

ВИПУСК "ИМАНУЕЛ КАНТ"



СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация „Ханс Зайдел“

СБОРНИК С ДОКЛАДИ ОТ XV СТУДЕНТСКА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ НА СПЕЦИАЛНОСТ "ЕВРОПЕИСТИКА"

СОФИЯ, 2026 г.



SAPERE AUDE

ЕВРОПА НА БЪДЕЩЕТО

СБОРНИК С ДОКЛАДИ

XV студентска научна конференция
на випуск „Имануел Кант“ на специалност
„Европеистика“ към Философския факултет
на Софийския университет „Св. Климент Охридски“

Sapere aude - Европа на бъдещето

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2026 г.

Съставители и научна редакция:

проф. д-р Ингрид Шикова

гл. ас. д-р Мария Юркова

Корица:

Мина Събева

ISBN: 978-954-8702-71-3

Съдържание

ПРЕДГОВОР

<i>проф. Ингрид Шикова</i>	7
----------------------------------	---

ПЪРВИ ПАНЕЛ

ДИНАМИКА И ЕФЕКТИ НА ИНТЕГРАЦИОННИТЕ ПРОЦЕСИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

МЕЖДУПРАВИТЕЛСТВЕНОСТ И НАДНАЦИОНАЛИЗЪМ: КРИЗИТЕ КАТО
ДВИГАТЕЛ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИНАМИКА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

<i>Розалия Андонова</i>	9
-------------------------------	---

РОЛЯТА НА ПОЛИТИКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
КАТО ГЕНЕРАТОР ЗА РАЗВИТИЕТО НА САМИЯ СЪЮЗ

<i>Белослава Генова</i>	21
-------------------------------	----

ПОТЕНЦИАЛНИ ЕФЕКТИ ОТ ПРИЕМАНЕТО НА ЕВРОТО
ВЪРХУ ПРИВЛИЧАНЕТО НА ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ

<i>Ивон-Ив Сергеева</i>	28
-------------------------------	----

ВТОРИ ПАНЕЛ

ЗЕЛЕНИ ПОЛИТИКИ И РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

КЛИМАТИЧНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:
ЗАКОНОДАТЕЛНИ РАМКИ И ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ВЪГЛЕРОДНА
НЕУТРАЛНОСТ ДО 2050 г.

<i>Милена Кехайова</i>	41
------------------------------	----

СРАВНЕНИЕ НА ЗЕЛЕНИТЕ ПОЛИТИКИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И НА КИТАЙ

<i>Моника Кабауванова</i>	52
---------------------------------	----

ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ТУРИЗМА ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА
И РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА ЕС

<i>Василена Узунова</i>	69
-------------------------------	----

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ
ФОНДОВЕ ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ

<i>Елеонора Иванова</i>	79
-------------------------------	----

ТРЕТИ ПАНЕЛ

ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:

ПРИЛАГАНЕ, СЪДЕБНА ПРАКТИКА И ЗАЩИТА НА ПРАВА

ВЛИЯНИЕ НА ЗАБАВЕНОТО ТРАНСПОНИРАНЕ НА ДИРЕКТИВИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ВЪРХУ ПРАВНАТА СРЕДА И БИЗНЕС КЛИМАТА В БЪЛГАРИЯ

Вуктория Костагинова 89

РАЗЛИЧИЯТА МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ПРИ ТРАНСПОНИРАНЕТО НА ДИРЕКТИВИ НА ЕС

Атанас Стоянов 97

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОСОЛСТВА ЗА ЗАЩИТА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС В ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

Румяна Млагенова 106

РОЛЯТА НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОФОРМЯНЕТО НА МИГРАЦИОННОТО ПРАВО

Християна Димитрова 112

ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЛГБТИК ОБЩНОСТТА В ПРАКТИКАТА НА СЪДА НА ЕС: „ЕВРОПЕЙСКИ ЦЕННОСТИ“ СРЕЩУ РЕАЛНОСТ

Гергана Димитрова 121

ЧЕТВЪРТИ ПАНЕЛ

БЪДЕЩЕТО НА ОБРАЗОВАНИЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:

МЕДИЙНА ГРАМОТНОСТ И ИЗКУСТВЕН ИНТЕЛЕКТ

РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В ЕВРОПЕЙСКОТО ОБРАЗОВАТЕЛНО ПРОСТРАНСТВО

Мартина Дойчинова 137

МЕДИЙНАТА ГРАМОТНОСТ НА МЛАДИТЕ ХОРА В БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ПОЛИТИКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: НАЦИОНАЛНО ПРИЛАГАНЕ И ФАКТОРИ ЗА ОГРАНИЧЕНА ЕФЕКТИВНОСТ

Мария Балдус 149

РЕГУЛАЦИЯТА НА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: АКТЪТ ЗА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ КАТО ОПИТ ЗА БАЛАНС МЕЖДУ ИНОВАЦИИ, СИГУРНОСТ И ЕТИЧЕН КОНТРОЛ

Кристиан Георгиев 159

Предговор

От 2008 година всеки випуск на специалност „Европеистика“ във Философски факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ носи името на велик европейец – Жан Моне, Робер Шуман, Кирил и Методий, Лудвиг ван Бетовен, Иван Шишманов, Васил Левски, Стефан Цвайг, Алберт Айнщайн, Жак Делор, Симон Вейл, Ерих Мария Ремарк, Антоан дьо Сент Екзюпери, Еразъм Ротердамски. Мъдростта и делата на всеки от тях, като част от европейската духовна история, са източник на вдъхновение за бъдещите европеисти.

Випуск 2024-2028 г. носи името на великия мислител, философ на философите и пионер на Просвещението – Имануел Кант. Вдъхновени от своя патрон, студентите избраха заглавието на традиционната годишна научна студентска конференция на специалност „Европеистика“ – „*Sapere aude* – Бъдещето на Европа“.

„*Sapere aude*“ – „Осмели се да знаеш“ – е не просто девиз на Просвещението, а фундаментален принцип на модерната европейска мисъл. В своя знаменит отговор на въпроса „Що е Просвещение?“ Кант призовава: „Имай смелостта да си служиш със собствения разум!“ – призив, който остава непреходен. За Кант Просвещението е излизане на човека от състоянието на „самопричинено непълнолетие“, в което той разчита на чужд авторитет, вместо на собственото си мислене.

За Кант се казва, че не е просто звезда на философския небосклон, а цяла интелектуална вселена. Неговата философия поставя в центъра автономията на разума, върховенството на правото и моралната отговорност. Както подчертава той, „всяка политика трябва да коленичи пред правото, а нарушението на правото на едно място се усеща навсякъде“. В този смисъл Кант често се разглежда като един от философските предшественици на идеята за обединена Европа – Европа, основана върху мир, право и универсални ценности.

Днес Европа се намира в сложна и динамична среда. Геополитическата нестабилност, трансформациите в глобалната икономика, ускореното развитие на технологиите и изкуствения интелект, климатичните предизвикателства, социалните неравенства и кризата на доверие в демократичните институции оформят контекста, в който Европейският съюз трябва да определя своето място и своята роля. Отговорите и решенията изискват не само експертно знание, но и смелост, мъдрост, морална и интелектуална ангажираност.

Просвещението ни завещава вярата, че разумът е универсален инструмент за разбиране и подобряване на света. Но историята ясно показва, че този инструмент изисква постоянна грижа – чрез образование, критическо мислене и свобода на изразяване. В този контекст призивът „*Sapere aude*“ придобива ново, още по-дълбоко значение. Да „дръзнеш да знаеш“ днес озна-

чава не само анализ на реалността, но и активно участие в нейното преобразяване; не само наличието на информация, но и подлагането ѝ на критична оценка; не само наследяване на ценности, но и тяхната страстна защита. Това е акт едновременно на гражданска отговорност и на интелектуална смелост.

В свят на информационно изобилие и на нарастващи предизвикателства пред истината, критичното мислене и интелектуалната независимост се превръщат в ежедневна необходимост. Сборникът от студентската конференция „*Sapere aude* – Бъдещето на Европа“ е израз именно на този осъзнат избор. Той обединява усилията на студенти от специалност „Европеистика“, насочени не само към усвояване на знания за европейските институции, политики и процеси, но и към тяхното задълбочено и критично осмисляне.

Авторите в този сборник се изправят пред трудни, но съществени въпроси, вдъхновени и от класическите Кантови питання: „Какво мога да знам?“, „Какво съм длъжен да правя?“, „На какво мога да се надявам?“. Тези въпроси не принадлежат единствено на философията – те са в основата на всяко отговорно гражданско поведение и на всяко сериозно изследване на бъдещето на Европа.

Разнообразието от теми и подходи в представените разработки отразява сложността на самия европейски проект. Европейският съюз не е статична реалност, той е в процес на непрекъснато изграждане, на търсене на компромиси и баланс. Настоящият сборник е свидетелство за ангажираността, критичния дух и интелектуалната смелост на младото поколение европеисти. Той е покана за размисъл, диалог и действие, както и свидетелство, че университетското образование не е само натрупване на знания, а интелектуална среда за формиране на мислеци личности, способни да поемат отговорност за бъдещето. Защото бъдещето на Европа не е даденост – то е избор и отговорност, които се осъществяват всеки ден. Да дръзнем да знаем, означава да дръзнем да мислим, да поставяме въпроси и да търсим решения. А именно в това се крие надеждата за една по-силна, по-справедлива и по-единна Европа.

Sapere aude, скъпи студенти!

Проф. Ингрид Шикова



**ДИНАМИКА И ЕФЕКТИ
НА ИНТЕГРАЦИОННИТЕ ПРОЦЕСИ
В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

МЕЖДУПРАВИТЕЛСТВЕНОСТ И НАДНАЦИОНАЛИЗЪМ: КРИЗИТЕ КАТО ДВИГАТЕЛ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИНАМИКА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Розалия Ангонова

„L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises.“

Jean Monnet

Абстракт

През последните две десетилетия Европейският съюз (ЕС) беше изправен пред поредица от дълбоки кризи, които предизвикаха дебати относно неговата устойчивост и поставиха под въпрос посоката на институционалното развитие. Настоящото изследване разглежда отражението на финансовата криза от 2008 г., миграционната криза от 2015 г. и пандемията от COVID-19 върху институционалния баланс в Европейския съюз. Анализът се фокусира върху трансформациите в съотношението между наднационалните и междуправителствените механизми на управление, като отчита ролята на характера на кризите, политическите залози и степента на консенсус между страните членки. Изследването показва, че кризите не водят до логика на линеен прогрес в институционалното развитие или до трайно надмощие на един интеграционен модел. Те предизвикват контекстуално обусловени адаптации в рамките на съществуващата институционална архитектура. В този смисъл кризите функционират не като фактор за дезинтеграция, а като катализатор на институционална промяна и устойчивост на европейската интеграция.

Ключови думи: Европейски съюз, европейска интеграция, кризи, наднационалност, COVID-19, история на Европа

Европейската интеграция представлява исторически и политически процес, който не се развива по логиката на линейния прогрес, а в условията на повтарящи се кризи и институционални напрежения. Още от ранните етапи след Втората световна война, интеграционният проект в Европа се оформя като отговор на дълбоки икономически и политически предизвикателства, което превръща кризите в постоянен и структуроопределящ

елемент от неговото развитие.¹ Кризисните моменти често действат като катализатор за интензивни дебати относно устойчивостта, легитимността и бъдещето на Европейския съюз. В такива периоди се поставя под въпрос способността на ЕС да функционира ефективно, да поддържа вътрешния си интегритет и да предлага убедителни решения на общите проблеми, като тези дебати се изострят особено силно след глобалната финансова криза от 2008 г.²

В основата на тези дискусии стои трайното напрежение между два основни модела на управление в ЕС, които се прилагат в процеса на европейската интеграция. От една страна, междуправителственият модел подчертава водещата роля на страните и запазването на националния суверенитет при вземането на ключови решения. От друга страна, наднационалният модел предполага разширяване на правомощията на общите европейски институции с цел по-координирано и ефективно управление на общите предизвикателства. Историческият опит показва, че балансът между тези два модела не е фиксиран, а **се проявява различно в зависимост от контекста, като кризите имат отражение върху него и могат да доведат до временно преформатиране на институционалните роли.**³

Настоящият доклад изхожда от изследователския проблем, че различните кризи в развитието на ЕС не пораждаят еднотипни институционални отговори. Напротив, те водят до разнообразни и понякога противоречиви реакции, които по различен начин отразяват институционалната динамика в ЕС спрямо националното и наднационалното равнище на управление. Това поставя под въпрос преобладаващото в историографията позитивистко предположение, че европейската интеграция представлява последователна, устойчива еволюция на интеграционния процес към все повече Европа или към все по-голяма тежест на наднационализма в процеса на вземане на решения.

