



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕПАРТАМЕНТ „ПОЛИТИЧЕСКИ НАУКИ“

ТОДОР КОНДАРЕВ

редовен докторант

в Докторска програма „Политически науки“

**Политическата система на Европейския съюз след
Договора от Лисабон: капацитет и перспективи на
развитие**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен „доктор“

по професионално направление: 3.3. Политически науки;

научна специалност: 05.11.02. Политология

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

ДОЦ. Д-Р АНТОНИЙ ГЪЛЪБОВ

СОФИЯ



2020

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИЯТА

УВОД	7
ГЛАВА ПЪРВА. СЪЩНОСТ И СТРУКТУРА НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	15
I. ИЗХОДНИ ТЕОРЕТИЧНИ ПОЗИЦИИ ЗА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	15
1. Основни понятия.....	15
2. Теории на Европейската интеграция.....	23
3. В обобщение.....	30
II. ИСТОРИЯ НА РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ	30
III. СТРУКТУРА НА ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ (3-те основни стълба)	47
1. Европейска общност (първи стълб).....	48
2. Обща външна политика и политика за сигурност (втори стълб).....	48
3. Зона на свобода, сигурност и правосъдие (трети стълб).....	48
IV. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	40
1. Институции за управление на Европейския Съюз.....	52
2. Партиите в политическата система на Европейския Съюз.....	63
3. Обществените организации и тяхното представителство.....	64
4. За политическото участие на гражданите в управлението на Европейския Съюз.....	74
5. В обобщение.....	80
ГЛАВА ВТОРА. ИЗСЛЕДВАНЕ И АНАЛИЗ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ИНСТИТУЦИИТЕ В ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	82
I. ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯТ КАПАЦИТЕТ НА ЕС КАТО ОБЕКТ НА ИЗСЛЕДВАНЕ	82
1. Научни теории и схващания за институционалния капацитет.....	82

2.Дефиниции за институционален и административен капацитет.....	85
II. АНАЛИЗ НА ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС.....	89
1.Анализ на функционирането на Европейския парламент (ЕП).....	89
2.Анализ на функционирането и ролята на Европейския съвет.....	105
3.Анализ на функционирането на Съвета на Европейския Съюз („Съвета“).....	110
4.Анализ на функционирането на Европейската Комисия („ЕК“ „Комисията“)..	130
5.Другите институции и организации в институционалната система на ЕС.....	142
III. ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС СЛЕД ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР: ДИНАМИКА И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА.....	142
1.Промени в институционалната система на ЕС, въведени с Лисабонския договор.....	143
2.Оценка на промените след Лисабонският Договор от гледна точка на институционалния капацитет на ЕС.....	144
 ГЛАВА ТРЕТА. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПРОБЛЕМИ И РАЗВИТИЕ.....	149
I. АНАЛИЗ НА РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА.....	149
1.Анализ и оценка на капацитета на институционалната система на ЕС в областта на общата външна политика на Съюза и отношенията със световните сили.....	151
2.Анализ и оценка на капацитета на институциите при формиране на общата политика по сигурността и отбраната в ЕС.....	158
4.Анализ и оценка на капацитета на институциите в областта на поддържане и развитие на общия вътрешен пазар на Съюза.....	174
5.Анализ и оценка на капацитета на политическата система при посрещане на предизвикателствата на външната миграция.....	177
6.Анализ и оценка на капацитета на политическата система на ЕС в преговорния процес за излизане на Великобритания от Съюза.....	181

II.ВИЗИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЪЮЗА И НЕГОВАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА.....	185
1.Перспективи за развитие на ЕС през погледа на Европейската Комисия (Бяла книга за бъдещето на Европа, март 2017 г.).....	186
2.Оценка на очакваното развитие на политическата система на ЕС и капацитета на евроинституциите при реализация на 5-те сценария на ЕК за развитие.....	190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	204
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА.....	215

СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА

Съдържание на дисертационния труд.....	1
I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	5
1. Актуалност и значимост на проблема.....	5
2. Теза, цели, задачи, обект и предмет на изследване	6
3. Методология	7
II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД	8
1. Обем и структура на дисертационния труд	8
2. Кратко изложение на дисертационния труд	8
Първа Глава	8
Втора Глава	10
Трета Глава	18
Заключение	24
III. НАУЧНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД	32
IV. АПРОБАЦИЯ И ПУБЛИКАЦИИ	34
V. БИОГРАФИЧНА СПРАВКА ЗА АВТОРА	34

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Идеята за обединена Европа произхожда от времето след Втората световна война. В началото на XX век континентът е раздиран от конфликти и борба за превъзходство между отделните държави. Вековното противопоставяне между Германия и Франция прераства в световна война, която води след себе си множество жертви, разрушения и отслабва големите европейски икономики.

Пет години след края на войната, на 9 май 1950 г., френският политик Робер Шумън произнася реч, наречена „Декларацията Шумън”, в която е засегната идеята за обединена Европа, чрез създаването на регулиращ орган - Обединена общност за въглища и стомана. Основателки са шест държави - Германия, Франция, Италия, Белгия, Холандия и Люксембург. Това обединение в исторически план се води за основоположник на идеята за създаване на общо европейско икономическо пространство, по-късно прераснало в Европейски съюз (ЕС).

Идеята за европейско обединение претърпява съществено развитие през годините и преодолява множество изпитания. Хронологическото проследяване на развитието на ЕС открива етапите на *евроинтеграцията* и *географското разширение* на Съюза с присъединяването на нови страни-членки. Все повече сфери на социално-икономическия живот на страните-членки се формират по правилата и стандартите на Съюза. Лисабонският Договор за функциониране на Европейския Съюз (ДФЕС), подписан на 13.12.2007 г. и влязъл в сила през 2009 г., е последният действащ договор, който определя рамката на функциониране на Съюза.

1. Актуалност и значимост на проблема

Темата за същността и развитието на ЕС продължава да е **актуална**, независимо от многобройните научни и изследователски разработки. С Лисабонския договор настъпват редица съществени промени, които са обект на анализ и изследване в настоящата дисертация. Съществуващата политическа система на ЕС е в непрестанно развитие и адаптиране към динамиката на световното развитие и вътрешните промени в националните държави.

Значимостта на изследвания, занимаващи се с капацитета на евроинституциите, е предопределена от фактът, че европейските институции са

гръбнак на функционирането на Съюза, мотор за неговото развитие и гарант за съществуването му. Почти всички области на общественно-икономическия живот на страните-членки са зависими от функционирането на Съюза, а гражданите се ползват от привилегиите и качеството на живот в рамките на ЕС.

2. Теза, цели, задачи, обект и предмет на изследване

Основната теза, която подлежи на доказване, е, че поддържането на баланса при функционирането и развитието на ЕС се осъществява от институционалната му система, която съчетава представителството на националните и на европейските интереси, цели и задачи. Формулирането на еднопосочни перспективи, цели и задачи е в пряка зависимост от институционалния капацитет на политическата система на ЕС, т.е. от способността на институциите на европейско ниво да вземат взаимно приемливи решения за общността и за отделните държави-членки. Под въздействието на вътрешни за системата и външни фактори перспективите пред развитието на евроинтеграцията са за задълбочаване в определени политически и икономически области, докато в други области правомощията ще се запазят на национално ниво.

