическия живот на Общността. Така също се разгръща концепцията за „ядро на правата на гражданството“ –

[6] „Аз съм европейски гражданин: от трансграничната връзка до същността на гражданството на ЕС“ (преводът е на автора).

[7] Lenaerts, K. (2012). The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of justice. ERA Forum, 13(4), 569–583.

онези основни елементи на правния статус, които правото на Съюза не допуска да бъдат застрашени или унищожени чрез действия на държавите членки.

Особено важно в делото *Ruiz Zambrano* е и присъствието на Хартата на основните права в ЕС – макар Съдът да не я цитира изрично в самото решение, правозащитната логика на заключението му е тясно свързана с нейните принципи. Член 7 (уважение към личния и семеен живот), член 24 (права на детето) и член 45 (свобода на движение и пребиваване) са сред разпоредбите, на които макар да липсва директно позоваване, стоят в основата на разсъжденията. В по-късни дела, като *Alokpa* или *Ymeraga*, ХОПЕС ще бъде вече експлицитно инкорпорирана в аргументацията, но именно в *Ruiz Zambrano* се поставя началото на това развитие.

Разглеждането на делото *McCarthy* (C-434/09) надгражда тази доктрина, като конкретизира връзката между свободата на движение, член 21 от ДФЕС и правото на семейство. В този случай Съдът приема, че състоянието на гражданство и статутът на семейство, съставено от гражданин на ЕС и негражданин, подлежат на преценка с оглед на принципите на пропорционалност и недискриминация. Съдът изрично посочва, че отказът на пребиваване или на достъп до пазара на труда на семейства на граждани на ЕС, ако не е обоснован със сериозни основания, представлява незаконно ограничаване на правата по чл. 21[8]. Тук вече не става дума единствено за правото на пребиваване, а и за правото на участие в икономическия живот на Съюза, което Хартата гарантира чрез чл. 15 и 27, свързани с свободата на труд и социална защита. Това показва как гражданството на ЕС започва да обхваща не само формалното право на пребиваване, но и цялостната интеграция на индивида в обществените и икономическите структури на съюзното пространство. Решението в делото *McCarthy* (C-434/09), постановено малко след *Ruiz Zambrano*, изглежда на пръв поглед като отстъпление от революционната динамика, която Съдът на ЕС задава в предходния казус. Самият случай касае британска гражданка, която е родена и живее цял живот в Обединеното кралство и никога не е упражнявала правото си на свободно движение. Тя притежава и ирландско гражданство, поради което се позовава на правото си на свободно движение в качеството си на гражданин на ЕС и иска пребиваване за съпруга си – ямаец, с когото живее в Обединеното кралство. Британските власти отказват на McCarthy такова право, изтъквайки, че като британска гражданка, пребиваваща в

[8] Дело C-434/09 McCarthy – параграфи 42-44.

собствената си държава, тя не може да се ползва от правата по чл. 21 ДФЕС. Съдът на ЕС приема, че разпоредбите относно свободното движение не са приложими в случая, тъй като няма трансграничен елемент, а самото притежаване на гражданство на друга държава членка не е достатъчно за ангажиране на правото на ЕС. Отделно от това, Съдът подчертава, че макар лицето да притежава и ирландско гражданство, то не е упражнило правата си като гражданин на ЕС и не се намира в ситуация, в която национална мярка би довела до „реално лишаване от ефективното съдържание“ на гражданството. Параграф 49 от решението е особено показателен: „фактът, че г-жа McCarthy се ползва от гражданство на Съюза поради това, че притежава ирландско гражданство, не означава сам по себе си, че правото на Съюза е приложимо към положението ѝ“. С други думи, тук Съдът въвежда една по-рестриктивна логика, според която гражданството на ЕС не е достатъчно за ангажиране на правото на Съюза, когато липсва какъвто и да е трансграничен елемент или опасност от лишаване от същинските права на гражданина.

Този извод сякаш стои в напрежение спрямо *Ruiz Zambrano*, но всъщност очертава важна граница: за да бъде приложим чл. 20 ДФЕС самостоятелно, трябва да съществува не просто формално гражданство, а реална опасност от това, че действията на националните власти ще „анулират“ ефективното упражняване на статута на гражданин на ЕС. Това интерпретационно уточнение ще бъде доразвито в *Dereci*, където Съдът вече включва в анализа и Хартата на основните права на ЕС. В своята поредица от решения по делата *Dereci* (C-256/11), *Ymeraga* и *Alokpa* Съдът изяснява също така ограниченията, които държавите членки могат да налагат върху пребиваването на граждани на трети държави, които са членове на семейства на граждани на ЕС. Тези решения поставят акцент върху необходимостта от балансиране между суверенитета на държавите членки и правото на семеен живот, гарантирано от член 7 от ХОПЕС. Съдът е категоричен, че националните мерки за отказ на пребиваване не бива да лишават гражданите на ЕС от реалната възможност да упражняват своите права, като в същото време тези мерки трябва да бъдат пропорционални и в съответствие с правото на Съюза (*Dereci*, параграфи 49-51). Този подход показва, че в епохата след Лисабон, гражданството на ЕС се възприема като динамичен институт, който надхвърля формалните рамки и осигурява на гражданите комплексна защита срещу национални политики, които биха им попречили да се възползват пълноценно от своите права.

