

**Фондация „Фридрих Еберт“**  
**Институт за политически и правни изследвания**

---

**Дискусионен форум „Бъдещи лидери“**

**НАУКА И СИГУРНОСТ  
В БЪЛГАРИЯ -  
ЕВРОПЕЙСКИ ИЗМЕРЕНИЯ**

Съставители и научна редакция  
проф. д-р Емил Константинов и д-р Пенчо Хубчев

**ГорексПрес**  
София, 2008

**Тази книга е издадена с финансовото съдействие на  
Фондация „Фридрих Еберт“**

© Проф. д-р Емил Константинов – съставител, научна редакция, 2008  
© Д-р Пенчо Хубчев – съставител, научна редакция, 2008

Издателска къща ГорексПрес, 2008

**ISBN 978-954-616-194-9**

**Friedrich-Ebert-Stiftung**  
**Institut für politische und rechtliche Studien**

---

**Diskussionsforum „Future Leaders“**

**WISSENSCHAFT UND  
SICHERHEIT IN BULGARIEN –  
EUROPÄISCHE DIMENSIONEN**

Herausgeber und wissenschaftliche Redaktion  
Prof. Dr. Emil Konstantinov und Dr. Pentcho Houbtchev

**GorexPress**  
Sofia, 2008

**Dieses Buch erscheint mit der finanziellen Unterstützung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung**

© Prof. Dr. Emil Konstantinov – Herausgeber, wissenschaftliche  
Redaktion, 2008

© Dr. Pentcho Houbtchev – Herausgeber, wissenschaftliche  
Redaktion, 2008

Verlagshaus GorexPress – 2008

**ISBN 978-954-616-194-9**

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Реформите в Българска академия на науките</b> <i>Акад. Никола Съботинов</i> .....	7
<b>Законът за научните степени и научните звания – основа за развитие на научните изследвания</b> <i>Акад. Александър Попов</i> .....	16
<b>Лисабонският договор и бъдещето на Европейския съюз</b> <i>Веселин Вълчев</i> .....	24
<b>Употребата на сила в международните отношения</b> <i>Проф. д-р Емил Константинов</i> .....	30
<b>България в НАТО и ЕС – актуални проблеми и перспективи</b> <i>Полк. Стефан Янев</i> .....	72
<b>Европейската политика за сигурност и отбрана и България</b> <i>Пламена Караиванова</i> .....	78
<b>Република България – фактор за сигурността в региона на Югоизточна Европа</b> <i>Д-р Тодор Кобуров</i> .....	91

## INHALTSVERZEICHNIS

### **Die Reformen in der Bulgarischen Akademie der Wissenschaften**

*Akademiemitglied Nikola Sabotinov* ..... 7

### **Das Gesetz über die wissenschaftlichen Grade und die wissenschaftlichen Titel als Grundlage für den Ausbau der wissenschaftlichen Forschung**

*Akademiemitglied Alexander Popov* ..... 16

### **Der Vertrag von Lissabon und die Zukunft der Europäischen Union**

*Vesselin Valtshev* ..... 24

### **Die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen**

*Prof. Dr. Emil Konstantinov* ..... 30

### **Bulgarien in der NATO und in der EU – aktuelle Probleme und Perspektiven**

*Oberst Stefan Janev* ..... 72

### **Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Bulgarien**

*Plamena Karaivanova* ..... 78

### **Die Republik Bulgarien als Faktor der Sicherheit in der südosteuropäischen Region**

*Dr. Todor Koburov* ..... 91

## РЕФОРМИТЕ В БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

*Акад. Никола СЪБОТИНОВ,  
председател на Българската академия на науките*

В съответствие с приетия през 1991 г. закон Българската академия на науките осъществи през 90-те години на XX век по своя собствена инициатива много трудна, но наложителна реформа.

Оказа се обаче, че широката общественост не е добре информирана относно това какво представлява Българската академия на науките (БАН), какви са нейната структура и функции, какви реформи протичат. Не се знае отговорът на въпроса дали има такива структури в други държави. Изказва се дори становището, че науката трябва да се развива само във висшите учебни заведения.

Ето защо настоящото изложение е посветено именно на въпросите какво представлява БАН и какви реформи се осъществяват в Академията. Негово мото е една мисъл, изказана от Луи Белмен, представител на Генералния директорат за наука на Европейската комисия: „Имате мозъци и екипи от първо качество. Щастливи сте, че имате такава структура като БАН. България може да извлече полза от научното и технологичното развитие с голяма изгода за икономическия си растеж.“

На практика се оказва, че България е единствена от източноевропейските държави, която не е включила в оперативните си програми научните изследвания. Този факт несъмнено ще окаже силно въздействие върху развитието на нашата наука, респективно – върху икономиката.

Най-напред нека видим организацията на научните изследвания в Европейския съюз и какво е мястото на Българската академия на науките в тази организация. В Европейския съюз научните изследвания се развиват в три основни типа структури:

- висши учебни заведения;
- изследователски научни институти и организации, каквато е БАН;

- индустриални и ведомствени изследователски институти. Това са главно институтите, които са към фирми, производствени предприятия и други подобни организации.

В Европейския съюз 35% от научните изследвания се провеждат във висшите учебни заведения, а останалите 65% - в другите два вида организации. Следователно това, което се разпространява широко като становище, че науката трябва да се развива само в университетите, не отговаря на Зелената книга на Европейския съюз.

Според данни за разпределението на изследователите по структури в университетите в Европейския съюз е зает само около 35% от изследователския състав, в САЩ – 14, 7%, в Япония – 25,5%. В България по недостатъчно ясни и точни данни засега се смята, че само 30% от изследователите са заети във висшите учебни заведения.

### **Какво представлява Българската академия на науките?**

БАН изпълнява две основни функции:

- Събрание на академиците и член-кореспондентите, действителните и дописните членове;

- Национален научно-изследователски център. В него влизат 67 научни звена, от които 52 института и 15 централни лаборатории.

Подобни на БАН структури има в по-голямата част от страни от Централна и Източна Европа. Например в Чехия – Чешката академия с 54 института, в Полша – Полската академия със 79 института, в Унгария – Унгарската академия с 40 института, в Румъния – Румънската академия с 64 института. Такава академия съществува и в Австрия. Следователно, това не е само форма на организация, идваща от социалистическо време. Австрия никога не е била социалистическа страна, а също има изследователски институти. В Холандия и в Швеция също съществуват академии с изследователски институти, подобни на нашата Академия на науките.

Научно-изследователски центрове, които не са към академии, има в повечето държави, в това число и в европейските. В Германия например такива са институтите „Макс Планк“ с 80 научни звена, дружеството Лайбниц с 83 звена, дружеството Фраунхофер – с



56, и дружеството Хелмхолц – с 15 научни звена. Във Франция, в Италия и в другите европейски държави, подобно на Германия, съществуват такива структури. Това не са университетски, а изследователски центрове, чиято дейност изцяло е насочена към изследователския процес, а не към образователния.

Защо това е така?

Обучението е дейност, която се нуждае от много знание. За да има по висока ефективност, необходимо е то да бъде съпроводено от изследователска дейност. И тук именно е практическият проблем, тъй като учените, работещи в университетите, трябва да делят своето време между преподавателската и изследователската дейност, да намерят баланс между двете заетости. За разлика от това в изследователските звена – като БАН, заетостта на учените е изцяло свързана с научно-изследователската им дейност. Ето защо научно-изследователските проекти най-ефективно и бързо се развиват именно в такива структури.

### **Реформата в Българската академия на науките**

Поради недостатъчно познаване на Академията битова становище, че тя е една закостеняла структура, която не се е променила и не е адекватна на времето, в което съществува.

БАН е най-старата научна институция в България. Тя е основана през 1869 г., търпейки редица промени през отделните етапи от своето развитие, за да достигне сегашното си положение на научно-изследователски център на България.

Какво се случи в Академията, когато започнаха големите промени в България?

На първо място, започнаха оптимизация, структурни реформи и реформи в състава на Академията. През 1989 г. съставът на БАН наброяваше 15 000 души – действително една голяма структура. Това се дължеше на факта, че тя изпълняваше редица функции, свързани с индустриалното развитие на страната. С приемането на нов Устав, на нова схема на организация и на демократичните принципи започна и оптимизация на състава на Академията. Този процес бе изключително силен през 90-те години на миналия век. Оптимизацията на състава обаче продължи, макар и по-бавно, и след

това. Днес в БАН вече сме 7 500 души. От тях 3 700 са учени, разпределени във вече споменатите 67 научни звена.

Учените от състава на БАН представляват 18% от общия брой учени в България, който е 21 000 души, притежаващи научни степени и звания. В същото време изследователите в Академията произвеждат около 60% от научната продукция на страната, 65% от патентите, 40% от проектите, финансирани по Европейските рамкови програми. Всички тези данни показват, че в БАН е концентриран най-високоэффективният научен потенциал на България.

Собствените приходи на Академията през 2007 г. достигат близо 30 млн. лв., т.е. една четвърт от общия бюджет, включващ бюджетното финансиране и приходите от външни източници, идващи по линия на изследователски проекти. Проектите, които се изпълняват, и средствата, които постъпват от тях в БАН, непрекъснато нарастват, за да достигнат до 30 млн. лв. през 2007 г. Така че към настоящия момент Академията заработва значителна част от своите приходи.

Другата голяма промяна, която настъпи в БАН след 1989 г., е промяната на съотношението между фундаменталните и приложните проекти. Първоначално фундаменталните изследвания бяха около 40% от общата активност на Академията. Останалата част бяха приложни изследвания. С годините обаче това съотношение се промени, което е важен момент от извършването на реформата. Приоритетите се обърнаха към приложна тематика и в момента 70% от изследванията на Академията са с приложна насоченост и само 30% – с фундаментална насоченост. Това се дължи на изпълняваните проекти с приложна насоченост по европейските научни програми.

Сред обществеността си пробива път и мнението, че Българската академия на науките е „затворена структура“, която се развива независимо от образователната система. Това твърдение обаче не е подкрепено с факти. В академичните институти е дадена възможност на учените да изнасят лекции във всички университети в страната, където са добре приети. Близо 700 елитни учени от БАН изнасят лекции в различни висши учебни заведения без каквито и да било ограничения в тази насока. Т. е. тези учени имат пълна възможност да трансферират своя опит и знания към младите хора.

За отвореността на Академията свидетелства и обстоятелството, че тя безвъзмездно допуска дипломанти от отделните университети да изготвят дипломните си работи в нейните изследователски лаборатории. Целта е възможно най-много млади хора да се докоснат до науката. Много от тях впоследствие кандидатстват за докторантури в институтите на Академията и остават на работа в нейните структури. Към това се прибавя и фактът, че към БАН е създаден Център за образование на докторантите. Приблизително 20% от докторантите в страната се обучават именно в Академията. Формите на докторантура са редовна, задочна и свободна, като и трите форми се развиват по най-добрия начин и дават висококачествено образование на младите хора. Завършването на третата степен на образование в БАН се ползват с висок престиж в Европа, САЩ и по света.

В Академията работят 1 905 хабилитирани учени, 439 доктори на науките и 2 454 доктори.

Българската академия на науките има отлично организирано международно сътрудничество с над 45 академии на науките в Европа и цял свят, както и с десетки университети, членува във всички международни организации и представлява България в над 20 международни институции. Тя е основен фактор във включването на България в Европейското изследователско пространство.

Участието на БАН в рамковите програми на Европейския съюз е съществен момент от нейната промяна. Това участие е изключително успешно, като до този момент Академията на науките остава най-мощната институция в страната, която работи по рамковите програми. Началото датира още от 90-те години на миналия век с участие по програмите ФАР, Трета и Четвърта рамкова програма, по които успешно са изпълнени 152 проекта. Следва участие по Пета, Шеста и Седма рамкова програма с 316 изпълнени проекта на стойност 22 млн. евро при заявка от 912 проекта. Това представлява 30% успеваемост, която може да се окачестви като голяма на фона на средната успеваемост от 10% за Европейския съюз. В резултат на изпълнение на работата по Шеста рамкова програма учените от БАН имат 652 научни публикации, 32 трансфера към производствени фирми (10 в България и 22 в чужбина) и 11 патента.

По Пета и Шеста рамкови програми на Европейския съюз от

БАН са спечелени 8 Центъра за висококласна наука (Centers of Excellence) от общо 11 центъра в страната.

През целия период на участието си в Рамковите програми за научни изследвания и технологично развитие на Европейския съюз (1992-2006 г.) Българската академия на науките има 493 успешни проекта на обща стойност 28 млн. евро. От казаното до тук може да се направи изводът, че БАН е най-ефективната научна организация в България, участваща в Рамковите програми на Европейския съюз.

### **Развитието на иновационния процес и връзките с бизнеса**

В резултат на ориентацията към приложна дейност Академията ежегодно произвежда от 80 до 250 технически решения, като между 80 и 150 от тях се използват в български фирми и индустриални предприятия, т.е. внедряват се в практиката.

За да се развива иновационната дейност, е необходимо да се отбелязва напредък в патентната дейност. БАН е най-силната организация в страната по отношение на поддръжка и защита на патенти – средно около 400 патента се поддържат през последните 10 години от нейните институти. Идентично е и положението с подадените заявки.

В Академията е организирано Патентно бюро със специалисти, които помагат на изследователите за изготвяне на патентни заявки. Това е една изключително важна дейност, много сложна и много скъпа. В тази насока все още съществуват проблеми поради ограничения бюджет, с който разполага БАН.

В България има два фонда, които подпомагат научната дейност:

- Фонд „Научни изследвания“ към Министерство на образованието;
- Иновационен фонд към Агенцията за малки и средни предприятия на Министерство на икономиката.

БАН успешно участва в проектите на Националния иновационен фонд, които на практика са публично-частно партньорство между бизнеса и науката. От първата до четвъртата сесия на Фонда в 60 от общо 300 финансирани проекта институти на БАН участват като партньори, а по 30 от тях учени от Академията са консултанти. За

сравнение – учени от университетите у нас имат около 20 проекта.

В БАН функционира „Гис Трансфер Център“ за реализиране на трансфер на научни резултати към малки и средни предприятия, за подпомагане и стимулиране на научно-изследователската дейност, за създаване и комерсиализиране на конкурентноспособни продукти и т.н. В центъра работят 40 експерти и консултанти.

Наред с преките научни изследвания БАН изпълнява редица общонационални дейности, насочени към фундаменталните и приложните изследвания. За българската държава Академията осигурява целогодишно и денонощно следните общонационални дейности, изискващи задълбочена научна експертиза:

- метеорологични, хидрологични и агрометеорологични наблюдения и прогнози, включително свързани с потенциални природни бедствия;

- регистрация и информация за земетръсна дейност в цялата страна и близо разположените територии, както и на свлачищните и други опасни движения на земната кора;

- регистрация и информация за геомагнитни, йоносферни и др. процеси за нуждите на отбраната и комуникациите;

- мониторинг на околната среда и широк спектър екологични изследвания на територията на страната, в басейна на Черно море и нашите териториални води.

По различни проблемни направления Академията поддържа контакти с отделните министерства. Това са:

- Министерство на извънредните ситуации;
- Министерство на околната среда и водите;
- Министерство на отбраната;
- Министерство на икономиката и енергетиката;
- Министерство на образованието и науката;
- Министерство на земеделието и продоволствието;
- Министерство на здравеопазването;
- Държавна агенция за информационни технологии и съобщения;

- Държавна агенция за малки и средни предприятия;
- Българска стопанска камара;
- Българска търговска промишлена палата;
- Други

Мисията на БАН е да допринася за развитието на световната наука в съответствие с общочовешките ценности, националните традиции и интереси и да съдейства за умножаване на духовните и националните ценности на нацията. Основната стратегическа цел е осигуряване и поддържане на най-високо научно равнище, интердисциплинарност, международна конкурентноспособност и високо национално самочувствие в съответствие с нуждите на социално-икономическото и духовното развитие на българското общество и с европейските и световните тенденции в организацията на научните изследвания.

Във връзка с изпълнение на горните задачи и в резултат на задълбочен анализ на състоянието на научните изследвания в БАН Управителният съвет организира следните Проблемни съвети, които ще изпълняват порграмите на Академията през периода 2007-2013 г.:

- Материалознание и нови материали;
- Нови физически технологии;
- Информационни и комуникационни технологии;
- Биотехнологии и храна;
- Енергийни източници и енергийна ефективност;
- Биологични ресурси и устойчиво развитие на биосистемите;
- Агро биологични изследвания;
- Медико биологични изследвания;
- Климатични промени;
- Ресурси на неживата природа;
- Космически науки и технологии;
- Сигурност;
- Национална идентичност и културно историческо наследство;
- Човешки ресурси, образование и знание.

Основните задачи на проблемните съвети ще бъдат:

- Изготвяне на оценка на сегашното състояние на изследователската област, както и анализ на състоянието на индустриалния потенциал на страната в тези направления;

- Оценка на перспективното развитие на изследванията и изготвяне на препоръки за действия;

- На базата на 15-те основни проблемни съвета се предвиждат действия, свързани със структурни промени в Академията, осигуряващи научно изследователски и иновационни дейности в посочените направления;

- За успешната дейност на Академията в тези направления се предвижда развитие на капацитета на човешкия потенциал в БАН, както и капацитета на неговото научно оборудване със съвременна научна апаратура и екипировка;

Предвижда се организиране на научно-индустриални паркове в следните направления:

- Компютърни и информационни технологии;
- Фотонни и лазерни технологии;
- Възобновяеми енергийни технологии;
- Морски науки и технологии;
- Микроелектронни технологии;
- Нанотехнологии.

Във връзка с организирането на тези паркове е планирано сътрудничество с чужди научно-изследователски организации и създаване на съвместни предприятия.

Предвижда се също развитие на Иновационния и Трансферния център в БАН.

Препоръчва се извършването на една цялостна оценка на науката в България.

Предстои атестиране на Българската академия на науките по нейна собствена инициатива от Европейската научна фондация. Тази външна оценка ще спомогне за изграждане на приоритетите на Академията за следващия период и за осъществяване на предстоящите структурни промени.

## **ЗАКОНЪТ ЗА НАУЧНИТЕ СТЕПЕНИ И НАУЧНИТЕ ЗВАНИЯ – ОСНОВА ЗА РАЗВИТИЕ НА НАУЧНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ**

*Акад. Александър ПОПОВ,  
заместник-председател на БАН*

Законодателството в областта на науката е важен параметър в обществената система на държавата. В днешните условия у нас този параметър добива още по-голямо значение. Това е така, защото като член на Европейския съюз България трябва да изпълнява директивите на Лисабонската стратегия, съгласно които икономиката и обществото трябва да се преустроят на научна основа. Освен това в Закона за подпомагане на научните изследвания науката е определена като държавен приоритет. Всичко това ни задължава да развиваме научни изследвания на високо ниво в съответствие европейските критерии и норми. Колкото и настойчиви да са някои примитивни виждания за второстепенната роля на науката в икономическото и общественото развитие на страната ни, на днешния етап не може, надявам се, да се пренебрегне науката и нейната решаваща роля за реструктуриране на икономиката и обществото. За изпълнение на тази нелека задача българските учени трябва освен всичко друго – материална база, адекватно заплащане, достъп до европейската и световна научно-информационна система – да имат сериозна законова основа, гарантираща тяхното научно израстване както в личен план, така и от гледна точка на създаване на авторитет у нас и в чужбина.

Оценката на резултатите от научния труд е твърде съществен въпрос както от гледна точка на развитието на науката изобщо, така и във връзка с психологичния му аспект – обективната оценка създава стимули за растеж на отделните учени, което пък от своя страна създава предпоставки за развитие на науката. Тази взаимосвързаност на двата аспекта на оценъчния процес в науката определя изключителната му важност за просперитета на учените – създатели на научен продукт, и за успехите на науката като цяло. За съжаление адекватното решаване на този въпрос в много слу-



чаи у нас се подценява. Робува се на личностни, институционални и дори на регионални интереси, което в никакъв случай не е от ползата за учените, нито за науката. Разбира се, могат да се дадат и примери, които показват, че някои научни общности се справят добре със задачата да оценяват труда на учените обективно, в интерес на личността и на съответната научна област.

В това отношение много важно е да се приеме Закон за научните степени и научните звания, който създава съвременни механизми, структура, организация и качествени и количествени критерии за присъждане на научни степени и звания у нас. Българската научна общност е силно заинтересована от създаването на един закон, който да осигурява високо научно ниво на провежданите научни изследвания и същевременно – най-благоприятни условия за развитие и оценяване на лицата, занимаващи се с наука и с преподаване във висшите училища. Появилите се внушения за задължителна хармонизация на нашето научно законодателство с това на страните от Европейския съюз са напълно неоснователни, защото законодателствата в тези страни са твърде разнообразни и трудно може да се говори за обща универсална система за придобиване на научни степени и звания. Разбира се, това не означава, че нашият закон трябва коренно да се различава от законите на европейските страни. Но едно механично пренасяне, несъобразено със ситуацията в българската наука, с нашите традиции и възможности, ще бъде напълно погрешно.

Като се изхожда от общо изразеното разбиране, че нормативната уредба при присъждането на научни степени и научни звания трябва да бъде такава, че да осигурява запазване и издигане на нивото на науката и висшето образование, такъв закон трябва да бъде базиран на следните принципи:

- **Законът трябва да предвижда междинна децентрализация на системата за присъждане на научни степени и научни звания.** Децентрализация е необходима, за да се облекчат процедурите както по време, така и в процедурно и институционално отношение. Вероятно е редно образователната и научна степен „доктор“ да се дава от организацията, в която е проведено обучението на докторанта. Научната степен „доктор на науките“ би трябвало да има национално значение и съответно да се дава от държавна

институция. По подобен начин трябва да се дават и хабилитираните научни звания. Не би следвало системата да е напълно децентрализирана, за да се поддържа високо национално ниво на научните изследвания чрез създаване на общи критерии при атестиране в областта на висшето образование и науката. Една пълна децентрализация, узаконена в настоящия момент, може да доведе до рязко спадане на научното ниво, процес, който ще ни отдалечи от колегите в европейските научни институции. Достатъчно е да си припомним горчивия опит на колегите от Румъния, където децентрализацията нанесе непоправими вреди в научната общност и две години след въвеждането ѝ беше отменена. Вероятно в бъдеще, когато пазарът на учените у нас ще се утвърди със своите пазарни оценъчни механизми, пълната децентрализация на системата за даване на научни степени и научни звания ще стане необходимост, която в настоящия момент е все още неприемлива.