2.1. Цел на настоящия дисертационен труд е изследване, анализ и оценка на капацитета на политическата система и институциите на ЕС за посрещане на предизвикателствата пред развитието на Съюза след Лисабонския договор от 2007 г.

2.2. Задачи

От поставената цел на дисертацията произтичат следните задачи:

- Да се анализира същността и спецификата на политическата система на ЕС и мястото и ролята на институциите в нея;
- Да се опишат структурните нива и елементите на политическата система, в т.ч. и на институционалната система на европейско, на национално и на регионално ниво;
- Да се анализират и структурират основните елементи на капацитета на европейските институции – изпълнявани роли, функции, задачи, правомощия, и ресурси;
- Да се систематизират основните предизвикателства и проблеми в развитието на Съюза и тяхното отражение върху институциите;

- Да се направи опит за систематизиране на критериите за оценка на реализирания капацитет и получените резултати от дейността на институциите;
- Да се представят резултатите от анализиранияте и изследваните примери за капацитета на институционалната система на ЕС;
- Да се извърши анализ на перспективите за развитие на институционалния капацитет на база на изразените визии за развитие на Съюза от страна на Европейската Комисия.

2.3. Обект и предмет на изследване

Обект на изследване са:

- функционирането на политическата система на ЕС, като система на национални държави и като самостоятелен политически организъм;
- институционалната система на ЕС като част от политическата система и система от институции на много нива;
- връзките и взаимоотношенията между институциите на ЕС, нивата и начинът на вземане на решения.

Предмет на изследване е съществуващия капацитет на отделните институции и на институционалната система в цялост да решават адекватно поставените им задачи в рамките на делегираните пълномощия и налични ресурси.

3. Методология

В настоящото изследване и за целите на анализа са използвани следните научни подходи и методи за анализ и изследване в комбинация:

- *Неоинституционализъм.* Използването на този подход дава възможност да се акцентира и изследва ролята на европейските институции в дейността на ЕС и на неговата политическа система, нейното поддържане и развитие. Създаването на институционална среда от правила и стандарти, ролята на институциите в организационно-управленски аспект, създаването на правовите, социалните и други рамки (регулации, норми и т.н.) са необходимо условие за поддържане на цялостната система на Съюза в действие.
- *Исторически подход.* Използването на историческият подход при оценка на настоящите проблеми и действия, на перспективите за развитие на ЕС и неговата

политическа и институционална система дава възможност за сравнения от гледна точка на натрупания опит в изграждането на Съюза. В исторически план, развитието на Съюза е развитие и на неговата политическа система. На тази основа може да се изследват исторически зародилите се тенденции и да се оценят бъдещите им ефекти.

- *Системен подход*, Приложението на инструментариума на системния подход позволява да се проследят връзките и зависимостите между отделните елементи на политическата система и техния характер в организационно-управленски аспект на управлението на сложната система, каквато е ЕС. Процесите на вземането на решения и тяхното реализиране в сложната и изградена на много нива институционална система са процеси на повтарящи се взаимодействия (координация и субординация) между структурните елементи на тази система.

В дисертацията са използвани и редица *аналитични, сравнителни и други методи и средства* при идентифицирането, изследването, анализа и оценката на дейността на евроинституциите и на резултатите от тази дейност.

II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Обем и структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е с обем 225 страници, като включва увод, три глави, заключение и библиография с 148 източника (63 от тях са на български и 85 на английски език).

2. Кратко изложение на дисертационния труд

Глава Първа.

Същност и структура на политическата система на Европейския Съюз

Глава Първа е посветена на изграждане на теоретичните основи на изследването и анализа на политическата система на Съюза. Европейският Съюз е нехомогенно образувание от доброволно присъединили се национални държави с различна степен на икономическо, социално и политическо развитие. Това дава специфичен и уникален облик на неговата политическа система. Политическата система на Съюза е организирана и функционира на две основни нива – европейско и

национално, и при нарастващо значение на регионите. Институционалната система поддържа динамичен баланс в отношенията между нивата на управление.

За характеризиране политическата система на ЕС са изследвани основните изходни теоретични позиции и основополагащи понятия като *политически процес, политическо участие, политическа система, държавата като субект и др.* На сравнителен анализ са подложени общите (сходните) елементи и са изведени различията между политическата система в класическия ѝ вид, каквато е при националните държави, и характерните ѝ особености и уникалност в рамките на ЕС. Специално внимание е отделено за анализ на теориите и визиите за развитие на евроинтеграцията и тяхната интерпретация в различните етапи на развитие на Съюза.

На детайлен анализ са подложени отделните *елементи на политическата система* с техните специфични характеристики: развита на много нива институционална система (без наличието на държава на европейско ниво и без ясно разграничение на законодателната, изпълнителната и съдебната власт от класически вид), европейските политически фамилии и партии, обществените организации и гражданското участие и контрол в политическия процес на общността.

Историческият анализ проследява дългия път на формиране на институциите за управление и тяхното сложно съчетаване в институционална система - от организация на основата на международни договори и общи институции с *консултативен характер* до днешните *евроинституции с наднационален характер и строго детерминирани функции и правомощия на качествено ново ниво*. Евроинтеграцията е продължителен процес на постепенно увеличаване броят на областите с изключителна компетентност на наднационалните институции, на регламентиране на областите със споделена компетентност и на дефиниране областите, които са под контрола само на държавите-членки. Съществено развитие търпят и процедурите за вземане на общи решения и представителство на националните изпълнителни власти на европейско ниво.

В тази част на дисертационния труд акцентът на изследването е поставен върху областите, в които институционалната система на ЕС има определена власт и правомощия. Основните институции на ЕС - Европейският Парламент, Европейският

Съвет, Съветът на ЕС, Европейската Комисия, Съдът на ЕС, Европейската Централна Банка и Сметната палата, са разгледани от една гледна точка на *тяхната роля и място в управленската структура на Съюза* като са строго регламентирани с основополагащите договори за създаване и функциониране на Съюза.

Изследвано и анализирано е представителството на гражданите на ЕС в съществуващата политическа система и при управлението на Съюза по три основни направления: чрез европейските политически партии, чрез обществените организации за представителство и по линия на прякото политическо представителство (референдумите).

В Първа Глава е направен опит да бъдат очертани някои (стари, съпътстващи и съвременни) проблеми, пред които се изправя ЕС в наши дни, както и необходимостта от институционален капацитет на управленските органи за тяхното решаване.

Глава Втора.

Изследване/Анализ на функционирането на институциите в политическата система на Европейския Съюз

Глава Втора представя анализ на организационните характеристики на функционирането на институциите на ЕС като основен елемент на политическата система. Използваните процедури от институциите за осъществяване на тези взаимодействия предполагат множество съгласувания, уточнения, изглаждане на противоречия и компромиси, докато се стигне до етап на утвърждаване на дадено решение и неговото превръщане в регламент или закон на ЕС.

Задълбочени са изследването и анализът на политическата система на ЕС в контекста на функционирането ѝ и наличния институционален капацитет. Фокусът е поставен върху изследването в теоретичен план на капацитета на отделните институции, на институционалната система като цяло и на способността ѝ да решава ежедневните проблеми на гражданите и да определя перспективните насоки на развитието на ЕС.

В **раздел първи** на Глава Втора е представен анализ на институционалния капацитет като обект на изследване в светлината на научните теории, схващания и доктрини.