В този контекст изследването си поставя следния изследователски въпрос: **как различните кризи в развитието на Европейския съюз водят до различни институционални реакции и какво разкриват те за баланса между междуправителствения и наднационалния модел на управление?**

За да отговори на този въпрос, докладът използва исторически подход, който проследява ключови кризисни моменти в развитието на европейската интеграция и анализира институционалните реакции на ЕС в техния конкретен политически и исторически контекст, с цел да се открият модели на приемственост и промяна във времето. В изследванията върху европейската интеграция понятието „криза“ заема ключово място, но в контекста на Европейския съюз то рядко се свежда единствено до момент на срив или екзистенциална заплаха. По-скоро кризата може да бъде разбрана като ситуация, в която съществуващите институционални механизми и

¹ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

² Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

³ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

правила се оказват недостатъчни за справяне с внезапен или продължителен шок. Това поражда необходимост от политически избори, институционални корекции и преразпределение на власт между различните равнища на управление. В този смисъл кризата не представлява изключение от нормалното функциониране на ЕС, а специфичен, макар и напрегнат, етап от интеграционния процес, в който се разкриват неговите структурни ограничения и адаптивен капацитет.⁴

Теоретичният анализ на кризите в ЕС неизбежно преминава през разграничението между два основни модела на управление – междуправителствен и наднационален. Междуправителствеността поставя в центъра страните членки като основни носители на суверенни правомощия, които запазват контрол върху ключовите решения чрез институции като Европейския съвет и Съвета на ЕС. Наднационалният модел, от своя страна, предполага отстъпване на компетенции към общите европейски институции – най-вече Европейската комисия, Европейския парламент и Съда на ЕС – и вземане на решения, които надхвърлят непосредствената воля на отделните национални правителства. Напрежението между тези два модела е заложено още в ранните етапи на интеграцията и периодично се изостря при всеки по-сериозен институционален тест или криза.⁵

В този контекст кризите могат да бъдат разглеждани като „критични моменти“ (critical junctures), в които установеният институционален баланс временно се разклаща и се отваря пространство за промяна. Именно в такива моменти изборите на политическите актьори имат дългосрочни последици, тъй като водят до създаване на нови правила, инструменти и очаквания за бъдещо поведение. Кризите не действат автоматично в полза нито на наднационалността, нито на междуправителствеността, а по-скоро разкриват конкретното съотношение на силите, степента на близост между страните членки и готовността им да делегират или да възстановяват контрол на национално равнище.⁶

Тази концептуална перспектива помага да се обясни защо развитието на Европейския съюз не следва кумулативна логика или логика на линеен прогрес. Вместо това интеграцията се характеризира с редуване на периоди на ускоряване и застой, на институционално задълбочаване и на временно връщане към националното равнище. Историческият опит показва, че подобна динамика се проявява както в ранните фази на интеграцията, така и в по-късните опити за институционална реформа и разширяване, които често са съпътствани от политически блокажи и кризи на легитимност.⁷

В рамките на настоящия анализ тази теоретична и концептуална рамка служи като основа за изследване на институционалните реакции на ЕС при

⁴ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

⁵ Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁶ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

⁷ 1. Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.;
2. Veleva-Eftimova, M. V. (2025) *Istoriya na evropeyskata integratsiya - mezhdu natsionalnoto i globalnoto (1950-2010)*. Sofia: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“. ISBN 978-954-07-6115-2.

финансовата криза от 2008 г., миграционната криза от 2015 г. и пандемията от COVID-19. Чрез съпоставянето на тези три случая може да се проследи как различният характер на кризите и конкретният политически контекст влияят върху това дали Европейският съюз се насочва към по-силна наднационална координация или към засилване на междуправителствените механизми на управление.

Процесът на европейска интеграция още от самото си начало се развива в условията на напрежение между запазването на националния суверенитет и стремежа към изграждане на общи наднационални институции. Ранните форми на интеграция след Втората световна война са мотивирани както от политическата необходимост за предотвратяване на бъдещи конфликти, така и от икономическата нужда от възстановяване и стабилизация на Европа. Създаването на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) представлява първия опит за въвеждане на наднационален контрол в стратегически сектор, но в рамки, които позволяват на страните членки да запазят ключови лостове на политическа власт.⁸

Този първоначален баланс между междуправителственост и наднационалност се запазва и при създаването на Европейската икономическа общност (ЕИО). Римските договори поставят основите на общ пазар и утвърждават Европейската комисия като институция с право на инициатива, но реалната политическа тежест остава концентрирана в Съвета, където страните членки действат като основни носители на суверенитет. Така още в ранния етап интеграцията придобива хибриден институционален характер, който по-късно ще се превърне в източник на периодични напрежения и блокажи.⁹

Показателен пример за подобно институционално напрежение е кризата на „празния стол“ от 1965 г. – един от първите сериозни тестове за баланса между наднационалните амбиции на Европейската комисия и съпротивата на страните членки. Решението на Франция временно да бойкотира заседанията на Съвета на министрите в отговор на предложенията за разширяване на правомощията на Комисията довежда до блокаж в процеса на вземане на решения и до т.нар. Люксембургски компромис от 1966 г. Този епизод институционализира практиката на търсене на консенсус при въпроси от „жизнен национален интерес“ и на практика засилва междуправителствения елемент в управлението на Общността. Кризата от 1965 г. ясно показва, че още в ранния етап на интеграцията динамиката на развитието следва цикличен модел – криза, последвана от застой, а впоследствие и от нов импулс за институционално адаптиране.¹⁰ През 70-те и началото на 80-те години европейската интеграция навлиза в период, често определян като застой или институционална криза. Петролните шокове, икономическата нестабилност и засилващите се различия в националните икономически

⁸ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

⁹ 1. Veleva-Eftimova, M. V. (2025) *Istoriya na evropeyskata integratsiya - mezhduratsionalnoto i globalnoto (1950-2010)*. Sofia: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“. ISBN 978-954-07-6115-2;

2. Hoffmann, S. (1966) *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*.

¹⁰ Dinan, D. (2014) *Europe Recast: A History of European Union*. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan.

политики ограничават способността на общите институции да формулират ефективни колективни решения. В този контекст страните членки все по-често разчитат на междуправителствени компромиси, което води до отслабване на наднационалната динамика и забавяне на интеграционния процес.¹¹

Договорът от Маастрихт е отговор на следващата мащабна криза, която засяга тежко ЕС – дестабилизацията на Източна Европа.¹² Договорът допълнително усложнява институционалната архитектура на интеграцията. Създаването на Европейския съюз и Икономическия и паричен съюз задълбочава наднационалните елементи, но въвеждането на стълбовата структура едновременно институционализира междуправителственото сътрудничество в чувствителни области като външната политика и вътрешната сигурност. Това решение отразява компромисния характер на интеграцията и показва, че институционалното развитие на ЕС не следва логика на линеен прогрес, а се оформя чрез редуване на задълбочаване и ограничаване на наднационалните механизми.¹³

В този смисъл институционалната динамика преди ХХ век разкрива повтарящ се модел: периоди на криза и застой имат отражение върху институционалния баланс и водят до селективни институционални реформи, които временно преструктурират ролите между междуправителственост и наднационалност, без да премахват напрежението между тях.¹⁴ Този исторически опит създава аналитичната основа за разбирането на по-новите кризи на Европейския съюз през ХХІ век, към които анализът се насочва в следващите раздели.

Глобалната финансова и икономическа криза от 2008 г. представлява първото мащабно системно изпитание за институционалната архитектура на Европейския съюз в условията на вече функциониращ Икономически и паричен съюз (ИПС). За разлика от по-ранни кризи, които засягат отделни политики или фази на интеграцията, кризата от 2008-2012 г. разкрива дълбоки структурни проблеми в самото ядро на европейското икономическо управление – съчетанието между обща парична политика и децентрализирани фискални компетенции, запазени в ръцете на страните членки. По своя произход кризата има външен характер, свързан със срива на финансовите пазари в САЩ и последвалото му глобално разпространение. Последствията ѝ в рамките на ЕС обаче са силно обусловени от вътрешни институционални дефицити. Липсата на ефективни механизми за фискален надзор, ограничените възможности за координирана икономическа реакция и асиметричното разпределение на риска между страните членки поставят под въпрос устойчивостта на еврозоната. В този контекст дебатът за европейската интеграция се трансформира от въпрос за нейното задълбочаване

¹¹ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

¹² Veleva-Eftimova, M. V. (2018) *Iztochnoto razshiryavane na ES - interesi, kompromisi, rezultati (politicheski patchwork)*. Sofia: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 311 s., ISBN 978-954-07-4365-3.

¹³ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

¹⁴ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

във въпрос за жизнеспособността на съществуващия институционален модел.¹⁵

Кризата ясно демонстрира ограниченията на ИПС като хибридна конструкция. От една страна, Европейската централна банка разполага със силно наднационален мандат в областта на паричната политика. От друга страна, фискалната политика остава под контрола на националните правителства, което поражда напрежение между принципите на солидарност и отговорност. В условията на кризата това институционално разминаване се превръща в сериозен източник на нестабилност и превръща периода 2008 - 2012 г. в „критичен момент“, в който установеният баланс в ИПС е подложен на силен натиск и изисква преосмисляне.¹⁶

Институционалният отговор на ЕС се характеризира с отчетлива двойственост. От една страна, Европейският съвет се утвърждава като основен център на вземане на решения, което засилва междуправителствения характер на икономическото управление. Именно на това равнище се договарят спасителните пакети за държавите в затруднение, условията за финансова помощ и рамките на фискалната дисциплина. От друга страна, кризата води до създаването на нови инструменти за икономическо управление – като Европейския семестър и Европейския механизъм за стабилност¹⁷ – които разширяват наднационалния контрол и надзора върху националните икономически политики.¹⁸

В правно-институционален план засиленият надзор се материализира чрез пакета „Six-Pack“ и „Two-Pack“¹⁹, както и чрез междуправителствени решения за фискална дисциплина и стабилизационни механизми.²⁰

Тази комбинация от междуправителствени договорености и наднационални регулаторни механизми показва, че финансовата и икономическа криза не води до едноточно засилване или отслабване на нито един от двата модела на управление. Вместо това се наблюдава асиметрична институционална адаптация: страните членки запазват контрола върху ключови политически решения, но допускат по-дълбока наднационална намеса под формата на мониторинг и условност с цел стабилизиране на еврозоната и предотвратяване на системен разпад.²¹

Финансовата и икономическа криза от 2008-2012 г. има отражение върху институционалния баланс, като води до временно префоку-

¹⁵ Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁶ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

¹⁷ Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM) (2012)

¹⁸ 1. Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.;

2. Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

¹⁹ Regulation (EU) No 1175/2011; Regulation (EU) No 1176/2011; Regulation (EU) No 472/2013; Regulation (EU) No 473/2013

²⁰ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG) (2012); Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM) (2012)

²¹ 1. Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.;

2. Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge

сиране към по-строг надзор и координация и подготвя почвата за последващи дебати относно демократичния дефицит, солидарността и границите на европейската интеграция. Макар кризата да поражда сериозни съмнения относно жизнеспособността на еврозоната и дори сценарии за дезинтеграция, институционалният отговор демонстрира способността на ЕС да се адаптира чрез нови, макар и несъвършени, форми на управление. Миграционната криза от 2015-2016 г. представлява едно от най-сериозните институционални изпитания за Европейския съюз в периода след финансовата криза. За разлика от икономическите сътресения след 2008 г., които засягат предимно управлението на еврозоната, миграционната криза поставя под въпрос основни принципи на интеграцията като свободното движение на хора, функционирането на Шенгенското пространство и споделената отговорност между страните членки. Масовият приток на бежанци и мигранти, породен от конфликта в Сирия и продължителната нестабилност в Близкия изток и Северна Африка, разкрива дълбоки структурни слабости в общата европейска миграционна и убежищна политика. В центъра на кризата стои функционирането на Общата европейска система за убежище, изградена върху Дъблинския регламент²², който залага неравномерно разпределение на отговорностите и концентрира основната тежест върху страните членки по външните граници на Съюза. В условията на масов и продължителен миграционен натиск тази логика се оказва институционално неустойчива, тъй като липсват ефективни наднационални механизми за солидарност и задължително преразпределение на отговорностите между страните членки. Така кризата ясно изважда на преден план дисбалансите между общите правила и реалния капацитет и политическата воля на държавите да ги прилагат.²³

Реакциите на страните членки по време на кризата илюстрират доминирането на междуправителствения подход. В редица случаи националните правителства едностранно възстановяват граничния контрол в рамките на Шенгенското пространство, използвайки възможностите за временни мерки, предвидени в Шенгенския граничен кодекс²⁴. Паралелно с това инициативите на Европейската комисия за въвеждане на задължителни квоти за разпределение на търсещи закрила лица се материализират в решенията за релокация от 2015 г.²⁵, които срещат силна политическа съпротива, особено от страна на държави от Централна и Източна Европа (ЦИЕ). Този отказ от участие в общи решения подчертава ограничената способност на наднационалните институции да наложат координиран отговор в условията на силно разминаване между страните членки в сфера, тясно свързана с националния суверенитет.