• **Законът трябва да дава възможност за адекватна оценка на учените от различните научни области.** Спецификата на работата на учените, работещи в областта на природните и инженерните науки, учените от хуманитарната и обществената сфера и учените от областта на културата, изкуствата и спорта, е твърде различна и оценяването им трябва да става по различни критерии. Нещо повече – характерен за първата група учени е фактът, че при тях има два типа, между които в повечето случаи не може да се постави рязка разграничителна линия, но във всеки случай дейността на оценъчните органи по отношение на труда на тези изследователи трябва да бъде съобразена със спецификата на тяхната работа. Става дума за колегите, занимаващи се с фундаментални изследвания, и тези, чиято работата е свързана с приложение на научните резултати в практиката. В българската научна общност има съизмерим брой учени от двата типа, а и голям брой такива, научната дейност на които е свързана и с двата вида научни изследвания. Поради това изтъкнах, че не може да има рязка разграничителна линия между тях. Дейността на оценъчните органи трябва да е съобразена със спецификата на научния труд и на двата типа учени. За съжаление това не винаги се разбира от колегите в тези органи, а и законодателно не е добре изяснено. Необходимо е да се отчита и спецификата на преподавателския труд – преподаването във вис-

шите училища трябва да се има пред вид като алтернативен критерий при оценяване на учените-преподаватели, тогава, когато поради своята заетост с преподаване те не се вместили изцяло в критериите за научна и/или научно-приложна дейност. Това в никакъв случай не трябва да бъде повод за създаване на понятия от типа „университетска наука“. Напоследък се стигна до там, че на тази наука беше посветен представителен форум под патронажа на президента на Република България. Разбира се, науката е една, независимо от факта, че може да се създава в университет или в друга научна институция.

• **Законът трябва да гарантира високо ниво на научните изследвания.** Това не трябва да става за сметка на ненужни увлечения по формално прилагане на наукометрични показатели. Съществено условие трябва да бъде действителната полезност (реализация) и признание (отзиви в световната и националната научна литература и периодика, мнения и рецензии за работата на съответния учен или групата му и т.н.). Особено внимание, т.е. висока оценка трябва да се дава на постижения, които са основа на създаване и развитие на нови направления, високи технологии и школи в науката и практиката у нас и в чужбина. Стремещт към повишени изисквания налага запазването на двете научни степени „доктор“ и „доктор на науките“ и използването им като задължителни критерии при съответните хабилизации. Това ще бъде гаранция за стимулиране и развитие на учените и научните изследвания. Трябва да отчетем, че през последните 10-15 години се направиха някои опити за прилагане на обективни наукометрични показатели за оценяване на научния труд от страна на оценъчните органи – научни съвети, специализирани научни съвети, научни комисии на ВАК и Президиума на ВАК. Резултатите от тези опити във всеки случай са положителни – те внасят повече обективност в оценката на научните приноси на колегите, макар и не винаги да се отчита споменатата по-горе специфика на научния труд на хората, занимаващи се с фундаментални или с приложни изследвания. В повечето случаи се набляга на наукометричните показатели, а добре известно е, че тези показатели характеризират работата основно на учените от фундаменталните науки. Имайки пред вид последните констатации и водени от желанието да предложим необходимите условия за обек-

тивна оценка на всички учени, смятаме, че в закона трябва да се конкретизират необходимите изисквания за научното ниво, съобразени със спецификата на научно-изследователската, научно-приложната, педагогическата и творческата дейност на колегите от посочените по-горе области. Редно би било да не се стига до педантизъм по отношение на прилагането на критериите. Принцип на закона трябва да бъде добронамереността, т.е. ако на кандидата не му достигат определен, но категорично не голям брой публикации, цитати, проекти, договори, учебници или други от изискваните научни или научно-приложни параметри, да са предвидени алтернативни (допълнителни) изисквания, които заедно с основните изисквания да определят критериите за оценка на учените от различните области. С тези алтернативни изисквания би могло да се компенсира недостигът при даден кандидат в изпълнение на чисто наукометричните критерии. Разбира се, искам да подчертая – става дума за малки отклонения в посока намаляване от съответните критерии. Не може да има пълно неизпълнение на един или няколко критерия и те да бъдат напълно компенсирани от други критерии. Мисля, че става ясно, че при тези процедури не става дума за субективно отношение, а за обективна добронамерена компенсация на минимален недостиг в съответния брой параметри с други параметри, специфични за съответната област на наука, в която работи кандидатът. Алтернативните изисквания за компенсация на по-ниските показатели на учени от приложната сфера – публикации в чужди списания и цитати в сравнение с тези на учени и преподаватели от областта на фундаменталните науки могат да бъдат: значими за практиката внедрявания на научни разработки, технологии, патенти, авторски свидетелства, know-how, лицензионни договори, реализиран (документиран) икономически ефект, приети проекти по рамковите програми на Европейския съюз или по програмите на НАТО (има се пред вид, че проектите по тези програми са обикновено с приложна насоченост). Към тези изисквания мога да добавя някои пояснения и тълкувания с цел по-обективното и по-гъвкавото им прилагане. Не би трябвало да се изключва възможността при доказани особено високи научни, научно-приложни и/или педагогически постижения изискванията за броя на публикациите и цитатите да бъдат преоценени, т.е. така да се каже количествените пара-

метри да се допълнят с качествени. Напълно ясно е, че това може да стане само чрез достатъчно компетентна научна преценка на споменатите по-горе „особено високи ... постижения“. За да се даде възможност на учените с приложна насоченост на изследователския си труд да използват като допълнение към публикациите си своите авторски свидетелства и патенти, те трябва да се приемат като научни публикации, ако не се дублират от други публикувани трудове. За съжаление моите слаби познания по организация на научните изследвания в областта на хуманитаристиката, общественото, изкуството, културата и спорта не ми позволяват да дам препоръки за оценка на учените в тези области, но се надявам, че те самите имат много идеи и ще успеят да създадат принципите за оценка на своя труд. Изложеното по-горе може да се използва само като база за адекватна оценка на учените от природните и инженерните науки.

- **Законът трябва да предвижда изборност на членовете на атестационните органи по строго регламентиран демократичен начин.** В сегашния Правилник за приложение на Закона за научните степени и научните звания с едно допълнение от 2002 г. се създаде добра процедура за номинация от съответната научна общност. Тази процедура, ако се спазва стриктно, може да регламентира с достатъчна сигурност демократичността при тези избори. По този повод съм чувал колеги да казват, че в науката не трябва да се спазват демократични принципи. Съгласен съм с тях, когато се отнася до решаването на чисто научни проблеми, но в случая става дума за научно администриране, което като обществена функция би трябвало да се ръководи от демократични принципи. Освен всичко казано, може да се добави и това, че обикновено назначаването на атестационни органи е ставало от правителството, процедура, която в повечето случаи създава съмнение и/или даже възможност за внасяне на политически елемент в нея.

- **Законът трябва да предвижда възможност за замяна на членовете на атестационните органи по регламентиран начин.** Целта е да се създаде по-голяма степен на отговорност от страна на членовете на тези органи и нетърпимост към умишлени и неумишлени грешки и възможности за упражняване на въздействието върху тях.

• **Законът трябва да приведе наименованията на хабилитираните научни звания на работещите в извънуниверситетските научни организации в съответствие с общоприетите в световната научна общност.** Например професор-изследовател, асоцииран професор-изследовател и изследовател.

• **Законът трябва да запази изискването за притежаване научната степен „доктор на науките“ при кандидатстване за получаване на научното звание „професор“, респективно „професор-изследовател“.** Притежаването на образователната и научна степен „доктор“ не е достатъчно основание за даване на възможност за получаване на тези звания. Самият факт, че това е образователна степен, показва, че притежателят ѝ току що е завършил окончателно своето образование, преминавайки неговия последен етап. Редно е след този етап кандидатът за професор, респ. професор-изследовател да има и по-съществени постижения в своята дейност, които да му послужат за защита на дисертация за получаване на научната степен „доктор на науките“, с което той ще се отличава от лицата, притежаващи образователната и научна степен доктор.

• **Законът трябва да премахне възможността за хабилитация с хабилитационен труд за доцент/ст.научен сътрудник II ст.** Такава възможност се даваше досега и за двете хабилитирани звания – професор/ст.научен сътрудник I ст. и доцент/ст.научен сътрудник II ст., но като се има пред вид, че степента „доктор“ вече е образователна и научна, редно е кандидатите за доцент/ст.научен сътрудник II ст. да са завършили напълно своето висше образование, т.е. да са получили степента доктор. При кандидатстване за професор/ст.научен сътрудник I ст. би могло да се използва по изключение хабилитационен труд, особено в случаите на кандидати със силна приложна дейност, които са ангажирани с трансфер и внедряване и в някои случаи трудно могат да отделят време за написване и защита на дисертация за получаване на научната степен доктор на науките. Разбира се, за такива случаи законът трябва да предвижда ясни правила, осигуряващи високо научно ниво на хабилитационния труд. Към тези правила трябва задължително да се включи изискване, съгласно което такъв труд по своите научни качества трябва да съответства на дисертация за получаване на

научната степен доктор на науките. В интерес на истината такива правила съществуват и сега, става дума за Инструкцията на ВАК за работата на научните организации и научните съвети по прилагане на Закона за научните степени и научните звания от 1973 г. и те не са лоши, но с неудовлетвореност трябва да признаем, че в повечето случаи се подценяват или дори се пренебрегват, с което се прави закононарушение.

- **Законът трябва да даде дефиниция на научна организация.** Според нас това трябва да бъде институция, която има научен съвет, състоящ се от най-малко 11 хабилитирани учени, които да имат основен трудов договор със съответното звено. При това този научен съвет трябва да е получил от атестационния орган в Република България право да хабилитира учени.

- **Законът трябва да се направи така, че да не се налага приемане на Правилник за неговото приложение.** Обикновено такъв правилник се предлага във вариант, изработен от административни лица, които в повечето случаи не са достатъчно добре запознати с практическите проблеми, възникващи при оценката на труда на учените.

Без претенции за изчерпателност това е предлаганата от нас принципна схема на един нов Закон за научните степени и научните звания, с който се надяваме да се внесат елементи на актуализация и обективност в системата за придобиване на научни степени и звания и да се създадат предпоставки за лоялна конкуренция между научните институции и отделните учени, която от своя страна може да изиграе своята важна роля за повишаване на нивото на труда на учените. Не трябва да се пренебрегва и възможността въпросът за нов закон и по-точно принципите, върху които да се създаде той, да залегнат в обсъжданата в научната общност Национална стратегия за развитие на научните изследвания.

## ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР И БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Веселин ВЪЛЧЕВ*

С голямо мнозинство – 525 гласа срещу 115 против, на 13 декември 2007 г. Европейският парламент в Страсбург одобри договора от Лисабон, който от 1 януари 2009 г. ще бъде новият закон на Европейския съюз. В дебатите по приемането му Мартин Шулц, председател на групата на социалистите, заяви: „Независимо дали малки или големи държави, всички ние сме равнопоставени в съюза. Ние се обвързваме с една рамка, която ни задължава да си сътрудничим с другите региони на света икономически, социално, политически и в името на опазването на човешките права от една височина и без йерархия. Това е смисълът на договора.“

С Договора от Лисабон, подписан от представителите на всички държави-членки на Европейския съюз (ЕС), завършва процесът на институционална реформа на ЕС, чието начало беше поставено през 2000 г. Целта на този процес бе да повиши ефективността и демократичността на ЕС в условията на глобализация и разширяване на Съюза.

Европейският съюз одобри Договора от Ница за промени в основните договори на ЕС (7-10 декември 2000 г.). Заедно с това Декларацията на Междуправителствената конференция (МПК) от Ница предвиди да се проведе дебат по бъдещето на Европа. На негова основа Европейският съвет прие Декларацията от Лаакен (15-16 декември 2001 г.), съгласно която бе свикан Европейски конвент за обсъждане на нови промени в договорите. В периода февруари 2002-юни 2003 г. Европейският конвент, съставен от представителите на правителствата на държавите-членки, националните парламенти и европейските институции, изготви проект на Договор за създаване на Конституция на Европа, който беше одобрен от държавите-членки и тържествено подписан на 29 октомври 2004 г. в Рим. България е ратифицирала със закон, приет от Народното събрание на 11 май 2005 г. (ДВ, бр. 40 от 2005 г.), Договора за създаване на Конституция за Европа, който е и част от



Договора за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз.

Договорът за създаване на Конституция за Европа беше ратифициран от 18 държави-членки, но през лятото на 2005 г. бе отхвърлен на референдуми във Франция и Нидерландия. Поради това Европейският съвет от юни 2005 г. взе решение за едногодишен период на размисъл. След като той изтече, през юни 2006 г. Европейският съвет възложи на Германското председателство да проведе консултации с държавите-членки и на тази основа да изготви през първата половина на 2007 г. доклад, който да направи оценка на състоянието на дискусиата по Договора за Конституция и да предложи възможни пътища за бъдещо развитие. На 23 юни 2007 г. държавите-членки приеха решение за изготвяне на договор, който да измени настоящите учредителни договори, на основата на институционалните нововъведения на Договора за създаване на Конституция на Европа.

Договорът от Лисабон беше изготвен в рамките на свиканата на 23 юли 2007 г. в Брюксел междуправителствена конференция на ЕС на ниво държавни и правителствени ръководители, които бяха подпомагани от външните министри на държавите-членки. Окончателно съгласие по проекта беше постигнато на заседанието на междуправителствената конференция на ниво държавни и правителствени ръководители на 18-19 октомври 2007 г. в Лисабон.

Договорът от Лисабон следва стриктно приетия от държавите-членки на 23 юни 2007 г. мандат за свикване на междуправителствената конференция, в който подробно беше изложено съдържанието на бъдещия договор. Съгласно този мандат беше използван различен подход при изменение на двата основни договора на ЕС – Договорът за Европейския съюз и Договорът за създаване на Европейската общност. При изменението на Договора за Европейския съюз (ДЕС) водещ беше действащият текст и при липса на изрични указания за изменения, разпоредбите на настоящия Договор за ЕС бяха запазени. В Договора за създаване на Европейската общност, който се преименува на Договор за функционирането на ЕС (ДФЕС), водещи бяха текстовете, договорени на междуправителствената конференция на ЕС през 2004 г., която прие Договора за създаване на Конституция за Европа.

Договорът от Лисабон съдържа някои изменения в сравнение с Договора за създаване на Конституция за Европа. Част от тези изменения бяха наложени от необходимостта да се отговори по-адекватно на предизвикателствата на времето. Такива изменения са:

- включването на борбата с климатичните промени като една от целите на политиката на Съюза в областта на енергетиката;
- разширяване на възможността за установяване на засилено сътрудничество в областта на наказателно-правното сътрудничество;
- увеличаване броя на генералните адвокати към Съда на ЕС (от осем на единадесет), с което ще се осигури по-голямо представителство на малките държави-членки.

За разлика от Договора за създаване на Конституция за Европа Договорът от Лисабон няма характер на кодифициращ акт. С влизането в сила на този договор действието на договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност се запазва, като последният се преименува на Договор за функционирането на Европейския съюз. В Договора се избягва аналогия, която би могла да бъде направена с федерална държава. Това намира отражение в използваната терминология: „министърът на външните работи на Съюза“, се преименува на „Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност“, названията „закон“ и „рамков закон“ отпадат (въвежда се понятието „законодателен акт на Съюза“), като се запазват съществуващите досега названия „регламенти“, „директиви“ и „решения“, „препоръки“ и „становища.

Договорът от Лисабон въвежда в учредителните договори на Европейския съюз редица институционални промени, които ще подобрят функционирането на Европейския съюз:

- Премахва се сегашната тристълбова структура на ЕС. Европейската общност прекратява съществуването си и се създава един субект на правото в лицето на ЕС, който е правоприменик на Европейската общност. Това създава условия за по-голяма правна сигурност и легитимност на Съюза.

- Системата за гласуване чрез претегляне гласовете на всяка държава-членка се заменя с нова по-прозрачна и демократична система. Съгласно новата система, която ще влезе в сила през 2014 г., даден акт ще се счита за приет, ако за него са гласували най-

малко 55 на сто от членовете на Съвета и представляващи 65 на сто от населението на ЕС.

- Разширяват се законодателните правомощия на пряко избрания от гражданите Европейски парламент като процедурата за съвместно вземане на решения, която се преименува на „обикновена законодателна процедура“, ще се прилага общо в 40 нови области, включително в областта на правосъдието и вътрешните работи.

- Приетата през 2000 г. Харта на основните права на ЕС става юридически задължителна за институциите на ЕС и държавите-членки, когато прилагат правото на ЕС. Хартата беше прокламирана от Европейските институции на 12 декември 2007 г. в Страсбург и публикувана в „Официален вестник“ на ЕС на 14 декември 2007 г. (N.B. – Хартата не се прилага спрямо Великобритания и Полша).

- Признава се ролята на националните парламенти за доброто функциониране на ЕС, като те ще бъдат задължително консултирани при изработването на европейското законодателство (срокът на мотивираните становища се увеличава от шест на осем седмици).

- Определя се постоянен брой на членовете на Европейския парламент, като представителството на гражданите е регресивно пропорционално, с минимален праг от шест представители за държава-членка. Някоя държава-членка не получава повече от деветдесет и шест места.

- С оглед по-доброто функциониране на Европейската комисия броят на нейните членове са намалява и ще съответства на 2/3 от броя на държавите-членки, като всяка държава членка запазва равноправното си представителство в Комисията на ротационен принцип.

- Въвежда се постът „Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност“, който има за задача да провежда външната политика и политика на сигурност на Съюза, като по този начин се сливат функциите на настоящия Върховен представител на ЕС и Комисаря по външни отношения.

- Въвежда се постът „Председател на Европейския съвет“, който председателства и ръководи Европейския съвет, осигурява подготовката и приемствеността на функционирането на Европейския съвет;

- Ясно се разграничават категориите на компетентност на държавите-членки и на Съюза. Без да променя разпределението на правомощията между държавите-членки и Съюза, Договорът от Лисабон създава по-голяма правна сигурност, като изброява областите на изключителна компетентност на Съюза, областите на споделена компетентност между Съюза и държавите-членки и областите, в които Съюзът може да подкрепя или допълва действията на държавите-членки.

- За първи път са разписани процедурата и условията, при които една държава-членка може да прекрати членството си в Съюза.

Договорът от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност беше подписан от представителите на всички държави-членки на Европейския съюз (ЕС) в Лисабон на 13 декември 2007 г. Договорът се сключва за неопределен период. Той подлежи на ратификация от държавите-членки в съответствие с техните конституционни изисквания. Договорът влиза в сила от 1 януари 2009 г. при условие, че към тази дата са депозираны всички ратификационни инструменти. След влизането в сила на Договора се въвежда 5-годишен преходен период относно действието на някои актове и юрисдикцията на Съда на ЕС.

Влизането в сила на Договора от Лисабон ще създаде стабилна и дългосрочна институционална рамка за ефективното и демократичното функциониране на ЕС. Ратифицирането на Договора в планирания срок ще даде възможност на Европейския съюз да насочи своевременно своите усилия към изпълнението на конкретните задачи, които стоят пред него. Приключването на процеса на ратификация в периода преди 1 януари 2009 г. ще осигури плавен преход към институционалните нововъведения на Договора от Лисабон предвид изтичането на сегашните мандати на Европейската комисия и на Европейския парламент през 2009 г.

Към днешния ден 5 от 27 страни-членки вече са ратифицирали Лисабонския договор. В Ирландия ще бъде проведен референдум в края на май или началото на юни. В Германия в момента се проверява дали съпровождащите договора закони не противоречат на немското законодателство. В Словакия ратифицирането е отложено.

но за неопределен период поради вътрешни парламентарни причини. Във Великобритания предстои референдум. В Полша договарът е внесен за ратификация в парламента, необходимо е квалифицирано мнозинство, което изисква и подкрепата на партията на Ярослав Качински „Право и справедливост“, която засега се противопоставя. На 21 март т.г. със 195 гласа „за“, 15 „против“ и нито един въздържал се българският парламент ратифицира договора от Лисабон. Бих искал да припомня факта, че при подписването на договора в Лисабон има приложени едностранни декларации на страните-членки. Към тях е включена и едностранна декларация на държавите-членки, ратифицирали Конституцията (Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Унгария), в която се заявява, че тези държави-членки ще продължат да зачитат знамето, химна, девиза, единната европейска валута и Деня на Европа като символи на принадлежността към Европейския съюз и единението на гражданите в него.

В деня на приемането на договора, председателят на Европейския парламент Ханс Пьотеринг заяви: „Искам да ви поздравя за този убедителен резултат. Този парламент представлява народите на Европа. Договорът дава на ЕС по-голямо поле за действие. Той гарантира демокрацията.“ Бихме добавили – той павира пътя към един качествено нов Евросъюз, към нова Европа.

## УПОТРЕБАТА НА СИЛА В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОТНОШЕНИЯ

*Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ*

Употребата на сила в международните отношения и нейното правно регулиране заема централно място в системата на международните отношения. Това не е случайно, защото употребата на сила, когато тя не е изрично допустима от международното право, е в състояние да обезсмисли всички останали правила на международния живот, като например суверенното равенство на държавите и зачитането на техния суверенитет и право да определят социално-икономическия си строй, забраната на намеса във вътрешните им работи, задължението да се спазват международните договори, т.е. всички онези основни норми, които днес регулират действието на международната система по мирен и изгоден за всички участници в нея начин. Произволната употребата на сила, по преценка на заинтересувани от това държави, ще превърне днешната правна система на международните отношения в правна система, в която ще действа правото на силния. Зачитането на днес действащото международно право и силата на международните договори ще се обезсмислят. Подобно положение едва ли е предимство за малка страна като България. Днес тя също е ангажирана във военни конфликти в други страни. Ето поради тези причини въпросът за употребата на сила в международните отношения никога не губи своята актуалност.