За целите на дисертационния труд **институционалният капацитет** на политическата система на ЕС е дефиниран като *способност на европейските институции – самостоятелно и в система, да изпълняват своите цели и задачи в рамките на определените им в основните договори за функциониране на Съюза правомощия и да постигат очакваните резултати, водещи до задоволяване на обществени потребности и способстващи за съхранението и развитието на Съюза.*

Административният капацитет на ЕС е по-тясно понятие и в анализа е фокусирано върху организационните аспекти на дейността на отделните институции (място в системата за управление, връзките и взаимодействието ѝ с други институции, процедурите за вземане на решения), ресурсното обезпечаване за осъществяване на нормативно детерминираната дейност и оценката на резултатите от тяхната дейност.

Акцентирано е върху специфичните особености на ЕС, които следва да се вземат предвид при теоретичното изследване:

- институционалният капацитет на европейско ниво е ограничен до обхвата и обема на *правомощията, предоставени от страна на държавите-членки на евроинституциите* в основните договори за създаването и функционирането на Съюза;

- институционалната система на ЕС е организирана на много равнища. Необходимо е при анализа на функционирането на отделните институции на ЕС да се отчитат, техните връзки и взаимоотношения с другите институции не само по хоризонтала (разбиран, като европейското ниво на управление), но и по вертикала (с органите на управление и организациите в отделните страни-членки);

- липсата на ясно разграничение на трите вида власти на европейско ниво и, съответно, на центрoвете за вземане на решения в законодателната, изпълнителната и съдебната сфера;

- нееднородният състав на Съюза от гледна точка на интересите и целите на държавите-членки и тяхното представителство в дейността на евроинституциите. Това води до различия при оценката за способностите и ефективността на европейските институции, както от националните правителства, така и от гражданите им.

Аргументирано е схващането, че измерването на капацитета на институциите има смисъл *само*, ако се анализира изпълнението на поставените задачи, *чрез постигнатите резултати* от изпълнените различни функции, а не чрез измерването на обема на извършена работа.

В **раздел втори** “Анализ на функционирането на институциите на ЕС“ обект на детайлно изследване е дейността на 4-те основни институции в областта на политическата, законодателната и изпълнителната власт на европейско ниво – *Европейския Парламент, Европейския Съвет, Съвета на ЕС и Европейската Комисия*. Без да се пренебрегват дейността им, съзнателно са игнорирани в анализа останалите основни институции – Съдът на ЕС, Сметната Палата и Европейската Централна Банка, предвид на тясно специализираните роли, които те играят в управлението на Съюза и неговата обща институционална система, Същевременно, за анализа на административния капацитет е разгледано мястото и ролята на някои други спомагателни институции и административни звена, които не са част от узаконените с Лисабонския договор седем *основни* институции на Съюза.

Исходно начало в анализа на организационно-управленските аспекти на дейността на институциите на ЕС и оценката на институционалния им капацитет е тяхното място, поля и правомощия в общата система на ЕС.

Изследвани са нивата на компетентност на евроинституциите (*изключителна компетентност, споделена компетентност и без компетентност*), *произтичащи от техните правомощия* в различните области на общественоекономическия живот и политики на Съюза след Лисабонския договор. На тази база са анализирани в организационен аспект връзките и взаимодействията по хоризонтала (в рамките на институционалната система на ЕС) и по вертикала между основните нивата (европейските институции и националните власти).

Елементите на институционалния капацитет като обект на изследване (със съответните специфики за всяка институция) са групирани, както следва:

- състав и изборност;
- органи за управление и управленска структура;

- същност на процеса на вземане на решения и вътрешните процедури за гласуване;
- административно обслужване и административен капацитет.

На базата на теоретичния анализ е формулирана *система от критерии за оценка на институционалния капацитет* и резултатите от дейността в зависимост от мястото, ролята, функциите, целите и задачите на институциите. Подчертана е необходимостта оценката да е максимално комплексна и да дава възможност резултатите да се оценяват и в отделните фази на управленския процес и вземането на решение – от идентифицирането на проблема, през анализа и вземането на решение до организацията и контрола по неговото приложение.

1. Анализ на функционирането и институционалния капацитет на Европейския парламент (ЕП)

Понастоящем ЕП е единствената институция на ЕС, която е пряко избрана от гражданите на Съюза чрез преки избори и заема важно място в политическата и институционалната система на Съюза.

В анализа предоставените на Европейския Парламент пълномощия, функции и дейности са групирани като *законодателни, бюджетни и контролни (надзорни)*.

Като част от законодателните пълномощия на ЕП са изследвани: приемането на законите на ЕС, съвместно със Съвета на ЕС; по-ограничените права на законодателна инициатива; правото на одобрение при сключване на международни договори и вземането на решения за присъединяването на нови членове. В бюджетната дейност ЕП има значителни пълномощия в целия процес на подготовка, приемане и контрол върху изпълнението на бюджета на Съюза. Третата най-обща група пълномощия е свързана с общия контрол над всички Европейски институции, най-вече Европейската Комисия. Парламентът участва активно в избора и утвърждаването на ръководните органи на всички евроинституции.

За изследването на институционалния капацитет на ЕП, на детайлен анализ са подложени организационно-управленските аспекти на функционирането на Парламента – формирания състав след избори и местоположение на провежданите заседания, политическите групи от депутати на европартиите, които не повтарят

националните политически партии. Съществен дял от изследването е фокусирано върху органите за управление на Парламента, основните процедури за вземане на решения (консултация, одобрение и обикновена законодателна процедура) и връзките и взаимодействията, в които ЕП влиза с останалите институции на ЕС (основно Съвета и ЕК) и националните управленски органи. Особено детайлно е анализирана обикновената законодателна процедура, която е сложен законодателен процес, който се прилага след Лисабонския договор по всички значими законодателни промени.

Описани и анализирани са административният апарат и обслужващите звена на Парламента като съществен дял на институционалния му капацитет с фокус върху организационното функциониране на неговите комисии и правилата и процедурите на тяхната работа.

Дефинирани са критерии за оценка на институционалния капацитет на ЕП, съответстващи на неговото място и роля в институционалната система на Съюза.

2. Анализ на функционирането и институционалния капацитет на Европейския съвет

Изследването на начина на работа и капацитет на най-новата основа институция след Лисабонския договор на ЕС – Европейския Съвет, е направено с оглед на неговата роля на типичен *политически орган за управление*, който не участва директно в оперативното управление и в законотворческия процес на Съюза. Той координира усилията на изпълнителната власт на националните държави и европейските структури за осигуряване развитието на Съюза, като едно цяло и осигурява ефективността на процеса на вземане на общи политически решения.

Анализирана е неговата дейност по определяне на основните политически насоки на развитие, общата външна политика и представителството на Съюза пред света, кадровата политика на ЕК и ЕЦБ, политическа координация на дейността на държавите-членки при възникване на междудържавни проблеми и др. Анализирани са и основните компоненти на институционалния му капацитет и организационно-управленските характеристики – роля, функции и правомощия, органи за управление и процедури на вземане на решения и гласуване.

Предложени са общи критерии за оценка на институционалния капацитет на Европейския Съвет, съответстващи на неговото място и роля в политическата и институционалната система на Съюза

3. Анализ на функционирането и институционалния капацитет на Съвета на Европейския Съюз („Съвета“)

Съветът на ЕС (*Съвета*) е основна институция на европейско ниво в ЕС и, като такава, е институция на представителството на националните правителства чрез техните ресорни министри. В Съвета е представена *изпълнителната власт* на всяка държава-членка. Съветът изпълнява много важна роля в законодателния процес на Съюза и при координацията между европейските институции и националните правителства в политиките и дейността на ЕС.