В по-широк план миграционната криза потвърждава тезата, че при висока политическа чувствителност и ниска степен на консенсус институцио-

²² Regulation (EU) No 604/2013 (Dublin III Regulation)

²³ 1. Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.;

2. Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge

²⁴ Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code)

²⁵ Council Decision (EU) 2015/1523; Council Decision (EU) 2015/1601

налният баланс **се проявява** в полза на междуправителствените решения. Липсата на споделена интерпретация на кризата и на обща визия за отговорността на ЕС като цяло възпрепятства изграждането на устойчив наднационален механизъм за управление. Както показват анализите на външните и вътрешните измерения на интеграцията, в подобни ситуации ЕС трудно действа като единен актьор и по-скоро функционира като арена на конкуриращи се национални позиции.²⁶

В резултат на това миграционната криза от 2015-2016 г. не води до засилване на наднационалната координация, а разкрива пределите ѝ. Институционалният отговор остава фрагментиран и доминиран от национални решения и ad hoc междуправителствени договорености. За разлика от финансовата криза и по-късно пандемията от COVID-19 тук не се наблюдава значимо прехвърляне на правомощия към наднационално равнище. Така кризата демонстрира, че интеграцията в ЕС не се задълбочава автоматично в условията на кризи, а зависи от политическия контекст и готовността на страните членки да споделят суверенитет в чувствителни политики. Пандемията от COVID-19 представлява внезапен, всеобхватен и симетричен шок за Европейския съюз, който едновременно засяга общественото здраве, икономиката и функционирането на вътрешния пазар. За разлика от финансовата и миграционната криза пандемията не е ограничена до конкретен сектор или група страни членки, а оказва паралелен натиск върху всички национални системи. Това поставя под въпрос способността на ЕС да реагира координирано в условията на висока несигурност и при липса на ясно разписани наднационални компетентности в сферата на здравната политика. Първоначалната реакция на страните членки е доминирана от национални подходи. В ранната фаза на пандемията се наблюдава едностранно затваряне на вътрешните граници, конкуренция за медицинско оборудване и ограничена координация на равнище ЕС. Тези действия напомнят на междуправителствените модели на управление, характерни за миграционната криза от 2015 г., и отново активират дебати за слабата роля на наднационалните институции и риска от фрагментация на Съюза. За разлика от миграционната криза обаче, тази първоначална фаза е последвана от значително по-координиран и институционализиран европейски отговор. Създаването на инструмента NextGenerationEU бележи качествено нов етап в институционалната динамика на ЕС. За първи път Европейската комисия получава мандат да емитира общ дълг от името на Съюза с цел финансиране на икономическото възстановяване, като правната основа за заемането е свързана със системата на собствените ресурси²⁷ и с инструмента за възстановяване на ЕС²⁸. Средствата се разпределят чрез централизирано управлявани механизми, най-вече Механизма за възстановяване и устойчивост²⁹, обвързани с общи приоритети и реформи. Този модел

²⁶ Winand, P., Benvenuti, A. and Guderzo, M. (eds) (2015) *The External Relations of the European Union*. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang Group AG.

²⁷ Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053

²⁸ Council Regulation (EU) 2020/2094

²⁹ Regulation (EU) 2021/241

надхвърля традиционните междуправителствени инструменти и въвежда елементи на фискална солидарност и засилен наднационален контрол върху националните политики.³⁰ В този смисъл европейският отговор, институционализиран чрез NextGenerationEU и RRF³¹, представлява безпрецедентен пробив към по-силна наднационална координация, основана на общо финансиране и централна роля на Европейската комисия. Макар инструментът да е представен като временна мярка, обусловена от извънредния характер на кризата, той разширява границите на допустимото в дебата за бъдещето на икономическото управление в ЕС и поставя под въпрос досегашните ограничения върху задълбочаването на интеграцията.³²

Междинният извод от кризата COVID-19 показва, че при наличие на висок политически консенсус и симетричен натиск върху страните членки Европейският съюз е способен да премине отвъд доминиращите междуправителствени модели и да експериментира с по-дълбока наднационална координация. Това потвърждава общата теза на настоящия анализ, че институционалната динамика на ЕС в условия на криза не следва еднородна логика, а зависи от характера на предизвикателството и от политическите условия за съгласие между страните членки.³³

Трите разглеждани кризи – финансовата и икономическа (2008-2012), миграционната (2015-2016) и пандемията COVID-19 – функционират като различни „тестове“ за институционалния дизайн на Европейския съюз, тъй като засягат различни политики, различни равнища на споделена компетентност и различна степен на разпределителен конфликт между страните членки. В този смисъл институционалните реакции на ЕС не могат да бъдат интерпретирани като част от еднородна траектория към повече или по-малко интеграция, а разкриват временно контекстуална вариативност между междуправителствени и наднационални механизми, в рамките на вече съществуващи институционални ограничения.³⁴

Финансовата и икономическа криза от 2008-2012 г. поражда институционален отговор, който съчетава засилена координация и надзор на равнище ЕС с ясно доминираща роля на страните членки при вземането на ключови решения. Създаването на Европейския семестър и разширяването на надзорните функции на Европейската комисия водят до по-систематично наблюдение на националните икономически политики, но същевременно инструментите за кризисна намеса, като Европейския механизъм за стабилност, са изградени и активирани чрез междуправителствено договаряне. Така се оформя хибриден модел на управление, при който наднационалният контрол се засилва, без страните членки да се откажат от решаващия си политически капацитет.

³⁰ Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

³¹ Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053; Council Regulation (EU) 2020/2094; Regulation (EU) 2021/241

³² Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

³³ 1. Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

2. Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

³⁴ Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Миграционната криза от 2015-2016 г. демонстрира различна институционална логика. Високата политическа чувствителност на въпросите, свързани с убежището, миграцията и контрола върху границите, както и дълбоките разминавания в предпочитанията между страните членки, водят до засилване на междуправителствения подход и до „ренационализиране“ на отговорността. Макар на равнище ЕС да са приети общи мерки, като временни механизми за релокация, на практика редица страни възстановяват вътрешния граничен контрол и ограничават прилагането на общите правила. Това показва, че при нисък консенсус страните членки запазват способността си да преформулират или временно да дерогират наднационалните договорености.

Кризата, предизвикана от пандемията COVID-19, представлява трети, качествено различен случай. Въпреки първоначалната фаза на национални реакции и слаба координация, последвалият европейски отговор се институционализира чрез NextGenerationEU и Механизма за възстановяване и устойчивост. Общото финансиране, емитирането на дълг на равнище ЕС и централната роля на Европейската комисия при програмирането и монитоража на средствата очертават временен, но значим пробив към по-силна наднационална координация. Този пробив е възможен именно поради симетричния характер на кризата и относително по-високия консенсус между страните членки относно необходимостта от общ икономически отговор.

Сравнението между трите случая показва, че институционалните реакции на ЕС се определят от съчетанието на три основни фактора. Първо, характерът на кризата и степента, в която тя поражда разпределителен конфликт между страните. Финансовата криза поставя въпроса за риска и солидарността в еврозоната. Миграционната – за контрола върху границите и отговорността за прием. Пандемията – за общото икономическо възстановяване. Второ, политическият контекст и нивото на консенсус между страните членки, което варира значително между отделните политики. И трето, нивото на „институционална готовност“, т.е. наследените компромиси, неразрешени напрежения и вече съществуващи инструменти, върху които всяка нова криза надгражда.³⁵

В обобщение, анализът показва, че кризите не водят автоматично нито до наднационален „скок“, нито до трайна доминация на междуправителствеността. По-скоро те функционират като „критични моменти“, в които кризисният натиск **има отражение върху институционалния баланс и може да доведе до временно и селективно префокусиране** на ролите и инструментите на управление в зависимост от контекста.³⁶ С други думи, когато кризата поражда висок разпределителен конфликт и засяга области с висока символна и суверенна чувствителност (напр. миграция/границы), реакциите са по-скоро междуправителствени; когато кризата е симетрична и изисква общ ресурс (напр. пандемията), се отваря пространство за по-силна наднационална координация; а при хибридни/аси-

³⁵ Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁶ Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge.

метрични кризи в евროзоната доминира смесен модел (надзор + междуправителствено договаряне).

Изследването показва, че кризите не водят до логика на линеен прогрес или предсказуема институционална еволюция, а пораждаат разнообразни и често противоречиви реакции, които зависят от характера на предизвикателството и политическия контекст.

В отговор на изследователския въпрос може да се заключи, че кризите действат като „критични моменти“, които разкриват едновременно адаптивния и фрагментиран характер на европейската интеграция. Финансовата криза води до укрепване на наднационалните механизми в икономическото управление главно чрез засилен надзор и координация, но в рамки, които запазват централната роля на страните членки при вземането на ключови решения. Миграционната криза, от своя страна, подчертава устойчивостта на националния суверенитет и ограниченията на общите политики при нисък консенсус и висока политическа чувствителност. Кризата COVID-19 открива пространство за по-гълбока институционална координация и споделяне на отговорност на европейско равнище чрез общо финансиране и централна роля на Европейската комисия.

В по-широкия дебат за устойчивостта на Европейския съюз тези резултати поставят под съмнение тезите за неизбежен институционален разпад. Напротив, кризите могат да бъдат разглеждани като механизъм за институционална адаптация, чрез който ЕС реагира на структурни слабости и променящи се външни условия.³⁷ Макар тези адаптации да не водят до окончателно преодоляване на напрежението между междуправителственост и наднационалност, те свидетелстват за способността на Съюза да се трансформира под натиск и да произвежда нови форми на управление. Анализът потвърждава валидността на прозрението на Жан Моне, че Европа се изгражда чрез кризите и чрез решенията, които те налагат. Всяка от разгледаните кризи добавя нов слой към институционалната архитектура на ЕС, превръщайки кризисното управление не в предвестник на разпад, а в двигател на **адаптивна** интеграционна трансформация.³⁸

В заключение, анализът показва, че бъдещето на европейската интеграция не се определя от автоматична логика на задълбочаване или дезинтеграция, а от контекстуални политически решения, вземани в условията на криза. Следователно изследователският фокус следва да се насочи към условията, при които кризисно обусловените институционални иновации се институционализират като устойчиви практики, както и към политическите залози на страните членки в полето на интеграцията - при положение че динамиката на вътрешнополитическото съгласие и поляризация не е едноточна, а варира. В този смисъл спорът между междуправителственост и наднационализъм не следва да се разбира като избор „или-или“, а като

³⁷ Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁸ 1. Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.;
2. Berend, I.T. (2016) *The History of European Integration: A new perspective*. London: Routledge

структурно напрежение, през което ЕС периодично преформатира инструментите си за управление. Именно тази способност за адаптация потвърждава прозрението на Жан Моне: кризите не отменят европейския проект, а очертават полето, в което той се преподрежда и продължава – като рамка, която остава по-устойчива и продуктивна от отсъствието на общ съюз.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Council of the European Union (2015a) Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.
- Council of the European Union (2015b) Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.
- Council of the European Union (2020a) Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union.
- Council of the European Union (2020b) Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis.
- Dinan, D. (2014) *Europe Recast: A History of European Union*. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan
- European Council (2012a) Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM).
- European Council (2012b) Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)
- European Parliament and Council (2011a) Regulation (EU) No 1175/2011 of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions.
- European Parliament and Council (2011b) Regulation (EU) No 1176/2011 of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.
- European Parliament and Council (2013a) Regulation (EU) No 472/2013 of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing serious difficulties.
- European Parliament and Council (2013b) Regulation (EU) No 473/2013 of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans.
- European Parliament and Council (2013c) Regulation (EU) No 604/2013 of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection (Dublin III Regulation).
- European Parliament and Council (2016) Regulation (EU) 2016/399 of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).
- European Parliament and Council (2021) Regulation (EU) 2021/241 of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility.
- Gillingham, J. (2006) *Design for a New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://www.cambridge.org/core/books/design-for-a-new-europe/4BA3FADD447593C99FAAB85857DA5AEA>
- Hoffmann, S. (1966) 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe'. Available at: <https://www.jstor.org/stable/20027036>
- Veleva-Eftimova, M. V. (2018) *Iztochnoto razshiryavane na ES - interesi, kompromisi, rezultati (politicheski patchwork)*. Sofia: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Okhridski“. ISBN 978-954-07-4365-3.
- Veleva-Eftimova, M. V. (2025) *Istoriya na evropeyskata integratsiya - mezhdru natsionalnoto i globalnoto (1950-2010)*. Sofia: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Okhridski“. ISBN 978-954-07-6115-2.
- Winand, P., Benvenuti, A. and Guderzo, M. (eds) (2015) *The External Relations of the European Union*. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang Group AG. Available at: <https://www.peterlang.com/document/1067646>

РОЛЯТА НА ПОЛИТИКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ КАТО ГЕНЕРАТОР ЗА РАЗВИТИЕТО НА САМИЯ СЪЮЗ

Белослава Генова

Абстракт

Политиките на Европейския съюз (ЕС) подпомагат неговото развитие чрез интеграция, кохезия и насърчаване на общите ценности, като обхващат широк спектър от области – от икономиката до околната среда. Тази комплексност на политиките е резултат от уникалната природа на ЕС, който не е нито федерация, нито обикновена международна организация, а обединение на суверенни държави, споделящи правомощия. Разделението на политиките се дължи на принципите на субсидиарност, институционална структура и необходимостта от гъвкавост, която да балансира интересите на отделните държави членки с общите цели на Съюза и на целите на различните секторни политики.