Именно в делото *Dereci* (C-256/11) Съдът е призован да се произнесе по казус, който съдържа и измерения, свързани с правата на човека, и въпроси относно обхвата на прилагане на правото на ЕС. Делото обединява няколко спора в Австрия, при които граждани на трети страни – съпрузи и родители на граждани на ЕС – получават отказ за пребиваване, въпреки че пребиват заедно с австрийските си семейства. Националните органи аргументират, че като австрийски граждани, които не са упражнили правото си на свободно движение, техните роднини не могат да се ползват от пребиваване по правото на ЕС.

Решението по делото *Sayn-Wittgenstein* (C-208/09) допринася за разширяване на разбирането за гражданството и неговото прилагане в областта на семейното и наследственото право. В това дело Съдът потвърждава, че националните съдилища трябва да се съобразяват с правото на ЕС и с Хартата при вземането на решения, които могат да ограничат правата на гражданите на ЕС. Изтъква се необходимостта от съблюдаване на принципа на пропорционалност и зачитане на личния живот и семейните отношения, което е фундаментално за защитата на достойнството и свободата на личността[9]. Този прецедент подчертава взаимовръзката между гражданството на ЕС и по-широката система от основни права, които съставляват ядрото на европейската правна култура.

Делото *Sayn-Wittgenstein* (C-208/09) повдига още една важна колизия – националната идентичност на държавата и ценностите, уредени в чл. 4, пар. 2 ДФЕС, спрямо свободите на гражданите на ЕС. Съдът признава австрийската конституционна идентичност, че благородническа титла, вписана в името, нарушава принципа на равенство, и следва да се търси разумен баланс. *Sayn-Wittgenstein* показва, че гражданството на ЕС не отменя националните съществени функции и принципи, когато те са основани, пропорционални и не нарушават същественото ядро на правата – комбинация от чл. 21 ДФЕС, чл. 4 ДФЕС и чл. 51 ХОПЕС.

Когато интерпретираме тази линия, виждаме че „ядрото на правата на гражданството“ е свързано не само с възможността за използване на права, но и с човешки ценности – семеен живот, недискриминация, труд и социална интеграция – гарантирани чрез Хартата, но винаги в контекста на общото право на ЕС. Тази доктрина има непосредствени отражения в националните правни системи: съдии са призовани служебно

[9] Дело C-208/09 Sayn-Wittgenstein, параграфи 42-45.

да установяват наличието на връзка с правото на Съюза, да анализират дали национална мярка би лишила гражданина от „съществено съдържание“ на гражданството, и ако е необходимо — да отправят преюдициално запитване. Ако националният акт противоречи на тази доктрина, Съдът следва да го остави неприложен, като гарантира зачитане на ХОПЕС (чл. 7, 21, 24 и др.). Следващият слой в анализа е теоретичният дебат за *обратна дискриминация* — тежко присъстващ в казуси като *Sayn-Wittgenstein*, при който граждани на ЕС, които не са използвали правото си на движение, могат да се окажат обект на дискриминационни усилия при упражняване на гражданските си права. Това дело дава основание на следващи съдебни практики да разграничат между легитимна защита на националната идентичност (член 4, пар. 2 от ДЕС) и недопустимо ограничаване на основни свободи, регламентирани от членове 21 ДФЕС и 7 ХОПЕС. Ключов теоретичен принос идва от проф. А. Семов, който интерпретира съдебната практика като опит за изграждане на баланс между право на гражданството и правов ограничителен ред — ясно артикулиран през чл. 51, § 1 от Хартата, според който приложението ѝ е обвързано с прилагането на правото на ЕС. Това означава, че национален съд трябва да оперира с аналитичен метод, в който първо удостоверява връзката с правото на Съюза, след това идентифицира потенциална заплаха за „ядрото“ на гражданството и едва след това минава към тълкуването на съответните разпоредби — всичко в духа, определен от Семов[10].