### **1. Видове сила**

Въпросът за употребата на сила ще бъде разгледан в контекста на международната система, чиито основни (действащи лица) са държавите, международните организации, а също и онези народи, които се стремят да създадат своя собствена и независима държава. Това са субектите, които имат съответния ресурс – територия, население, ефективна власт или пък са овластени от държа-

вите, какъвто е случая при международните организации да участват пълноценно и равноправно в международния живот. Нормите, които уреждат правилата за общуване на тези субекти, са обхванати от международното право. Те се създават от тези субекти и са задължени да спазват приетите от тях норми за поведение. Когато промените в условията на международния живот налагат промени на правилата, те се променят със съгласието на засегнатите от тях държави. Това се отнася и до доразвиването на правилата за употреба на сила, например при по-нататъшното усъвършенстване на правото на самоотбрана, които се налагат от изменените условия за водене на въоръжени действия.<sup>1</sup>

Въпросът за прилагането на сила от други субекти като частни лица (например наемници, терористи и др.), юридически лица (например силни международни компании, особено в сферата на енергията, финансите и производството, способни да оказват силно икономическо влияние, медийни концерни), неправителствени организации, включително глобални и регионални (терористки, Грийн пийс, милиции и други), политически партии, религиозни организации, няма да бъде разгледан в настоящето изследване. Тези субекти като правило се намират във властта и юрисдикцията на съответна държава и тя отговаря за тях. Независимо от това тяхното влияние върху международното развитие се засилва все повече. Причина за това е засилващото се глобализиране. Растящото национално, регионално и глобално влияние на неправителствените играчи в международните отношения е свързано преди всичко с развитие на технологиите и засиления поток на хора, стоки, услуги, енергия, технология и идеи, които се движат в глобален мащаб и все по-трудно се поддават на държавен контрол, а често държавите дори не знаят за тях, и ще оказват все по-голямо влияние в международните отношения. Реално много от тези недържавни актьори притежават изключително голямо влия-

---

<sup>1</sup> За промени в международноправната уредба на употребата на сила и на международната колективна система за сигурност настоява Стратегията на САЩ за национална сигурност от 2002 г., в която важна роля играе доктрината за превантивния и за изпреварващия удар - вж. President George Bush W., The National Security Strategy of the United States of America (September 17, 2002), available at <http://whitehouse.gov/nss>.

ние и власт например износителите на енергия, терористите, международната банкова система, глобалната транспортна система. Вече не винаги най-силната държава държи пълния монопол на власт и мощ. Поради това неполярността води и до по-голяма уязвимост и до повече заплахи за силните държави като например САЩ.<sup>2</sup> Без участието на тези недържавни актьори и без съобразяването с тях е немислимо осигуряването на стабилността на съвременния свят. Прилагането по отношение на тях на сила в класическия смисъл на думата също е невъзможно.

В центъра на настоящето изследване ще бъде преди всичко прилагането на въоръжена сила. Нейната употреба е най-оспорваният проблем на съвременните бързо променящи се международни отношения. През последните двадесет години оживени дискусии предизвикаха военните интервенции в Ирак, бивша Югославия, Афганистан и др.

Прилагането на въоръжена сила в международните отношения засяга два от основните субекти на международното право. Това са най-напред държавите. Но това също могат да бъдат и онези народи, които се борят за своето право на самоопределение. Към тях се отнася например палестинският народ.

Освен прилагането на въоръжена сила за международните отношения е от значение и прилагането на мерки от невоенен характер, които в една или друг степен засягат държавите. Тези мерки може да са икономически, да обхващат например пълното или частично прекъсване на икономическите отношения с дадена държава, въвеждането на ембаргови мерки и други. Те могат да засягат също така прекъсване на транспортните отношения и дори скъсване на дипломатическите отношения.

## **2. Уреждане на употребата на сила в международните отношения**

Правното регулиране на употребата на сила е свързано с прилагането на някои основни принципи на международните отноше-

---

<sup>2</sup> Haass, Richard N. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance. – Foreign Affairs, 2008, Volume 87, N 3, 44-56.



ния като забраната на употреба на сила, ненамесата във вътрешните работи на държавите и мирното уреждане на международните спорове. Централната роля се отделя на ООН, която носи главната отговорност за осигуряването на мира и сигурността в света.

### **2.1. Забраната за употреба на сила**

Забраната за употреба на сила е най-значителната основа, върху която се гради системата на съвременните международни отношения. Тя е уредена като основен принцип на Устава на ООН в чл. 2. [4]

От нея логически следва договорената в Устава на ООН в края на Втората световна война юридическа сила и роля на резолюциите на ООН съгласно глави VI и VII на Устава на ООН, а също и главната отговорност на Съвета за сигурност за подържането на международния мир и сигурност и за взимането на принудителни мерки в тази област.

От нея произтича задължението на всички членове на ООН да се въздържат в международните си отношения от заплашването със сила или от употребата на сила срещу териториалната цялост или политическата независимост на която и да е държава по какъвто и да е начин, несъвместим с целите на Обединените нации, уредени в чл.1 на Устава. Силата на този принцип, придобил универсална международноправна задължителност, е препотвърдена и в Заключителния документ от Срещата на високо равнище на държавите-членки на ООН от 2005 г. (точки 77 до 80).<sup>3</sup> В него се подчертава връзката на този принцип с колективните мерки за сигурност като се заявява решимостта на държавите да взимат ефективни колективни мерки за превенция и премахване на заплахите за мира за потискане на агресивните действия или на нарушаването на мира. Подчертава се важноста на прокарването и засилването на мултилатералния процес и мултилатерализма за справяне с международните предизвикателства и проблеми при строгото спазване на Устава на ООН и на принципите на международното право.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Вж. документа в Дружество на Обединените нации в България. 60 години ООН и 50 години България в ООН. София, 2006, 36-40.

<sup>4</sup>Важността на мултилатералния подход и преустройството на САЩ за запазване на влияние в неполярен свят се изказва неотдавна от Richard N. Haass, който е президент на Съвета за външни отношения в САЩ - вж. The Age of Nonpolarity. Op. cit., 44-56.

Именно във връзка със забраната на употреба на сила се потвърждават правомощията на Съвета за сигурност да предприеме принудителни действия за поддържане и за възстановяване на международния мир и сигурност. Но при това се изисква да се защитат целите и принципите на Устава на ООН. Изрично се посочва, че Съветът за сигурност носи главната отговорност за поддържането на международния мир и сигурност. Приемането на тези положения в Заключителния документ е свидетелство за съществуващ широк и дори универсален международен консенсус за задължителната им международноправна сила и значение, които ще продължат да важат и през следващите години като международната практика на държавите в органите на ООН.

**Но същевременно трябва да се отчетат обстоятелството, че международното право не е като водите на тихо пристанище. То се изправя пред нови предизвикателства, породени от променящите се условия в света. Те изискват и нови отговори, които засягат и България като пълноправен участник в международните отношения. В центъра на вниманието на световната общност през последните години са големите и непосредствени опасности, произтичащи от международния тероризъм и разпространението на оръжията за масово унищожение. По тях се води широк международен дебат.**

Глобализацията се прояви и по отношение прилагането на недържавна сила в лицето на тероризма от трето поколение, т.нар. глобален тероризъм. Той не познава териториални ограничения, притежава глобална мрежа, може да използва оръжия за масово унищожение и се превръща във военна заплаха.<sup>5</sup> Характеристиките на подобни военни заплахи не са като тези, които съществуваха около

---

<sup>5</sup> Вж. България в борбата срещу международния тероризъм. Дружество за Обединените нации в България, София, 2002. Изводи и последици от терористичните актове срещу САЩ на 11 септември 2001 г. Българско дипломатическо дружество, Евroatлантическа фондация за сигурност и външна политика, Кръгла маса, София, 2 и 25 октомври 2001 г., София, 2001;. Константинов, Е. Международноправните измерения на борбата срещу тероризма, Константинов, Е. и Г. Карасимеонов (съставители и научна редакция). Българската външна политика и ситуацията в Югоизточна Европа, София, 2002, 56-70.

края на Втората световна война и за отговор на които бе създадена сегашната система за сигурност, залегнала в Устава на ООН, включително и уреденото там право на самоотбрана (чл. 51 на Устава на ООН). Международното право е в процес на търсене на отговори на тези нови предизвикателства и България участва в него. Така например те се проявяват в решенията на Съветът за сигурност на ООН. Той определи с резолюция 1373 от 28 септември 2001 г. действията на международния тероризъм като заплаха за международния мир и сигурност съгласно глава VII на Устава на ООН, посветена на действията на организацията в случай на заплахи срещу мира, нарушения на мира и актове на агресия. Това е новост за международното право и дава възможност за прилагането на принудителни мерки, включително и въоръжена сила, срещу така наречения международен тероризъм. Започналата на 8 октомври 2001 г. военна операция срещу силите на Ал Каида и талибаните в Афганистан (Operation Enduring Freedom) се обосновава с доктрината на превантивната самоотбрана (anticipatory self-defence).<sup>6</sup>

При действията срещу международния тероризъм се прилага правото на индивидуална и колективна самоотбрана, съгласно чл. 51 на Устава на ООН. То се осъществява в съответствие с определението на понятието „агресия“, дадено от Общото събрание на ООН и потвърдено в решенията на Международния съд. В него са дадени общовалидни международноправни критерии за това кога дадени действия на държавата могат да се определят като агресивни, но то не обхваща пряко действията на международния тероризъм и по принцип изключва държавите, които подкрепят или приютяват терористите. Това естествено не подпомага борбата срещу тях. Самоотбраната в международното право е разрешена само ако има извършено въоръжено нападение срещу държавата. Когато обаче днес се нанесе терористичен удар, особено с употреба на оръжия с голямо поразяване, както се случи на 11 септември 2001 г. в Ню Йорк, то взимането на мерки след това е закъсняло и не съответства на изискванията за сигурност на много държави. За-

---

<sup>6</sup> Вж. разяснения за позицията на САЩ в студията на подполковник В. Лицау Lietzau, William K. The Role of Military Forces in Foreign Relations, Humanitarian Intervention and the Security Council, - Zeitschrift fuer Auslaendisches Oefentliches Recht und Voelkerrecht, Band 64, 2004, 281-304.

това те изискват правото на самоотбрана да обхване превантивния и изпреварващия удар при подобни опасности както в случая с Афганистан и Ирак. Това обаче не е в съответствие с международното право. Тази позиция застъпват мнозинството автори.

Въпреки това зачитането на съществуващите международни правила е важно. Ако не се спазват международноправните условия на правото за самоотбрана, то може да се получи така, че всяка държава под предлог за самоотбрана, когато се чувства достатъчно силна, би си присвоила правото сама да определи и реши в кои части на света кои видове режими да премахне и замести с по-сигурни за нея режими. Затова международното право не е без значение и за големите сили, тъй като то спира анархията в международните отношения и прави бъдещето по-предвидимо. Избягва се положението, при което се осъществяват изгодни днес за едни, но противоречащи на международния закон действия, които обаче утре биха могли да се обърнат срещу извършителите си. Бъдещето е в неполярния свят, където не доминира абсолютната сила на една или повече държави, то принадлежи по-скоро на сътрудничеството за постигането на общи интереси, отколкото на прилагането на груба сила. Факт е, че повечето от големите сили зависят от международната система за икономическото си благополучие и политическата си стабилност. Тези интереси са тясно свързани с международния трансграничен поток на стоки, услуги, хора, енергия, инвестиции и технология. По този начин интеграцията на модерния свят през ХХI в. притъпява съперничеството и конфликтите между големите сили и прави необходимо и реалистично прилагането на забраната за употреба на сила в международните отношения. Постигането на задоволителен баланс на интереси при взаимноизгодно сътрудничество без употребата на сила е голямо предизвикателство към най-големите държави. От гледната точка на международното право е необходимо те да търсят съвместно, на базата на взаимноизгодни интереси решаването на всички въпроси, свързани с употребата на сила.

Правото на употреба на сила според международния закон се намира в компетентността на Съвета за сигурност на ООН, който действа от името на международната общност, обхващаща всички държави, които са членки на организацията. Само тогава междуна-

родното право легитимира юридически употребата на сила на международната сцена. Опасно е това право да се отслабва с прецеденти, които не са изцяло в съответствие с него.

Подобно мнение се застъпва от преобладаващото мнозинство държави-членки на ООН. Световната организация е най-универсалният форум, на който могат да се търсят глобални решения, засягащи употребата на сила и борбата с тероризма. Резолюция 1373 (2001) също така не определя конкретните мерки срещу международния тероризъм, а призовава само “държавите срочно да предприемат съвместни усилия с цел предотвратяването и пресичането на терористични актове”. Съгласно международното право единственият орган, който може да вземе задължителни, включително и военни мерки срещу международния тероризъм, действащ на територията на дадени държави, е Съветът за сигурност. Неговите правомощия са ясно определени в глава VII на Устава на ООН и съгласно чл. 25 на Устава на ООН и са задължителни за всички членове на Световната организация.<sup>7</sup> Затова е необходима политическа воля, изразена от държавите, за да могат те успешно да уредят нерешените международноправни въпроси.

При това трябва да се има предвид, че една норма придобива международноправна сила само когато бъде призната като юридически задължителна от държавите, които тя засяга. Международното право не може да се създава с едностранни действия. Решенията на Съвета за сигурност се считат за приети, когато за тях са подадени най-малко 9 гласа, включително гласовете на постоянните членове (чл. 27, ал. 3 на Устава на ООН). Такава е реалността в международното право. И тук, в процеса на международното правотворчество, е важен и тежи гласът на България.

Ясно е също така, че опасността от международния тероризъм може да бъде предотвратена само с общи усилия и с премахване

---

<sup>7</sup> „Съветът за сигурност трябва да предприеме действия, които да утвърдят неговия авторитет и ефективността му като единствен международен орган, отговорен за поддържането на световния мир и сигурност. България ще подкрепи всички решения в тази посока.“ - В: Изказване на президента на Р България Георги Първанов пред 57-ата редовна сесия на Общото събрание на ООН, 12 септември 2002 г., Ню Йорк. България в Съвета за сигурност, 2002, Дружество за Обединените нации в България, София, 2003.

корените на злото.<sup>8</sup> От подобни универсални мерки се нуждае решаването и на други глобални проблеми, които са поставени пред международното право, те включително се намират и в дневния ред на Организацията на обединените нации, като например превръщането на глобализацията в положителен фактор за всички народи в света, стимулирането на международната търговия и инвестициите, развитието и отстраняването на бедността, опазването на околната среда и др.<sup>9</sup> България активно съдейства на Световната организация в осъществяването на тази мисия, което е в съответствие с конституционните изисквания към българската външна политика.<sup>10</sup>

Основните принципи на МП, включително и за употребата на сила, важат и за най-важните регионални международни организации, в които членува България – НАТО и Европейския съюз. Уставът и на двете организации ги задължава да се съобразяват с принципите на международното право и решенията на Съвета за сигурност. Тези принципи и решения са не само задължителни за всички държави-членки на НАТО и Европейския съюз, но имат и предимство пред задълженията им, произтичащи от други международни договори (чл. 103 на Устава на ООН).

## **2.2. Задължението на държавите да решават международните си спорове с мирни средства**

Исходна точка за разглеждането на въпроса за подържането и осигуряването на международния мир и сигурност и за неупотре-

---

<sup>8</sup> Сред мерките които посочва Ричард Хаас са не само разузнавателните, военни и превантивните, но и всички онези, които спират притока на привърженици на тероризма и го делигитимират, а също и пресичат корените на това явление като се борят срещу социалната отчужденост и създаването на политически и икономически възможности за младите хора - вж. Haas, Richard N. The Age of Nonpolarity, op.cit., 53-55.

<sup>9</sup> Вж. Декларация на хилядолетието на Организацията на Обединените нации, утвърдена с Резолюция 55/2 на Общото събрание от 8 септември 2000 г. Публикувана в България в срещите на хилядолетието на Обединените нации. Сборник документи. Дружество за Обединените нации, София, 2001, 9-17.

<sup>10</sup> Вж. изказванията на Соломон Паси, министър на външните работи и на Петко Драганов, заместник-министър на външните работи за участието на България в Съвета за сигурност - В: България в Съвета за сигурност 2002, цит. съч., 28-39.

бата на сила е задължението на държавите да решават международните си спорове с мирни средства.

Това задължение е с универсална международноправна задължителност и е въздигнато в основен принцип на ООН в чл. 2 (3) на устава ѝ. Неговото значение се потвърждава и в Заключителния документ от Срещата на високо равнище на държавите-членки на ООН от 2005 г. В този документ е формулирана дори специална част озаглавена „ Мирно решаване на споровете“ (точки 73 до 76). В нея се подчертава задължението на държавите да решават своите конфликти с мирни средства в съответствие с глава VI на устава на ООН (т. 73). В нея се потвърждава и важноста на предотвратяването на въоръжените конфликти в съответствие с целите и принципите на Устава на ООН. Подчертава се значението на засилването на капацитета на ООН за предотвратяване на въоръжен конфликт (т.74). Като нов момент може да се посочи обвързването на държавите да допринесат за въвеждането на култура за предотвратяване на въоръжените конфликти като средство за ефективен подход към взаимосвързаната сигурност и към проблемите, засягащи всички народи по света. Тези положения са особено важни и могат да се използват активно при разискванията и формулирането на решения по глава VI в Съвета за сигурност.

### **3. Ролята на ООН за подържането на международния мир и сигурност**

Правната сила и значението на резолюциите на ООН, приемани по глава VI и глава VII на Устава на ООН са тясно свързани с ролята на ООН за подържането на международния мир и сигурност и с предоставените от Устава на ООН специални и уникални правомощия на Съвета за сигурност за тази цел. Правната сила на резолюциите произтича и се обосновава с централната роля на ООН за подържането на мира и сигурността.

Може да се приеме, че тези основни положения от Устава на ООН остават общоприети норми на международното право; и в своята практика държавите се стремят да се обосновават с тях. Те притежават солидна и общопризната международноправна сила, така че не може да се очаква в средносрочен план радикалната им

промяна, а също и изменение на отношението на държавите, включително и на големите сили, по отношение на тях. В Заключителния документ от Срещата на високо равнище на държавите-членки на ООН от 2005 г. изрично се подчертава, че съответните разпоредби на Устава на ООН, включително забраната за употреба на сила и задължението за мирно решаване на споровете, са достатъчни, за да се обърне внимание на целия спектър от заплахи за международния мир и сигурност.

### **3.1. Подържането на мира и сигурността**

Подържането на мира и сигурността е една от основните цели на ООН.

Тя е отразена още в преамбюла на Устава на ООН. В него народите на Обединените нации заявяват своето решение да избяват идните поколения от бедствията на войната, да обединят усилията си за подържането на международния мир и сигурност и да гарантират, че въоръжените сили не ще се използват освен в общ интерес.

В чл.1 (1) на Устава на ООН целта за подържането на международния мир и сигурност се допълва с мерките, необходими за нейното постигане. Тези мерки се доразвиват и конкретизират от Устава по-нататък в главите VI и VII, където на Съвета за сигурност се предоставят специални правомощия.

Първата група от посочени действия е ООН да взема ефективни колективни мерки за предотвратяване и отстраняване заплахите за мира и за потушаване действията на агресия или други нарушения на мира. Тези мерки са доразвити в глава VII.

Другата група от мерки, разгледани по-подробно в глава VI, са постигането с мирни средства и в съгласие с принципите на справедливостта и на международното право на уреждане или разрешаване на международните спорове или положения, които биха могли да доведат до нарушаване на мира.

### **3.2. Ролята на Съвета за сигурност на ООН**

Светътът за сигурност носи главната отговорност за подпомагане на усилията за подържане на международния мир и сигурност. Неговите функции и правомощия произтичат от чл. 24 на Устава на



ООН. На него чрез този член му се възлага главната отговорност за подържането на международния мир и сигурност. Това се прави с цел за се осигурят бързи и ефикасни действия на Световната организация.

Особено важен момент е, че Съветът за сигурност действа по тези въпроси от името на страните-членки. Тези изключително широки и уникални в съвременните международни отношения правомощия, предоставени на международен орган, са основата, върху която се градят авторитетът и силата на резолюциите му, съгласно главите VI и VII. Съответните му правомощия за това са му предоставени, за да може той да изпълни главната си отговорност в системата на органите на ООН за осигуряване на международния мир и сигурност (чл. 24 (2)). От там се извежда необходимостта за големия авторитет и дори за задължителна сила на решенията му по тези въпроси. Тя ще остане и в средносрочен план актуална.

Въпросите, свързани със задължителната сила и авторитета на решенията на Съвета за сигурност по главите VI и VII на Устава на ООН е необходимо да се разглеждат във връзка с уникалната му роля и правомощията за осигуряване на международния мир и сигурност. Нито един друг орган на Световната организация или на друга международна организация не е упълномощен да предприема подобни задължителни за всички държави действия, включително и с употреба на сила и при това да действа от името на всички страни-членки на ООН. Така например Общото събрание може да приема само препоръки с незадължителна правна сила, включително и по въпросите на мира и сигурността.

Изключителните правомощия на Съвета за сигурност са уредени изрично в Устава на ООН. Така например, докато той изпълнява по отношение на какъвто и да е спор или положение функциите, които са му възложени съгласно Устава на ООН, Общото събрание не може да прави никакви препоръки по този спор или положение, освен ако Съветът за сигурност поиска това (чл.12 (1) на Устава на ООН). При спазването на това правило Общото събрание има право да разисква целия спектър от въпроси, влизащ в компетенциите на ООН (чл. 10 на Устава на ООН). То също може да разглежда общите принципи на сътрудничеството за подържане на международния мир и сигурност и може с оглед на тези принципи да прави препоръки на

членовете на ООН и на Съвета за сигурност. То може също така да разисква всякакви въпроси, отнасящи се до поддържането на международния мир и сигурност, поставени пред него от който и да е член на ООН или от Съвета за сигурност или от държава, която не е членка на ООН, а също така и да прави препоръки на заинтересуваната държава или държави, или на Съвета за сигурност и на заинтересуваната държава или държави. Но по всеки подобен въпрос, по който е необходимо да се предприеме действие, този въпрос се отнася от Общото събрание до Съвета за сигурност преди или след разискване (чл.11 (1), (2) на Устава на ООН).