Целта на доклада е да разкрие ролята на политиките на ЕС като генератор за развитието на самия Съюз. Самите политики на ЕС и нуждата от постигането на целите им са двигател на интеграционния процес в ЕС. Този доклад представлява теоретичен анализ на интеграционните теории, анализ на механизмите за вземане на решения, като изследва определени политики като катализатори, оценява влиянието на кризите върху политиките и извежда изводи за бъдещето на интеграцията.

Политиките на Европейския съюз подпомагат неговото развитие чрез създаването на общ вътрешен пазар, насърчаване на икономическия растеж и съгласуването на действията на държавите членки в ключови области. Съществуването на отделни политики и техните специфики се дължат на разпределението на компетенциите между ЕС и националните правителства, както и на необходимостта от специализиран подход към различни сектори.

Ключови думи: Европейски съюз, политики на ЕС, развитие на ЕС, единен пазар, икономическа интеграция

1. Въведение

Политиките на ЕС имат ролята на генератор за развитието на Съюза. Самият Съюз представлява уникален политически и икономически проект, чиято жизнеспособност се корени в способността му да генерира и прилага

обща политика и да се развива на база на своите компетенции. През 2026 г. политиките на ЕС не са просто административни инструменти, а се утвърждават като основен генератор за развитието на Съюза. Този доклад съдържа теоретичен анализ на интеграционните теории, анализ на механизмите за вземане на решения, изследване на определени политики като катализатори, оценяването на влиянието на кризите върху политиките и извеждането на изводи за бъдещето на интеграцията съобразно ограниченията в обхвата на текста.

2. Ролята на политиките на ЕС като генератор за развитието на самия Съюз

Политиките на ЕС са ключов двигател за неговото развитие, като създават единен пазар, насърчават икономическата интеграция, укрепват мира и стабилността чрез общи права и ценности (като правата на човека, върховенството на закона и демокрацията), стимулират устойчивост, иновации и солидарност, превръщайки Съюза в мощен икономически и политически играч в световен мащаб, докато същевременно се изправят пред общи предизвикателства като климатични промени и цифрова трансформация. В рамките на този доклад развитието, генерирано от политиките на ЕС, е разделено на пет етапа.

Първият е икономическото развитие, което представлява подобряване или нарастване на стандарта на живот на населението на страните с цел устойчив растеж и изграждане на модерна, високоскоростна икономика. Обсегът включва процеса и политиките, с които дадена нация подобрява икономическото, политическото и социалното благосъстояние на своите граждани. То е разделено на единен пазар, който премахва бариерите пред свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора, което води до по-голяма конкуренция, ефективност и растеж; обща валута, която улеснява търговията, намалява транзакционните разходи и повишава икономическата стабилност и структурни и кохезионни фондове, които преразпределят ресурси за намаляване на регионалните различия и подпомагане на по-слабо развитите райони.¹

На второ място е социалното и териториално сближаване, чрез което ЕС се стреми да намали неравенството, което съществува между равнищата на развитие на различните региони. Тук са включени политики за кохезията, които инвестират в инфраструктура, образование, здравеопазване и създаване на работни места, за да осигурят по-равномерно развитие и социалните стандарти, които установяват общи права на работниците, защита на потребителите и равенство между половете.

Трето място заемат иновациите и конкурентоспособността. Иновациите са ключовият двигател на конкурентоспособността, позволявайки на компаниите и държавите да създават все по-добри продукти/услуги, да оптимизират процесите и да навлизат в новите пазари, което води до

¹ Шикова, И. (2011) *Политики на ЕС*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

икономически растеж, повишаване на жизнения стандарт, устойчивост и цифровизация, като ЕС например инвестира в зелени и цифрови иновации за запазване на глобалната си конкурентоспособност. Те се реализират чрез научноизследователски програми като например Хоризонт Европа, която стимулира иновациите, технологиите и научните изследвания и цифрова политика.

На четвърто място са устойчивостта и околната среда, които представляват способността да се поддържа екологично равновесие в природната среда на нашата планета и да се опазват природните ресурси, за да се поддържа благополучието на бъдещите поколения. В този етап е включена Зелената сделка, позната още като European Green Deal, която поставя цели за климатичната неутралност, което води до инвестиции в зелени технологии и енергийна ефективност, създавайки нови икономически възможности.

И на последно място са външната политика и сигурност, която е насочена към разрешаването на конфликти и насърчаването на международното разбирателство, основава се на дипломацията и спазването на международните правила. Търговията, хуманитарната помощ и сътрудничеството за развитие също играят важна роля в международната дейност на ЕС.

Настоящият текст разглежда политиките на ЕС като механизъм за доброволно делегиране на правомощия от национално към наднационално ниво, което позволява координиран подход към общи предизвикателства и възможности, генериращи синергии (сътрудничества) с цел по-голямо благосъстояние за всички европейски граждани.

3. Теоретичен анализ на интеграционните теории

Теоретичният анализ на интеграционните процеси в Европейския съюз се фокусира върху разбирането на механизмите, чрез които държавите прехвърлят компетенции в определени сфери към наднационалните институции. Настоящият анализ се базира на фундаменталните теоретични модели на неофункционализма и интерправителствения подход, за да изясни механизмите, чрез които секторните политики – и в частност Единният пазар – водят до преход към по-дълбока политическа интеграция.²

Основните теоретични направления са общо четири. Първото е неофункционализъм (Spill-over ефект) – теория, която твърди, че интеграцията в един сектор (например икономиката) неизбежно води до нужда от интеграция в съседни сектори (например социална политика или транспорт), за да се постигнат поставените цели. Второто е междуправителственият подход (Intergovernmentalism), който поставя акцент върху държавите членки като основни играчи. Интеграцията не е автоматичен процес, а резултат

² Friedrich Ebert Stiftung (n.d.) *Илюзията за европейския суверенитет*. Available at: https://bulgaria.fes.de/fileadmin/user_upload/documents/publications/2023/Iljuzijata_za_evropeiskija_suverenitet_FES_WEB_BG.pdf (Accessed: 11 April 2026).

от съзнателни преговори между националните правителства, които търсят взаимноизгодни решения. Постфункционализмът е третата теория, която е по-съвременна и обяснява защо интеграцията понякога се забавя или среща съпротива. Тя отчита влиянието на общественото мнение и националната идентичност. И последната е новият институционализъм, който се фокусира върху това как правилата и процедурите в ЕС влияят върху крайните политики. Институциите не са просто посредници, те „оформят“ целите на политиките и създават дългосрочни траектории на развитие (path dependence), от които е трудно да се излезе.^{3,4,5,6}

4. Анализ на механизмите за вземане на решения

Този анализ представлява изследване на начина, по който преследването на общи цели (например в областта на климата или цифровизацията) изисква прехвърляне на компетентност от държавите членки към европейските институции. Анализът на механизмите за вземане на решения в миналото показва как стремежът към ефективност на общите политики налага постепенна ерозия на националното вето в полза на наднационални процедури.

Основните стълбове на тези механизми са обикновената законодателна процедура (Съвместно вземане на решения), гласуването с квалифицирано мнозинство (QMV), междуинституционалното сътрудничество и ролята на „клаузите за преход“ (Passerelle clauses). Например в съвместната декларация относно законодателните приоритети на ЕС за 2026 г. на Европейския парламент, Съвета и Комисията се вижда, че приоритетите вече са все по-общностни и надхвърлят полетата, които са в изключителните и споделените компетентности на ЕС.^{7,8}

5. Изследване на конкретни политики като катализатори

Детайлен преглед на избрани ключови политики (например Общата селскостопанска политика или Икономическия и паричен съюз) и тяхната роля за сближаването на държавите членки.

Изследването на конкретни политики през 2026 г. потвърждава хипотезата, че нуждите от постигане на секторни цели се превръщат в катализа-

³ Civitas (n.d.) *Theories of European integration*. Available at: <https://www.civitas.org.uk/content/files/OS.16-Theories.pdf> (Accessed: 11 April 2026).

⁴ European Integration Online Papers (2007) *[Article on EU integration]*. Available at: <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-003.pdf> (Accessed: 11 April 2026).

⁵ European Journal of Public Policy (n.d.) *[Article on EU integration]*. Available at: <https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/issue/download/20/34> (Accessed: 11 April 2026).

⁶ Oxford Academic (n.d.) *European integration theories*. Available at: <https://academic.oup.com/edited-volume/34380/chapter/291558166> (Accessed: 11 April 2026).

⁷ Council of the European Union (2025) *EU institutions define priorities for 2026*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/18/eu-institutions-define-priorities-for-2026/> (Accessed: 11 April 2026).

⁸ Integrin (2025) *EU legislative priorities for 2026*. Available at: <https://www.integrin.dk/2025/12/22/eu-legislative-priorities-for-2026/> (Accessed: 11 April 2026).

тор за по-нататъшна интеграция. Трите основни области, които задвижват този процес в момента, са икономическият и паричен съюз (ИПС), общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО), европейският зелен пакт и цифровият преход и бюджетните приоритети. Тези секторни политики създават т.нар. „функционален прилив“, при който успехът в една област (например зеленият преход) е невъзможен без интеграция в друга (например енергиен или финансов съюз).

6. Оценка на влиянието на кризите върху политиките

Това е анализ на това как кризите (енергийни, финансови, пандемични) налагат нови общи политики, които ускоряват интеграционния процес. Оценката на влиянието на кризите през 2025 г. потвърждава тезата, че те действат като „ускорители на интеграцията“, превръщайки спешните нужди в постоянни общи политики. Вместо да разцепят Съюза, кризите от последните години наложили нови нива на сближаване, за да се гарантира оцеляването на европейския модел.

Основно влияние има енергийната криза, която води от пазарна координация към енергиен съюз. Геополитическата криза и нуждата от способности за гарантиране на сигурността поставя на дневен ред отново нуждата от отбранителен съюз на ЕС. Последствията от пандемията, икономическата нестабилност и демографската и миграционна криза прекрояват начина, по който ЕС функционира. През 2025 г. кризите се явяват като основната „външна сила“, която тества устойчивостта на политиките и ги превръща от пожелателни в задължителни. Те служат като доказателство за хипотезата, че интеграцията е и реактивен процес, при който външният натиск превръща нуждата от общо решение в нов етап на политическо единство.

7. Извеждане на изводи за бъдещето на интеграцията

Настоящият анализ прави опит да прогнозира дали новите стратегически цели на Европейския съюз ще доведат до по-нататъшно задълбочаване на интеграцията, или ще предизвикат засилена съпротива от страна на националните правителства. Изводите относно бъдещето на европейската интеграция към 2025 г. очертават трансформацията на ЕС от предимно икономическо обединение към все по-ясно изразен геополитически и стратегически актьор.

Въз основа на разглеждането на политиките като двигател на интеграционния процес могат да се формулират няколко ключови заключения: наблюдава се преход от „интеграция чрез право“ към „интеграция чрез капацитет“, тоест се наблюдава дали ЕС преминава от модел, при който интеграцията се гради основно чрез законодателство, към модел, в който все по-важно става дали Съюзът има реалната способност да прилага политики, да реагира на кризи и да действа като единен актьор; утвърждава

се устойчивостта на модела „Европа на различни скорости“, при които различните държави имат различна степен на интеграция с останалите; функционалната необходимост продължава да действа като основен стимул за реформи; нараства степеня на политизация и значението на гражданите в процеса на вземане на решения, а стратегическата автономия се очертава като крайна цел на Съюза.

Изследването потвърждава, че политиките не са просто резултат от интеграцията, а целеполагането им и ефектът от изпълнението им представляват водеща движеща сила на интеграцията. В условията на несигурна международна среда необходимостта от координирани и колективни действия се превръща в ключов катализатор на кохезията, който стимулира държавите членки да се стремят към по-висока степен на политическо и икономическо единство.

8. Извод и заключение

Основният извод, който може да се направи, е, че политиките на ЕС успяват да превърнат Съюза в конкурентен глобален играч, като обединяват ресурси в критични сектори като отбраната, високите технологии и енергетиката. Те осигуряват „скелета“ на европейското развитие, без който отделните държави биха били маргинализирани на световната сцена.