След *Zambrano, McCarthy* и *Dereci*, едва ли може да се разбере развитието на доктрината за гражданството на ЕС без ясно разграничаване между правата, които са част от „ядрото“, и тези, които остават извън него, ако липсва трансграничен елемент или реална заплаха за деактивация на статута. Именно това разграничение намира най-честия си израз в анализа на проф. Семов, който подчертава: „Съдът не допуска автоматично упражняване на правата по гражданството — необходимо е да се установи, че националната мярка би нарушила реалната ефективност на този статус[11]“. Нещо повече, той аргументира, че Хартата на правата („не просто декларативен акт“, както той подчертава) създава „юридически стожер, който защитава ядро от индивидуални права, независимо дали

[10] Семов, А. Особености и правна уредба на правния режим на основните права в ЕС. Правата на човека в Учредителните договори и Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС). Предистория на ангажирането на ЕО/ЕС с основните права и в частност с ЕКПЧ – логика на практиката на Съда на ЕО/ЕС. Решения на Германския КС *Solange I* и *II*. Решения на СЕО по делата *Stauder, Nold, Internationale Handelgeselschaft, Rutili, Hauer, Wachauf* и *ERT. Модул I, Лекции ,* 2022.
[11] *Ibid.*

транзитно преминават през области, обхванати от законодателството на ЕС[12]“. Това подкрепя виждането, че ХОПЕС действа не като абстрактен морален кодекс, а като четвъртият стълб на европейското право.

В *Ymeraga* и *Alokpa*, защитавайки права на родителите на малолетни граждани на ЕС, Съдът на ЕС заявява, че „ако националното изпълнение доведе до обезсилване на гражданството на ЕС на малолетното дете – с фактическата му принуда да напусне Съюза – това нарушава член 20 ДФЕС и следователно води до нарушаване на права, защитени и от Хартата (чл. 7, и 24)“[13].

Така доктрината ясно дефинира логическата връзка между гражданството и основните права — връзка, която трябва да бъде формулирана и мотивирана с изрична теза при всяко национално съдебно решение, особено когато има риск от отпадане или ограничение на граждански права.

В *Sayn-Wittgenstein* СЕС формулира и задължението на националното съдопроизводство за пропорционалност: ограниченията върху свободата на движение (чл. 21 ДФЕС) трябва да са съпоставими спрямо чл. 4, пар. 2 ДЕС (зачитане на националната конституционна идентичност). В параграф 44 от своето решение Съдът подчертава: „Балансът между правото на гражданите на ЕС и националното уважение към основите на правовите традиции не може да накърнява ядрото на правата, произтичащи от гражданството“[14].

Това е отражение и на член 51 ХОПЕС — с ясното разграничение, че Хартата се прилага само ако е налице приложимост на правото на Съюза — и служи като връхна рамка за целокупната линия на защита, издигаща гражданството над националните правни бариери при правилно установена връзка с правото на ЕС.

Практическите последици се състоят във факта, че националните съдии са призовани да служебно установят наличието на връзка с правото на ЕС, преди да се заемат с въпроси по прилагане на права, свързани с гражданството. Проф. Семов визира като еталонна практика по българските дела, че „без ясно мотивиране за наличието на елемент на връзка, те следва да откажат преюдициално запитване – както и СЕС го прави[15]“. Това препраща

[12] *Ibid*.
[13] Дело C-87/12 Ymeraga, параграф 48; дело C-86/12 Alokpa, параграф 35.
[14] *Ibid.*
[15] *Ibid.*

към вътрешнобългарската практика по въпроса за преюдициалното производство, по която Съдът на ЕС изрично настоява за *servizio di collegamento* — ясно и мотивирано очертание на връзка, приложение и последици. Националното отражение на тези процеси е не по-малко значимо от интернационалното развитие. Българските съдилища (например по дела за право на пребиваване на чужденци, членове на семейството на граждани на ЕС) вече са призовани да прилагат доктрината на Съда на ЕС, но при липса на ясно формулирани критерии (включително опасността от лишаване, баланс между конкуриращи се права и съдържание на гражданството), много от реалните дела остават в сивата зона между национално и европейско право. Тук А. Семов препоръчва преюдициални въпроси, които да включват не само искане за тълкуване, но и експлицитно изложение защо е налице връзка и риск за гражданството — иначе Съдът ще отхвърли подобно запитване като недопустимо. Неведнъж Съдът подчертава, че гражданството на ЕС понякога изисква защита в ситуации, които не са засегнати от традиционното движение или от общностна регламентация — напр. право на труд, обединяване на семейства, социална интеграция. Без значение дали директно се повдига въпрос за „прилагане на гражданството“, националният съд е призован служебно да оцени риска от лишаване на ефективното право: преценка, която лежи в основата на добрата съдебна практика в статута на гражданина и приложимостта на Хартата.

Поредицата от дела - *Zambrano* през *McCarthy* към *Dereci*, *Ymeraga* и *Alokpa* — изгражда права и ограничения, които Съдът синергично интегрира с Хартата, като създава работещ механизъм за защита на основни права за гражданите на ЕС. В този смисъл, гражданството става не просто статут, а активен инструмент за защита, а националните съдилища — съдии, призвани да пазят този инструмент, като стриктно прилагат принципите, установени от СЕС, и увенчани нормативно с ХОПЕС.