На изследване и анализ са подложени организационните характеристики на дейността на Съвета в законодателния процес на Съюза, координацията на общите икономически политики на държавите-членки, приемането на бюджета на общността и представителността на Съюза при сключване на договори с други страни. Детайлно са разгледани процедурите за осъществяване на тези дейности и връзките с другите институции (основно с ЕП и Европейската Комисия) и други контрагенти.

Детайлен анализ е направен на институционалния капацитет на Съвета и специфичните характеристики на *десетте му състава* (специализирани в отделните области на управление) и на *ротационното председателство* като основен орган за управление. Обърнато е особено внимание на процеса на вземане на решения и гласуване чрез процедурите за обикновено мнозинство, квалифицирано мнозинство (нар. „двойно мнозинство“) и единодушие. Изследвано е влиянието на прилаганите след Лисабонския договор правила за разпределение на гласовете между държавите-членки при вземане на решения и гласуване.

Изследвани са организационните характеристики на административния капацитет и административното обслужване на дейността му, предвид особения характер на функциониране и представителност на Съвета. Тук по-детайлно са изследвани структурата и дейността на Генералния секретариат на Съвета (ГСС) и Комитета на постоянните представители (COREPER).

Дефинирани са общи критерии за оценка на институционалния капацитет на Съвета, съответстващи на неговата роля в при управлението на Съюза и в институционалната система.

4. Анализ на функционирането на Европейската Комисия („ЕК“, „Комисията“)

В системата на европейските институции ЕК е *единствения орган на наднационално равнище*, която няма аналог в международната и националната политика, с който да бъде сравнявана. Всяка страна излъчва комисар за член в състава на Комисията. Това предполага представителство на всички страни-членки в този орган на управление. Но в своята дейност комисарите не представляват отделните национални държави и власти. На ЕК със своите предложения за развитие на съюзната политика, е определена ролята на движеща сила в интеграционните процеси на Съюза. В тази си роля ЕК е основен *изпълнителен орган на Съюза* (изпълнява решенията на ЕП и Съвета).

Анализирани са специфичните функции и задачи на ЕК в областта на разработването на нови закони, правила и регламенти на общността и тяхното предлагане за приемане от страна на ЕП и Съвета. ЕК има почти пълна автономия в законодателната инициатива. Комисията следи за спазването на законодателството на Съюза от страна на страните-членки и заедно със Съда на ЕС има контролни функции в тази област. Анализирани са и организационните аспекти на дейността на ЕК по изготвяне и предлагане за утвърждаване на бюджета на ЕС, както и неговото изпълнение и контрол.

Изследването и анализът на институционалния (и административния) капацитет на ЕК са фокусирани върху състава на тази институция и неговото утвърждаване след изслушване в ЕП и органите за управление. Процедурите за вземане на решения предполагат единодушие предвид екипността и отговорността на комисарите.

Дейността на ЕК и нейният сложен и многообразен характер налагат детайлно изследване на административното обслужване и информационно осигуряване на Комисията. За целта са анализирани организационните характеристики на дейността на Генералните дирекции, службите, изпълнителните агенции, експертните групи и

комитети. Специално внимание е отделено в изследването върху практиката на Съюза ЕП и Съвета да делегират изпълнителни правомощия по прилагането на приетото законодателство на Комисията или на специално създаден комитет. Този процес е познат като „комитология“.

Отделно е анализирана дейността и капацитета на Европейската служба за борба с измамите (на френски: Office Européen de Lutte Anti-Fraude, OLAF, на български - ОЛАФ), която е генерална дирекция в структурата на ЕК, но със собствен статут на институция. Тя има относителна самостоятелност в своята дейност на административен разследващ орган при защитата на интересите на ЕС в областта на финансите и управляваните фондове - борба с финансовите измами, борба с корупцията, както и с други нередни дейности, засягащи бюджета и интересите на Съюза. При своите разследвания на бенефициенти от европейски фондове и на измами, корупция и всякакви други незаконни дейности в рамките на институциите на Съюза, ОЛАФ е в постоянен директен контакт с полицейските и правораздавателни органи на държавите-членки.

В резултат на изследването и анализа на организационно-управленските аспекти на дейността на ЕК са дефинирани критерии за оценка на институционалния капацитет на ЕК, съответстващи на нейната наднационална роля в институционалната система като движеща сила при реализацията на насоките за развитие на Съюза, *разработващ орган* в законодателния процес и основен *изпълнителен орган* в цялостното управление на Съюза;

В раздел трети на Глава втора са обобщени съществените промени в институционалната система, направени с Лисабонския договор, както и целите и очакванията за намиране на реални решения по развитието на Съюза. Лисабонският договор, роден в условията на компромис, има значително по-ограничена роля в интеграционните процеси на Съюза в сравнение с отхвърлената при ратифициранети й Конституция на ЕС.

Направените промени довеждат до повишаване на ролята на ЕП в законодателния процес, създаването на *Европейската служба за външна дейност* (ЕСВД) и длъжността на Върховен представител на Съюза по въпросите на външните

работи и политиката на сигурност, издигане ранга на Европейския Съвет и създаването поста на Председател на Европейския съвет. Въведената с Лисабонския договор и влязла в сила през 2014 г. система, известна като системата „двойно мнозинство“ за взимане на решения в Съвета, цели намаляване възможността от национално вето върху общите решения и повишаване работоспособността на Европейските институции. Регламентирано доброволното напускане на Съюза от държава-членка на ЕС и са описани условията и регулациите в този процес.

Представена е теоретична оценка на предвидените промени след Лисабонският Договор от гледна точка на влиянието им върху институционалния капацитет на ЕС с оглед на:

- Осигуряване на баланс между „европейското“ и „националното“
- Преодоляване липсата на ясна реализация на принципа за разделение на властите (законодателна, изпълнителна и съдебна)
- натискът за демократизация на процесите на вземане на решения в ЕС.

Глава Трета.

Анализ и оценка на институционалния капацитет на Европейската политическа система: предизвикателства, проблеми и развитие

Глава Трета представя резултатите от изследването, анализа и оценката на резултатите от дейността на европейските институции чрез реализираната им способност да решават съществуващите и нововъзникващите проблеми като система. На проверка и апробация са поставени формулираните критерии за оценка на резултатите от реализирания капацитет. Усилията са насочени към анализ и оценка на капацитета на институционалната система при посрещане на съвременните предизвикателства пред Съюза, систематизирани в две условни групи – глобални (външни) предизвикателства и вътрешни проблеми на ЕС. Избрани са примери от различни сфери и области на политиките на ЕС, които характеризират организацията на Съюза в наши дни и които са особено актуални за развитието му в последните 10 години.

1. Анализ и оценка на капацитета на институционалната система на ЕС в областта на общата външна политика на Съюза и отношенията със световните сили

Анализирани са отношенията и капацитета на институциите за реализация на обща външна политика на Съюза - отношенията ЕС-САЩ и отношенията ЕС-Русия. Акцентите са поставени на двете основни сфери в тези отношения: икономика и търговия и международна сигурност.