Тези примери илюстрират ясно абсолютната и първостепенна роля и централното място на Съвета за сигурност в системата за осигуряване на мира и сигурността на ООН, откъдето произтича и необходимостта за големия авторитет и за задължителната сила на резолюциите му по глави VI и VII. Подобно е положението, когато Общото събрание съгласно чл. 14 може да препоръчва мерки за мирно уреждане на споровете. То също така може да получава и разглежда годишните и специалните доклади на Съвета за сигурност (чл. 15). Тези доклади трябва дори да съдържат отчет за мерките, които Съветът за сигурност е взел или е решил да вземе за поддържане на международния мир и сигурност. Но Общото събрание не може да въздейства на тези мерки, включително и на онези, които са взети по главите VI и VII на Устава на ООН. И за тези случаи остава да важи правилото, че докато Съветът за сигурност изпълнява по отношение на какъвто и да е спор или положение функциите, които са му възложени съгласно устава, Общото събрание не може да прави никакви препоръки по този спор или положение, освен ако Съветът за сигурност не поиска това.

### 3. 2. 1. Ролята на Съвета за сигурност за мирното уреждане на споровете

Глава VI на Устава на ООН е посветена на мирното уреждане на споровете. Изходните положения на нейните разпоредби са формулирани в чл. 1 и чл. 2 на Устава на ООН. Съгласно чл. 1 една от целите на организацията е да постига с мирни средства и в съгласие с принципите на справедливостта и на международното право уреждане или разрешаване на международните спорове или поло-

жения, които биха могли да доведат до нарушаването на мира (чл. 1 (1)). Чл. 2 (3) задължава държавите да уреждат международните си спорове с мирни средства по такъв начин, че да не поставят в опасност международния мир и сигурност, както и справедливостта. Общото събрание и Съветът за сигурност са двата най-важни политически органи за мирното уреждане на споровете в системата на ООН. Но Генералният секретар на ООН също играе важна роля в тази област, като предлага „добрите си услуги“ на страните в конфликта това е функция, която, за да е ефективна, често е осъществявана конфиденциално.

Съветът за сигурност има съгласно Устава на ООН право сам да се сезира със всеки спор (чл. 33, 34). Той може също така да бъде сезиран за решаване на спорове от следните страни:

А) от член на ООН, независимо от това дали е страна по конфликта или не е (чл. 35 (1) на Устава на ООН);

Б) от държава, която не е член на ООН, при условие, че тя е страна по спора и предварително приема по отношение на този спор предвидените в устава на ООН задължения за мирното уреждане на споровете (чл. 35 (2) на Устава на ООН);

В) от Общото събрание на ООН, което „може да привлече вниманието на Съвета за сигурност върху положения, които биха могли да застрашат международния мир и сигурност“ (чл. 11 (3) на Устава на ООН).

Г) от Генералния секретар на ООН, който може да привлече „вниманието на Съвета за сигурност върху всеки въпрос, който по негово мнение би могъл да застраши подържането на международния мир и сигурност“ (чл. 99 на Устава на ООН).

При това обаче трябва да се има предвид, че държавите, Общото събрание на ООН и Генералният секретар могат само да поискат от Съвета за сигурност да разгледа даден спор. Но изцяло в правомощията на Съвета за сигурност е да реши дали да приеме тази молба и да я сложи като точка от дневния си ред. Подобно е положението със свалянето на даден спор от дневния ред на Съвета за сигурност това става само с негово решение, но не от страните в спора. Решенията относно дневния ред са процедурни въпроси и при тях вето не се прилага (чл. 27 (2)). Те са задължителни за неговите членове.

Правомощията на Съветът за сигурност по глава VI включват приемането на различни видове препоръки. Правомощията на Съвета за сигурност за взимането на решения са разграничени в отделните членове той може да отправя покани за уреждането на споровете, да предприема самостоятелни разследвания, да препоръчва подходящи процедури и начини за уреждане на споровете или да препоръчва условия за тяхното решаване. Тези разграничения не са съвсем ясно определени в Устава на ООН. В своята практика Съветът за сигурност също не се придържа винаги към тях и не се позовава в резолюциите си на съответните членове на Устава. Това естествено не облекчава въпроса за определяне на задължителната сила на приетите от него резолюции по глава VI. В специализираната литература обикновено се говори съвсем общо за задължителната сила на резолюциите на Съвета за сигурност по глава VI, като решенията по всички хипотези на отделните членове се разглеждат като еднородни.<sup>11</sup> Тези подходи са доста объркващи и не допринасят за изясняване на правната сила на решенията на Съвета за сигурност по глава VI. Поради това по-надолу различните видове решения по тази глава ще бъдат разгледани систематично.

Съгласно чл. 33/2/, когато Съветът за сигурност счита за необходимо, той поканва страните да уредят спора си с мирни средства като преговори, анкета, посредничество, помирение, арбитраж, съдебно уреждане, прибегване до регионални органи или съглашения, или чрез други средства по техен собствен избор. Тази покана не е процедурен въпрос и за взимането на решение за нея се прилага правилото за ветото съгласно чл. 27 (3) на Устава на ООН. Това решение е задължително съгласно чл. 25 на Устава на ООН, според който членовете на организацията се съгласяват да приемат и изпълняват решенията на Съвета за сигурност в съответствие с Устава на ООН. Мнението за задължителната сила на решенията на Съвета за сигурност по чл. 33 (2) се потвърждава и от решението на Международния съд на ООН по делото Намибия от 1970 г. В

---

<sup>11</sup> Вж. например Malanczuk, Peter. *Akehurst' Modern Introduction to International Law*. Seventh revised edition, London and New York, 1997, 386-387; Stein, T., S. Richter, Article 36. - In B. Simma, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 1995, 534-546.

него се аргументира, че резолюциите на Съвета за сигурност, които не са основани на глава VII на Устава на ООН, а директно на чл. 25 на Устава на ООН, може да са задължителни.<sup>12</sup>

Във всички хипотези, съдържащи се в останалите членове на глава VI на Устава на ООН, решенията на Съвета за сигурност имат само препоръчителен характер. Това изрично се упоменава във формулировките на съответните разпоредби. Така например в чл. 36 (1) се казва, че Съветът за сигурност може във всеки момент от развитието на един спор или на едно подобно положение да препоръча подходящи процедури или начини на уреждане. Терминът „препоръка“ указва незадължителния, препоръчителен характер на решенията на Съвета за сигурност. Третата алинея на същия член също посочва, че в алинея първа става дума за препоръки: „Когато прави препоръки въз основа на настоящия член... (чл. 36 (3)). Подобно е положението и с чл. 37 (2), в който се казва, че Съветът за сигурност решава дали „да препоръча такива условия за уреждане, каквито той намери за подходящи“. Не е по-различно и положението в чл. 38 според който Съветът за сигурност може „да направи на страните препоръки за мирното уреждане на този спор“.

Чл. 34 предоставя на Съвета за сигурност права за разследване. Той може да разследва всеки спор или всяко положение, което би могло да доведе до международни търкания или да породи спор. Решението, което Съветът за сигурност може да вземе при подобни разследвания, е да определи дали продължаването на този спор или на това положение е от естество да застраши подържането на международния мир и сигурност. Подобно решение съгласно чл. 25 на Устава на ООН би трябвало да има задължителна правна сила. То не налага преки задължения за действия или за въздържане от действия на страните-членки. Но в това определение могат да се съдържат факти и обстоятелства, чието приемане съгласно член 25 на Устава на ООН може да се разглежда като задължително и с голяма политическа сила.

---

<sup>12</sup> International Court of Justice Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1970, paras. 114-116. Вж. в този смисъл и разсъжденията на Higgins, R. Peace and Security: Achievements and Failures. – European Journal of International Law, 1955, 6, 445-460.

Препоръчителните решения на Съвета за сигурност по глава VI на Устава на ООН, независимо от това, че не са задължителни за поведението на страните, към които се отнасят, притежават значителна политическа сила, която трябва да се анализира и да се има предвид при оценката на тези решения. При оценката на резолюциите на Съвета за сигурност е важно също така да се отчита, че той е чисто политически, а не юридически орган, макар в решенията му относно решаването на споровете да се вземат предвид правни моменти. При дискусиите и взимането на решения освен юридическите фактори основна роля играят и политическите съображения. Често те надделяват над правните съображения. Освен това необходимо е да се отчита и фактът, че членовете на Съвета за сигурност не са безпристрастни и непредубедени. В светлината на тези фактори отсъствието на правомощия на Съвета за сигурност да взема задължителни решения по основните членове на Глава VI за решаването на споровете трябва да се оцени като необходима защита за държавите-членки, а не като дефект на системата на ООН.

Понякога отправянето на въпроси до Съвета за сигурност за решаване на спорове се използва и като вентил за „изпускане на пара“ и служи за цели, различни от тези за решаването на конкретни спорове; например те могат да бъдат от вътрешнополитически характер.

### 3.2.2. Ролята на Съвета за сигурност в случай на заплаха и нарушаване на мира

Глава VII на Устава на ООН е озаглавена „Действия в случай на заплахи срещу мира, нарушения на мира и актове на агресия“. Тя създава система за колективна сигурност и въвежда принудителни действия. Нейното изграждане отчита отрицателния опит на Обществото на народите.<sup>13</sup> Стремехът е чрез нея да се създаде по-съвършена система за колективна сигурност и за гарантиране на мира. Опорните ѝ точки са от една страна пълната забрана за

---

<sup>13</sup> Вж. за отрицателния опит на Обществото на народите да въведе ефективна система за колективна сигурност Kissinger, H. A. Diplomacy, 1994, Chapter 10; Eban, A. The U.N. Idea Revised, - Foreign Affairs, 1995, 74, 39-55; Delbrueck, J. Collective Security, - Encyclopedia of Public International Law, I, 1992, 646-656.

употреба на сила ( чл.2 (4) на Устава на ООН) и създаването на сложна и подробна система за налагането на принудителни мерки срещу нарушителите на мира в глава VII на Устава на ООН. В нея монополът за прилагането на сила е предмет само на две изключения. Първото е свързано с правото на индивидуална и колективна самоотбрана съгласно чл. 51 на Устава на ООН. Второто се отнася да принудителните действия на регионалните организации под ръководството на Съвета за сигурност, уредени в чл. 53 на Устава на ООН. На Общото събрание на ООН и на Генералния секретар също са предоставени засилени субсидиарни функции за подържането на международния мир.

Резолюциите на Съвета за сигурност по глава VII на Устава на ООН имат както препоръчителна, така и задължителна сила за страните-членки. Това зависи от съдържанието на съответните решения и от това на кой член от Устава на ООН те се основават. За да имат задължителен характер, тези решения трябва да са разрешени от разпоредбите на съответния член на Устава на ООН от глава VII. Тяхната задължителна сила в този случай произтича от чл. 25 на Устава, в който е изразена волята, обвързваща юридически страните-членки на ООН да приемат и изпълняват решенията на Съвета за сигурност в съответствие с Устава на организацията. Задължителността на тези решения, включително и във връзка с чл. 103 на Устава на ООН, означава, че те имат пряка задължителна сила и не могат да бъдат подлагани на национален и международен съдебен контрол или под друга форма преразглеждани от национални или международни органи, обвързани с тях. Позоваването от страна на държавите или от страна на международни организации на вътрешни актове от съдебно, законодателно или от други естество не може да отмени задължението им да изпълняват съответните задължителни решения на Съвета за сигурност. В случай на неизпълнение те носят своята международноправна отговорност.

Чл. 39 на Устава предвижда три вида решения на Съвета за сигурност.

Първото е свързано с осъществяването на правомощието на Съвета за сигурност да определя съществуването на три различни фактически положения:

А) всяка заплаха срещу мира;

- Б) на нарушение на мира;
- В) акт на агресия.

Решенията на Съвета за сигурност в тази област са по същество политически решения, съответстващи на политическите реалности. Отсъствието на определения от Устава на ООН по тези въпроси, например определение на понятието „агресия“, е също реалистично отражение на политическата действителност. За това правомощията на Съвета за сигурност са фактически много широки.

Съгласно чл. 25 на Устава на ООН тези решения имат задължителна правна сила за страните-членки, които са се съгласили да ги приемат. От това международноправно положение произтичат и съответни правни последици, които имат задължителна международноправна сила и трябва да бъдат зачитани.

От това определение изхожда Съветът за сигурност, когато постановява мерки съгласно чл. 40, 41 и 42 на Устава на ООН, също и съгласно чл. 53. Определението на Съвета за сигурност обвързва и държавите, към които то е насочено и към които са насочени мерките за възстановяването на мира. Тези държави не могат да се позовават в такъв случай на правото си на индивидуална и колективна самоотбрана, ако те са определени с решение на Съвета за сигурност за нарушители на мира или дори за агресори. При налагането на мерки срещу тях в съответствие с глава VII на Устава и с определение на Съвета за сигурност по чл. 39, те нямат право да отговарят на приложените срещу тях мерки с репресии или да искат обезщетение от държавите, приложили мерките, наложени от Съвета за сигурност, както би било в случай, че по отношение на тях са приложени мерки, противоречащи на международното право. В този случай няма основание за търсенето на международноправна отговорност от страните, действащи по решение на Съвета за сигурност.

Целта на чл. 40 е Съветът за сигурност да взема решения, които да предотвратят влошаването на положението, когато съществува заплаха срещу мира, нарушение на мира или акт на агресия. Тези решения се взимат преди Съветът за сигурност да приеме препоръки и вземе мерки по чл. 41 и 42 на Устава на ООН. Със свое решение той може да покани заинтересуваните страни да изпълнят такива временни мерки, каквито той намери за необходи-



ми или желателни. Съгласно чл. 25 на Устава на ООН тези мерки имат задължителен характер за страните, за които те се отнасят. Правилността на това становище се подсилва и от последното изречение на чл. 40, в което се подчертава че „Съветът за сигурност държи съответно сметка за изпълнението на такива временни мерки“. От тази разпоредба следва, че Съветът за сигурност може да осъществява както контрол относно изпълнението на своите задължителни решения по чл. 40, така и да „държи сметка“ при неизпълнение, което означава да санкционира неизпълнението. Следователно в контекста на чл. 40 формулировката „да покани“ не се използва в смисъл на препоръка, а в смисъл на нареждане със задължителна сила съгласно чл. 25 на Устава на ООН, създаващо правно задължение, което трябва да се изпълнява. Подобни са резолюциите на Съвета за сигурност за прекратяване на огъня при въоръжени конфликти, като например резолюцията му от 15 юли 1948 за прекратяване на огъня между Израел и арабската страна, които се считат за задължителни. Това становище се подкрепя и в международноправната литература.<sup>14</sup>

Но като правило Съветът за сигурност рядко използва в практиката си правомощията си по чл. 40. Повечето резолюции са формулирани като препоръки, не като нареждания, задължаващи юридически държавите, до които те се отнасят. Причината вероятно се крие в това, че при неизпълнение на обвързващо нареждане членовете на Съвета за сигурност ще имат задължението да вземат мерки да наложат своето задължително решение срещу държави, срещу които те не биха искали по различни причини да предприемат подобни действия. Но дори и формулирани като препоръки, резолюциите на Съвета за сигурност, отнасящи се до прекратяване на огъня, водят до положителен резултат и допринасят за спирането на въоръжения конфликт. Причината се крие в голямата им политическа тежест. Воюващите държави по принцип не са склонни да продължават военните действия, предизвиквайки великите сили и световното обществено мнение.

Резолюциите на Съвета за сигурност по чл. 41 на Устава на

---

<sup>14</sup> Вж. Malanczuk, Peter. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Seventh revised Edition, London and New York, 1997, 388-389.

ООН имат задължителна сила за страните, за които те се отнасят. Това положение се счита за общоприето в правната литература и в международната практика.<sup>15</sup> Съгласно този член Съветът за сигурност може да реши какви мерки, несвързани с употребата на въоръжена сила, трябва да бъдат приложени за изпълнение на решенията му и може да покани членовете на ООН да приложат тези мерки. Последните могат да обхващат пълно или частично прекъсване на икономическите отношения и на железопътните, морските, въздушните, пощенските, телеграфните, радиотелеграфните и други средства за съобщения, както и скъсване на дипломатическите отношения. Съвременната практика на Съвета за сигурност значително доразви тези разпоредби.<sup>16</sup> В тях като санкционни мерки се включват редица ограничения, отнасящи се до държави, юридически и физически лица. Те включват санкции от различен характер – финансови, търговски ограничения, ограничения на пътуването и други. Създадени са специални институционални механизми в рамките на ООН за тяхното изработване и контрол.

Прилагането на принудителни мерки се урежда в чл. 42 и 43 на Устава на ООН. Ако Съветът за сигурност сметне, че пред-

---

<sup>15</sup> Вж. Frowein, J. A. Article 41. – In B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 1995, 621-623; U. Beyerlin. *Sanctions*. – In R. Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, II, 1995, 1111-1128; J. Combacau. *Sanctions*. – In R. Bernhard (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 9, 1986, 337-341; Christian Schaller. *Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Artikel 41 UN-Charta*, Baden-Baden, 2008.

<sup>16</sup> Този въпрос няма да бъде разглеждан по-подробно тук. За повече информация вж. Paul Coulon. *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee, 1990-1994*, New York, 2001; Starck, Dorothee. *Die Rechtmässigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung*, Berlin, 2000; Cortright, David, George A. Lopez. *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*, London, 2002; Meiser, Christian, Christian Buttlar. *Militärische Terrorismusbekämpfung unter dem Regime der UN-Charta*, Baden-Baden, 2005; Security Council, General issues relating to sanctions, 4713 rd meeting, 25 February 2003 (S/PV.4713); Report of the Counter-Terrorism Committee to the Security Council for its consideration as part of its comprehensive review of the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (S/2006/989, 18 December 2006); Report by the Chair of the Counter-Terrorism Committee on the problems encountered in the implementation of Security Council resolution 1373 (2001), S/2004/70, 26 January 2004.

видените в чл. 41 мерки биха могли да се окажат недостатъчни или, че вече са се оказали недостатъчни, той може да предприеме такива действия с въздушни, морски или сухопътни сили, каквито може да са необходими за подържането или възстановяването на международния мир и сигурност. Такива действия могат да включват демонстрации, блокада и други действия с въздушни, морски или сухопътни сили на членовете на ООН (чл. 42 на Устава на ООН). Държавите-членки не са обаче автоматично задължени да изпълняват тези решения на Съвета за сигурност за прилагането на принудителни мерки. Това може да стане само на основата на тяхно съгласие, изразено в сключването на специално споразумение. В член 43 се казва, че всички членове на ООН с цел да допринесат за подържането на международния мир и сигурност се задължават да поставят на разположение на Съвета за сигурност по негово искане и съобразно специално споразумение или споразумения необходимите за подържането на международния мир и сигурност въоръжени сили, помощ и улеснения, включително и право на преминаване. Такова споразумение или споразумения определя числеността и рода на войските, степента на тяхната готовност и общото им разположение, както и естеството на улесненията и помощта, които трябва да бъдат дадени. Подобни споразумения се договарят по инициатива на Съвета за сигурност и се сключват между него и членовете на ООН. Досега няма сключено специално споразумение по този въпрос съгласно чл. 43 на Устава на ООН. Това не пречи страните-членки да предоставят военни сили *ad hoc* на разположение на Съвета за сигурност. Но за разлика от прилагането на невоенни мерки, при военни принудителни мерки Съветът за сигурност не може да задължи страните-членки да участват без те да са сключили специално споразумение съгласно чл. 43.

Ако условията на чл. 39 и 42 са изпълнени, може да се счита за правомерно Съветът за сигурност да управи дадена държава или групи от държави да употребят сила. Това заключение е в резултат на тълкуването на чл. 42, който дава право на Съвета за сигурност да употребява сила и поради това той може да управи други държави да направят това. Но подобно решение на Съвета за сигурност може да има силата само на препоръка към държавите-членки. Без тяхно съгласие те не могат да бъдат

задължавани да употребяват сила само чрез резолюции на Съвета за сигурност.

Но може да се смята, че подобни резолюции имат двойна природа, защото те са задължителни за държавата, по отношение на която ще се приложат мерките, включващи употребата на сила. Тези мерки тя не може да квалифицира като противоречащи на международното право и да предприеме към извършващите ги държави санкции, произтичащи от отговорността им за извършено правонарушение. Тя не може да се позове и на правото си на законна самоотбрана съгласно член 51 на Устава на ООН. В това се проявява и двойната природа на резолюциите на Съвета за сигурност по член 42 на Устава на ООН. От една страна те са препоръки по отношение на оправомощените държави да приложат сила, чиято употреба иначе е забранена от чл. 2 (4) на Устава на ООН, а от друга страна са задължителни за страната, към която са насочени.

В своята практика при обосноваване на решенията си за взимането на принудителни мерки Съветът за сигурност като правило се позовава преди всичко съвсем общо на глава VII на Устава на ООН, без да указва кой член има предвид. Чл. 41 или 42 на Устава на ООН не се споменават изрично. Съществуват резолюции на ООН, които не посочват ясна правна основа, на която те се базират.<sup>17</sup> Могат да бъдат посочени много примери. Така например резолюцията на Съвета за сигурност 1267 от 1999 г. посочва само, че „Съветът за сигурност действа по глава VII на Устава на ООН“ (S/RES/1267 (1999) 15 October 1999 ). Подобно е положението и с другите резолюции на Съвета за сигурност като например резолюция 1735 (2006 г.), резолюция 1373 (2001 г.).

Тълкуването на Устава на ООН и системата на глава VII изисква решенията за налагане на принудителни мерки да почиват на ясно решение на Съвета за сигурност да приложи чл. 42 или чл. 42 на Устава на ООН и да определи на кои страни се налагат правни задължения. Решение, което се позовава само на чл. 39, не може

---

<sup>17</sup> Например в резолюцията 569 от 26 юли 1985 година Съветът за сигурност изисква от страните-членки да наложат мерки за ембарго по отношение на Южна Африка без предварително да са решили, че съществува заплаха за международния мир в съответствие с чл. 39 на Устава на ООН.

да има правен ефект, включително и по отношение на двойната му природа, посочена по-горе.