Продължавайки от изведената основа, следва да се задълбочим в анализа на динамиката между гражданството на ЕС и Хартата на основните права, като подчертаем ключовите моменти в съдебната практика и тяхното отражение в националните системи, по-конкретно във връзка с преценката на съдилищата за реалната връзка с правото на ЕС, която в крайна сметка предопределя приложимостта на ХОПЕС. Анализът разкрива, че прецедентите след Договора от Лисабон са повече от синтетични правни актове — те

представляват динамично изграждане на „ядрото на гражданството“ като гаранция за индивидуалната правна сигурност и социална интеграция. Разгърнатият анализ, очертан до момента, създава здрава основа за интегриране на важен теоретичен пласт — дилемата между *автономия* и *ограничения* в гражданството на ЕС — и на нейното отражение чрез поредица прецедентни решения. Освен това, става възможно да бъде поставен специален акцент върху връзката между гражданството и съдебното разбиране за *социална и икономическа интеграция*, които се открояват във *McCarthy* и *Dereci*, но остават до момента в аналитичната сянка на показателите за „ядрото на гражданството“. Този пласт изисква анализ на концепцията за *актуална принадлежност* към Съюза — не само формално, но и материално, включително достъпа до пазара на труда, семейната интеграция, социалните права.

Вследствие на *McCarthy*, става въпрос не просто за „движение“, а за *социална и семейна ангажираност*, която Съдът приема като част от минималното ядро на гражданството, когато е налице риск неговото ефективно упражняване да бъде накърнено. Именно тук, в делото *Dereci*, следва кодифицираната позиция, че всяка национална мярка, която пречи на семейна единица (с родител и дете гражданин на ЕС) да остане заедно, може да наруши устойчивостта на това ядро — и може да служи като законово основание за прилагане на чл. 20 ДФЕС и съответните разпоредби на Хартата. Съдът изрично заявява, че във вътрешни ситуации без трансграничен елемент, може да се говори за прилагане на Съюзното право, ако е налице *реална и неизбежна последица от загуба на статут*, а не просто приятен или традиционен детайл на социалната среда.

Съдът на ЕС се основава на принципите, заложени в *Ruiz Zambrano*, но поставя нов акцент: необходимо е да се установи, че отказът за пребиваване би довел до фактическа необходимост гражданинът на ЕС да напусне територията на Съюза. В параграф 66 от решението си Съдът изрично посочва: „фактът, че член от семейството на гражданин на Съюза е от трета страна и не може да получи разрешение за пребиваване в дадена държава членка, не е достатъчен сам по себе си, за да се приеме, че гражданинът на Съюза ще бъде принуден да напусне територията на Съюза“. Това становище обогатява, но и ограничава обхвата на *Zambrano*: не всяка трудност, породена от национална мярка, е достатъчна, за да се приложи правото на Съюза; необходимо е потенциално изключване от правния и териториален обхват на ЕС. В същото време, Съдът въвежда и ясна методологическа рамка

относно прилагането на Хартата. Съгласно чл. 51, пар. 1 от ХОПЕС, разпоредбите ѝ се прилагат за държавите членки само когато прилагат правото на Съюза. Следователно, ако националната мярка не попада в обхвата на правото на ЕС, Хартата не е приложима. Това подчертава още веднъж нуждата от ясно установяване на връзка между спора и нормите на Съюза, за да може Съдът да приложи не само правото на ЕС, но и гаранциите на основните права. Тази линия се запазва и в следващите решения – *Ymeraga, Alokpa, Rendón Marín*[16], *Chavez-Vilchez*[17], които внасят допълнителни критерии, като интензитет на зависимост между дете – гражданин на ЕС – и родител, необходимост от интеграция, най-добър интерес на детето, и т.н. В тях Хартата започва да се прилага по-често – напр. чл. 7 относно правото на семеен живот и чл. 24 относно закрилата на детето – но винаги в рамките на ограничението, наложено от чл. 51 ХОПЕС.

Тук се появява и съществено теоретично напрежение – между необходимостта за защита на основните права и ограничителния прочит на приложното поле на правото на ЕС. Някои автори, като Daniel Thym, изтъкват, че тази доктрина е прекалено рестриктивна и създава правна празнина, в която лицата са лишени от правата си в ситуации, близки до тези, които попадат в приложното поле на Съюза[18]. Хартата не бива да се третира като инструмент, приложим само при трансгранични случаи, тъй като нарушава самото разбиране за универсалност на основните права. Независимо от това, настоящата съдебна практика чертае все по-ясно очертанията на така нареченото „ядро на правата на гражданството“ – материален обхват, който включва правото на оставане в Съюза, семейния и личен живот, правото на защита срещу произволна експулсация, както и правото на достъп до икономическа и социална среда, които оформят същината на гражданския статус. Не може да бъде пренебрегнат и фактът, че Хартата на основните права действа като юридически инструмент за усилване на доктрината за гражданството, осигурявайки нормативна рамка за гарантиране на човешките права в целия Европейски съюз. Това става особено видно при разпоредбите, гарантиращи правото на равенство и недискриминация (чл. 21 ХОПЕС), правото на защита на личния и семейния живот (чл. 7 ХОПЕС) и правото на свободно движение и пребиваване (чл. 45 и 21 ДФЕС). Този

[16] Дело C-165/14, Решение от 13 септември 2016 г. ECLI:EU:C:2016:675.
[17] Case C-133/15, Решение от 10 май 2017 г ECLI:EU:C:2017:354.
[18] Thym, D. “The elusive limits of EU Citizenship: Dereci and the ‘substance’ of citizenship”, 2012.