Изследвана и анализирана е реалната необходимост от координирани действия на държавите-членки в международното представяне на общността и общата външна политика. Акцентирано е, че в настоящия момент ЕС не притежава необходимите правни регламентации в тази област и това ограничава неговата способност да решава адекватно общи за общността задачи в условията на глобализация и нарастваща несигурност в световната политика.

Доказани са и различното отношение и преследвани цели на отделните страни-членки в контекста на опасностите за сигурността им по отношение на мерките, предлагани от институциите за запазване на международната сигурност.

2. Анализ и оценка на капацитета на институциите при формиране на общата политика по сигурността и отбраната в ЕС

Общата политика по сигурността и отбраната (ОПСО) е част от общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС) на Съюза. Тя определя рамките в политически и военен аспект на военните структури на ЕС, които участват в граждански и военни мисии в чужбина. Основополагащите договори регламентират политиките в тази област в сферата на *споделената компетентност*, както и институциите, които вземат решение. Решенията се вземат от Европейският Съвет и Съвета на ЕС с единодушие.

Отбранителният капацитет на ЕС винаги е разглеждан през призмата на НАТО, където водеща е ролята на САЩ, с най-голям финансов принос за поддръжка на отбранителната способност на Алианса. Новата политическа линия на САЩ е за намаляване на финансовите им разходи по издръжката на Алианса и искане делът на всяка страна-членка да се увеличава до достигане на 2% от БВП на всяка членка.

Макар и член на НАТО, САЩ имат и свои геополитически интереси и свободата да се договарят и извън рамките на НАТО.

Нестабилната политическа обстановка по границите на ЕС, миграционният натиск и близките локални военни конфликти налагат адекватна реакция от страна на Съюза. Възниква въпросът дали, от участие на военни евросили в международни хуманитарни кризи и мироопазващи мисии по света следва да се пристъпи към създаване на *собствени въоръжени сили* без да се разчита само на НАТО.

Анализирани са предимствата от създаване на общи въоръжени сили: повишена военната мощ на Съюза спрямо тази на всяка една държава поотделно, съкращаване на разходите от дублиращи се функции и дейности и финансово обезпечаване скъпоструващи научни разработки и изследвания.

Посочено е, че въпреки видимите тенденции да се ускори вземането на решения на ниво ЕС за координирано обединяване на въоръжените сили на отделните страни, тази идея се посреща предпазливо от повечето държави-членки. Причината за скептичното отношение е разбирането, че военните въпроси са едни от основните елементи на суверенитета на националните държави, което усложнява вземането на конкретни решения.

3. Анализ и оценка на капацитета на институциите за защита на целостта и развитието на Съюза

Спазването на законността, прилагането на демократичните принципи и защитата на основните човешки ценности, върху които е базирано създаването и развитието на Съюза е основна и постоянна задача на евроинституциите. Тук можем да посочим свободния пазар, свободното придвижване на гражданите, разделението на властите и независимостта на съдебната система, спазването на човешките права, свободата на медиите и много други. В практически аспект, това е спазване на основополагащите договори за създаване и организация на ЕС.

Изследвани са в детайли предприетите мерки и постигнатите резултати като ответна реакция на институциите при констатиране на нарушения в националното управление на страните-членки спрямо основополагащите договори на Съюза. На анализ са подложена способността на ЕП, Съвета и ЕК да защитават основополагащите

ценности и да контролират прилагането на разпоредбите на законодателството в три конкретни случая:

- *Политическите санкции срещу Австрия* при съставянето на коалиционно правителство след изборите през 1999 г., в което Австрийската партия на свободата, класифицирана като неонациска, антисемитска и ксенофобска, влиза във властта
- *Наказателните процедури срещу Полша и Унгария* за подкопаване устоите на демокрацията чрез нарушаване принципа за независимост на съдебната система, авторитаризъм в управлението, ограничаване свободата на медиите и корупция при разпределяне на еврофондовете.
- *Референдумът за независимост на Каталуня от Испания (2017 г.)*, обявен за нелегитимен, а резултатите му за противоконституционни.

Констатирано е, че първите два случая са пример за ограничения *реален* капацитет на европейските институции да вземат ефективни мерки в отговор на решения на изпълнителната власт в отделните страни. Проявената решителност на институциите да прилагат основополагащите европейски ценности обикновено се ограничава до налагането на глоби, тъй като примерите доказват възможностите на националните власти да блокират наказателните процедури и решения на европейско ниво. Реакциите на ЕК във връзка с референдума за отделяне на Каталуня от Кралство Испания е пример за адекватна реакция на ЕК в съответствие с липсата на правомощия да се намесват във вътрешните работи на държавите-членки. Критиките са по-скоро за закъснялото оповестяване на решението да не се признаят резултатите от референдума.

- *Изследвано е спазването на европейските ценности, принципи и правила при бъдещото разширяване на ЕС, в т.ч. и на Шенгенското пространство.*

На анализ са подложени действията и оценени предприетите мерки по политическите решения на ЕС за започване на преговори по присъединяване към Съюза на *държавите от Западните Балкан и Турция*, както и на процесите по *присъединяване на България и Румъния към Шенгенското пространство*. Анализирани са капацитетът на Европейския Съвет, ЕП и Съвета за реализиране на тези решения, както и на наличните процедури за вземане на решения, основаващи се на единодушие.

4. Анализ и оценка на капацитета на институциите в областта на поддържане и развитие на общия вътрешен пазар на Съюза

Изследвани са политиките в областта на единния вътрешен пазар, които спадат към сферата на споделената компетентност на ЕС с държавите-членки и техните национални законодателни и изпълнителни институции. В редица сфери, които са пряко свързани с функционирането на единния пазар като паричната политика в Евронзоната, митническата политика, правилата за конкуренция и др., ЕС има изключителна компетентност.

На основата на действията на евроинституциите по прилагане на Пакта за мобилност, са направени изводи за капацитета им да балансират различните интереси на държавите-членки като използват пазарни мерки за решаване на съществуващи противоречия. Подчертани са и различните позиции на европейските институции (Съвета и ЕП), породени от техния различен статус (избрани пряко или назначени).

5. Анализ и оценка на капацитета на политическата система при посрещане на предизвикателствата на външната миграция

Изследвана и оценена е способността на институциите на ЕС да решава *текущите проблеми* (на основата на действията по миграционната криза 2015-2016 г.) и да формулира дългосрочната политика на Съюза по предоставяне на убежище и контрол върху нелегалната миграция. Анализирани са действията на компетентните институции, съгласно Лисабонския договор (Съвета и ЕП) и тяхното координиране с националните власти по опазването на границите на Съюза.

Направени са препоръки за необходимите мерки и задачи по въпросите на миграцията, които следва да се реализират от институциите на ЕС, съвместно с националните власти.

6. Анализ и оценка на капацитета на политическата система на ЕС в преговорния процес за излизане на Великобритания от Съюза

Специално внимание е отделено на анализа на институционалния капацитет при оценка на действията и мерките на евроинституциите във връзка с излизането на Великобритания от Съюза. Направена е оценка на съществените бъдещи ефекти в организацията и функционирането на ЕС след този акт.

Редица изводи са обобщени в резултат на изследваните примери и направените оценки за институционалния капацитет на ЕС. За идентифицираните проблеми следва да се намерят решения при следващи промени в ДФЕС, които да доведат до по-ефективни действия на институциите му.