Като заключение, политиките на ЕС през 2025 г. доказват, че единството не означава еднаквост. Развитието на Съюза занапред ще се определя не от липсата на противоречия, а от ефективността на механизмите за тяхното управление в името на общия европейски суверенитет и просперитет. В началото на 2026 г. анализът на европейската интеграция потвърждава, че политиките на ЕС остават неговият незаменим генератор за развитие, който трансформира блока от икономическото обединение в глобален суверенен субект. Тяхната роля е двойствена, тъй като те не само осигуряват практическите инструменти за растеж, но и задават посоката на общата ценностна еволюция на държавите членки.

Въпреки техния принос за стабилността, парадоксът на разделението е по-видим от всякога. Причината за това не е заради липсата на ефективност, а поради сблъсъка между националния прагматизъм и общностния идеал. Докато политиките се стремят към централизация за постигане на ефективност (например в енергетиката или външната сигурност), държавите членки често прибегват до утвърждаване на националния суверенитет, разглеждайки го като защитна преграда срещу дестабилизиращото влияние на вътрешните институционални кризи и миграционния или демографския натиск.

В крайна сметка, развитието на ЕС не зависи от премахването на тези различия, а от тяхното успешно управление. Разделението в политиките всъщност може да се разглежда като предпазен клапан, който позволява на Съюза да остане гъвкав. Според автора на текста генеративната роля на политиките ще бъде успешна само ако те успеят да превърнат различията си в ресурс, а не в бариера, гарантирайки, че общият път към тех-

нологичната независимост и климатичната неутралност остава необратим, независимо от политическото многообразие в рамките на Съюза.

Политиките на Европейския съюз действат като катализатор за стратегическо развитие, обуславяйки дълбока структурна и институционална трансформация на общността.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Шикова, И. (2011) *Политики на ЕС*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
- Civitas (n.d.) *Theories of European integration*. Available at: <https://www.civitas.org.uk/content/files/OS.16-Theories.pdf> (Accessed: 11 April 2026).
- Council of the European Union (2025) *EU institutions define priorities for 2026*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/18/eu-institutions-define-priorities-for-2026/> (Accessed: 11 April 2026).
- European Integration Online Papers (2007) *[Article on EU integration]*. Available at: <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-003.pdf> (Accessed: 11 April 2026).
- European Journal of Public Policy (n.d.) *[Article on EU integration]*. Available at: <https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/issue/download/20/34> (Accessed: 11 April 2026).
- Friedrich Ebert Stiftung (n.d.) *Илюзията за европейския суверенитет*. Available at: https://bulgaria.fes.de/fileadmin/user_upload/documents/publications/2023/Iljuzijata_za_evropeiskija_suverenitet_FES_WEB_BG.pdf (Accessed: 11 April 2026).
- Integrin (2025) *EU legislative priorities for 2026*. Available at: <https://www.integrin.dk/2025/12/22/eu-legislative-priorities-for-2026/> (Accessed: 11 April 2026).
- Oxford Academic (n.d.) *European integration theories*. Available at: <https://academic.oup.com/edited-volume/34380/chapter/291558166> (Accessed: 11 April 2026).
- Positive Money (n.d.) *What's in the European Commission's 2026 work programme: key policies explained*. Available at: <https://positivemoney.org/eu/update/what-s-in-the-european-commission-s-2026-work-programme-key-policies-explained/> (Accessed: 11 April 2026).

ПОТЕНЦИАЛНИ ЕФЕКТИ ОТ ПРИЕМАНЕТО НА ЕВРОТО ВЪРХУ ПРИВЛИЧАНЕТО НА ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ

Ивон-Ив Сергиева

Абстракт

Присъединяването към еврозоната представлява ключов етап в икономическата интеграция на държавите от Централна и Източна Европа и поставя редица въпроси, свързани с бъдещото им развитие в рамките на Европейския съюз. Сред тях особено място заема способността на държавите да привличат преки чуждестранни инвестиции след преминаването към общата валута.

За България, която от 1 януари 2026 г. е член на еврозоната, подобна оценка е особено актуална, тъй като политическите решения и обществените очаквания до голяма степен се формират на основата на прогнозни анализи. Това предполага и изследване на процесите в държави със сходен институционален и икономически профил, които вече са преминали през този процес.

Настоящият доклад разглежда опита на Хърватия, която най-скоро се е присъединила към еврозоната, и Литва като държави от Източна Европа също като България, имаща валутен борд, чието въвеждане на еврото предоставя подходяща емпирична основа за сравнение. Анализът обхваща измененията в инвестиционната среда след приемането на единната валута, включително динамиката на капиталовите потоци, реакциите на международните пазари и отражението върху макроикономическата стабилност. Фокусът е поставен върху това доколко наблюдаваните при тях тенденции могат да служат като ориентир при оценката на бъдещия инвестиционен потенциал на България след преминаването към еврото.

Докладът има за основна задача да систематизира основните фактори, влияещи върху инвестиционната привлекателност при преминаване към общата валута, да сравни резултатите на Хърватия и Литва и да препоръжи препоръки за подобряване на условията за привличане на чуждестранни инвестиции в България. Методологията се основава на сравнителен анализ и прогноза, включващи анализ на емпирични данни, изследвания на международни институции и академична литература.

Ключови думи: евро, чуждестранни инвестиции, сравнителен анализ, Източна Европа, български инвестиционен потенциал

Увод

Еврозоната е най-висшата форма на парична интеграция в Европейския съюз. Тя променя средата за икономическа дейност не само чрез обща валута, а и чрез общ паричен режим, единни правила и по-предвидими разплащания. Затова оценката на ефектите от приемането на еврото не бива да се ограничава до инфлация и лихвени нива. Тя включва и инвестиционното измерение, свързано с потенциала за догонващ и устойчив растеж.

За България темата е особено актуална, тъй като страната вече е в еврозоната и търси ускорено повишаване на производителността. В този контекст преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) са важни не само като капиталов поток, а и като източник на технологии, **специализирани знания и управленски практики**, участие във вериги на добавена стойност и по-качествена заетост. Самото приемане на еврото обаче не е достатъчно условие за устойчив ръст на ПЧИ: инвестиционните решения зависят и от правна и регулаторна предвидимост, ефективна администрация, добра инфраструктура и наличен човешки капитал. Затова ефектът на еврото върху ПЧИ се проявява най-ясно, когато е подкрепен от стабилни правила, последователно прилагане на регулациите и устойчиви политики за инвестиционен климат.

Настоящият доклад има за цел да систематизира основните механизми, чрез които приемането на еврото може да влияе върху инвестиционната привлекателност, като сравни опыта на Хърватия и Литва и формулира насоки за България. Методологията се основава на сравнителен анализ и прогноза, като използва емпирични данни, анализи на международни институции и академична литература. В следващата част се представя теоретичната и емпиричната рамка на връзката между еврото и ПЧИ (валутен риск, транзакционни разходи, сигнален ефект и финансови условия). След това рамката се прилага към двата случая, за да се очертаят сходства и различия в динамиката на ПЧИ след приемането на еврото. Накрая се формулират изводи и препоръки за България, отчитащи специфичните институционални и макроикономически условия.

Общата валута и ПЧИ: рамка на връзката

Въвеждането на еврото може да намали част от бариерите пред трансграничната икономическа дейност, но връзката му с преките чуждестранни инвестиции не е механична и се проявява различно според националния контекст; емпиричните оценки по-скоро откриват среден положителен ефект, но и значителни различия според държавата, периода и типа инвестиции¹. На равнище фирма ПЧИ е стратегически избор за установяване на трайно присъствие, при който очакваната възвръщаемост се съпоставя с руска и

¹ de Sousa, J. and Lochard, J. (2011) „Does the single currency affect foreign direct investment? The case of the European Monetary Union“, *Scandinavian Journal of Economics*, 113(3), pp. 553-578. DOI: 10.1111/j.1467-9442.2011.01656.x; Petroulas, P. (2007) „The effect of the euro on foreign direct investment“, *European Economic Review*, 51(6), pp. 1468-1491. DOI: 10.1016/j.eurocorev.2006.02.003; Schiavo, S. (2007) „Common currencies and FDI flows“, *Oxford Economic Papers*, 59(3), pp. 536-560. DOI: 10.1093/oup/gpl036.

с необратимите („потънали“) разходи; при висока несигурност инвестицията често се отлага поради опционната стойност на изчакването². В модели с хетерогенни фирми ПЧИ се реализира по-често от по-продуктивни компании, които могат да поемат по-високи фиксирани разходи за навлизане³. В този контекст институционалното качество остава сред най-устойчивите детерминанти на входящите ПЧИ: предвидимост на правилата, защита на собствеността, административен капацитет и ограничаване на политическия риск⁴, следователно евроето може да усилва инвестиционната привлекателност, но не замества институционалните условия. От гледна точка на тържавата ПЧИ са добавена стойност, защото представляват външен ресурс за капиталово натрупване и структурна трансформация: те могат да донесат технологии, специализирани знания и управленски практики, да ускорят интеграцията във вериги на стойността, да създават работни места, да подкрепят данъчните приходи и платежния баланс и да повишат производителността чрез spillovers, като мащабът на тези ефекти зависи от качеството на институциите и от структурата на ПЧИ по сектори и форми⁵. Основните механизми, чрез които общата валута влияе върху ПЧИ, могат да се проследят последователно: първо, отпадането на номиналния валутиен риск и по-ниската нужда от хеджиране в еврозоната стабилизират очакваните парични потоци и увеличават вероятността за реализиране на проекта⁶, въпреки че експозицията към трети валути и реални шокове остава; второ, намаляването на транзакционните разходи по обмен, плащания и координация повишава цената прозрачност и улеснява вътрешнофирмените операции и веригите за доставки, като част от оценяваните ефекти може да отразява паралелното действие на единния пазар и регулаторната интеграция⁷; трето, членството в еврозоната действа като сигнал за макроикономическа стабилност и предвидимост на политиките, но този сигнал е убедителен, когато е пог-

² Dixit, A. K. and Pindyck, R. S. (1994) *Investment under uncertainty*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

³ Helpman, E., Melitz, M. J. and Yeaple, S. R. (2004) „Export versus FDI with heterogeneous firms“, *American Economic Review*, 94(1), pp. 300-316. DOI: 10.1257/000282804322970814.

⁴ Bénassy-Quéré, A., Coupet, M. and Mayer, T. (2007) „Institutional determinants of foreign direct investment“, *The World Economy*, 30(5), pp. 764-782. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2007.01022.x; Busse, M. and Hefeker, C. (2007) „Political risk, institutions and foreign direct investment“, *European Journal of Political Economy*, 23(2), pp. 397-415. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2006.02.003.

⁵ Симеонов, К. (2022) *Пътят на България към еврозоната: От Европейското споразумение за асоцииране до ERM II*. София: РИК „Минерва“. ISBN: 978-954-8702-58-4, с. 182-186.

⁶ Cushman, D. O. (1985) „Real exchange rate risk, expectations, and the level of direct investment“, *The Review of Economics and Statistics*, 67(2), pp. 297-308. DOI: 10.2307/1924729.

de Sousa, J. and Lochard, J. (2011) „Does the single currency affect foreign direct investment? The case of the European Monetary Union“, *Scandinavian Journal of Economics*, 113(3), pp. 553-578. DOI: 10.1111/j.1467-9442.2011.01656.x; Bénassy-Quéré, A., Coupet, M. and Mayer, T. (2007) „Institutional determinants of foreign direct investment“, *The World Economy*, 30(5), pp. 764-782. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2007.01022.x; Busse, M. and Hefeker, C. (2007) „Political risk, institutions and foreign direct investment“, *European Journal of Political Economy*, 23(2), pp. 397-415. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2006.02.003

⁷ European Commission (2008) *EMU@10: Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*. European Economy, 2/2008. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. DOI: 10.2765/39971. Достъпен от: https://commission.europa.eu/system/files/2018-11/emu10_en.pdf (Прегледан: 20.02.2026).

крепен от ефективни институции, иначе ефектът върху ПЧИ остава ограничен; четвърто, по-дълбоката финансова интеграция може да понижи рисковата премия и цената на капитала и да направи повече проекти жизнеспособни, а връзката между ПЧИ и растеж е по-силна при по-развити финансови пазари⁸. Емпиричната литература за еврозоната и ПЧИ остава разнородна: част от изследванията намират положителен ефект с различна сила по държави и направления на потоците, а други подчертават промяна в детерминантите и профила на ПЧИ след въвеждането на еврото⁹. Разминаванията се обясняват с методология и измерване (потоци срещу позиции; еднократни корпоративни операции; ролята на специални цели предприятия), както и с периодизацията около глобалната финансова криза и националният контекст на реформите¹⁰. Поради това следващата част прилага рамката към Хърватия и Литва преди и след приемането на еврото, за да се оцени релевантността на наблюденията като ориентир за България.