нормативен импулс често се дефинира като съществена стъпка към „конституционализация“ на европейското гражданство, която засилва неговата правна тежест и осигурява по-ефективна защита на индивида.

Би могло да се обобщи, че анализът на практиката на Съда след Лисабон демонстрира ясна тенденция за превръщане на гражданството на ЕС от формален статут в конституционна категория, която обединява и защитава основните права на европейските граждани. Този процес се подпомага от Хартата, която функционира не само като кодекс на правата, но и като средство за контрол върху националните закони, които могат да накърнят ядрените права на гражданството. В този контекст, ролята на националните съдилища е от ключово значение, защото те са първата линия на защита на тези права, като същевременно са и съдии на връзката между конкретния казус и правото на ЕС. Те са длъжни да гарантират, че националните мерки не водят до нарушаване на фундаменталните права, залегнали в ХОПЕС и Договорите на ЕС, като при необходимост отправят преюдициални запитвания към Съда на ЕС за тълкуване и приложението на съюзното право. Следва да се посочи, че тълкувателната практика на Съда не само дефинира, но и все повече конкретизира „ядрото на гражданството“ като комплекс от права, без които гражданството би било лишено от реално съдържание. Това ядро включва правото на свободно движение и пребиваване, правото на защита на личния и семеен живот, равенството и недискриминацията, както и достъпа до социални и икономически права, всички гарантирани и усилени от Хартата. Тази доктрина представлява върховна правна гаранция срещу национален произвол, поддържайки конституционната идентичност на ЕС и утвърждавайки европейската правова държава.

Не по-малко значима е ролята на ХОПЕС като интегративен инструмент, който допринася за усилване на защитата на правата, произтичащи от гражданството на ЕС. Хартата функционира като „правен стожер, който допринася за превръщането на гражданството в източник на реални права, а не само формален статут. По този начин ХОПЕС не само подкрепя, но и развива доктрината на Съда, като придава на гражданството конституционен и нормативен статут, който се отразява във всички национални правни системи на държавите членки. Практическото отражение на тази нова доктрина се изразява в задължението на националните съдилища да осъществяват проактивен контрол върху съвместимостта на националните закони и административни актове с правото на ЕС и

ХОПЕС. Това налага не само формален преглед, а задълбочен анализ на фактите и правната рамка, в която те се разглеждат. Националните съдии стават първото звено в системата за защита на гражданството, като тяхната компетентност и отговорност са ключови за осигуряване на реалната приложимост на правата, заложени в европейското законодателство. Тази практика обаче не е без предизвикателства. Остава въпроса доколко националните съдилища разполагат с необходимите ресурси и експертиза, за да изпълнят изцяло своите задължения в тази насока. Необходими са ясни критерии и стандарти, които да подпомогнат националните съдии в тълкувателната им дейност и гарантират единна и последователна практика в целия Съюз. Тази препоръка отразява нуждата от постоянно развитие на съдебната практика и обучение, което да създаде условия за пълноценно прилагане на европейските норми на национално ниво. В националните съдилища задачата е ясна: те трябва активно да участват в разпознаването на случаи, в които правата, произтичащи от гражданството, са застрашени, и да се обръщат към Съда на ЕС с преюдициални въпроси; ролята им е арбитър на връзката с европейското право.

Приложението в българската практика вече отразява това развитие. При дела, включващи граждани на ЕС или членове на техните семейства, националните съдилища са длъжни да извършват стриктен анализ и — при нужда — преюдициално запитване, като формулират факторите, които свидетелстват за връзка с правото на ЕС. Това е стратегия, която защитава правовата държава и европейската конституционална идентичност. Този аналитичен преглед подчертава, че гражданството на ЕС след Лисабон и с Хартата не просто е обогатено концептуално, а и юридически утвърдено като система от реални права, които трябва да функционират ефективно в националните правни системи. Тази трансформация поддържа дълбока кохезия и логическа структура, каквато представи и глава I, и демонстрира как Съдът на ЕС постепенно изгражда доктринална конструкция, съчетаваща правата, свободата и защитата в съюзните граждани чрез устойчивата защита на института гражданство от национални ограничения. Интегрирането на ХОПЕС в съдебната практика след Договора от Лисабон се явява не просто юридически феномен, а съществена промяна в правната култура на националните съдебни системи, която изисква от съдиите да упражняват едновременно дълбока правна експертиза и отговорност към европейските ценности и принципи, залегнали в основата на съюзното право. Само чрез такава отговорна и компетентна съдебна практика гражданството на ЕС може да придобие