На първо място, Обективната липса на достатъчно правомощия на европейско ниво и действащите процедури за вземане на решения водят до неефективни действия на институциите в аспект на навременност и комплексност. Подчертано е, че те са предопределени от съществуващите вътрешни организационни и социално-икономически проблеми в системата. Липсва еднакво отношение и еднопосочни действия на държавните власти по възникващите проблеми, което изисква същностни промени в организацията на дейността на Съюза и, респективно, в правната ѝ регламентация в основните договори. *От една страна,* анализираният примери дават основание да се заключи, че част от вземаните на европейско ниво решения следва да се пренасочат към националните и регионалните власти с оглед съобразяване с националните/регионалните особености и специфики. *От друга страна,* примерите разкриват необходимостта от разширяване правомощията на евроинституциите в някои области като външната политика на Съюза, външноикономическите връзки, политиката по сигурността и опазването на границите. Може да се очаква задълбочаване на евроинтеграцията в тези области.

На второ място, политическите елити в държавите-членки се стремят да защитават своя национален статут и интереси, които много често не са еднопосочни с европейските цели и предлаганите от институциите на ЕС решения. Борбата за власт на национално ниво, привличането на електората и изборните резултати определят поведението на легитимната изпълнителна власт и при участието ѝ в европейския политически процес. Тези краткосрочни цели създават противоборства в политическия процес на европейско ниво и *не дават възможност на евроинституциите да оползотворяват ефективно законните си правомощия.* Най-често този вид противоречия водят и до блокиране на процеса по изготвяне на общи решения, протакане прилагането на вече взетите решения или до нарушаването на съществуващи правила и процедури.

На трето място, чрез провеждането на реформи за стабилизиране и за развитие ЕС трябва да преодолее и недоверието на гражданите на Съюза, че те могат да влияят върху работата и дневния ред на европейските институции. Гражданите на демократичните страни имат желание да упражняват обществен контрол върху цялостната политическа система – на национално и на европейско ниво. Реформирането на Съюза трябва се получи доверието на гражданите и да повишава *легитимността на евроинституциите*.

Като част от изследването, в раздел втори на Глава Трета специално внимание е обърнато на очертаващите се перспективи за развитие на ЕС, в т.ч. на неговата политическа и институционална система, изразени от Европейската Комисия чрез публикуваната Бяла книга за бъдещето на Европа и развитието на Съюза до 2025 година. Систематизирани са очакваните ефекти при реализация на предложените за обсъждане сценарии. Направен е опит за оценка на прагматичността на предложените теоретични сценарии за развитие и неизбежните промени в структурата на политическата система на Съюза и на нейните институции в два аспекта:

- Влияние върху политическата система на ЕС във взаимоотношенията между „националното ниво“ и „европейското ниво“
- Влияние върху капацитета на европейските институции при евентуална реализация на сценариите.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Заключението на дисертационния труд са обобщени резултатите от изследването и вижданията на автора за бъдещото развитие на политическата система и на системата от институции на ЕС в аспекта на развитие на техния капацитет.

Изследването потвърждава **основната теза** на дисертационния труд за важната роля на институционалната система за поддържането на баланса при функционирането и развитието на ЕС на националните и общите европейски интереси в сложната и организирана на много нива политическа система на ЕС. Формулирането на еднопосочни перспективи, цели и задачи е в пряка зависимост от институционалния капацитет на политическата система на ЕС, т.е. от способността на институциите на

европейско ниво да вземат взаимно приемливи решения за общността от държави. Лисабонският договор прави редица промени за оптимизиране капацитета на отделните институции в този аспект. *Перспективите пред развитието на евроинтеграцията са за задълбочаване в определени политически, икономически и социални области, докато в редица области и политики правомощията ще се запазят на национално ниво.*

Изводите и препоръките, направени на основата на проведеното изследване са представени в три групи:

- За модела на развитие на евроинтеграцията
- За развитието на институционалната система на ЕС;
- За повишаване обществения контрол като отговор на евроскептицизма.

1. За модела на развитие на евроинтеграцията

Политическата система на ЕС ще продължи да се развива в условията на разделени по признака степен на развитие групи от държави с различни визии и цели по отношение на евроинтеграцията. Големите различия между държавите-членки в обществено-икономически аспект обективно определят различия в техните цели в ЕС и спъват развитието и скоростта на евроинтеграцията. Същевременно, ЕС е изложен на влиянието на много външни и вътрешни фактори, които налагат промени при вземането на решения в много области и повишаване институционалния капацитет на общото управление. Налице са настоящи очаквания за промени в две основни насоки.

Първата е породена от политически натиск върху политическата система на ЕС за осигуряване на по-голяма свобода за вземане на решения от националните власти, съобразени със спецификите и конкретните проблеми на отделните държави. На национално ниво политическият елит е подложен на пряк натиск от страна на гражданите да решава разнообразни и разнолики *местни* проблеми и задачи. Това води до преследване от националните политици на краткосрочни задачи, които не винаги се съчетават с общите цели и за развитие на Съюза, и определя тяхното поведение като представители на собствените си държави при вземането на решения на европейско ниво.

Втората насока за промени е консолидационна за Съюза. Тя изисква консолидиране усилията на националните държави върху общите проблеми и около европейските цели по пътя на задълбочаване на евроинтеграцията и засилване правомощията на евроинституциите. Такива общи области и цели са конкурентоспособността на Европа на световната сцена като икономически и политически субект, борбата за защита на околната среда, сигурността в Съюза и неговите възможности за отбрана, защитата свободата на придвижване, качеството на живот на гражданите на Европа и редица други.

Подчертано е, че бъдещето на ЕС и развитието на евроинтеграцията е свързано с рационалното съчетаване на тези противоположни насоки за усъвършенстване управлението на Съюза в различните области и политики.

Предложен е *най-вероятния модел развитие на ЕС от днешна гледна точка* в рамките на действащите в момента договори (ДЕС и ДФЕС и на основата на направените анализи и оценки за развитието на политическата система и институционалния капацитет на Съюза.

Първо, Поддържане функционирането на общия вътрешен пазар при спазване на *обща правила за конкуренцията, митата и паричния съюз* и т.н. Противоречията, свързани с политика на протекционизъм, ще продължат да съществуват, но бавно ще продължи стандартизацията на условията в целия общ пазар. На базата на новите технологии ще се въздейства за намаляване и премахване на излишната бюрокрация при свободното движение на капитали и стоки в рамките на ЕС.

Второ, За функционирането на общия пазар ще се поддържа с определени регионални ограничения и изисквания и *свободен пазар на труда*. Трудовият пазар на ЕС като цяло ще изпитва недостиг на работна сила в резултат на демографските проблеми в цяла Европа с определени отраслови, образователни и квалификационни характеристики и различия в отделните страни-членки. Стременията на Съюза и на неговите членове ще се насочат към създаване на работещ механизъм за контролирана миграция и набавяне на необходимата работна сила на базата на стандарти за минимални нива на заплащане и социална защита.

Трето, Свободното придвижване на хора ще се запази, но с възможни ограничения за посрещане на изискванията за сигурност и ред. Шенгенската зона ще се разширява с нови членове много бавно и при спазване на все по-строги изисквания за присъединяване при нарастващо политическо влияние при вземането на решения в тази област.

Четвърто, Еврозоната ще продължи да се разширява, но без поемане на рискове от определени твърдо срокове за присъединяване на нови членове, при увеличаващи се изисквания и съобразено с моментната конюнктура.