Сравнителен анализ: ПЧИ след приемането на еврото в Хърватия и Литва, ориентири за България

Предходните части очертаха основните канали, през които членството в еврозоната може да влияе върху преките чуждестранни инвестиции. Следващият анализ проверява доколко тези фактори се проявяват емпирично в два сравнително близки по мащаб и периферност на ЕС случая, но с различен момент на присъединяване към еврозоната: Литва (2015) и Хърватия (2023). Сравнението е релевантно за България, защото позволява да се разграничат ефектите, които са съвместими с приемането на еврото, от ефектите, дължащи се на контекстни фактори като цикъл, кризи, национални политики и структура на икономиката.

Метод на сравнението и критерии

Прилага се сравнителен подход тип преди/след, като се анализира динамиката на входящите ПЧИ около момента на присъединяване към еврозоната и паралелно се отчитат контекстни фактори, които могат да изкривят причинността. Логиката следва литературата за ефектите на общата валута върху реалните потоци, включително ПЧИ, където се очаква еврото

⁸ Alfaro, L., Chanda, A., Kalemli-Ozcan, Ş. and Sayek, S. (2004) „Foreign direct investment and economic growth: The role of local financial markets“, *Journal of International Economics*, 64(1), pp. 89-112. DOI: 10.1016/S0022-1996(03)00081-3; Sondermann, D. and Vansteenkiste, I. (2019) Did the euro change the nature of FDI flows into the euro area? ECB Working Paper Series, No 2275. Frankfurt am Main: European Central Bank. Достъпен от: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2275~e3e268a0e3.en.pdf> (Прегледан: 20.02.2026).

⁹ Aristotelous, K. and Fountas, S. (2012) „What is the impact of currency unions on foreign direct investment flows? Evidence from EMU members and candidate countries“, *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 10(2), pp. 87-98. Достъпен от: <https://www.asecu.gr/Seeje/issue20/issue20-aristotelous-fountas.pdf> (Прегледан: 20.02.2026).

¹⁰ International Monetary Fund (2009) *Balance of Payments and International Investment Position Manual (BPM6)*. 6th ed. Washington, DC: International Monetary Fund. Достъпен от: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/bopman6.htm> (Прегледан: 20.02.2026); OECD (2008) *OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*. 4th ed. Paris: OECD Publishing. Достъпен от: <https://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/40193734.pdf> (Прегледан: 20.02.2026).

да понижи несигурността и разходите по трансгранични операции и да засили интеграцията на капиталовите пазари¹¹. Тъй като инвестиционните решения са чувствителни към необратимост и несигурност, каналът на намаления риск е ключов, но ефектът му е условен и зависи от институционалната среда и очакванията (Dixit & Pindyck, 1994). За систематизация са използвани пет критерия: (1) динамика на ПЧИ (нетни потоци и относителен дял), (2) волатилност около събитието, (3) макро контекст (шокове и цикъл), (4) финансови условия и доверие, (5) институционално-регулаторни фактори, включително риск и предвидимост, които емпирично влияят върху ПЧИ (Busse & Hefeker, 2007). Дефинициите за ПЧИ следват международните статистически стандарти, при които има различия между представянето по принцип на активи/пасиви и по „насочен“ принцип; това е важно за съпоставимостта между източници (IMF, 2009; OECD, 2008).

Хърватия - присъединяване към еврозоната и динамика на ПЧИ

Хърватия въведе еврото на 1 януари 2023 г. като завършек на подготвителен процес, който включваше оценка за изпълнение на конвергентните критерии, участие в ERM II и поемане на конкретни предварителни и последващи ангажименти, свързани с институционална и финансова готовност; именно тази рамка на присъединяване е значима за очакванията на инвеститорите, защото прави по-вероятни предвидими правила и по-нисък риск от резки промени в политиките (Симеонов, 2022, с. 182-186; Симеонов, 2022, с. 193-194). Наличните данни показват съществена волатилност на ПЧИ потоците около присъединяването: нетният приток е 3,727 млрд. евро през 2022 г. (4,8% от БВП), 3,088 млрд. евро през 2023 г. и 4,302 млрд. евро през 2024 г.¹². Тази динамика е информативна като наблюдение, но сама по себе си не идентифицира каузален ефект на еврото, тъй като ПЧИ реагират силно на цикъла, на печалбите и на вътрешнофирменото финансиране, а измерването им често се влияе от единични корпоративни операции (IMF, 2009; OECD, 2008). В механистичен план най-правдоподобна е комбинация от сигнален ефект и времево пренареждане на решенията: за част от инвеститорите членството в еврозоната подкрепя доверието в институциите и намалява възприемания риск, включително риска от промени в обменния режим, което може да ускори приключването на проекти, които вече са били в подготовка (Busse & Hefeker, 2007; Petroulas, 2007; de Sousa & Lochard, 2011; Симеонов, 2022, с. 230-232). Същевременно е вероятно част от сделки да са изчакали формалното присъединяване, за да се минимизира нормативната и валутната несигурност при финансирането и отчетността. От гледна точка на държавата ключовият въпрос е качеството на добавената стойност: входящите ПЧИ са външен ресурс за капиталово натрупване и могат

¹¹ Petroulas, P. (2007) „The effect of the euro on foreign direct investment“, European Economic Review, 51(6), pp. 1468-1491. DOI: 10.1016/j.euroecorev.2006.02.003.

¹² SeeNews (2025a, 14 април) „Croatia's FDI inflow up 39% in 2024“. Достъпен от: <https://seenews.com/news/croatias-fdi-inflow-up-39-in-2024-1268845> (Прегледан: 20.02.2026); SeeNews (2025b, 21 октомври) „Croatia's FDI inflows up 22% y/y in H1 2025“. Достъпен от: <https://seenews.com/news/croatias-fdi-inflows-up-22-y-y-in-h1-2025-1286465> (Прегледан: 20.02.2026).

да пренасят технологии и управленски практики, да свързват местни фирми към вериги на стойността и да разширяват данъчната база и производителността, но ефектите зависят от структурата на ПЧИ и от способността на икономиката да усвои знания и да развие местни гостаивци¹³. Поради това не бива да се правят силни заключения само от 2023-2024 г., тъй като сравненията са чувствителни към пандемичен базов ефект, към енергиен и инфлационен шок с промяна на глобалните лихви и към секторна концентрация или единични сделки, които могат да доминират годишните потоци (IMF, 2009; OECD, 2008). На този фон следващият анализ на Литва прилага същата логика в по-дълъг пост евро хоризонт, за да се провери дали след присъединяването се наблюдава по-устойчив модел на ПЧИ и дали структурата на инвестициите подкрепя по-висока добавена стойност.

Литва - по-дълъг хоризонт след евроото и профил на ПЧИ

Литва въвежда евроото на 1 януари 2015 г. след положителна оценка в конвергентния процес и решение на Съвета на ЕС, като присъединяването ѝ следва ранната балтийска линия на бърза интеграция към еврозоната¹⁴. В този смисъл сравнението с Хърватия трябва да отчете различната макро-среда: около 2015 г. еврозоната е в по-облекчени парични условия, докато пост евро периодът на Хърватия започва при по-строго финансиране, което влияе върху интерпретацията на потоците. Това улеснява планирането на проекти, но не гарантира автоматичен дългосрочен ръст на ПЧИ. Като базова линия за „преди“ (2012-2014) данните показват променливи входящи потоци и краткосрочни отрицателни отклонения, което е характерно за ПЧИ поради ролята на реинвестираните печалби и вътрешнофирменото финансиране (IMF, 2009; OECD, 2008). Банката на Литва отчита положителни годишни стойности през 2012-2013 г., но през 2014 г. има отчетливо влошаване, което прави 2014 г. ключова година за сравнение с 2015 г., когато потокът става ясно положителен (Bank of Lithuania, 2014; Bank of Lithuania, 2015)¹⁵. Тази конфигу-

¹³ Javorcik, B. S. (2004) „Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages“, American Economic Review, 94(3), pp. 605-627. DOI: 10.1257/0002828041464605.

¹⁴ Council of the European Union (2014a) Council Decision 2014/509/EU of 23 July 2014 on the adoption by Lithuania of the euro on 1 January 2015. Official Journal of the European Union, L 228, 31.07.2014, pp. 29-32. Достъпен от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0509> (Прегледан: 20.02.2026); Council of the European Union (2014b) Council Regulation (EU) No 851/2014 of 23 July 2014 amending Regulation (EC) No 2866/98 as regards the conversion rate to the euro for Lithuania. Official Journal of the European Union, L 233, 06.08.2014, p. 1. Достъпен от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0851&from=EN> (Прегледан: 20.02.2026).

¹⁵ Bank of Lithuania (2014) Direct investment in 2013. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: <https://www.lb.lt/en/news/direct-investment-in-2013> (Прегледан: 20.02.2026); Bank of Lithuania (2015) Direct investment in 2014. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: https://www.lb.lt/uploads/documents/files/lithuania_fdi_2014_tui04_en.pdf (Прегледан: 20.02.2026); Bank of Lithuania (2016) Direct investment in 2015. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: https://www.lb.lt/uploads/publications/docs/40214_e0922a8a7f2258b5da55af6f2f7e5693.pdf (Прегледан: 20.02.2026); Bank of Lithuania (2017) Direct investment in 2016. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: https://www.lb.lt/uploads/publications/docs/135409_972e4d5ce0c704c1d34cab4c41ee4554.pdf (Прегледан: 20.02.2026); Bank of Lithuania (2018) Direct investment in 2017. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: https://www.lb.lt/uploads/documents/files/lithuania_fdi_2017q4.pdf (Прегледан: 20.02.2026).

рация е съвместима с „изчакване“ на част от проектите до формалното присъединяване, тъй като при висока несигурност фирмите отлагат инвестиции заради необратимите разходи (Dixit & Pindyck, 1994). След приемането на еврото (2015-2017) годишните помощи са устойчиво положителни, но волатилни: 775,5 млн. евро (2,1% от БВП) през 2015 г., 344,5 млн. евро (0,9% от БВП) през 2016 г. и 528,3 млн. евро (1,3% от БВП) през 2017 г. (Bank of Lithuania, 2015; Bank of Lithuania, 2016; Bank of Lithuania, 2017). Следователно по-важното емпирично наблюдение не е единичната „висока“ година, а режимната промяна след 2015 г., при която отрицателните годишни стойности не доминират периода; от гледна точка на държавата това увеличава вероятността ПЧИ да действа като външен ресурс за капиталово натрупване, технологично обновяване и по-висока производителност чрез включване във вериги на стойността, като конкретната добавена стойност зависи от структурата на ПЧИ по сектори и тип проекти. Както при Литва, така и при Хърватия се наблюдават проявления около еврото, но те са условни и не се развиват автоматично или равномерно във времето (Симеонов, 2022, с. 254-255). Накрая, причинната интерпретация остава ограничена от регионалната интеграция със Северна Европа и от институционалната среда, тъй като политическият риск и качеството на институциите влияят самостоятелно върху ПЧИ (Busse & Hefeker, 2007), а методологичните различия между отчитане по активи/пасиви и по насочен принцип могат да променят знака при „обратни инвестиции“, което изисква стриктно съпоставяне на дефинициите (Bank of Lithuania, 2014; IMF, 2009).

Сравнение Хърватия и Литва

Сравнението между Литва и Хърватия показва, че около присъединяването към еврозоната и при двете държави се наблюдават проявления в динамиката на преките чуждестранни инвестиции, доколкото може да се съди от наличните данни, но те са условни и не следват траектория на автоматично и постоянно ускоряване, а зависят от макроикономическата и институционалната среда. Колебанията около присъединяването са очаквани, тъй като реинвестираните печалби и вътрешнофирменото финансиране реагират на икономическия цикъл и рентабилността, а не само на промяната във валутния режим (IMF, 2009; OECD, 2008). Въпреки това двата опита се различават по времеви контекст: Литва приема еврото в една фаза на европейската конюнктура (Симеонов, 2022, с. 389), а периодът непосредствено преди и след въвеждането на еврото в Хърватия се характеризира с по-висока инфлационна несигурност и по-голяма чувствителност към цената на капитала, което може да отслаби или да измести във времето част от позитивния инвестиционен импулс (Симеонов, 2022, с. 193; Sondermann & Vansteenkiste, 2019). От гледна точка на държавата ПЧИ са външен ресурс за капиталово натрупване и модернизация: те носят не само финансиране, но и технологии, организационни и управленски практики, включване във вериги на стойността, по-качествена заетост и ефекти върху данъчните приходи и външната позиция, като ползите са по-устойчиви, когато местната икономика разполага с подходящ човешки капитал

и работещи връзки между чуждите и местните предприятия (Borensztein et al., 1998; Javorcik, 2004; Blonigen, 2005). В този смисъл общата валута действа най-вече като рамка на доверие и предвидимост, включително чрез влияние върху кредитната оценка и възприятията за риск, но ефектът остава ограничен, ако правилата са непослегователни и административното изпълнение е слабо (Симеонов, 2022, с. 254; Busse & Hefeker, 2007; Симеонов, 2022, с. 230). Изводът за България е ясен: за да се превърне еврозоната от символичен сигнал в реален инвестиционен поток, са нужни предвидима регулация, бързи разрешителни и капацитет за работна сила и инфраструктура.