Действията, които са необходими за изпълнение на решенията на Съвета за сигурност по глава VI и VII на Устава на ООН, се предприемат от всички държавичленки или от някои от тях в зависимост от това как ще определи Съветът за сигурност (чл. 48 (1) на Устава на ООН). Тези решения се изпълняват пряко от страните-членки. Когато членуват в международни организации, като например в Европейския съюз и НАТО, те са задължени да изпълняват тези решения чрез действията си в тях (чл. 48, (2) на Устава на ООН). Това задължение произтича и от чл. 103 на Устава на ООН, който задължава държавите-членки в случай на противоречие между техните задължения, произтичащи от Устава на ООН и задълженията им, произтичащи от което и да е други международно споразумение, задълженията от Устава да имат предимство. От Договора за Европейския съюз<sup>18</sup> не следва пряко задължение на Европейския съюз да бъде обвързан с решенията на Съвета за сигурност. Европейският съюз не е пряко свързан с задълженията, произтичащи от Устава на ООН и от решенията на Съвета за сигурност по глави VI и VII. В чл. 11 на Договора за Европейския съюз само се посочва, че Съюзът определя и осъществява обща външна политика и политика на сигурност по всички въпроси на външната политика и политиката на сигурност, чиито цели са опазването на мира и укрепването на международната сигурност в съответствие с принципите, залегнали в Устава на ООН. Следователно задължението за зачитане на решенията на Съвета за сигурност от организите на Европейския съюз може да бъде изведено косвено от индивидуалните задължения на страните-членки на Европейския съюз. Това становище се поддържа, както в литературата, така и в практиката на Съда на Европейските общности.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., в сила от 1 ноември 1993 г.

<sup>19</sup> Вж. *Judgments of the Court of First Instance of 21c September 2005, Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council of the EU and Commission of the EC*, para. 206, and *Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v Council of the EU and Commission of the EC*, para. 153, в <http://curia.eu.int>. и поспециално параграф 276 на решението по първото дело. В литературата подобно становище също се поддържа. Вж. например в този смисъл Payandeh, Mehrdad.

#### 4. Изпълнение на санкциите на ООН

Най-актуални са въпросите, които възникват с прилагането на санкционни мерки на Съвета за сигурност по глава VII, чл. 41. Тези мерки засягат различни видове ограничения, които трябва да се прилагат по отношение на отделни държави и техни или с друга националност юридически и физически лица. Мерките, които трябва да се приложат са от най-различен характер – ограничения на търговията с определени стоки и услуги (например такива с военен характер), финансови ограничения, ограничения по отношение визовия режим и пътуванията на определени лица и други.

Прилагането на тези мерки е задължително съгласно Устава на ООН. Задължението произтича от чл. 41 във връзка с чл. 39 и 25 на Устава на ООН. България трябва да се съобразява с него. В същото време тя трябва да изпълнява и задълженията си като член на Европейския съюз. Той също се смята за обвързан с прилагането на санкциите, приети чрез решението на Съвета за сигурност.

В Европейския съюз е утвърдена специална процедура за прилагане и оценка на ограничителни мерки (санкции) в рамките на Общата външна политика и политиката за сигурност на Европейския съюз. Съветът на Европейския съюз прие на 8 декември 2003 г. Ръководство за прилагането и оценката на ограничителни мерки

---

Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch Staatliche und ueberstaatliche Gerichte. – Zeitschrift fuer auslaendisches oefentliches Recht und Voelkerrecht, 66/1, 2006, 53; Osteneck, Kathrin. Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europaeische Gemeinschaft, 2004, 209 ff; Ulrike Brandl, Die Umsetzung der Sanktionsresolutionen des Sicherheitsrates in der EU. – Archiv des Voelkerrechts, 38, 2000, 376-396. Връзката на Европейския съюз с задълженията, произтичащи от Устава на ООН е значително по-засилено представена в новия Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност (2007/С 306/01), но изцяло липсва пряко обвързване на Европейския съюз със задълженията от Устава на ООН. В неговия чл.н 2 (5), се казва, че Европейският съюз допринася за „стриктното спазване и развитие на международното право и по специално - зачитането - принципите на Устава на Организацията на Обединените нации“. В новия член 28 А (7/ се казва, че в случай, когато стане обект на въоръжено нападение на нейна територия, другите държави-членки са задължени да ѝ окажат помощ и съдействие с всички средства, с които

(санкции). В тях се предлага, а след това се и създава така наречена „Формация по санкциите“, състояща се работна група от съветници по външните отношения (RELEX/Sanctions). Тя се счита за специфичен неформален орган на Съвета на Европейския съюз. Нейната задача е да обменя опит и да развива най-добрите практики по имплементирането и прилагането на ограничителните мерки. Тази работна група се среща периодично.

Санкциите се налагат с обща позиция на Съвета на Европейския съюз, чрез която се реагира на съответна резолюция на Съвета за сигурност на ООН. Предложението за обща позиция се подготвя от председателството или от страна-членка, подпомагано от секретариата на Съвета или от Комисията. Предложението за обща позиция се разглежда и обсъжда от различни работни групи като например RELEX, Комитета на постоянните представители (Coreper) и понякога групата на Съвета, отговаряща за отношенията с трета страна, засегната от санкциите. След това Съветът приема предложението за обща позиция и тя се публикува в Официалния вестник на Европейския съюз. Ако тази обща позиция налага действия от страна на Общността с цел да се имплементират някои или всички рестриктивни мерки, то тогава от Съвета се приема регламент. За тази цел Комисията предлага предложение за регламент в съответствие с чл. 60 и 301 на Договора за създаване на Европейската общност. В тях се урежда предприемането на неотложни мерки, свързани с действия на Общността за спирането или ограничаването

---

разполагат, в съответствие с чл. 51 от Устава на Организацията на Обединените нации. Също необвързващ пряко Европейския съюз е новия чл. 10А (1) съгласно който „Дейността на Съюза на международната сцена се ръководи от основополагащите принципи за неговото създаване, развитие и разширяване, които той цели да насърчава в останалата част на света: ...зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право“. За това, че Европейският съюз не поема членски задължения от устав на ООН говори и чл. 188 П (1/в който е формулирано, че „Съюзът установява всякакви форми на полезно сътрудничество с органите на Организацията на обединените нации и нейните специализирани институции“. В Декларацията относно общата външна политика и политиката за сигурност изрично се подчертава, че тя не засяга членството на държавите-членки в Съвета за сигурност на ООН. То остава независимо и не обвързва Европейския съюз.

нето изцяло или отчасти на икономическите връзки с една или повече страни. Тези мерки са свързани с общата външна политика и политиката за сигурност на Общността като Съветът е упълномощен да предприеме необходимите неотложни мерки за имплементиране на съответната резолюция на Съвета за сигурност. Решението се приема с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията. Член 60 дава възможност на Съвета да вземе необходимите спешни мерки по движението на капитали и плащанията по отношение на трети държави. Предложението за регламент се обсъжда от RELEX и от Комитета на постоянните представители, след което Съветът приема регламента.

Докато се чака Европейският съюз да реши да приложи ограничителните мерки, произтичащи от резолюция на Съвета за сигурност на ООН, държавите са задължени от членството си в ООН да прилагат тези ограничителни мерки самостоятелно и независимо от решенията на органите на Европейския съюз. Международноправната база за това е Уставът на ООН, който директно ги задължава да направят това. Също така съгласно чл. 103 на Устава на ООН те са задължени да сторят това, дори ако Европейският съюз не вземе мерки или реши нещо друго. Ако те не приложат резолюцията на ООН, която ги задължава да наложат ограничителни мерки, те нарушават свое международноправно задължение и носят международна отговорност за нарушаване на свое задължение, произтичащо от Устава на ООН. Могат да им бъдат наложени санкции.

Практиката на Република България се придържа към това правно положение. Съгласно Конституцията на Република България прилагането на ограничителните мерки става чрез постановление на Министерския съвет, което се приема в изпълнение на съответната резолюция. Това става още преди Европейския съюз да е реагирал. Така България изпълнява точно задълженията си като член на ООН. Същата процедура се следва и при прилагането на санкциите, наложени с обща позиция на Съвета на Европейския съюз. Водеща роля в този процес играе Министерството на външните работи. То внася проект за постановление на Министерския съвет, изготвен в изпълнение на резолюцията на Съвета за сигурност на ООН и общата позиция на Съвета на Европейския съюз. По този начин се създава



възможност за уеднаквяване на практиката и бърза реакция на българската държава при подготовката и приемането на нормативни актове, регламентиращи правни отношения с определен предмет, а именно предприемането на санкции срещу определена страна или лица. В някои страни са приети специални закони които уреждат тази материя – например в Словакия<sup>20</sup>, Латвия<sup>21</sup>, Финландия<sup>22</sup> и Литва<sup>23</sup>. Техният опит може да се използва от сравнителноправна гледна точка, за да се прецени, дали законодателната практика в България в тази сфера се нуждае от подобрения.

## **5. Международноправен предел на санкциите на ООН**

Санкциите, които налага Съветът за сигурност се ограничават както от статута на ООН, така и от международното право.

Правомощията на Съвета за сигурност да взима решения, включително и по главите VI и VII, не са абсолютни. Те произтичат от Устава на ООН и той поставя статутни ограничения на тези правомощия. В него се определят процедурните изисквания към взимането на решения, например по отношение на състава на Съвета за сигурност, по процедурата за гласуване и др. Ако те не са спазени, то решенията няма да имат правна сила.

От важно значение е фактът, че Съветът за сигурност е главен орган на ООН. ООН е субект на международното право, при това произведен. Нейните правомощия са ограничени от устава ѝ. В същото време, както и другите субекти на международното право, тази организация е обвързана от задълженията, които ѝ поставя международното право.

---

<sup>20</sup> Act of 16 March 2005, which amends and supplements Act No. 460/2002 Coll.LL. on implementing international sanctions to secure international peace and security, Collection of Laws No. 127/2005.

<sup>21</sup> Law on Implementation of Sanctions established by International Organizations, adopted by the Saeima on 5 October 2006.

<sup>22</sup> Act on the Enforcement of Certain Obligations of Finland as a member of the United Nations and the European Union, No. 659/1967, amendments by acts No. 705/1997 and No. 364/2002.

<sup>23</sup> Law on the Implementation of Economic and Other International Sanctions, 22 April 2004, No. IX-2160.

Това могат да бъдат договорни задължения. Но сред тях са и задълженията, които ѝ поставя общото международно право – обичайно и договорно. Обособено значение имат общите принципи на международното право, които са формулирани в чл. 38 (1) (с) от статута на Международния съд. Също така от голяма важност са, дотолкова доколкото могат да бъдат установени, императивните принципи на международното право, така както те са упоменати в чл. 53 и 71 на Виенската конвенция за правото на международните договори от 1969 г. Колко трудно е те да бъдат определени показва дефиницията им в конвенцията, направена само за нейните цели императивна норма на международното право е норма, която изцяло се приема и признава от международната общност на държавите, като норма, отклонението от която е недопустимо и която може да бъде изменена само с последваща норма на общото международно право от същия характер (чл. 53 на Виенската конвенция за правото на международните договори). Ако се установи, че резолюция на Съвета за сигурност е в противоречия с императивна норма на международното право, то нейната правна сила ще се счита за недействителна. Страните-членки на ООН ще бъдат освободени от задължението да изпълняват подобно решение със всички проистигащи от това последици.

Обвързаността на Съвета за сигурност с международното право, което поставя определени правни рамки за дейността му, включително и за валидността и правната сила на резолюциите, които той приема по главите VI и VII на Устава на ООН, е общопризната в международноправната литература.<sup>24</sup>

Политическият характер на Съвета за сигурност не го освобождава от задълженията му самият той да зачита Устава на ООН, който определя границите на правомощията му и също така определя критериите за взимането на решения от него. Този момент се

---

<sup>24</sup> Вж. така например Fassbender, Bardo. Targeted Sanctions and Due Process. Humboldt-Universitaet zu Berlin, 2006, 6; Dorothee Starck. Die Rechtmassigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevoelkerung, Berlin, 2000, 135-226; Wolfgang Graf Vitzthum/ Hrsg./ Voelkerrecht, Berlin, New York, 633-634; Peter Malanczuk. Akehurst's Introduction to International Law, Seventh revised edition, London, New York, 1997, 426; Malcolm N. Shaw. International Law, Fifth edition, Cambridge, 2003, 1148-1151.

посочва и в международната съдебна практика.<sup>25</sup> В чл. 24 (2) на Устава на ООН изрично се посочва, че своята главна отговорност за подържането на международния мир и сигурност Съветът за сигурност изпълнява като действия съгласно целите и принципите на ООН. Това означава, че ако приетите от него резолюции по главите VI и VII на Устава на ООН противоречат на целите и принципите на Устава на ООН, те няма да имат правна сила и да произведат задължения за страните-членки. В целите на Устава, уредени в чл. 1, само дейността на ООН за мирното решаване на споровете се обвързва пряко с принципите на международното право. На пръв поглед дейността ѝ да взема ефективни колективни мерки за предотвратяване и отстраняване на заплахите на мира и за потушаване на действията на агресия или други нарушения на мира, които се уреждат конкретно и детайлно от глава VII, не са обвързани пряко с международното право в чл.1/1/. Но това е така само на пръв поглед. Авторите, които подържат подобни становища, често изпускат от внимание уредбата на член 2 на Устава на ООН. Той обвързва цялата нейна дейност с основните принципи на ООН, които са и общопризнати принципи на международното право. В него се казва, че за постигането на целите, изложени в чл. 1, ООН и нейните членове „ще действат съгласно следните принципи...“. Това са накратко формулирани принципите на суверенното равенство, добросъвестното изпълнение на международните задължения, мирното уреждане на споровете, забраната за заплаха и употреба на сила и ненамесата във вътрешните работи. Тези принципи са задължителни и за дейността на Съвета за сигурност, включително и по главите VI и VII и трябва да се считат за критерий за правомерността на приеманите от Съвета за сигурност резолюции. Голямата власт, която притежава Съветът за сигурност да взема решения по глава VII, когато не се използва добросъвестно, когато представлява злоупотреба с правото или пък мерките, които се предприемат противоречат на принципа на съразмерност и на други принципи и норми на международното право или дори на самия Устав,

---

<sup>25</sup> Вж. Conditions of Admission of a State to membership in the United Nations, ICJ Reports, 1948, p. 64; 15 AD, p. 333; виж също така мнението на съдията Bedjaoui, the Lockerbie case, ICJ Reports, 1992, pp. 3, 45.

естествено представлява голямо предизвикателство към самото съществуване на международната система, изградена от Устава на Световната организация.

Не съществува международен съдебен контрол върху резолюциите на ООН. Такъв не е предвиден в системата на ООН. Международният съд разглежда отделни решения на Съвета за сигурност по конкретни дела, но няма правомощията да упражнява съдебен контрол върху тях.

Резолюциите на Съвета за сигурност обвързват България като субект на международното право и член на ООН. Те не са самоизпълняващи се в българския национален правен ред и се трансформират обикновено чрез постановление на Министерския съвет. Там те имат предимство пред онези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Но самата Конституция запазва своето върховенство по отношение на тях. Нейните разпоредби са действащо право. Ако се счита, че резолюциите на Съвета за сигурност, включително и националното законодателство и административните актове, с които задълженията на България, произтичащи от тези резолюции, се трансформират в националния български правен ред, противоречат на разпоредби на Конституцията, например по отношение на основните права на гражданите, то предимство според българското право ще имат конституционните разпоредби. Това предимство може да бъде осигурено по съдебен ред, като включително се сезира и Съдът по правата на човека в Страсбург.

Подобен съдебен контрол върху действия на органите на Европейския съюз, отнасящи се до имплементиране на резолюции на Съвета за сигурност, бе вече осъществен от Съда на Европейската общност по посочените по-горе дела Юсус и Кади. Този съдебен контрол се основава на член 220 на Договора за създаването на Европейската общност, съгласно който Съдът на Европейската общност и Първоинстанционният съд, всеки в рамките на съответната си юрисдикция, осигуряват спазването на законността при тълкуването и прилагането на договора.

Подобно използване на съдебните възможности на националния и на международния съдебен контрол в рамките на Европейския съюз може да доведе до неспазване на задълженията, които произтичат за България от съответната резолюция на Съвета за

сигурност, например ако България се съобрази със съдебни решения, които я задължават да не изпълни принудителни мерки на Съвета за сигурност, които се считат за неправомерни от съдебното решение. В такъв случай България ще носи съответна международно-правна отговорност за неизпълнение на задълженията си от Устава на ООН. Следователно възникването на подобни противоречия не е изключено. Още повече, че в последните години Съветът за сигурност налага все повече санкции на частни и юридически лица, което поставя въпроса за зачитането на техните права. Съществуващият дефицит в тази област при взимане на решения е обект на сериозна критика, включително и в самата ООН.<sup>26</sup>

## **6. Необходимост от доразвиване**

Правната уредба на Устава на ООН, от която произтича забраната за употреба на сила, и правната сила на резолюциите на Съвета за сигурност, приемани по глава VI и глава VII на Устава на Световната организация, не са променяни от времето на приемането му. Но променящата се международна действителност поставя нови предизвикателства и изпитания пред Съвета за сигурност както при приемането на резолюции, така и при оценката за тяхната съвместимост с международното право, а също и по отношение на ефективното им приложение. Това се отнася особено за ролята на ООН и на нейния Съвет за сигурност при подържането на мира и сигурността.

При оценката на ефективността на ООН, трябва да се има предвид, че тя е отражение на света в който живеем и че не може да бъде перфектна в един неперфектен свят. Правомощията, дадени на ООН чрез Съвета за сигурност да взима принудителни мерки, имат наднационален характер и не може да се каже, че досега те са използвани ефективно. При тази оценка не трябва да се забравя

---

<sup>26</sup> Вж. например Letter dated 18 December 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council (S/2006/989, 18 December 2006); Bjorn Kunoy. The Jurisdiction of the ECJ to Review the Legality of the Transposition of an International Act in the EC Legal Order. - Nordic Journal of International Law, 2007, 76, 19-37.

обаче, че тези правомощия на Световната организация засягат най-чувствителните струни на международната политика и тяхното приложение е отражение на политическите реалности в света.

Организацията на Обединените нации има много повече успехи при осъществяването на други свои функции като икономическото и социалното сътрудничество, мирното решаване на споровете, деколонизацията и развитието на международното право. Тези други функции имат обща черта – те включват сътрудничеството между държавите, а не принудата от страна на ООН. Опитът показва, че ООН постига най-големи положителни резултати в своята дейност, когато тя включва съгласието на държавите, а не когато се опитва да работи против тяхната воля.

Съществуването на ООН се доказва като положително явление в съвременния международен живот в много направления. Така например Световната организация засилва готовността на държавите да сътрудничат помежду си и създава подходящи и модерни условия за това. Разискванията и гласуванията в ООН упражняват значително и авторитетно политическо влияние, като често малцинството гласува в съответствие с желанията на мнозинството. Ефективността на ООН, включително и при приемането и имплементирането на резолюциите по глави VI и VII на Устава на ООН, зависи преди всичко от готовността на страните-членки да сътрудничат помежду си и с Организацията на Обединените нации.

Настъпилите международни промени, които са свързани главно с променящото се съотношение на силите в света, взаимната зависимост и появата на нови явления като опасността от глобално действащи терористични организации и оръжията за масово унищожение водят до опити от страна на автори, политици и държави да дават нови формулировки и тълкуване на някои от основните положения на Устава на ООН, които засягат употребата на сила и правомощията на Съвета за сигурност. Това се отнася преди всичко до правото на самоотбрана, правото на употреба на сила и дори до ефективната юридическа сила и значението на международното право.<sup>27</sup> Борбата срещу международния тероризъм и действията, свързани с осъществяването на така наречените хуманитарни ин-

---

<sup>27</sup> Вж. например Bolton, J. R. Is There Really “Law” in International Relations. – International Relations, Transnational Law & Contemporary Problems, vol. 10, 2000, 1.

тервенции доведоха до употребата на сила без решението на Съвета за сигурност. Тези действия поставят на изпитание системата за колективна сигурност, основана на водещата роля на Съвета за сигурност и отразяваща международния консенсус, че отделните държави или групи от държави не могат да употребяват сила, освен за целите на самоотбраната, без изричното разрешение на Организацията на Обединените нации.<sup>28</sup> Съществуват и различни виждания относно сегашната и бъдещата роля на ООН, а също и относно формулирането и прилагането на норми за закрилата на общи за всички държави интереси.<sup>29</sup>

Международното право очевидно е в стадий на преход. Но изглежда е още рано да се правят общи изводи от посочените по-горе развития и явления. За целите на настоящето изследване е важно да се посочи, че като цяло значението на регулаторната функция на международното право за функционирането на системата на международните отношения не се поставя под съмнение.<sup>30</sup> Този извод е изключително важен за оценката на действието на разпоредбите на Устава на ООН, регулиращ както употребата на сила, така и правната сила на резолюциите на Съвета за сигурност съгласно главите VI и VII.

---

<sup>28</sup> Вж. за примери за неспазване на правилата за употреба на сила и употребата ѝ без разрешение на Съвета за сигурност, а също и за международноправен анализ на тези случаи Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2003, 713-715.

<sup>29</sup> Вж. По-подробно по този въпрос Wolfrum, Ruediger. *American-European Dialogue: Different Perceptions of International Law – Introduction*. – *Zeitschrift fuer Auslaendisches Oefentliches Recht und Voelkerrecht*, Band 64, 2004, 255-262. За позициите на САЩ вж. по-подробно Lietzau, William K. *The Role of Military Force in Foreign Relations, Humanitarian Intervention and the Security Council*. Пак там, 281-304.

<sup>30</sup> В този смисъл е подкрепата за международното право и ООН, която се дава в Заклучителния документ от Срещата на високо равнище на държавите-членки на ООН, 14-16 септември 2005, одобрен с резолюция 60/1 на Общото събрание на ООН на 24 септември 2005 г. публикуван в Дружество за Обединените нации в България, 60 години ООН и 50 години България в ООН, Сборник документи, София 2006, 7-63. За положителната позиция на България към международното право и ООН вж. изказването на Ивайло Калфин, заместник министър-председател и министър на външните работи на република България пред 60-ата сесия на Общото събрание на ООН, Ню Йорк, 22 септември 2005 г, публикувана пак там, 68-75.

Така например при военната интервенция в Ирак бе аргументирано, че по този начин се прилагат резолюциите на Съвета за сигурност, взети по глава VII на Устава на ООН.<sup>31</sup> Някои автори дори обосновават използването на военна сила в Ирак с упълномощаване от страна на Съвета за сигурност на ООН.<sup>32</sup>

Наблюдава се обаче тенденция към ново разширено тълкуване на чл. 39 от Устава на ООН. Тя върви в посока, даваща възможност като заплаха за мира да се разглежда нарушаването на международните стандарти на правата на човека (така наречената хуманитарна интервенция), разпространението и заплахата от оръжия за масово унищожение и елиминирането на тероризма. Във връзка с това се поставя въпросът как международното право и Съветът за сигурност да реагират по отношение на национални режими, които нарушават ценностната система на общността на държавите.