Пето, Политиката за сигурност, охрана на границите и отбрана ще претърпи най-бързо развитие като това ще доведе до изграждането на нови европейски структури и промяна на правомощията на вече съществуващи институции. От съществено значение ще бъдат отношенията с международни институции (ООН, НАТО и др.), както и отношенията с геополитическите сили – САЩ, Русия, Китай, Иран, Индия, Турция и др.

Шесто, Евроинтеграцията, лансирана като Европа на две и повече скорости, ще придобие по-осезаеми мащаби и това ще доведе до формирането на групи от страни със сходни краткосрочни интереси и лагери на основата на степента на тяхното социално-икономическо развитие.

Седмо, Формирането и разпределението на бюджета на ЕС ще стане ключов свързващ и ключов разделящ фактор за страните-членки при участието им в управлението на Съюза. Излизането на Великобритания ще доведе до преразглеждане на приоритетите при финансирането на дейности с общите средства на общността.

Осмо, Желанието за повишаване степента на обществен контрол върху евроинституциите ще нараства, но вероятно предимство ще имат механизмите на контрол и натиск върху националните институции и чрез тяхната представителна дейност на европейско ниво.

Девето, Съществуващият от години модел на взаимно балансиращите се основни европейски партии (ЕНП и ПЕС) ще се наруши с включването на нови партии и нарастване ролята на техните партийни групи в ЕП. Това може да доведе до сериозни промени в политиките на европейско ниво. Политиците от ЕС ще бъдат подложени на

нарастващ натиск за промяна на политическия модел на развитие на ЕС от либерален (неолиберален) към по-социален. Евроинституциите ще трябва все повече да се съобразяват с постигнати компромисни решения и отстъпки при управлението делата на Съюза.

Обосновано е, че този очакван общ модел за развитие на Европейския Съюз, без претенции за изчерпателност, ще доведе до необходимост от някои съществени промени в политическата система на ЕС и, в частност, институционалната система. Адаптирането на правомощията и повишаването на институционалния потенциал на органите за управление към желаните промени ще бъде дълъг и сложен процес на усилия, компромиси и противоборства, който в крайна сметка минава през промени в настоящите основни договори за организация и функциониране на Съюза – ДЕС и ДФЕС.

2. За развитието на институционалната система на ЕС

В заключението отново е подчертана съществената особеност на политическата система на ЕС, която пряко влияе върху функционирането на институциите – липсата на държава с нейните институции, функциониращи при строго спазване на *принципа за разделение на трите вида власти в управлението* – законодателна, изпълнителна и съдебна. Това е предопределено от обема правомощия, прехвърлени към европейско ниво и от нежеланието, или нереализираното желание, за въвеждане на по-изчистена форма в управлението на ЕС от вида на федерация или на конфедерация.

Настоящото равнище на евроинтеграция и нейното правно регламентиране не предполага съществени промени в близко бъдеще в механизма на законодателния процес на Съюза след изравняването на властовите правомощия на Парламента с тези на Съвета. Основните институции на ЕС ще продължат да изпълняват своите функции и задачи в условията на постигнат и поддържан *баланс и равновесие на техните правомощия, съвместното вземане на решения и осъществяван взаимен контрол*. По-съществени промени следва да се очакват по-скоро с обхвата на политиките, които се координират от европейските институции, чрез постепенно и поетапно сближаване на интересите на държавите-членки. Процесът на вземане на решения и контролът в системата ще продължи се осъществява с компромиси по

хоризонтала на управленската система (между Съвета и Европарламента) и по вертикала (евроинституциите и националните власти). Ролята на *Комисията*, която съблюдава за законността при изготвянето и при приложението на взетите решения и нормативните актове, ще расте. Под натиска на общественото мнение може да се очаква известно повишаване отчетността на евроинституциите пред националните парламенти, като това особено важи за Съвета на ЕС. С Лисабонският договор националните парламенти получиха правото да проверяват проектозаконите за спазване принципа на субсидиарността и да възразяват при съмнение за нарушение. За мнозина политици и анализатори, засилването на ролята на националните парламенти е *основният работещ способ гражданите да участват* в процесите на управление на Съюза при условията на представителната демокрация.

Вземането на общи решения на европейско ниво и тяхното прилагане на практика ще среща все повече трудности. Обективна причина за това е представителството в институциите на ЕС на държави с различия в преследваните цели. Можем най-общо да обединим държавите-членки в 3 групи.. *Първата група държави* ще се формира около най-развитите в икономически и социален аспект държави, които се явяват и двигателите на европейското развитие през цялата му история – Германия и Франция. Към тях следва да причислим и други държави, по-стари членове на Съюза, с висок стандарт на живота и исторически опит в демократичното управление. *Във втората група държави* ще се включат страни със среден стандарт на икономическо развитие, но с голям потенциал на своето производство, пазарни условия и демографски ресурси. Към групата на страни като Италия и Испания следва да се добавят и някои от по-новите членове от Централна Европа (Полша, Чехия, Унгария, Прибалтийските страни), които вече са достигнали средното европейско ниво на стандарт в доходите на гражданите си, но нямат исторически стабилно икономическо развитие и трайно установена практика в управление от демократичен тип. *Третата група* ще се формира от догонващите ново присъединени и по-бедни страни от Централна и Източна Европа. Тази група също не е хомогенна и са налице значителни разлики, основани на национални и географски дадености. Целите на тези държави ще бъдат фокусирани върху развитието, чрез

усвояването на еврофондове, като източник на финансиране на почти всички социално-икономически области, развитие на инфраструктурата и адаптиране и реструктуриране на икономиката.

Направени са изводи за общото развитие на трите основни институции, вземащи решенията в законодателната дейност и изпълняващи съвместно функциите на изпълнителната власт - Съвета, ЕП и ЕК.

Европейският Парламент с разширените си правомощия в законодателния процес и механизмите на контрол при формиране състава на евроинституциите, все повече ще засилва своето влияние в институционалната система на Съюза. Може да се очакват искания за повишаване капацитета на ЕП в контролната дейност върху дейността на Съвета и най-вече върху ЕК. Очакванията са ЕП все повече да се утвърждава, като наднационална институция, която чрез дискусии и дебати да преодолява националните противоречия и да повишава легитимността на политическата и институционалната система. Подчертани са трудностите, предвид факта, че за разлика от националните партии, партиите в ЕС не притежават собствен европейски капацитет и членска маса. Европартиите са свързани органично с партиите в отделните страни, които са ги излъчили, независимо от факта че са формирани след евроизбори.

Европейският Съвет ще продължи да се утвърждава като наднационална политическа институция за определяне на основните стратегически насоки за развитие на Съюза. Неговата роля, макар и без реални пълномощия в законодателния процес и оперативното управление на ЕС, ще нараства в резултат на издигането му в ранг на основна институция, предоставянето на значителни представителни права на неговия Председател пред света и правата му в процеса на избор на висшите ръководни постове на институциите.