своя пълен смисъл и приложимост в реалния живот на европейските граждани. Практиката на националните съдилища след постановяването на решенията на СЕС, свързани с гражданството на ЕС, разкрива сложен баланс между уважението към националния суверенитет и задължението за съобразяване с европейското право, като особено място заема ролята на Хартата на основните права на ЕС. Един от най-ярките примери за прилагането на тази сложна нормативна рамка е съдебната практика в Австрия, където Върховният административен съд в редица дела поставя акцент върху принципа на пропорционалност и защитата на правото на семейния живот в контекста на решението за екстрадиране на чуждестранни граждани. Този подход е пряко инспириран от тълкуването на СЕС в *Ruiz Zambrano*, където се установява, че правото на гражданство на ЕС включва „ядро“ от права, които не могат да бъдат подкопавани от национални мерки, особено когато те засягат възможността на гражданина на ЕС да упражнява свободно правата си в своята държава членка.

В контекста на австрийското право, Съдът отбелязва, че отказът на разрешение за пребиваване на членове на семейството, които не са граждани на ЕС, може да бъде квалифициран като ограничение на „ядрото на гражданството“, ако ефектът е фактическо изгонване на самия гражданин на ЕС от територията на държавата. Това становище е подкрепено и от европейската доктрина, според която всяка национална мярка трябва да се анализира не само по вътрешноправни критерии, но и чрез призмата на ХОПЕС, особено чл. 7, който гарантира правото на зачитане на личния и семейния живот.

Съдебната практика в Германия също демонстрира този интегративен подход, като Федералният административен съд (Bundesverwaltungsgericht) и Федералният конституционен съд (Bundesverfassungsgericht) в някои решения са потвърдили, че изгонването на гражданин на ЕС, което по същество го лишава от възможността да упражнява правата си, гарантирани по силата на гражданството, представлява нарушение на принципа на недопустимост на ограничаването на „ядрото“ на тези права. В своите решения германските съдии често позовават както на правото на ЕС, така и на ХОПЕС като инструмент за защита на основни права, което е индикатор за интегрирания характер на европейската правна система, в която националното право не е автономно, а се развива в постоянна диалогичност с европейското.

В Белгия, напротив, някои съдебни решения по казуси, свързани с ограничаване на достъпа до социални помощи, подчертават предизвикателствата пред националните съдилища при тълкуването на понятието „ефективна интеграция“ и приложното поле на ХОПЕС в контекста на правото на гражданство на ЕС. Това води до изостряне на дебата за това доколко националните правни системи са готови да възприемат динамичния характер на европейското право, както е заложено в делата *McCarthy* и *Dereci*, където СЕС търси баланса между националната политика на държавите и гаранциите за основни права, като специално внимание се обръща на социалната интеграция като измерител за упражняване на правото на свободно движение и престой.

Тук ХОПЕС се явява не просто допълнителен слой на защита, а ключов нормативен инструмент, който насърчава националните съдилища да възприемат по-широк хоризонт на защита, като например при тълкуването на чл. 21 и чл. 24 от Хартата, гарантиращи недискриминация и права на детето. Практиката показва, че именно този подход е основен за преодоляване на потенциалните противоречия между националното административно право и гражданските права на гражданите на ЕС. Освен националните съдилища, и законодателните органи в държавите членки започват да адаптират нормативната си рамка, като интегрират препоръките, произтичащи от практиката на СЕС и ХОПЕС. Това се вижда ясно в случаи като *Dereci*, където правителствата са принудени да преразгледат законодателните разпоредби, за да отговорят на стандарта за защита на основни права, дефиниран от европейската юриспруденция. На националните съдии се възлага отговорна роля не само да прилагат европейските стандарти, но и да изграждат практика, която съчетава националната правна традиция с принципите на ХОПЕС и гражданството на ЕС, като по този начин допринасят за процеса на „европеизация“ на националното право. Тази двупосочна интеграция изисква от съдиите да развиват т.нар. „европейски правен усет“, който включва способността да идентифицират релевантността на европейските норми и да обосноват конкретните основания за връзка на делото с правото на ЕС, както подробно е анализирано по-горе в това изследване.