Мандат да действа от името на държавите според Устава на ООН притежава само и преди всичко Съвета за сигурност. Въпросът, който се поставя на практика е обаче, ако Съветът за сигурност не е в състояние или не желае да вземе съответните мерки, дали функцията или отговорността да наложат изпълнението на международното право не пада върху индивидуалните държави или върху групи от държави? Генералният секретар на ООН идентифицира тази дилема по отношение на закрилата на човешките права по време на конфликта в Косово.<sup>33</sup> Очевидно е, че системата на ООН и особено тази на Съвета за сигурност се нуждае от реформа, но такава не се очертава в средносрочен план на хоризонта.

Признаването на съществуващото международно право и забраната за употреба на сила от обществото на държавите може да

---

31. Виж в този смисъл и писмата на постоянните представители към ООН на Австралия (UN Doc. S/2003/352, 21 March 2003) и на Обединеното кралство ( UN Doc. S/ 2003/350, 21 March 2003).

32. Вж. например в този смисъл Buchwald. Preemption, Iraq, and International Law. – American Journal of International Law, vol. 97, 2003, 557 et seq.; R. Wedgwood. The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense. – American Journal of International Law, 97, 2003, 576 et seq..

33. Вж. GAOR 54, 4 th Plenary Meeting, 20 September 1999, A/54/PV.4. За нуждата от реформи вж. Lietzau, William K. The Role of Military Force in Foreign Relations, Humanitarian Intervention and the Security Council. Op. cit., 302.



се приеме като съществена реалност на съвременните международни отношения. Това е изключително положително явление. По всичко личи, че това съответства и на развитието на международните отношения през XXI в. като „неполярни“. Това положение се подчертава и от най-авторитетни среди в САЩ.<sup>34</sup> Преодоляването на биполярния свят след края на Втората световна война и еднополярния свят след края на „студената война“ прави необходимо запазването на основните принципи на международното право и особено на забраната за употреба на сила.

То допринася за стабилност на международната система и е в интерес особено на по-малките държави като България. Декларирането на обвързаност със съвременното международно право се отнася дори до онези държави, които упражняват сила от хегемонни позиции. При своите действия те се позовават на международното право и не се очаква това положение да се промени в близкото бъдеще.<sup>35</sup> Така например никоя от участващите през 2003 г. във военната интервенция в Ирак държави не е твърдяла, че международното право като цяло или неговата забрана за едностранно прилагане на военна сила не са правно обвързващи. Напротив, те и особено САЩ и Обединеното Кралство направили всички възможни опити да обосноват международноправно своите действия както по отношение на Съвета за сигурност, така и по отношение обществото на държавите като цяло. Въпреки съществуващите раз-

---

<sup>34</sup> Вж. Haass, Richard N. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance. – Foreign Affairs, 2008, Volume 87, Number 3, 44-56.

<sup>35</sup> Вж. подобни позиции при McDougal, Myres S. The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense, 57 American Journal of International Law, 1963, 597, 599; Murphy, Sean D. Terrorism and the Concept of “Armed Attack” in Article 51 of the U.N. Charter, 43 Harvard International Law Journal, 2002, 41; Stahn, Carsten. International Law Under Fire: Terrorist Acts as “Armed Attack”: The Right to Self-Defense, Article 51 (1/2) of the UN Charter, and International Terrorism, 27 Fletcher Foreign Word Affaires, 2003, 35; Taft, W. H. IV/ T. F. Buchwald. Preemption, Iraq, and International Law. – American Journal of International Law, vol. 97, 2003, 557 et seq.; Wedgwood, R. The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense. – American Journal of International Law, 97, 2003, 576 et seq. Вж. в този смисъл и писмата на постоянните представители към ООН на Австралия (UN Doc. S/2003/352, 21 March 2003) и на Обединеното кралство ( UN Doc. S/ 2003/350, 21 March 2003).

личия по същността на аргументацията, особено по отношение на статута и обхвата на международноправните норми за прилагане на сила и правото на самоотбрана, тази аргументация е потвърждение на това, че едностранната употреба на сила се нуждае от международноправна обосновка и държавите, които прибегват до сила, се стремят да обосноват своите действия с международноправни аргументи. Този извод се потвърждава от широкото и активно участие на САЩ в международното правотворчество, което потвърждава, че САЩ като хегемонна сила разчита на международното право като подкрепа за международната си политика.

В Заключителния документ от Срещата на високо равнище на държавите-членки на ООН от 2005 г. се оформя единодушното мнение, че колективният отговор на глобалните опасности, а също и борбата срещу тероризма трябва да се осъществяват в съответствие с Устава на ООН и с международното право (т. 69 до 72 и т. 85). В него изрично се посочва, че всички държави трябва да действат в съответствие с Декларацията за основните принципи на международното право отнасящи се до мирните отношения и сътрудничеството между държавите в съответствие с Устава на ООН.<sup>36</sup>

Основните проблемите на международното право, които сега съществуват и в бъдеще ще придобиват още по-голямо значение, включително и работата на Съвета за сигурност, са свързани с няколко съществени проблема. Един от тях е проблемът за демократичната легитимност на международното правотворчество и особено за нейното отсъствие.<sup>37</sup> Той се задълбочава когато международните организации поемат по-големи „законодателни“ функции. При това засилено пренасяне на създаването и на развитието на международните норми на международно регионално и универсално ниво, тяхното прилагане остава почти изцяло в компетентността на националните власти. По този начин създаването и прилагането на международните норми се осъществява на различни нива и това създава очевидни проблеми за ефективното им имплементиране. Съществу-

---

36. Вж. Resolution 2625 (XXV), annex.

37. Вж. по този проблем по-подробно Stein, E. International Integration and Democracy: No Love at First Sight. *American Journal of International Law* 95, 2000, 489 et seq.

ва разминаване между демократичната отчетност за развитието на международните норми и тяхното прилагане. Трябва да се признае, че растящият корпус на международноправните норми не разполага с последователна, съгласувана и ефикасна система и механизми за прилагането им. Тези проблеми са взаимосвързани и обосновани от развитието на международните отношения. Те трябва да се имат предвид при оценката на практиката на Съвета за сигурност на ООН да приема резолюции по главите VI и VII на Устава.

## **7. Обвързаност на българските институции със зачитането на международното право**

Разглеждането на международното право и на правото за употреба на сила в международните отношения през призмата на Българската конституция заслужава по-голям политически, професионален и обществен интерес. То е от практическа важност за политиката и за ангажираните с нея лица и институции. Причината за това се намира в самата Конституция, която обвързва българските държавни институции със зачитането на международното право.

Според нея „Външната политика на Република България се осъществява в съответствие с принципите и нормите на международното право“ (чл. 24, ал. 1). Освен това една от основните конституционни цели на външната политика на българската държава е „съдействието за установяване на справедлив международен ред“ (чл. 24, ал. 2). Прави впечатление и приоритетът, който Конституцията дава на международните договори по отношение на националното ни право. Когато международните договори са ратифицирани по конституционен ред, обнародвани са и са влезли в сила за нашата страна, те стават част от вътрешното ни право и имат предимство пред законодателството, което им противоречи (чл. 5, ал. 4). Логическо следствие от тези постановки е конституционното правомощие на Конституционния съд да се произнася „за съответствието на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна“ (чл. 149, ал. 1, т. 4).

От това описание проличава значителното и приоритетно място, което Българската конституция отдава на международното право, както на договорното, така и на обичайното, включително и на за-

браната за употреба на сила. С него трябва да се съобразяват българските институции, осъществяващи законотворческа и правораздавателна дейност, а също и онези, които са заети с дейност в областта на външната политика. При това не става дума за пожелание, а за конституционно задължение, тъй като „разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие“ (чл. 5, ал. 2). Освен това другите закони не могат да ѝ противоречат, тъй като тя е върховен закон (чл. 5, ал. 1). Поради това конституционното изискване за съответствие на българската външна политика и законодателство с международното договорно и обичайно право е от голяма практическа важност и представлява значителен обществен интерес. За търсенето и за постигането на подобно съответствие могат да се използват юридически аргументи и средства, основаващи се на Българската конституция.

Темата е с практическа важност и поради обстоятелството, че благоденствието и сигурността на България се определят до голяма степен от успешното ѝ участие в международния обмен, който се урежда юридически от международното право. Практически почти всеки външнополитически проблем съдържа международноправно ядро. Така че не може да не предизвиква оправдан и значителен интерес въпросът как се съобразяват с международното право отговорните български институции. Друг логичен въпрос със също голямо практическо значение е този, който се отнася до съдържанието на международноправните норми, които трябва да се спазват. Предизвикателствата пред органите на нашата държава, заети с външнополитическа дейност и сигурността, са големи. Те трябва да зачитат и прилагат едно динамично променящо се и развиващо се международно право, което се намира под въздействието на все по-бързо изменящи се фактори. Също така постоянно участват и в създаването на нови международноправни норми, които трябва не само да отговорят на новите условия, но и да бъдат съобразени с националните интереси на България.

Подчертаването на международноправните измерения на външната политика в Конституцията е изключително важно. За малка страна като България единствената възможна алтернатива, която гарантира успех, е да се опре на силата на международното право, тъй като не е реалистично да изхожда от позициите на правото на

силата, които понякога си позволяват да застъпят големите и влиятелни държави, а това е неприемливо от гледна точка на съвременното международно право.<sup>38</sup> Съвременното международно право е изключително ценен ресурс за осигуряване интересите на България в международните отношения. Създадените от него международни структури, като например международните организации, предоставят възможност за изява на малки страни като нашата. В тях те имат равен глас с големите държави и могат да се съюзяват с други страни за засилване на своето влияние. Илюстрация в това отношение е успешното участие на България в работата на Съвета за сигурност като негов непостоянен член.<sup>39</sup> Оттук произтича трайният интерес на България да подкрепя зачитането на международното право и да участва активно в по-нататъшното му развиване.

Съвременното международно право гарантира юридически основните конституционни цели, които България преследва с външната си политика, а именно да осигури „националната сигурност и независимостта на страната, благоденствието и основните права и свободи на българските граждани, както и съдействието за установяване на справедлив международен ред“.<sup>40</sup> То закриля суверенитета на страната и осигурява равни права като тези на другите държави, включително и големите. Именно поради това България заемаше достойно своето място като непостоянен член на Съвета за сигурност на ООН и като председател на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа през 2004 г. Това укрепва значително нейния авторитет, прави я търсен партньор и ѝ дава допълнителна възможност да осъществява националните си интереси в областта на външната политика.<sup>41</sup>

Международното право осигурява на България зачитането на поетите към нея задължения, произтичащи от сключени международни договори, от обичайното международно право, от решенията на международните организации и съдилища. Изключително важно

---

38. Вж. Стефанов, Г. Външна политика. Дипломация. София, 2000, 52-53.

39. Вж. България в Съвета за сигурност 2002. Дружество за Обединените нации в България, София, 2003.

40. Чл. 24, ал. 2 на Конституцията на Република България.

41. Вж. България в Съвета за сигурност 2002, цит. съч., 22-27.

за нея е, че то забранява употребата на сила, намесата във вътрешните работи и задължава всички държави да уреждат международните си спорове с мирни средства.

Международното право е стабилна опора за българската външна политика. То е ефективно, защото е продукт на съгласуваните и заинтересовани политически воли на създалите го държави. Понякога отправените към него предизвикателства, на които то не може адекватно и бързо да отговори, са основна причина за нарушаването му и за възникване на международни спорове. Това положение е характерно за правото изобщо. При международното право подобни случаи, макар и с много голям международен отклик, са изключително редки и относително малко, погледнати на фона на цялото международно право. Международно сътрудничество, включително и на нашата страна, се изгражда на основата на нормите на международното право и са осъществява без нарушения. Добросъвестното изпълнение на поетите от България международни задължения има голямо значение по две причини. То укрепва доверието в страната и международния ѝ авторитет, допринася за стабилния международноправен обмен. От друга страна се избягват международната отговорност и всички произтичащи от нея последици за България. Така например у нас институциите все повече се съобразяват с международноправните задължения на страната и съответния международен съдебен контрол, упражняван например от Европейския съд по правата на човека.<sup>42</sup>

Присъединяването на България към НАТО и Европейския съюз се извършва изцяло в рамките на международното право.<sup>43</sup> Члену-

---

<sup>42</sup> Вж. Хюфнер, К., Е. Константинов, В. Ройтер. Закрила на правата на човека. Международни механизми. Дружество за Обединените нации в България, София, 2002. Константинов, Е. Реформата на европейското правосъдие в хуманитарната област; Константинов, Е., Г. Карасимеонов, П. Хубчев. Право и политика. Предизвикателства на прехода, София, 2002, 66-75.

<sup>43</sup> За политическото значение на присъединяването към НАТО вж. словото на Георги Първанов, президент на Република България, публикувано в Танчев, Е., Е. Константинов (ред). Конституцията, международните договори и присъединяването на Република България към НАТО, материали от кръгла маса, проведена под патронажа на президента на Република България Георги Първанов на 5 декември 2002 г. в София, София, 2003, 9-14.

ването на България в НАТО е в синхрон с международното право и с Устава на ООН.<sup>44</sup> Този факт не само облекчава участието на страната ни в организацията на Североатлантическия договор и в Европейския съюз, но и засилва българските позиции в Световната организация.

Позоваването и юридическото конституционно обвързване на българската външна политика и на националното право с международното право е явление със значителна правна и политическа значимост. То е от голяма важност за определянето и провеждането на външната политика на България и за добросъвестното изпълнение на поетите от нея международноправни задължения. То е важно средство и за осъществяването на контрол – политически, обществен, медиен и правен – върху външнополитическия курс на държавните институции. В този смисъл то представлява значителен интерес и за гражданското общество.

---

<sup>44</sup> Вж. Константинов, Е. Международноправни аспекти на НАТО, пак там, 24-29.

## **БЪЛГАРИЯ В НАТО И ЕС – АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ**

*Полк. Стефан ЯНЕВ,  
Министерство на отбраната*

В началото на ХХІ в. България реализира основните си стратегически цели в областта на външната политика и политиката си за сигурност и отбрана – ефективното членство в Европейския съюз (ЕС) и в Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО). С това страната ни се утвърди като важен фактор в международните отношения и основен източник на стабилност в Югоизточна Европа. Разбира се, членството в тези организации донесе промяна в начина ни на мислене, изпълни с ново съдържание представите ни за това що е „среда за сигурност“ и предопредели нуждата от намирането на нов, по ефективен модел за развитие на националната система за сигурност и въоръжените ни сили.

Днес представата, че въоръжените сили имат за основна задача защитата на националната територия на дадена страна вече не е адекватна на реалностите. В резултат на глобализацията и на широкото разпространение на информационните технологии международната среда за сигурност е коренно различна от тази по времето на студената война.

Анализът на средата на сигурност в момента и в перспектива показва, че и в бъдеще тя ще се характеризира с динамизъм и нарастваща непредвидимост. Предизвикателствата и заплахите ще са много по-разнообразни по характер, по-малко очевидни и по-трудно предсказуеми. Едновременно с това, заплахата от конвенционален военен конфликт, заплашващ суверенитета и териториалната цялост на държавите-членки на НАТО, в това число и България, е малко вероятна. развитието на средата на сигурност и характера на заплахите определят като най-вероятно използването на въоръжените ни сили в операции в отговор на кризи извън зоната за отговорност на НАТО и територията на ЕС. Наборът от роли и задачи, форми и методи, условия и зависимости при използването на въоръжените сили нараства и ще се увеличава бързо в съответствие с



променената среда на сигурност. Всичко това предизвиква необходимостта от осъществяване на целенасочена **трансформация** на отбранителните способности, която да подкрепи адекватното ни участие в операциите, провеждани от НАТО и ЕС.

Трансформацията не е самоцел. Тя е отговор на това, което се случва около нас. Целта ни е да изградим по-добри способности на въоръжените сили, с които успешно да посрещнем настоящите и бъдещи рискове и предизвикателства. Тя е процес на промяна, процес на преход от етапа на механичните количествени съкращения на въоръжените сили, през реструктуриране и функционално адаптиране. Целта на трансформацията е да произведеме сигурност, като бъдем адекватни, активни и продуктивни в колективните мисии и операции, като при това предоставяме по-съвместими и по-самостоятелни сили и оперативни способности.

Трансформацията на въоръжените сили не е еднократен акт, а е постоянен процес, изискващ непрекъснато управление. Този процес задължително следва да отчита динамиката на факторите, влияещи върху средата на сигурност, новите тенденции, необходимостта от усъвършенстване на отбранителните ни способности, анализ на положителните и на негативните аспекти от изпълнението на планираните дейности, оценка на баланса между изразходвани средства и постигнати резултати. На базата на отчетеното е нужно да се предприемат адекватни действия, водещи до повишаване на ефективността на трансформацията. Само тогава може да се осигури ефективност и ефикасност на процеса, т.е. да се направи максималното въоръжените ни сили да бъдат адекватни на предизвикателствата на средата и следователно да бъдат ефективен инструмент на държавната политика.

Българският път на трансформация не е много по-различен от пътищата, по които вървят и нашите съюзници в този процес. Приоритетното постигане на по-висока степен на използваемост, ефективност и оперативна съвместимост със съюзниците ни от НАТО и ЕС заема основната част от нашите усилия и ресурси. Това обаче става едновременно с дългосрочния процес на модернизация и обновяване на въоръжението и техниката, вследствие на което изграждането и развитието на националните отбранителни способности се осъществява в условия, от една страна, на нарастващи по-

требности, а от друга – на нарастващ дефицит от ресурси.

Наред с трудностите, до този момент България постигна и значими успехи в реализирането на поставените цели. Страната ни се включи успешно във всички политически и военни структури на Алианса като участва в процеса на формиране на общата политика на Съюза, в процеса на вземане на решения и тяхната реализация, следвайки принципа на консенсус, но същевременно търсейки пресечната точка с националните си интереси.

Истинско предизвикателство пред България бе промененият срок на пълна професионализация на въоръжените сили от 2010 г. на 1 декември 2007 г., с което ние се справихме успешно и от 1 декември 2007 г. Българската армия е с изцяло професионален състав.

Заедно с трансформирането и адаптирането на националната отбранителна система към новите изисквания и реалности България се ангажира все повече с нарастващите отговорности в рамките на НАТО в региона, които пряко повишават българската сигурност. Оценката на нашите съюзници и партньори в НАТО е, че България се утвърди като стабилен и авторитетен член на организацията. До нея се стигна след ефективната и високо оценена дейност на нашите контингенти в мисиите на НАТО в Западните Балкани, Ирак и Афганистан. България има желанието и капацитета да продължи да бъде надежден и активен съюзник, който участва реално в споделянето на отговорностите, задълженията и правата, произтичащи от членството. Имаме твърдото намерение да продължим да бъдем генератор на сигурността.

### **Предизвикателствата пред България**

- Придобиването на нови качества и умения от страна на българските офицери и войници, умението за работа в екип и непрестанното повишаване на квалификацията на личния състав са ключови за развитието на Българската армия.

- От изключителна важност е добрата комуникация и координация със съюзниците от НАТО, обмяната на опит и ноу-хау.

- Въвеждането на най-съвременните технологии в дейността на Въоръжените сили.

Постигането на тези цели е свързано и със създаването на

модерни въоръжени сили, притежаващи висока бойна готовност и мобилност, които да са оперативно съвместими със съюзниците от НАТО, готови да гарантират националната сигурност и да участват в съюзнически мисии.

Решаваща за темповете на придобиване на новите способности обаче стана ефективността за изразходване на ресурсите. Участието в мисии, изискващи различни военни способности, значително увеличи разходите по подготовка, екипировка и поддръжка на военните контингенти. Разходите за издръжка на тази част от въоръжените сили, които имат поддържащи функции и на административния състав влизат в противоречие с инвестиционната политика.

Това наложи на страната ни търсенето на нов баланс между задачите на въоръжените сили, тяхната численост и разполагаемия ресурс, т.е. на начин за постигане на максимален ефект с минимални разходи.

Този нов баланс цели да осигури възможност за ускорено изграждане и поддръжане на адекватни на средата на сигурност способности, които да дават възможност на правителството на страната да осъществява основните цели на отбранителната политика, да гарантира сигурността на страната и гражданите и да изпълнява съюзните си задължения.

Намаляването на ресурсите за отбрана налага повишаване на способностите за противодействие чрез превенция и координация със съюзниците ни. За да се случи това обаче, освен сериозните инвестиции за придобиване на ново въоръжение и разходите за издръжка на личния състав, е необходимо и заделяне на достатъчно ресурси за бойна подготовка. Контингентите от българските въоръжени сили участват в операции в различни климатични и географски зони и при условия, които изискват адекватно екипиране и предварителна подготовка. Тези фактори бяха сред определящите при извършването на прегледа на стратегическите планове за изграждане на Българската армия в началото на тази година, по време на който беше констатирано, че през последните няколко години военния бюджет е имал възможност да финансира бойната подготовка на едва 3 до 5% от подразделенията от въоръжените сили, а това е крайно недостатъчно. По тази причина и в резултат на прегледа, се

предвижда тези показатели да бъдат подобрени значително.

Намирането на необходимия нов баланс на задачи, ресурси и численост наложи преглед на задачите на въоръжените сили въз основа на анализ на средата на сигурност в перспектива. Най-вероятно е използването на въоръжените сили в операции в отговор на кризи извън зоната за отговорност на НАТО и територията на ЕС. По тази причина и решението на българското правителство за изграждането на бъдещите отбранителни способности е фокусирано върху такива, които ще позволяват участие в подобен тип операции, със съответното преразпределение на ресурси за целта.