Прогноза за България

Два месеца след присъединяването към еврозоната ранният пост евро период (първите 6-18 месеца) по-вероятно се проявява като умерена переоценка на риска и промяна в профила на ПЧИ, отколкото като скок на годишните потоци, защото решенията за навлизане и разширяване са свързани с необратими разходи и се основават на очаквания за предвидими правила (Petroulas, 2007; Симеонов, 2022, с. 183-186). Сравнението с Литва (2015) и Хърватия (2023) показва, че около еврото има проявления, но те са условни и се филтрират през външната конюнктура: по-облекчените парични условия около 2015 г. улесняват капиталовите потоци, докато затягането след 2023 г. ограничава краткосрочните реакции (Симеонов, 2022, с. 254-255). В базовия сценарий се очаква ограничено понижение на възприемания риск и постепенен ръст на реинвестираните печалби при компаниите, които вече са установени в страната. При по-благоприятно развитие, ако съдебната ефективност и регулаторната последователност се подобряват, сигналът на еврозоната се превежда в повече проекти и по-устойчиви вложения. В рисков сценарий външни шокове и по-строги финансови условия повишават рисковата премия и изместват част от решенията във времето¹⁶. Най-важно за наблюдение е дали структурата на ПЧИ се измества към инвестиции „на зелено“, по-висока технологична интензивност и по-голям дял на реинвестирани печалби от инвеститори от еврозоната.

Препоръки за България

Урокът от сравненията Хърватия - Литва е, че еврото усилва вече съществуващи инвестиционни тенденции, но не замества институциите; следователно качеството на ПЧИ в ранния пост евро период зависи от това дали държавата намалява правната и регулаторната несигурност (Симеонов, 2022, с. 230-232). Първият механизъм е ускоряване на изпълнението на договори и съдебната ефективност, включително работещи процедури по несъстоятелност, което директно понижава риска от блокирани проекти и сваля премията за политически и правен риск. Вторият механизъм е административна предвидимост: по-къси срокове за разрешителни,

¹⁶ International Monetary Fund (2025) World Economic Outlook: A critical juncture amid policy shifts. April 2025. Washington, DC: International Monetary Fund. Достъпен от: <https://www.imf.org/en/Publications/WEQ/Issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025> (Прегледан: 20.02.2026).

присъединявания и регистрации, стандартизирани изисквания и дигитализация ограничават разходите по навлизане и правят проектните графици изпълними. Третият механизъм е доверие на вътрешния пазар в пост евро среда: ценова прозрачност и ефективен контрол срещу опортюнистично закръгляне защитава потребителите и преговряват ерозия на очакванията, които могат да обезсилят сигналния ефект¹⁷. Четвъртият механизъм е финансовата среда: предвидим надзор, конкуренция в кредитирането и достъп до капитал подпомагат реинвестираните печалби и инвестициите „на зелено“ при променливи глобални лихви¹⁸. От дългавна перспектива целта е ПЧИ да носят външен ресурс за капиталово натрупване, технологии и управленски практики и включване във вериги на стойността, по-скоро чрез таргетиране на експортно ориентирани сектори, отколкото чрез единични сделки с ниска добавена стойност (Petroulas, 2007).

Извод

Докладът показва, че евроото може да съпътства промени в динамиката на ПЧИ, но ефектът не е автоматичен и зависи от инвестиционната среда. Сравнението между Хърватия и Литва очертава, че краткосрочните движения на ПЧИ често се определят от циклични фактори и външни шокове, докато в по-дълъг хоризонт по-ясно се проявяват устойчиви тенденции, свързани със секторната структура и ролята на реинвестираните печалби. Общата валута въздейства чрез канали като валутен риск, транзакционни разходи, доверие/сигнал и финансови условия, чиято сила се определя от правната сигурност, административната ефективност и макроикономическата стабилност. За България това означава, че евроото може да стимулира ПЧИ само при последователни политики за повишаване на предвидимостта и снижаване на бариерите пред инвеститорите. Приносът на доклада е, че предоставя сравнителна основа на опита на Хърватия и Литва като ориентир за по-информирани български дебати за формулиране на приложими приоритети за политика.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Симеонов, К. (2022) Пътят на България към еврозоната: От Европейското споразумение за асоцииране до ERM II. София: РИК „Минерва“. ISBN: 978-954-8702-58-4.
- Alfaro, L., Chanda, A., Kalemli-Ozcan, S. and Sayek, S. (2004) „Foreign direct investment and economic growth: The role of local financial markets“, *Journal of International Economics*, 64(1), pp. 89-112. DOI: 10.1016/S0022-1996(03)00081-3.
- Aristotelous, K. and Fountas, S. (2012) „What is the impact of currency unions on foreign direct investment flows? Evidence from EMU members and candidate countries“, *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 10(2), pp. 87-98. Достъпен от: <https://www.asecu.gr/Seeje/issue20/issue20-aristotelous-fountas.pdf> (Прегледан: 20.02.2026).

¹⁷ European Central Bank (2023) „Croatia adopts the euro“, *ECB Economic Bulletin*, Issue 8/2022. Достъпен от: https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2023/html/ecb.ebbox202208_02~15fd36600a.en.html (Прегледан: 20.02.2026).

¹⁸ International Monetary Fund (2025) *World Economic Outlook: A critical juncture amid policy shifts*. April 2025. Washington, DC: International Monetary Fund. Достъпен от: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025> (Прегледан: 20.02.2026).

- Bank of Lithuania (2014) Direct investment in 2013. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: <https://www.lb.lt/en/news/direct-investment-in-2013> (Прегледан: 20.02.2026).
- Bank of Lithuania (2015) Direct investment in 2014. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: https://www.lb.lt/uploads/documents/files/lithuania_fdi_2014_tui04_en.pdf (Прегледан: 20.02.2026).
- Bank of Lithuania (2016) Direct investment in 2015. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: https://www.lb.lt/uploads/publications/docs/40214_e0922a8a7f2258b5da55af6f2f7e5693.pdf (Прегледан: 20.02.2026).
- Bank of Lithuania (2017) Direct investment in 2016. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: https://www.lb.lt/uploads/publications/docs/135409_972e4d5ce0c704c1d34cab4c41ee4554.pdf (Прегледан: 20.02.2026).
- Bank of Lithuania (2018) Direct investment in 2017. Statistical release. Vilnius: Bank of Lithuania. Достъпен от: https://www.lb.lt/uploads/documents/files/lithuania_fdi_2017q4.pdf (Прегледан: 20.02.2026).
- Bénassy-Quéré, A., Coupet, M. and Mayer, T. (2007) „Institutional determinants of foreign direct investment“, *The World Economy*, 30(5), pp. 764-782. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2007.01022.x.
- Blonigen, B. A. (2005) „A review of the empirical literature on FDI determinants“, *Atlantic Economic Journal*, 33(4), pp. 383-403. DOI: 10.1007/s11293-005-2868-9.
- Borensztein, E., De Gregorio, J. and Lee, J.-W. (1998) „How does foreign direct investment affect economic growth?“, *Journal of International Economics*, 45(1), pp. 115-135. DOI: 10.1016/S0022-1996(97)00033-0.
- Busse, M. and Hefeker, C. (2007) „Political risk, institutions and foreign direct investment“, *European Journal of Political Economy*, 23(2), pp. 397-415. DOI: 10.1016/j.ejpolco.2006.02.003.
- Council of the European Union (2014a) Council Decision 2014/509/EU of 23 July 2014 on the adoption by Lithuania of the euro on 1 January 2015. *Official Journal of the European Union*, L 228, 31.07.2014, pp. 29-32. Достъпен от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0509> (Прегледан: 20.02.2026).
- Council of the European Union (2014b) Council Regulation (EU) No 851/2014 of 23 July 2014 amending Regulation (EC) No 2866/98 as regards the conversion rate to the euro for Lithuania. *Official Journal of the European Union*, L 233, 06.08.2014, p. 1. Достъпен от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0851&from=EN> (Прегледан: 20.02.2026).
- Council of the European Union (2022a) Council Decision (EU) 2022/1211 of 12 July 2022 on the adoption by Croatia of the euro on 1 January 2023. *Official Journal of the European Union*, L 187, 14.07.2022, pp. 31-34. Достъпен от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1211> (Прегледан: 20.02.2026).
- Council of the European Union (2022b) Council Regulation (EU) 2022/1208 of 12 July 2022 amending Regulation (EC) No 2866/98 as regards the conversion rate to the euro for Croatia. *Official Journal of the European Union*, L 187, 14.07.2022, pp. 17-18. Достъпен от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:187:FULL> (Прегледан: 20.02.2026).
- Cushman, D. O. (1985) „Real exchange rate risk, expectations, and the level of direct investment“, *The Review of Economics and Statistics*, 67(2), pp. 297-308. DOI: 10.2307/1924729.
- de Sousa, J. and Lochard, J. (2011) „Does the single currency affect foreign direct investment? The case of the European Monetary Union“, *Scandinavian Journal of Economics*, 113(3), pp. 553-578. DOI: 10.1111/j.1467-9442.2011.01656.x.
- Dixit, A. K. and Pindyck, R. S. (1994) *Investment under uncertainty*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- European Central Bank (2014) *Convergence Report: June 2014*. Frankfurt am Main: European Central Bank. Достъпен от: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201406en.pdf> (Прегледан: 20.02.2026).
- European Central Bank (2022) *Convergence Report: June 2022*. Frankfurt am Main: European Central Bank. Достъпен от: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr202206en.pdf> (Прегледан: 20.02.2026).
- European Central Bank (2023) „Croatia adopts the euro“, *ECB Economic Bulletin*, Issue 8/2022. Достъпен от: https://www.ecb.europa.eu/pub/economicbulletin/focus/2022/html/ecb.ebbbox202208_02~d6d2236135.en.html (Прегледан: 20.02.2026).

- European Commission (2008) EMU@10: Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union. European Economy, 2/2008. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. DOI: 10.2765/39971. Достъпен от: https://commission.europa.eu/system/files/2018-11/emu10_en.pdf (Прегледан: 20.02.2026).
- Helpman, E., Melitz, M. J. and Yeaple, S. R. (2004) „Export versus FDI with heterogeneous firms“, American Economic Review, 94(1), pp. 300-316. DOI: 10.1257/000282804322970814.
- International Monetary Fund (2009) Balance of Payments and International Investment Position Manual (BPM6). 6th ed. Washington, DC: International Monetary Fund. Достъпен от: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/bopman6.htm> (Прегледан: 20.02.2026).
- International Monetary Fund (2025) World Economic Outlook: A critical juncture amid policy shifts. April 2025. Washington, DC: International Monetary Fund. Достъпен от: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025> (Прегледан: 20.02.2026).
- Javorcik, B. S. (2004) „Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages“, American Economic Review, 94(3), pp. 605-627. DOI: 10.1257/0002828041464605.
- OECD (2008) OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment. 4th ed. Paris: OECD Publishing. Достъпен от: <https://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/40193734.pdf> (Прегледан: 20.02.2026).
- Petroulas, P. (2007) „The effect of the euro on foreign direct investment“, European Economic Review, 51(6), pp. 1468-1491. DOI: 10.1016/j.eurocorev.2006.02.003.
- Schiavo, S. (2007) „Common currencies and FDI flows“, Oxford Economic Papers, 59(3), pp. 536-560. DOI: 10.1093/oeq/gpl036.
- SeeNews (2023, 3 април) „Net flow of FDI into Croatia soars to 3.7 bln euro in 2022“. Достъпен от: <https://seenews.com/news/net-flow-of-fdi-into-croatia-soars-to-37-bl-euro-in-2022-819886> (Прегледан: 20.02.2026).
- SeeNews (2024, 11 април) „Croatia's FDI inflows down 20% y/y in 2023“. Достъпен от: <https://seenews.com/news/croatias-fdi-inflows-down-20-yy-in-2023-1232314> (Прегледан: 20.02.2026).
- SeeNews (2025a, 14 април) „Croatia's FDI inflow up 39% in 2024“. Достъпен от: <https://seenews.com/news/croatias-fdi-inflow-up-39-in-2024-1268845> (Прегледан: 20.02.2026).
- SeeNews (2025b, 21 октомври) „Croatia's FDI inflows up 22% y/y in H1 2025“. Достъпен от: <https://seenews.com/news/croatias-fdi-inflows-up-22-yy-in-h1-2025-1286465> (Прегледан: 20.02.2026).
- Sondermann, D. and Vansteenkiste, I. (2019) Did the euro change the nature of FDI flows into the euro area? ECB Working Paper Series, No 2275. Frankfurt am Main: European Central Bank.