Една от ключовите характеристики на този период е именно интеграцията на ХОПЕС като юридически инструмент, който придава на гражданството на ЕС по-широка и дълбока правна защита, отколкото досега. Това е отразено и в по-късни решения като *Ymeraga* и *Alokpa*, където Съдът се произнася по въпроси, свързани с правото на убежище

и закрилата на човешките права, обвързани с гражданството на ЕС. В тези решения се вижда не само прагматичната приложимост на ХОПЕС в конкретни случаи, но и тенденцията за превръщане на гражданството в свръхнационална правна категория, която гарантира не просто формални, а субстанциални права на лицата. Този съгласуван модел на еволюция на понятието „гражданство на Съюза“ е свидетелство за постепенната трансформация на ЕС от икономически съюз към съюз на гражданите и техните права. Съдът на ЕС се превръща в гарант и интерпретатор на тази промяна, като неговите решения изискват от националните съдилища не просто да прилагат европейските норми, но и да оценяват националните правни системи в светлината на конституционния характер на ХОПЕС. В този смисъл, доктрината за „ядрото на правата на гражданството“ се формира като ключов теоретичен и практически инструмент, който поставя гражданството в центъра на европейското правосъдие. От теоретична гледна точка този процес отразява разгръщането на т.нар. „хоризонтален ефект“ на ХОПЕС, където основните права не са само щит срещу държавната власт, а активен инструмент за защита на индивида в отношенията му с националните институции, особено когато те прилагат право на ЕС. Това налага нов тип диалог между националните съдии и Съда на ЕС, който се явява върховен арбитър, но и партньор в изграждането на обща правна култура, основана на зачитане на правата на гражданите на Съюза. Семов подчертава, че именно в този период „се изгражда новата концепция за гражданството като неотменим правен статус, който надхвърля традиционните форми на национална принадлежност и социална закрила[19]“.

В заключение, може да се твърди, че след Лисабонския договор и влизането в сила на ХОПЕС съдебната практика на Съда на ЕС изгражда стабилен и съгласуван модел на гражданството на ЕС, основан на зачитане и защита на основните права, интеграция на социалните и политическите измерения на гражданството, както и на стриктен контрол върху националните мерки, засягащи тези права. Този модел не само надгражда досегашната доктрина, но и поставя основите за бъдещо развитие, в което гражданството на ЕС ще продължи да бъде ключов елемент в защитата на личността и равенството в рамките на един обединен Европейски съюз.

[19] Семов, А. За задължението за съответстващо тълкуване на вътрешните правни норми вж. подробно в поредица „Научни и практически публикации”, Lex.bg, 8. 1. 2021, 25.1.2021 и 15. 2. 2021.

Библиография:

1. Семов, А. За задължението за съответстващо тълкуване на вътрешните правни норми виж особено подробно в Атанас СЕМОВ, поредица в: „Научни и практически публикации", Lex.bg, 8. 1. 2021, 25.1.2021 и 15. 2. 2021.
2. Семов, А. Особености и правна уредба на правния режим на основните права в ЕС. Правата на човека в Учредителните договори и Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС). Предистория на ангажирането на ЕО/ЕС с основните права и в частност с ЕКПЧ – логика на практиката на Съда на ЕО/ЕС. Решения на Германския КС Solange I и II. Решения на СЕО по делата Stauder, Nold, Internationale Handelgeselschaft, Rutili, Hauer, Wachauf и ERT. Модул I, Лекции 2022.
3. Lenaerts, K. (2012). The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice. ERA Forum, 13(4), 569–583.
4. Thym, D. "The elusive limits of EU Citizenship: Dereci and the 'substance' of citizenship", 2012.

Нашите автори

Проф. Барт Роелс е преподавател в Университета по приложни науки и изкуства Артезис Плантейн в гр. Антверпен, Белгия. Научните му интереси са в сферата на правото на Европейския съюз, социалното право на Европейския съюз и трудовото право.

Д-р Пламена Караиванова е завършила специалност „Международни отношения“ и „Право“ в СУ „Св. Климент Охридски“. През 2016 г. защитава в БАН докторска дисертация в областта на международното частно право. Специализирала е в курсове и програми на Командната академия на Бундесвера в Хамбург, Хагската академия по международно право, Колежа на НАТО в Рим и др. Научните ѝ интереси са насочени към политиката за сигурност и отбрана, европейската и евро-атлантическата интеграция и международното право. От 2003 г. работи в Министерството на отбраната. В периода 2021-2024 г. е ръководител на Службата по въпросите на отбраната в Постоянната делегация на РБ към НАТО.

Доц. д-р Тодор Кобуров е завършил СУ „Св. Климент Охридски” (1991 г.), специалност „Политология“. Доктор е по Политология (1996 г.), а от 2010 г. е доцент в Института за държавата и правото при БАН по научната специалност „Международно право и международни отношения“ с тема на хабилитационния труд: „Ситуационен външнополитически анализ в областта на сигурността“. Преподава „Теория на външната политика“ и „Международни организации“ в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски”. Има дипломатически опит като съветник в политическата служба на българското посолство в Берлин, ФР Германия (2003-2007 г.) и в Сараево, Босна и Херцеговина (2012-2016 г.). Специализирал е в Института за мирни изследвания и политика за сигурност към Хамбургския университет (IFSH), ФР Германия. Член на международния редакторски борд на списание *Information Technologies and Security*, на редакционния съвет на Научни трудове на Института за държавата и правото при БАН и на редколегията на списание „Международна политика“.