Сериозният характер на предизвикателствата пред България не се изчерпва единствено с казаното дотук едновременно с трансформацията, която провеждаме в националните въоръжени сили, участваме и в процеса на трансформация на НАТО и в процесите на развитие на общата европейска политика за сигурност и отбрана на ЕС. И в двете организации България се стреми да бъде активен участник при формиране на съюзните политики, концепции и инициативи. В този си стремеж обаче страната ни е изправена пред необходимостта да се справи с един проблем от вътрешен характер. През годините на прехода България не успя да подготви и приеме собствена стратегия за сигурност или друг национален документ, в който ясно и недвусмислено да бъдат дефинирани националните интереси. Липсата на такава дефиниция предопределя сериозна стратегическа неяснота при формулиране на отделните национални политики, в т.ч. и политиката за сигурност и отбрана. Тази неяснота затруднява процеса на взаимно свързване на националната със съюзните политики в практически план. Вместо творческо и активно, участието ни в изработването на общите съюзни политики по-скоро носи характера на догонващо. За преодоляването на този проблем решението е просто ако предположим, че в страната съществува критична маса от специалисти с достатъчно знания, за да формулират националните интереси, можем с голяма доза вероятност да твърдим, че тогава въпросът е решим при наличието на политическа воля.

Не е тайна, че с колкото по-малко ресурси разполага една страна, толкова поважно е тя да има свои национални приоритети, което от своя страна ще позволи тези ресурси да бъдат използвани ефек-

тивно. След като по принцип всяка стратегия подкрепя определена политика и програми за сметка на други, тази стратегия винаги ще бъде обект на напрегнати и в много случаи противоречиви дебати. Стратегическият избор започва със съгласуваното определяне на националните интереси по начин, позволяващ максимална защита на правата и свободите на българските граждани. Те отразяват и най-важните необходими, пред които е изправена страната, а именно защита на живота и имуществото на българите, осигуряване на техния просперитет, както и законова рамка, която защитава основни демократични права. От националните интереси произтичат националните задачи и свързаните с тяхното осъществяване политическа, икономическа и военна стратегии. Те трябва да са съобразени с реалните ресурсни ограничения и да се противопоставят на съществуващите опасности, които биха могли да пречат за реализирането на националните интереси и цели.

В заключение ще подчертая своята увереност, че днес България разполага с по-силни и по-способни въоръжени сили, отколкото тя притежаваше в края на XX в. Това, от което се нуждаем, е целенасочено консолидиране на политическата воля, което да даде една по-стабилна основа на успешния ход на трансформацията на въоръжените ни сили, да наложи страната ни като релевантен и активен съюзник в НАТО и ЕС и да осигури максимален принос за противодействието на рисковете и заплахите, пред които ние и нашите съюзници сме изправени.

## ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА И БЪЛГАРИЯ

*Пламена КАРАИВАНОВА,  
Министерство на отбраната*

За хората, които работят в областта на интеграционните процеси в отбраната и сигурността, темите за НАТО и Европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО) имат изключително конкретни измерения. Това са нашите всекидневни усилия, запълващи почти цялото време от съзнателната част на денонощието, прекарано на работното място, а понякога и извън него. С други думи, онова, което звучи като новина от телевизионния екран или вестникарските страници, представлява не само абстрактна за обикновения човек „цел на външната и отбранителната политика на страната ни“, а и наше лично дело. Приемаме го като поле за изява, посвещаваме му личните и професионалните си качества, стремим се към реализацията му и когато постигнем успех в начинанията си, се чувстваме удовлетворени.

Ето защо ми се иска днес да ви представя темата за Европейската политика за сигурност и отбрана поне от две гледни точки. На първо място, фактологично – както тя изглежда, поставена в политическото и историческото време и пространство. На второ място, емоционално – както тя изглежда поставена в моето лично време и пространство, времето и пространството на младия и обрарован човек, който работи днес в България и за България. Защото вярвам, че всички вие тук сте хора, които отговарят на тези характеристики. И защото искам поне отчасти да ви предам онова особено чувство на всеотдайност към професията, което със задоволство все още откривам у себе си, въпреки безбройните трудности и препятствия, които всекидневно съпътстват нашата работа.

Бих искала да започна с един цитат:

*„Нашият свят се променя бързо. Той става все по-несигурен и труден за управление. Нови технологии променят за една*

*нощ цели индустриални сектори. В областта на политиката и сигурността се появяват нови, комплексни заплахи, едновременно с нови центрове на сила и мощ. Ние се придвижваме към система, вече не от държави, а от континенти.*

*А всички знаем, че в един свят без граници, събития в много отдалечени точки по света въздействат пряко върху собствената ни сигурност. Ето защо е в наши интерес да се занимаваме с предотвратяването на конфликти и с управлението на кризи. И в тази нова среда на сигурност ние трябва да бъдем нащрек, да бъдем креативни, но над всичко да бъдем обединени.*

*Взети поотделно всяка една от нашите държави е политическо джудже; не творци на политика, а изпълнители на политика; обречени да потъваме във водовъртежа от събития. Заедно обаче ние можем да помогнем за формирането на световния дневен ред. Не да се съпротивляваме на глобализацията, а може би да се опитаме да договоряме нейните условия; не да налагаме нашите гледни точки, а да правим така, че те да бъдат чути: днес във Вашингтон, а утре и в Пекин.“*

Това са думи на генералния секретар и върховен представител по Общата външна политика и политика за сигурност на ЕС Хавиер Солана от негова реч пред политическата конференция в Залцбург на 27 януари 2006 г., поетично озаглавена „Звуците на Европа“.

Може би на фона на прагматизма на нашия ден реториката на г-н Солана изглежда приповдигната, но всъщност той образно и синтезирано ни казва защо в съвременния свят, в съвременна Европа и дори в съвременна България трябва да говорим на един език, особено по теми, които имат жизненоважно значение. А сигурността безспорно е сред тях.

Еволюцията на понятието за сигурността е резултат от появата на нови социални феномени, научни достижения и технологии. Наред с положителното, което носят, те промениха и характера на заплахите, като превърнаха в потенциално оръжие компютъра, самолета, автомобила, храната, водата – все неща, използвани широко в нашето ежедневие, чието предназначение е да ни помагат, а не да ни вредят.

Ако преди няколко десетилетия светът изглеждаше почти необозрим като мащаби за отделния човек, днес ние вече го наричаме

глобално село и да изпратим съобщение до най-отдалечената от нас точка на Земята отнема толкова време, колкото е необходимо да натиснем бутона на компютърната мишка. Разстоянията вече не пречат на комуникацията и търговията, но и не могат да възпрепятстват терористите или разрастването на икономическите кризи.

В свят на нарастваща взаимозависимост нито една държава не може да просперира в политическа и икономическа изолация. Това налага задълбочаване на интеграционните процеси и в стопанската област, и в сферата на сигурността. На европейския континент отговор на тази необходимост дава Европейската политика за сигурност и отбрана.

Изследователите често спекулират относно „бацинството“ на европейската идея. Безспорно Робер Шуман е бащата на Европейската общност, но също така безспорен е фактът, че за обединена Европа век преди него е заговорил Виктор Юго. Какво ще кажете обаче за бляновете и амбициите на Карл V Хабсбург да създаде утопичната монархия универсалис няколко столетия по-рано! Подобни исторически спекулации има и около идеята за единна европейска сигурност. Любопитен факт е, че Европейската отбранителна общност, инициентирана от френския външен министър Рене Плевен през петдесетте години на миналия век, удря на камък именно във Френското национално събрание. И за разлика от икономическата общност, която се оказва изключително успешен по своя замисъл и реализация проект, за обща отбрана, независима от Америка, европейските страни заговарят на висок глас няколко десетилетия по-късно. Отказът от суверенитет в областта на отбраната е много по-труден и болезнен процес, отколкото в сферата на икономиката, където пазарните интереси налагат своите обективни правила.

През 1991 г. в договора от Маастрихт е записано, че Европейският съюз ще изгражда Обща външна политика и политика за сигурност, която в неопределено бъдеще „би могла да доведе до обща отбрана“. За да предприеме действия с отбранителна насоченост обаче, ЕС трябва да се обърне към друга организация – Западноевропейския съюз (ЗЕС). Година по-късно са дефинирани и т.нар. *Петерсбергски задачи*: хуманитарни и спасителни; мироопазващи; задачи на въоръжените сили при управление на кризи, включи-



телно омиротворяване. Тези мисии все още са далеч от класическото разбиране за колективната отбрана, която е възложена на НАТО.

В договора от Амстердам, влязъл в сила на 1 май 1999 г., Петерсбергските задачи са включени като самостоятелна клауза.

Европейският съвет в Кьолн (3 и 4 юни 1999 г.) приема *Декларация за засилване на ЕПСО*. Страните се ангажират ЕС да развие необходимите сили и средства, за да може да поеме отговорностите, произтичащи от нейното развитие.

По време на срещата на Европейския съвет в Ница през 2000 г. са одобрени постоянните органи, работещи в областта на ЕПСО: Комитетът по политика и сигурност, Военният комитет и Военният секретариат. През същата година е взето и решението оперативните функции на ЗЕС да бъдат прехвърлени на ЕС.

В края на 2003 г. държавните и правителствените ръководители на страните-членки на ЕС приеха Европейската стратегия за сигурност. В нея са очертани ключовите заплахи за международната сигурност и за отделните страни и са посочени стратегическите цели пред ЕС. Днес заплахите са по-многообразни, по-малко видими и по-малко предсказуеми. Сред тях са: тероризмът, разпространението на оръжията за масово унищожение, регионалните конфликти, организираната престъпност и разпадът на държавността. В Стратегията са очертани и политическите последици за Европа, която следва да бъде по-активна, по-способна, по-устойчива и да работи с партньорите.

Общата външна политика и политика за сигурност, елемент от която е Европейската политика за сигурност и отбрана, представлява т.нар. втори стълб на Европейския съюз. От периода на своето първоначално „конституиране“ в Маастрихтския и Амстердамския договор тя премина значително развитие. Дали от позицията на съвременната политическа реалност можем да кажем, че ЕС е по-близо до идеята за обща отбрана, отколкото преди десет години? Може би отговорът е „да“. А основанията трябва да търсим в основните направления на ЕПСО.

Най-общо те са три: операции, способности и стратегически партньорства.

*Ще започна с операцияите.* Защото смятам, че те са най-ре-

алното доказателство за постигане на целите, поставени пред ЕПСО, през последните години. През 1999 г. страните-членки на ЕС се споразумяха да работят за изграждането на самостоятелен военен капацитет на Съюза за ръководене на операции по управление на кризи от Петербургски тип – т.нар. Приоритетна цел от Хелзинки. Според нея ЕС трябваше да изгради сили за бързо реагиране от 60 000 души. От днешна гледна точка това е една прекалено амбициозна цел, която бе реализирана частично.

През 2003 г. стартира първата полицейска мисия на ЕС в Босна и Херцеговина, която продължава и до момента. От март до декември с.г. ЕС проведе първата си военна операция в духа на сътрудничеството с НАТО по споразуменията „Берлин+“ – операция „Конкордия“ в Македония. За период от три месеца от юни до септември 2003 г. ЕС изгради и първия си самостоятелен военен щаб за ръководството на военната операция в ДР Конго операция „Артемис“.

Днес всички приемаме, че са нужни въоръжени сили с твърде различни характеристики. ЕС си дава ясна сметка за това. Амбициите му са да участва все по-активно и отговорно в процесите на поддържане на мира, сигурността и стабилността в регионален и световен мащаб. Адаптирането на въоръжените сили към новите условия изисква нови организационни, доктринални и технологични решения, както и коренна промяна в начина на мислене на тези, които планират развитието и използването на въоръжените сили.

ЕС развива не само военен, но и граждански капацитет за изпълнение на набелязаните цели. Военните все по-често участват едновременно и заедно с полицейски и граждански структури при разрешаване на криза. ЕС увеличава непрекъснато сферите си на отговорност. Това е нещо като „запазена марка“ на Съюза и специалистите често подчертават, че подходът е уникален, защото е адресиран едновременно както към проблемите на сигурността като цяло, така и към въпросите на вътрешния ред, правото и върховенството на закона, следконфликтното възстановяване, икономическото развитие, социалното подпомагане и т.н. Множеството инструменти, с които разполага интеграционната общност, ѝ дават възможност да предприема не само и дори не толкова военни операции, колкото мисии, насочени към подобряване функционирането

на различни сектори на държавния, стопанския и социалния живот.

*Ефективното провеждане на мисиите на Европейския съюз с обхвата и целите, които си поставят, изисква изграждането на адекватни способности.* И след като мисиите имат граждански и военни елементи, логично е способностите за тяхното осъществяване също да се развиват в тези направления. Затова Съюзът прие два стратегически документа – Приоритетна цел'2008, който разглежда изграждането на т.нар. цивилни способности, и Приоритетна цел'2010, насочена към придобиването на военни способности.

Приоритетна цел'2010 бе приета през 2004 г. Тя изисква от страните-членки да изградят сили със способности за развърщане, оперативно съвместими и подготвени да се поддържат самостоятелно на театъра на операцията. Такива сили ще позволят на ЕС да се намесва при криза на ранен етап бързо и решително и да провежда по няколко операции едновременно. Разработена бе Концепция за бойните групи на Европейския съюз – формирания със способност за бързо реагиране, които могат да бъдат разположени в района на кризата до 10 дни след вземане на съответното решение на разстояние до 15 хиляди километра от Брюксел и да останат там за период до 6 месеца. До началото на 2007 г. ЕС трябваше да бъде в състояние да поддържа и използва като сили за бърз отговор едновременно по две бойни групи. Тази задача е успешно реализирана, макар че се отчитат известни трудности, а и досега не е имало активиране на бойна група, за да могат на практика да бъдат проверени силните и слабите страни на концепцията.

Друго постижение на ЕС в областта на ЕПСО и в изпълнение на Приоритетната цел'2010 е създаването и функционирането на Европейската агенция по отбрана от юли 2004 г., чиято основна мисия е да координира и оптимизира различните страни на националните политики (оперативна, технологична, промишлена и бюджетна) при подготовката на националните отбранителни системи.

Дейността на Агенцията постепенно набира скорост. Тя е разделена на четири дирекции: по въоръженията, способностите, индустрията и пазара, изследванията и развитието.

С цел поддържане и развитие на способностите на ЕС за посрещане на новите изисквания и увеличените амбиции на страните-

членки от 2001 г. периодично се изготвят т.нар. Каталози. Те показват моментното състояние, недостига и какво трябва да се осигури за изпълнение на целите. Това са Каталозите на силите, на изискванията и на напредъка. Те са индикаторът до къде е стигнало развитието на военните способности на ЕС, както и за готовността на страните-членки да дадат своя принос към ЕПСО.

В края на 2006 г. бе приета Дългосрочна визия за развитие на военните способности на ЕС. Тя представлява фундаментална основа за работа по дефиниране на бъдещите необходими военни способности на ЕС до 2030 г., като се вземе предвид и развитието на индустриалните и технологичните способности.

Работата продължава с разработване на План за развитие на способностите и, тъй като необходимостта от синхронизиране на военните и гражданските усилия при провеждане на операции става все по-голяма, на чисто концептуално равнище се разглежда възможността в бъдеще двете приоритетни цели да бъдат обединени в общ документ, в който ще се разработят няколко сценария за провеждане на операции, обединяващи военния и цивилния компонент.

ЕПСО отдавна не е само теория или добро пожелание за каквато я смятаха много скептици преди години. За това свидетелстват проведените, провежданите в момента или предстоящите операции и мисии на ЕС в рамките на ЕПСО, които са повече от 20.

И отново искам да подчертая, че *ЕС не залага само на военния капацитет за управление на кризи, а и на политическия, дипломатическия, административния, икономическия, финансовия и правния си потенциал*. Това е сравнителното предимство на ЕС спрямо други организации като например НАТО, които разчитат преди всичко на военен капацитет. Затова все повече се държи на развитието на гражданско-военното сътрудничество и на взаимодействието с другите международни фактори в районите на кризи.

*Много важно направление, което е приоритетно за ЕПСО днес, са отношенията с партньорите*. На първо място ЕС разглежда като свои стратегически партньори НАТО и ООН, но по отделни аспекти на ЕПСО и отделни операции се развива сътрудничество и с регионални организации (ОССЕ и Африканския съюз),

Средиземноморските партньори и трети страни (САЩ, Русия и Украйна).

Ако трябва все пак да говорим за по-специфичен фокус в партньорствата на ЕС, ще открия отношението към Африка. ЕС ръководи няколко мисии от военен и граждански характер на африканския континент в тясно сътрудничество с ООН и с Африканския съюз. А проблемите в Африка са изключително сложни това са държави, съществена част от които изостават със стотици години в развитието си в сравнение с европейските, американските и азиатските страни. Бедността, ниската степен на изграждане на държавни институции, липсата на елементарни условия за живот са предпоставки за тежки вътрешни конфликти, които продължават с години. В същото време Африка притежава огромни природни ресурси, а следователно и потенциал за развитие, към който ЕС проявява стратегически интерес.

Казаното дотук може да остави впечатлението, че пътят на ЕПСО не среща препятствия. Но в дух на обективност трябва да се отбележи, че това съвсем не е така. Положителната тенденция е факт, но факт са също така и множество проблемни области, които значително забавят постигането на целта за обща европейска отбрана.

На първо място, основна пречка пред по-интензивното и успешно развитие на ЕПСО е липсата на достатъчна политическа воля у страните-членки за по-големи инвестиции в отбранителни способности, които могат да бъдат изградени единствено чрез повисоки отбранителни бюджети. Технологичната пропаст между Европа и САЩ във военната област не може да бъде преодоляна без увеличаване на разходите за отбрана. Ниските отбранителни бюджети са причината ЕС да не е в състояние да провежда мащабни самостоятелни операции. В същото време те не дават възможност и за адекватен принос към операцияите на НАТО, което не е в полза на трансатлантическата връзка. Необходимо е обаче да си зададем въпроса защо няма политическа воля за повече пари за отбрана?

За мен отговорът е ясен. Съвременните европейски общества все още са заети с вътрешното си благосъстояние. Много по-убедителен политически ход е да бъдат повишени средствата за здра-

везопасване например, отколкото тези за отбрана. И докато първото е безусловна демонстрация на загриженост за хората, второто изисква значително усилие да бъде убедено обществото, че това е дългосрочна и стратегическа инвестиция в неговото благосъстояние. При положение, че заплахата за сигурността на европейските страни е далеч от териториите им, независимо дали в Афганистан, Ирак или може би в Северна Корея, отбраната не е техен основен приоритет.

Съществува и исторически обусловеният рефлекс, че ако има проблем за Европа, то Америка ще защити своите интереси на Стария континент и задължително ще предотврати сериозната криза. *Така ЕПСО остава разкъсана между големите политически амбиции за еманципирана европейска отбрана и скромните постижения на съвременните политически реалности.* Доказателствата? Страните-членки на ЕС притежават повече от два милиона мъже и жени в униформа, но при необходимост да бъдат набрани няколко хиляди военнослужещи за участие в операция, било то на ЕС или на НАТО, това се постига с неимоверни трудности.

Вторият въпрос, който се отнася до препятствията в развитието на ЕПСО, е този за отношенията ЕС–НАТО. На пръв поглед при съвпадащото членство на 21 страни, не би следвало да има проблем. Но всъщност не е така. На институционално равнище взаимоотношенията ЕС–НАТО са по-скоро новост и имат значение за взаимната информираност. Действително само от няколко години съществува специална работна група по способностите, чиито заседания се провеждат в ГК на НАТО и Съвета на ЕС. Провеждат се и съвместни заседания на Комитета по политика и сигурност и Северноатлантическия съюз.

На практическо равнище обаче отношенията имат огромно значение. Първо, защото ЕС може да провежда операции на основата на споразуменията „Берлин+“, т.е. използвайки отделни способности на НАТО, например в областта на планирането, като по този начин успешно се избягва необходимостта от дублиране на структури и функции. Второ, защото ЕС е желан партньор за НАТО в регионите, където Алиансът провежда свои операции. Както нееднократно подчертах, ЕС има граждански способности, които са особено ценни за следконфликтното възстановяване на кризисните ре-

гиони. Казано накратко, НАТО и ЕС имат взаимен и осъзнат интерес да съществуват в симбиоза.

За съжаление обаче този интерес се сблъсква с частния случай на Турция. Под предлог, че ЕС не ѝ позволява да бъде равноправен участник в ЕПСО, Турция блокира възможностите за сътрудничество с НАТО от позицията си на член на Алианса. Така например в момента Турция блокира сключването на технически споразумения, които уреждат отношенията на силите на НАТО и персонала на ЕС в Афганистан и Косово. Това създава сериозни заплахи за сигурността на хората, разположени в мисиите и пречи на ефективното им провеждане. Така и НАТО и ЕС в момента са заложници на интересите на една държава, която изключително умело прокарва своята теза в международните отношения. Без взаимни отстъпки и вслушване в аргументите на Турция този проблем вероятно ще продължи да бъде пречка в развитието на ЕПСО.

Третият въпрос, свързан с бъдещето на ЕПСО, е този за Лисабонския договор. Лисабонският договор предвижда някои сериозни стъпки по отношение на ЕПСО. Съществен момент е разпоредбата, която казва, че ако страна-членка е жертва на въоръжена агресия, то останалите държави от ЕС имат задължението да ѝ помогнат с всички средства, с които разполагат в съответствие с чл. 51 от Устава на ООН. Този текст силно наподобява чл. 5 на Северноатлантическия договор, по-известен като клаузата за колективна отбрана. Очевидно обаче Лисабонският договор няма да бъде приет в настоящия си вид заради отрицателния вот на референдума в Ирландия и последвалата вълна от реакции в други страни-членки. Това означава, че ЕПСО ще продължи да се развива в настоящите си нормативни рамки, а постигането на обща отбрана отново се отлага за неопределеното бъдеще.

*Какво е мястото на България в ЕПСО?*

Когато говорим за тази взаимовръзка, задължително трябва да я разглеждаме като двупосочен процес: какви са ползите за страната ни от принадлежността към ЕПСО и какъв е нашият принос към нея.

За разлика от участието в останалите политики на ЕС, България на практика бе поканена да даде своя принос към ЕПСО и бе информирана за процесите, които се развиват в нея, още на етап

„кандидатка за членство“. Това бе възможно поради естеството на самата политика и нейния обхват на действие.

България на съвсем ранен етап от преговорния си процес за присъединяване към ЕС даде своя принос в попълването на Католиците на силите и в провеждането на операции в рамките на ЕПСО. От април 2001 г. страната ни редовно, наред с други страни-членки, участва в генерирането на сили и способности за операции на ЕС.