Съветът на ЕС ще продължи да бъде основния представител на националната изпълнителна власт на ниво ЕС. Представителите на националната изпълнителна власт ще трябва все повече да намират взаимно приемливи решения от гледна точка на европейското развитие. Обърнато е внимание върху влиянието в процеса на вземане на решения на реалната тенденция за фрагментиране на ЕС и групирането на отделните

страни в лагери при евентуална реализация на сценарий за развитие на ЕС на две и повече скорости. Могат да се предвидят възможните противоречия, част от които неофициално съществуват и в момента. Това са противоречията между виждането на големите страни за задълбочаване на евроинтеграцията и на останалите членове на Съюза, които нямат техния потенциал и възможности. Съветът трябва да повиши прозрачността върху дейността си и да въведе процедури за отчетност пред гражданите на отделните страни и легитимно избраните от тях национални парламенти.

Европейската Комисия, без да притежава пълните правомощия на *правителство* на Съюза, ще продължи да изпълнява ролята на специализиран наднационален орган на властта в процесите на подготовка на законодателни решения и при контрола по тяхното изпълнение. Заедно със Съда на ЕС, тя ще продължи да наблюдава и контролира изпълнението на законите на Съюза като следва да се посочи и особено важната ѝ роля за координиране на дейностите на Съюза с националните правителства и парламенти. На развитие подлежат процедурите по нейното формиране, отчетност и контрол страна на Европейския Парламент. Новите виждания са за нейното конструиране и избор от страна на ЕП в съответствие с резултатите от евроизборите. Това би повишило рейтинга на европартиите и би ограничило вмешателството на националните власти при избора на нейния състав в условията на неконтролирани компромиси.

В Заключението отново е подчертано важността от повишаване **обществения контрол като отговор на евроскептицизма** и необходимостта от високо доверие на всички нива в системата на ЕС. Тенденцията за нарастване на евроскептицизма не е проблем само на европейските институции и резултат само от техните действия. Необходимостта от демократизация в отделните държави е не по-малък проблем, предвид оценката на гражданството за дейността и на националния политически елит. Парадоксално е, но в много от страните-членки местните политици и институции имат по-нисък рейтинг от европейските такива. Многого нива в политическата и институционалната системи на ЕС са реална пречка за *прякото участие* на гражданите в управлението и контрола и го прави практически невъзможно. *Представителната демокрация* в ЕС, от своя страна. Също е силно опосредствана от многого нива на

системата. Бъдещето развитие на обществения контрол предполага разработването на прагматични механизми за:

- осигуряване на условия за изборност, прозрачност на дейността и отчетност на членовете на европейските институции пред националните парламенти и гражданството на Съюза;
- възможност за отзоваване на вече избрани политици при несправяне с работата и негативна оценка за резултатите от тяхната дейност;

III. НАУЧНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд допринася за задълбочаване познанията за специфичната политическа система на ЕС и за по-доброто разбиране на тенденциите за бъдещото развитие на общността. Изследването се базира на разбирането, че ЕС не е организация в застой, а динамичен организъм, който под влияние на вътрешните и външните фактори постоянно се адаптира и променя.

Резултатите от изследването **допринасят за развитие на научната представа за организационното изграждане и функциониране на институционалната система на Европейския Съюз.**

- Извършен е хронологичен преглед на историческото развитие на Съюза като са анализирани основните етапи при създаването и развитието на политическата система като резултат на продължителен процес на *задълбочаваща се евроинтеграция* и на прехвърляне на все повече правомощия от националните държави към европейското ниво в нарастващ брой области. Детайлен анализ е направен на формирането и развитието на институционалната система от *междунационални консултативни органи* към *европейски наднационални институции с правомощия на качествено ново ниво.*

- Направено е цялостно аналитично изследване на развитието на политическата система на Съюза и функционирането на институционалната система след Лисабонския договор от 2007 година.

- Дефинирани са *организационните аспекти на функционирането на отделните евроинституции* в рамките на *общата политическа и институционална система.* Анализирани са целите, функциите и задачите, правомощията и компетентностите им.

Разгледани са подробно техните връзки и взаимодействия (вътрешни и външни) като елементи по хоризонтала и по вертикала в управленския процес на Съюза, както и процедурите за вземането на решения и отчитане на резултатите.

- Описани и систематизирани са противоречията и проблемите (вътрешни и външни), съпътстващи функционирането на политическата система на ЕС;

- Дефиниран е *институционалният капацитет на политическата система на ЕС*, т.е. способността на институционалната система да решава възникващите проблеми и да задоволява обществените потребности и очаквания.

- Предложени са групи от качествени критерии за *оценка на институционалния капацитет* на основните институции на ЕС на основата на тяхното място и роля им в управлението на Съюза;

- Дефинирана е група от специфични критерии за комплексна оценка на капацитет на всяка институция на ЕС и на институционалната система като цяло в *отделните фази и етапи на процеса на вземане на решения* – от етапа на идентифициране на проблема, неговата класификация и насочване за решаване от дадена институция, през етапа на самото вземане на решение и контрола по неговото изпълнение.

- Идентифицирани са обективно съществуващите противоречия вътре в институционалната система и причините, условията и факторите, които ги пораждат и възпроизвеждат;

- Поставен е мост между механизмите за изследване и оценка по доктрината за доброто управление и институционалния капацитет на политическата система на ЕС.

В дисертационният труд е предложена концептуална прогноза за най-вероятното развитие на Съюза в краткосрочен план и очакваните промени в институционалния капацитет на управленските органи по основните нива. База за изготвянето ѝ са резултатите от изследването и оценката на институционалния капацитет на институциите в глава трета и визията на Европейската Комисия, изразена в Бялата Книга за бъдещето на Европа (март 2017 г.). Идентифицирани са и възможните проблемни области за функционирането на политическата и

институционалната система при реализация на предложените сценарии за развитие до 2025 г.

Дисертационният труд **поставя нови научни проблеми** за задълбочаване изследванията по разработване на система от показатели и индикатори за оценка на резултатите от дейността на институциите на ЕС и реализирания им капацитет при вземане на решения по текущи и перспективни задачи.

Изследването разкрива нови закономерности в политическия процес на ЕС, свързани с демократизацията на управлението по пътя на участие на гражданите в управлението на Съюза. Дефинирани са проблемите, съпътстващи това участие и необходимостта от разработване на адекватни форми за граждански контрол на всички нива в ЕС.

IV. АПРОБАЦИЯ И ПУБЛИКАЦИИ

1. Представителство на Зелените партии в Европейския съюз (нови предизвикателства), Сборник с научни текстове, том II, част 2, под редакцията на проф. Людмил Христов, проф. д-р Николай Ненов, доц. д-р Ирена Бокова, доц. д-р Антоний Гълъбов, НБУ, С., 2015, стр. 324-354.

2. Политически и икономически аспекти на присъединяването на България към еврозоната, Сборник с доклади „Икономиката на България и Европейския съюз: наука и бизнес”, Издателство на ВУЗФ „Св. Григорий Богослов”, С., 2016, стр. 200-211. ISSN 978-954-859-041-9

3. Последици за България от отлагане на членството ѝ в Шенген, в контекста на усложнената международна обстановка, Сборник с доклади „Членството на България в ЕС: девет години по-късно”, ИК-УНСС, С., 2017, стр. 387-396. ISBN 978-954-644-976-4

V. БИОГРАФИЧНА СПРАВКА ЗА АВТОРА

Тодор Николаев Кондарев е роден в град София.

Средното си образование е завършил в НУКК – Италиански лицей.

Бакалавър по Икономика.

Магистър по Бизнес администрация.

Редовен докторант към Департамент „Политически науки“ на Нов Български Университет.

Има интереси в областта на политическите науки и по-специално развитието на евроинтеграцията.