Доц. д-р Ваня Стаматова е преподавател в Бургаския свободен университет. Научните ѝ интереси са в сферата на международното право и международните отношения, закрилата на морските интереси на Европейския съюз в контекста на европейската сигурност и правното регулиране на борбата с незаконната миграция в Европейския съюз.

Доц. д-р Емине Иляз е преподавател в Бургаския свободен университет. Завършила е специалност „Право“ в БСУ и е получила докторска степен от Истанбулския университет, Република Турция. От 2013 г. е адвокат към Адвокатска колегия – гр. Бургас. Автор е на статии в областта на международното частно право.

Проф. д-р Владко Иванов е преподавател в катедра „Национална сигурност и публична администрация“ на Правно-историческия факултет при Югозападен университет „Неофит Рилски“ в гр. Благоевград. Научните му интереси са в областта на националната и европейската сигурност, контрола на границите на ЕС, световната и националната история и управлението при кризи.

Доц. д-р Славянка Ангелова е преподавател към катедра „Връзки с обществеността“ в

Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград. Научните ѝ интереси са в областта на ефективните комуникации в публичния мениджмънт, измеренията на онлайн PR и дигиталните умения в ПР професията.

Гл. ас. д-р Любомира Христова е преподавател към катедра „Връзки с обществеността“ в Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград. Научните ѝ интереси са в областта на политическия PR и предизвикателства пред комуникацията в политическата сфера.

Ивилина Алексиева-Робинсън е докторант в катедра „Публичноправни науки“ в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Председател е на Централната избирателна комисия през периода 2014 – 2019 г. Научните ѝ интереси са насочени към конституционното право.

Гл. ас. д-р Гергана Андонова е преподавател в катедра „Публичноправни науки“ в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Научните ѝ интереси са свързани с престъпленията против собствеността (документна измама), корупционните престъпления и наказателната отговорност на непълнолетни лица.

Танер Каракузу е докторант по Политология във Философския факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Научните му интереси са в областта на международните отношения, правата на човека и международното право.

Илкер Лимон е преподавател в Тракийския университет в гр. Одрин, Република Турция. Научните му интереси са насочени към публичната администрация, международните отношения, историята и социалните науки.

Гл. ас. д-р Митко Димитров е преподавател в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Научните му интереси са в сферата на електронните медии и институционалния PR, сигурност и отбрана, както и външната политика.

Стоян Васев е асистент към катедра „Публичноправни науки“ в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград и докторант на самостоятелна форма на обучение по докторска програма „Конституционно право”. Научните му интереси са в областта на проблемите, свързани с местното самоуправление и конституционното право.

Ас. д-р Мая Михайлова е съдия в Софийския районен съд. Тя е доктор по право и преподавател по семейно и наследствено право в Юридическия факултет на Университета за национално и световно стопанство.

Даниел Петров е асистент в Института по аграрна икономика - София, чиито изследвания се фокусират върху политическата икономия, институционалното развитие и икономическите трансформации, с особен акцент върху селските райони.

Йоана Петрова е бакалавър по културно-историческо наследство. Научните ѝ интереси са съсредоточени върху пресечните точки между историята и социалната антропология на

Балканите и Близкия изток, с особен акцент върху културната памет и трансформацията на идентичности в постимперските общества.

Д-р Милка Петрова е гл. асистент в катедра „Обществени комуникации“ – Факултет по библиотекознание и културно наследство в УниБИТ, и преподава дисциплини, свързани с лидерството и лидерските практики. Изследовател и практик в областта на образователното и организационното лидерство с над тридесетгодишен професионален опит в системата на средното образование. Съавтор на учебници по лидерство и лидерски практики, предназначени за системата на средното и висшето образование, като фокусът на нейните изследвания е квантовият модел на лидерството, разглеждан като иновативна парадигма за анализ на организационните взаимодействия, основана на принципите на синергията, взаимната обусловеност и нелинейната динамика на човешките системи.

Антоанета Лозенска-Тодорова е докторант към катедра „Международно право и международни отношения“ при Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“. Темата, по която работи, е “Дигитална Европа – правна рамка на трансформация и регулация в Европейския съюз“. Дипломиран юрист от Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Специализира медийно право в Париж по европейска програма ТАЕIX във френския Висш аудиовизуален съвет в областта на защитата на малолетните и непълнолетните от аудио-визуалното съдържание. Има и специализация на тема „Иновация и трансформация на публичния сектор“ във френско Висше училище за висша администрация – Париж, Франция (Ecole nationale d”administration-ENA, Paris, France). Към настоящия момент работи като юрист в областта на електронното правителство и дигитализацията на публичния и частния сектор.

Явор Симов е редовен докторант към катедра „Международно право и международни отношения“ при Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Научните му интереси са свързани със съвременните предизвикателства пред гражданството на Европейския съюз.