България, в лицето на министрите на външните работи и на отбраната, участваше в съответните форуми, на които бяха обсъждани развитието на военния капацитет, планирането на предстоящи граждански и военни операции, сътрудничеството на ЕС с други международни организации и с трети страни. Затова имаше възможността да участва в ЕПСО много преди да бъде определена датата на присъединяването ни към Европейския съюз. Български представители бяха канени да участват в заседания на работните органи на ЕПСО, което ни даваше предимството да научаваме на ранен етап за предстоящите действия и за развитието на процесите в нея. Това до голяма степен улесни преговорния процес в областта на въпросите, свързани със сигурността и отбраната. България имаше ясна позиция по глава 27 „Обща външна политика и политика за сигурност“, единствената приета с единодушие от Народното събрание.

България взе участие в първата военна операция на ЕС в духа на споразуменията за сътрудничество с НАТО „Берлин+“ в Македония, която се проведе от март до декември 2003 г.

Страната ни допринесе и за първата гражданска мисия на ЕС в Босна и Херцеговина, която стартира в началото на 2003 г. и продължава и в момента. Контингент от БА участва в най-голямата самостоятелна военна операция на ЕС до момента в Босна и Херцеговина – операция „Алтея“ още от декември 2004 г., когато ЕС пое ръководството на операцията от НАТО. Приносът на България се променяше във времето и сега включва 115 военнослужещи. Двама български офицери участват във военната операция на ЕС в Чад и Република Централна Африка.

През втората половина на 2007 г. бойна група на ЕС с водеща страна Гърция и с участието на България, Румъния и Кипър изпълни бойно дежурство. Взето е решение за втора ротация на тази бойна



група с период на дежурство през първата половина на 2009 г., като с висока вероятност може да се предположи, че тя ще участва в бойно дежурство и през 2011 г.

Българският принос към силите и средствата на разположение на ЕС за операции по управление на кризи се актуализираше през годините. Сега той е част от Каталога на силите 07. България има ангажимента да поддържа и развива своя принос и реално да участва в операции в рамките на ЕПСО.

През февруари 2007 г. Министерският съвет даде съгласие и бе нотифицирано присъединяването на България към Европейската агенция по отбраната, с което пред страната откриха всички възможности за участие в нейни инициативи и проекти. През тази година се присъединихме и към приетия от Агенцията доброволен Кодекс за поведение по чл. 296 от Договора за ЕС относно режима на отбранителните доставки.

Процесите в ЕПСО се развиват и задълбочават, като обхващат все по-широк кръг от дейности, което демонстрира нарасналите амбиции на ЕС в областта на сигурността и отбраната. От началото на 2007 г. като страна-членка на ЕС, България вече не само има възможност да даде своя принос към развитието на ЕПСО, но и да участва във вземането на решения. Отговорностите и задълженията ни са все по-големи.

Те изискват не само политическа воля, но и сериозен финансов ресурс, който обществото ни трябва да отдели. Този ресурс е ангажиран в изграждането на съвременни въоръжени сили, адекватни на новите стратегически реалности и способни да допринасят за целите на ЕПСО, за задачите на НАТО, а в крайна сметка по този начин и за повишаването на сигурността на страната ни.

Струва ми се, че когато говорим за ангажиментите ни към НАТО и към ЕПСО, все още го правим с усещането, че това са усилия, с които искаме „да се харесаме“ на тези структури. Като че ли и сред политиците, и в обществото съществува някакъв „предприсъединителен комплекс“, наслояван от дългите години, през които трябваше да доказваме, че сме достойни като държава да влезем в клуба на страните от НАТО и ЕС. Това според мен е дълбоко неправилно, защото пълноправното членство в тези структури означава преди всичко участие във вземането на решенията. Затова

предприсъединителният комплекс постепенно трябва да бъде заменен от чувство за принадлежност и приносът към операциите на НАТО и ЕС да бъде възприеман като пряк ангажимент към собствената ни сигурност. Само така можем да си отговорим и на въпроса за ползите от членството в тези структури.

Разбира се, повишаването на сигурността води до подобряване на икономическите показатели, защото сигурността е предпоставка за пълноценното развитие на държавата. Но има и още нещо – обединяването на усилията на държавите в областта на сигурността снижава нуждата от поддържането на големи армии и освобождава ценен човешки и материален ресурс, който може да бъде насочен към други сектори на държавния и обществения живот. Това е една своеобразна „кооперация“, в която всяка страна внася своя дял в името на общата цел.

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ –  
ФАКТОР ЗА СИГУРНОСТТА В РЕГИОНА  
НА ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА  
(Фундаментални условия за постигане на  
политически консенсус и финансова стабилизация)**

*Д-р Тодор КОБУРОВ*

В края на ХХ и началото на ХХІ в. все повече се налага едно по-широко разбиране за сигурността, при което се отчитат множество фактори не само във външнополитически, но и във вътрешнополитически аспект. При подготовката на настоящия доклад аз приех точно тази изходна аналитична позиция, като се стремях да обхвана някои от фундаменталните вътрешнополитически аспекти, които биха превърнали Република България в значим фактор за сигурността в региона на Югоизточна Европа.

Разбира се, проблемът за взаимната обусловеност и връзка между постигането на политически консенсус и финансова стабилизация е проблем, който е валиден за конкретни исторически обстоятелства и за конкретен регион. Въпреки това, смятам че съществуват фундаментални условия, т.е. определени теоретически абстракции, които са валидни и за общия случай или поне такива, до които може да се достигне с методологическите похвати на политологията като наука.

Ще започна с няколко основни тези, които ще се опитам да защитя в хода на изложението. Преди това обаче искам да направя уточнението, че опитът да се очертаят такива фундаментални условия е продиктуван от кризата на политическия модел в България след 10 ноември 1989 г. (въпреки че, ако бъдем достатъчно последователни, трябва да признаем, че кризата на този модел започна още в средата на 80-те години).

В хода на т.нар. преход от тоталитарна към демократична държава или по-точно казано в хода на кризата на политическия модел вече почти 20 години се наблюдават вълни от въодушевление и обществен ентузиазъм, редувани с периоди на пълно отрица-

ние и нихилизъм по отношение на политиците и политиката. Много силно впечатление ми направи констатацията на авторитетния германски юрист и дипломат д-р Клаус Шрамайер, който по време на конференция, проведена през месец май 2008 г. в Берлин, каза, че всъщност *преходът в България изобщо не е започвал*. Т.е. ако си позволим да перифразираме германския изследовател, *всъщност в България след 1989 г. не са проведени никакви реформи и по същество няма промяна в системата на обществено-политическия живот в страната*. Това е една констатация, която може да послужи за по-нестандартен и дори провокативен подход към проблема за сигурността и към трансформационните процеси в страните от Югоизточна Европа и е още един повод да се опитаме да анализираме проблема за фундаменталните условия за постигането на политически консенсус и финансова стабилизация.

Неотчитането на тези фундаментални условия, както и игнорирането на практическата им реализация от страна на управляващия елит ще продължи да оказва влияние върху целия политически процес включително и след периода на т.нар. „валутен борд“, след приемането на страната в НАТО и особено след приемането ни в ЕС.

### **Основни тези**

1. Ефективността на всяка политическа дейност има своите финансови измерения. Когато се опитваме да разкрием и анализираме дадена политическа програма, икономическа политика и дори период или конкретно явление от политическия живот, следва да отчитаме в голяма степен свързаните с тях финансови интереси и проблеми.

2. В държавите с развита пазарна икономика основен икономически субект за регулиране на стопанския живот са финансовите институции. Благодарение на тази своя роля те се превръщат и в институции за широко политическо влияние.

3. В периодите на преход към нови форми на организация на политическата власт и икономическия живот изграждането, организацията и развитието на стабилни финансови институции е фундаментално условие, не само за икономически просперитет на да-

дена страна, но и за укрепване на политическите ѝ институции.

4. Добрата икономическа политика на една държава в крайна сметка се състои в умелото разпределение и преразпределение на финансовите ресурси в обществото и най-вече в умелото управление и законово прецизиране на публичните финанси. С други думи в намирането на баланс между политическата и икономическата целесъобразност.

5. Петата теза беше много дискутирана и оспорвана от някои мои колеги. Тя звучи почти като сентенция: *За да има икономически просперитет, е необходима политическа свобода. А, за да има политическа свобода, трябва да има свобода на частната инициатива и свободен пазар.*

Отношението между финансовата стабилизация и постигането на политически консенсус е двустранен процес на взаимно влияние и взаимно проникване. В модерните правови режими, системата на публичните финанси, която включва комплексът от Централната банка, управлението на кредита и техните взаимоотношения с правителствените финанси се е превърнала в *център за контрол и влияние на най-високо равнище.*

В рамките на една такава система, в която има демократична избирателна система, напълно логично е политическата подкрепа да се възприема като „обобщен кредит за власт“, който ако доведе до избран успех, да постави избрания лидер или политическа сила в позиция аналогична с тази на един банкер. „Влоговете“ за власт, направени от избирателите, обаче са отменяеми, ако не по желание, то при едни следващи избори.

Така неусетно стигаме и до ключовата категория в политологията – категорията „*влияние*“. *Най-общо влиянието е способност да се променят приоритетите в една социална общност.* Ако бъде съотнесено към връзката между процеса на постигане на политически консенсус и финансова стабилизация, влиянието всъщност представлява способността на самите публични финанси да променят приоритетите и „правилата на играта“ по такъв начин, че новият модел да стане задължаващ за цялата социална общност. „Реалният продукт“ на политическия процес в този случай е политически контрол над финансовите ресурси. „Реалният продукт“ намира своето значение в категорията *влияние*, която се определя

като обобщен механизъм на убеждаване и процес на промяна на приоритетите в една социална система. Политиката в този контекст трябва да бъде йерархически подредена в система от приоритети, като властта да се избира конкретна политика трябва да има съответен йерархичен ред, тъй като подобни решения обвързват цялата социална система. И още нещо, обществото трябва да участва активно в политическия живот и в провеждането на избори, защото до върха на управленската йерархия трябва да стигат компетентни и авторитетни хора. Защото ние можем да не искаме да се занимаваме с политика, но политиката задължително се занимава с нас и решенията, които се вземат от управляващия елит засягат не една част, а цялото общество.

**Главният въпрос**, който всеки управляващ елит, струва ми се би трябвало да реши е в това, *как чрез формирането, организацията и управлението на системата на публичните финанси да се извърши преход към икономически просперираща пазарна система и общество със стабилни и политически ефективни държавни институции.* (Или може би само така изглежда на повърхността, някои от вас с основание ще кажат, че управляващият елит е далеч от решаването на подобни дилеми и се занимава с много по-практични неща.)

## **Фундаментални условия**

Безспорно е, че днес управляващият елит трябва да даде отговор и да предложи практически решения на цял комплекс от проблеми, които са свързани с кризата на политическия модел които аз определям като **фундаментални условия за постигане на политически консенсус и финансова стабилизация:**

1. Преодоляване на острата политическа конфронтация и политическо противопоставяне, както и намиране на обединяваща формула за национално съгласие и политическа толерантност между управляващото мнозинство и опозицията, от една страна, и обществото като цяло. Тази формула следва да изведе на преден план споровете по икономически, а не по политически проблеми (този процес можем да илюстрираме особено за времето след приемането на България в НАТО през 2004 г. и най-вече след приемането

ни в ЕС на 1 януари 2007 г., когато в обществените дискусии на преден план излязоха проблемите с усвояването на евросредствата и тяхното ефективно управление, което струва ми се е насърчително изходно теоретично начало).

2. Уреждане на проблема с външния дълг на страната и оттам с осигуряване на свежи чуждестранни инвестиции (този проблем беше относително решен в края на 90-те години и впоследствие наистина оказа, в съчетание с някои други благоприятни икономически фактори, положително влияние върху процеса на чуждестранни инвестиции в страната).

3. Преструктуриране на системата на публичните финанси и постигане на балансиран държавен бюджет и положителен външнотърговски баланс (едва ли някой в началото на прехода и трудните години от края на ХХ в. си е представял, че през 2008 г. ще се водят оспорвани обществени дискусии как да бъде усвоен бюджетният излишък на правителството).

4. Стимулиране на нови форми на собственост и то предимно на акционерната собственост и възраждане на кооперативната форма на собственост.

5. Решаване на големия социален проблем за високата безработица (виждаме, че в тази посока неумолимите икономически реалности бяха много по-ефективни от практическата политика на правителствените чиновници).

6. Активна външна политика, насочена към пълноправна интеграция в структурите на развитите демокрации.

7. Решаване на сложния проблем за защита и интеграция на малцинствата в региона на Югоизточна Европа (т.е. политика за решаване не само проблемите на територията на България, но и активна политика в защита на българите, живеещи извън пределите на родината).

Това разбира се не е изчерпателен списък, а само един опит за очертаване на фундаменталните условия. Важното от методологическа гледна точка е: *оценките за това дали едно правителство управлява добре или не, да се определят не от нашите политически пристрастия, а от неговата способност да отговори на актуалните социално-икономически и политически предизвикателства, както и да провежда икономическа по-*

*литика, с която да се решават непосредствените икономически проблеми на държавата.*

Ефективната икономическа политика решава в голяма степен главния въпрос за една държава – въпроса за нейното **възпроизводство и развитие** в най-широкия смисъл на това понятие – възпроизводство и развитие на ресурсите, с които разполага човешки, природни, технологични и т.н.

### **Ролята на икономическия елит**

Отговорна роля и място в хода на този процес имат **представителите на националния капитал или казано по друг начин – българските представители на крупния бизнес, който е икономически активен в страната.** Те трябва много по-активно да участват в публичните дискусии за политическото развитие на страната, а защо не и да се включат пряко в работата на органите на законодателната и изпълнителната власт. Те не трябва да търсят форми за влияние и лобиране, а по-скоро да се стремят към пряко участие, с което да излязат открито пред обществото и да допринесат със своя предприемачески дух и качества за формирането и провеждането на икономически целесъобразна държавна политика.

Ролята на този български бизнес елит е да участва пряко в публичния дебат за актуалните проблеми на държавата, както и да се стреми да влияе пряко при формулирането на основните приоритети за икономическото и политическото развитие на страната. Един подобен процес може да се осъществява както с насочването на финансови ресурси (което така или иначе през целия период на прехода се прави под една или друга форма, но най-вече скрито и далеч от общественото внимание), така и чрез пряко участие на бизнес елита в органите на политическата власт. Нещо повече – българският бизнес елит би могъл да издигне своята роля, като се превърне в ключов играч за осигуряване на икономическото развитие не само на своя отраслов бизнес, но и на държавата като цяло, а оттам и в ключов играч за политическо развитие.

На този етап, бих направил констатацията, че българският бизнес елит все още не е достатъчно сплотен и което е по-важно – той



все още не е достатъчно институционализиран и представителен в обществото. Поне в такава степен, че да се превърне в център за икономическо и политическо влияние (опитите в тази посока на някои негови представители досега имаха трагични последици – просто една голяма част от тях бяха физически унищожени, което от своя страна капсулира и изолира от обществения и публичния политически живот останалата част).

### **Парадоксите на прехода**

Годините на прехода са изпъстрени с множество парадокси, но аз бих се спрял на един от тях – управляващият елит, който си беше поставил за цел реализирането на амбициозна приватизационна програма, всъщност, постигайки тази цел, способства за своята собствена детронация от политическата власт и днес той вече е всичко друго но не и управляващ елит.

Корените на парадокса са в преструктурирането и реформата на системата на публичните финанси, свързана с прецизиране на дейността на БНБ, с решаване на проблемите на вътрешния и външния дълг, с използване на възможностите на бюджетната политика за стимулиране на производството, износа и преодоляване на бюджетния дефицит, с даването на пълен приоритет на дейността на проспериращите търговски банки, които се превърнаха в реални пазарни центрове на финансовия капитал и главно организиращо звено на икономиката (независимо от това, дали са с преобладаващ български или чуждестранен капитал). Всичко това в крайна сметка така промени съществуващата социално-икономическа система, че доведе до нови условия в които управляващия елит беше делегитимиран и принуден да се оттегли от ръководните постове в държавата. (Не съм сигурен дали една преобладаваща част от този елит е осъзнала този процес и живее с представите от началото на прехода, когато имаше два основни политически цвята – бял и черен. Факт е обаче, че тези хора вече са далеч от всякакво електорално влияние и чест прави на някои от тях, които сами слязоха от политическата сцена – това би могло да се оцени като нов и положителен елемент в процеса на формиращата се българска политическа култура.) Пак подчертавам, парадоксът се състои в това,

че управляващия елит, провеждайки необходимите икономически и политически реформи, сам се делегитимира и впоследствие беше детрониран от реалностите, независимо от факта, че провеждаше реформи в правилната посока.

## Обобщение

Когато се премине от държавна към частна форма на организация на собствеността (а в това е същността на извършващия се преход след 10 ноември 1989 г.), тогава самото общество започва да търси и нова адекватна форма за политическа организация на държавата. Неслучайно в обществените дискусии периодично се лансират идеи за реформа на политическите институции, за промяна на изборителната система, а в центъра на сегашните политически дискусии е идеята за мажоритарен елемент в изборителната система. Всичко това показва, че кризата на политическия модел продължава и няма основания да се смята, че скоро ще приключи. Ние виждаме, че с новите форми за организация на собствеността, обществото започва да се вълнува не толкова от управляващия елит, колкото от търсенето на нова форма за политическо устройство на държавата, която да отговаря на новите реалности.

След като преглътнахме едно толкова горчиво лекарство, наречено „валутен борд“, след като станахме пълноправен член на НАТО и в момента сме принудени оздравително да изпълняваме високите критерии за членство в ЕС, българското общество изведнъж се оказва в една съвършено нова ситуация, в която проблемът за постигане на политически консенсус остава открит, а публичните финанси продължават да бъдат на незадоволително ниво, защото една добра публична финансова сфера се крепи върху солидна икономика и добро производство. Въпросът с високия вътрешен и външен дълг продължава да бъде актуален пак поради горната причина.

Но въпреки всичко налице е коренно различна и нова политическа ситуация *вследствие на утвърждаващите се нови форми на собственост към върховете на управляващия елит се е отправила една нова икономическа прослойка, която търси своята политическа легитимация и която, вследствие на*

*съществуващите социална диференциация и социални конфликти, би могла да потърси някои нови, а защо не и радикални решения в политическата област нова форма за политическо устройство на държавата, която да е адекватна на промените в икономическата и обществено политическата среда.* Може да се каже, че тази икономическа прослойка не е единна и хомогенна и търси по-скоро хаотично, отколкото целенасочено, своето място във всяка от парламентарно и извънпарламентарно представените партии. Отделно от това стои въпросът за произхода на капиталите, които създава проблеми за нейната обществена легитимация. Трети проблем е, че все още има представители на крупния капитал, които винаги ще предпочитат да стоят в сянка и да дърпат конците отзад (що се отнася до политическото представителство на тази прослойка, кандидати има в изобилие) и този проблем е много съществен, но често пренебрегван от сериозните изследователи и почти митологизиран от жълтата преса и търсачите на евтини сензации.

В новите условия е логично да се предположи, че съществуващата форма на *парламентарна република вече е изчерпала своите възможности за постигане на политически консенсус и финансова стабилизация* или, по-точно казано сама е обезсилила възможностите на сегашния институционален модел да осигури политическо и икономическо развитие на страната. *Отговорът на тази безспорна криза на управлението и на съществуващия политически модел (факт, който се признава и от самия управляващ елит) може да се окаже в търсенето на нов модел за политическо устройство на държавата. Сценариите в тази посока варират от типа „президентска република“, преминават през типа „силна ръка“ и стигат до някои крайни варианти.* Необходимо е да се подчертае, че всеки бъдещ сценарий трябва да се реализира по конституционен път – чрез приемането на една нова Конституция или поне чрез някои поправки в съществуващата вече Конституция. Този процес би трябвало да протече в условията на функционираща демократична държава.

Същевременно би могла да се лансира и една друга теза, която не е лишена от логика – защо да не усъвършенстваме и да не напълним със съдържание институциите на сегашния политически

модел, след като бяха извършени толкова съкращения и реструктурирания в икономическата и административната сфера, защо да не помислим и за оптимизиране на броя на основния орган на парламентарната република Народното събрание? Очевидно 240 депутати, които работят навсякъде другаде, но не и в планарната зала, е един прекален лукс за малка страна като България. Техният брой спокойно би могъл да бъде 120 например, но с професионални умения и добра администрация под тях. След това може да се отиде и към усъвършенстване и напълване със съдържание на останалите основни политически институции. Тогава и самите политици ще престанат най-после да се учудват на ниската избирателна активност и на поредицата от т.нар. „наказателни вотове“, а младите българи ще престанат да се питат: „Да сменяме ли политическия модел или да вземем да сменим държавата?“

Що се отнася до една досега плахо лансирана идея за монархически модел за управление на държавата, трябва да признаем, че тя беше обезсмислена от самия монарх, който се оказа последователен републиканец (или по-точно казано имаше интерес да бъде републиканец) и идвайки на власт (за съжаление като министър-председател, а не като президент) предпочете да управлява една република не от граждани, а от назначени от него поданици, които чинопреклонно да му върнат цялата собственост от времето на монархията. Та нали неприкосновеността на частната собственост е едно от най-големите достижения на модерната демократична държава, от които монарха реши да се възползва защо му е тогава да установява монархически модел и въобще да се занимава с проблема за формата на управление? Това още веднъж доказва тезата, че същността на прехода беше и продължава да бъде не в промяната на формата на държавно устройство а в промяната на формата на собственост.

### **Заклучение**

Така неусетно се връщаме към въпроса зададен в началото – дали всъщност преходът в България изобщо е започвал? И всъщност ще останат ли в България хора с гражданска съвест, които да продължат да задават този въпрос?

Иска ми се в заключение да завърша с един, струва ми се актуален цитат на Атанас Буров, произнесени при дебатите в Народното събрание след сключването на една от най-успешните спогодби за българския външен дълг през 1930 г., когато заедно с нея е приет и новия закон за БНБ:

*„Ние обичаме да говорим за независимост, всички сме твърде големи националисти, както всички малки народи по света, твърде сме чувствителни към всяко накърнение на туй национално чувство. Нека добре да се знае и разбере, че няма политическа независимост там, където няма икономическа независимост..., че няма икономическо оздравяване, че няма повдигнат кредит, че няма материален прогрес там, където една държава няма свободата да кове своите икономически съдбини.“*