ВТОРИ

П А Н Е Л

**ЗЕЛЕНИ ПОЛИТИКИ
И РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ
В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

КЛИМАТИЧНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: ЗАКОНОДАТЕЛНИ РАМКИ И ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ВЪГЛЕРОДНА НЕУТРАЛНОСТ ДО 2050 г.

Милена Кехаѝова

Абстракт

Климатичните промени пораждат сериозни социални, икономически и екологични рискове, което прави климатичната политика на Европейския съюз актуална в съвременния свят. В този контекст климатичното законодателство на ЕС представлява ключов инструмент за трансформацията на европейските държави към въглеродна неутралност. Особено важно е да се обърне внимание доколко съществуващите механизми са достатъчно ефективни, за да осигурят изпълнението на заложените от ЕС цели до 2050 г., както и дали предизвикателствата на национално ниво се вземат предвид в рамката на европейските политики.

Целта на доклада е да анализира ефективността на законодателните механизми, чрез които Европейският съюз планира да постигне въглеродна неутралност, като се съсредоточи върху ключовите инструменти – Европейският законодателен акт за климата, Системата на ЕС за търговия с въглеродни емисии (ETS) и Пакетът „Подготвени за цел 55“. Изследването разглежда дали съвременните климатични предизвикателства се адресират адекватно от законодателната рамка и дали политиките на ЕС осигуряват реалистична и изпълнима пътека за намаляване на емисиите. В рамките на анализа се тества хипотезата, че основните климатични политики на ЕС са добре разработени и могат да подкрепят постигането на въглеродна неутралност до 2050 г., но тяхната ефективност зависи от това дали държавите членки ще успеят да ги приложат последователно, да модернизират енергийните си системи и да въведат нужните технологични иновации.

За изпълнение на тази цел докладът предприема няколко аналитични задачи: първо, проследява развитието на европейските климатични политики и нормативната им еволюция; второ, анализира техните цели, инструменти и механизми за прилагане; трето, идентифицира предизвикателствата и несъответствията между европейските изисквания и националната реалност на държавите членки; четвърто, използва статистически данни и доклади на европейски институции за оценка на напредъка към въглеродна неутралност; и пето, формулира изводи относно ефективността на законодателството и политиките на ЕС.

Ключови думи: Европейски съюз, климатично законодателство, въглеродна неутралност, климатични политики, енергиен преход.

Въведение

Климатичните промени се утвърдиха като едно от най-сериозните глобални предизвикателства на XXI век, оказвайки дълбоко въздействие върху икономическото развитие, социалната стабилност и сигурността на държавите. Европейският съюз се позиционира като водещ международен актьор в борбата с изменението на климата, поставяйки си амбициозната цел за постигане на възлеродна неутралност до 2050 г. Тази цел не представлява единствено екологичен ангажимент, а цялостна трансформация на икономическия модел на Съюза.

В този контекст климатичното законодателство придобива стратегическо значение, тъй като именно чрез него се създава задължителната рамка за изпълнение на политическите цели. Европейският законодателен акт за климата, Системата на ЕС за търговия с възлеродни емисии (ETS) и Пакетът „Подготвени за цел 55“ оформят ядрото на нормативния подход на ЕС към климатичния преход. Настоящият доклад има за цел да анализира доколко тази рамка е вътрешно последователна, адекватна на мащаба на предизвикателството и способна да доведе до реални резултати в дългосрочен план.

1. Развитие на европейските климатични политики и нормативната им еволюция

Климатичната политика на Европейския съюз се развива постепенно вследствие на нарастващите рискове заради изменението на климата. Първоначално действията на Общността в тази област са фрагментирани и ограничени до отделни секторни политики, свързани с опазването на околната среда и енергийната ефективност. Фрагментираният и секторен характер на ранните действия на Европейския съюз в областта на климата и опазването на околната среда се обуславя и от спецификата на неговите компетентности. Опазването на околната среда попада в обхвата на споделените компетентности между ЕС и държавите членки, което означава, че Съюзът определя общата регулаторна рамка, докато прилагането ѝ в значителна степен остава на национално ниво. Това ограничава възможността за напълно унифицирани решения и води до постепенно и неравномерно развитие на политиките. Спецификата на тази компетентност се проявява и в прилагането на принципи като предпазливостта и „замърсителят плаща“, както и в правото на държавите членки да въвеждат по-строги национални мерки. В резултат климатичните въпроси дълго време се разглеждат индиректно в рамките на екологичната и енергийната политика, преди да се утвърдят като самостоятелен стратегически приоритет на равнище ЕС.

Първата значима стъпка към по-структуриран подход идва с международните ангажименти на ЕС в рамките на Рамковата конвенция на ООН¹

¹ РКООНИК е основен международен договор от 1992 г. (в сила от 1994 г.), целящ предотвратяване на опасна човешка намеса в климатичната система чрез ограничаване на парниковите газове. Тя е основа за ключови споразумения като Протокола от Киото и Парижкото споразумение, ратифициран е от почти всички държави. UNFCCC_bg013be4c839c97786e5809cbe32c7ea1f.doc (онлайн), отворяно на 3.01.2026 г.

по изменение на климата и Протокола от Киото.² С тях Европейският съюз за първи път поема задължения за намаляване на емисиите на парникови газове, което налага необходимостта от създаване на вътрешни механизми за координация и прилагане. С поемането на международни ангажменти климатичната политика на Европейския съюз започва да придобива и външнополитическо измерение, често обозначавано като климатична дипломация. Под това понятие се разбира координираната роля на ЕС в международните преговори по климата и използването на климатичните цели като инструмент на външната политика. Климатичната дипломация възниква като отговор на трансграничния характер на климатичните промени и се развива паралелно с укрепването на вътрешната нормативна рамка на Съюза. Чрез съчетаване на правно обвързващи вътрешни цели и активна международна ангажираност ЕС постепенно се утвърждава като водещ актьор в глобалното управление на климата. Именно в този период се поставят основите на системата за търговия с емисии, която представлява първия пазарно ориентиран инструмент на ЕС в климатичната политика. През следващите години климатичните цели постепенно се интегрират в документите на Съюза. С приемането на пакета „Климат и енергетика 2020“³ ЕС въвежда т.нар. цели „20-20-20“, които комбинират намаляване на емисиите, повишаване на дела на възобновяемите енергийни източници и подобряване на енергийната ефективност. Този етап бележи прехода от символични ангажменти към по-конкретни и измерими цели, но политиката все още остава сравнително секторна и недостатъчно интегрирана.

Съществена промяна настъпва след подписването на Парижкото споразумение през 2015 г., което изисква дългосрочна визия за декарбонизация. В отговор Европейският съюз започва да формулира по-амбициозна климатична стратегия, насочена към постигане на климатична неутралност. Този процес достига своята кулминация с представянето на Европейския зелен пакт през 2019 г.⁴, който представлява повратна точка в еволюцията на климатичната политика на ЕС.

Европейският зелен пакт трансформира климатичната политика, като набор от отделни мерки, тя се превръща в цялостна стратегическа визия за икономическо и социално развитие. Климатичните цели вече не се разглеждат като ограничение, а като двигател на иновации, конкурентоспособност

² Протоколът от Киото, който последва Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменението на климата, е един от най-важните международни юридически документи, предназначен за борба с изменението на климата. Той съдържа поетите от индустриалните държави ангажменти да намалят своите емисии на определени парникови газове, на които се дължи глобалното затопляне. Общо емисиите на развитите държави трябва да бъдат намалени с поне 5 % за периода 2008-2012 г. спрямо нивото от 1990 г. kyoto-protocol-on-climate-change.html (онлайн), отваряно на 3.01.2026 г.

³ Пакетът „Климат и енергетика 2020“ на ЕС е законодателна рамка, определяща три ключови цели за намаляване на емисиите и насърчаване на устойчиви енергийни източници до 2020 г. 2020-climate-and-energy-package.html (онлайн), отваряно на 5.01.2026 г.

⁴ Европейският зелен пакт е стратегията на ЕС за растеж. Стартиран през 2019 г., той се състои от пакет от политически инициативи, чиято цел е ЕС да поеме по пътя към екологичен преход, като крайната цел е постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. european-green-deal_bg.htm (онлайн), отваряно на 5.01.2026 г.

и устойчив растеж. Зелената трансформация се превръща в приоритет, интегриран във всички ключови политики на Съюза – от енергетиката и транспорта до индустрията, земеделието и финансите. Тази еволюция създава институционалната и правната основа за приемането на Европейския климатичен закон, който формулира целта за въглеродна неутралност до 2050 г. и я превръща в правно обвързващ ангажимент. По този начин ЕС преминава от политически декларации към нормативно закрепена дългосрочна стратегия, което поставя основата за тестване на хипотезата относно ефективността на климатичното законодателство.

2. Цели, инструменти и механизми на климатичното законодателство на ЕС. Европейският климатичен закон като рамков инструмент; системата на ЕС за търговия с въглеродни емисии (ETS) и пакетът „Подготвени за цел 55“ като основни инструменти за прилагане

Централна цел на климатичната политика на Европейския съюз е постигането на въглеродна неутралност до 2050 г., като междинна стъпка към тази цел е заложено намаляване на нетните емисии на парникови газове с най-малко 55% до 2030 г. спрямо нивата от 1990 г. Тези цели отразяват стремежа на ЕС да се позиционира като глобален лидер в борбата с климатичните промени и да даде пример за дългосрочно устойчиво развитие.

За постигането на тези амбициозни цели ЕС използва комбинация от регулаторни, пазарни и финансови инструменти. Законодателните инструменти включват директиви и регламенти, които установяват задължителни стандарти за намаляване на емисиите, повишаване на енергийната ефективност и увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници. Пазарните инструменти, от своя страна, целят да използват икономическите стимули за насочване на поведението на предприятията и потребителите, като най-яркият пример за това е Системата за търговия с емисии. Финансовите механизми допълват тази рамка чрез мобилизиране на публични и частни инвестиции в зелени технологии и инфраструктура. Инструменти като Фонда за справедлив преход и механизма InvestEU имат за цел да намалят социалните и регионалните последици от климатичния преход, особено в държавите и регионите, които са силно зависими от изкопаеми горива. Важно е да се отбележи, че тези инструменти са замислени да функционират като взаимосвързана система за климатично управление. Вместо да действат изолирано, те трябва да се допълват и подсилват взаимно, създавайки последователна рамка за намаляване на емисиите във всички сектори на икономиката. Именно тази системност е ключова за оценката на ефективността на климатичното законодателство на ЕС.

Европейският климатичен закон представлява правната основа на климатичната политика на ЕС и играе ролята на рамков инструмент, който обединява и координира различните политики и механизми. Неговата основна функция е да закрепва дългосрочната цел за климатична неутралност в правото на Съюза и да осигури предвидимост и правна сигурност за дър-

жавите членки, бизнеса и инвеститорите. Законодателният акт въвежда механизми за мониторинг, отчетност и периодична оценка на напредъка, включително задължението Европейската комисия да изготвя редовни доклади и да предлага коригиращи мерки при отклонение от целите. По този начин той създава институционална рамка за дългосрочно управление на климатичния преход.

Въпреки това климатичният регламент често е обект на критика поради липсата на директни санкционни механизми при неизпълнение. Неговата ефективност зависи в голяма степен от политическата воля на държавите членки и от способността на вторичното законодателство да преведе общите цели в конкретни задължения. Това поражда въпроса дали рамковият характер на закона е достатъчен, за да гарантира реалното изпълнение на климатичните ангажименти.

От друга страна, Системата за търговия с емисии (EU ETS) представлява основният пазарен инструмент на ЕС за намаляване на емисиите и играе централна роля в прилагането на климатичните цели. Чрез определяне на общ таван на емисиите и създаване на пазар за емисионни квоти Системата за търговия с емисии стимулира предприятията да инвестират в по-чисти технологии и да намаляват въглеродния си отпечатък.

Пакетът „Подготвени за цел 55“ разширява и засилва този механизъм, като включва нови сектори като транспорта и сградите и въвежда допълнителни регулаторни изисквания. Комбинацията от пазарни стимули и по-строги стандарти цели да ускори скоростта на декарбонизация и да осигури постигането на междинната цел за 2030 г.

На ниво инструменти може да се заключи, че ЕС разполага с добре работен и логически последователен набор от механизми. Въпросът остава доколко тези инструменти могат да бъдат ефективно приложени във всички държави членки, предвид значителните различия между тях.

3. Национални предизвикателства и несъответствия

Въпреки цялостната и амбициозна рамка на климатичното законодателство на Европейския съюз, неговото прилагане на национално ниво разкрива съществени предизвикателства и структурни несъответствия. Основният проблем се дължи на факта, че държавите членки се намират на различни етапи на икономическо си развитие и имат различен институционален и административен капацитет. Това обуславя различна способност за адаптация към общите европейски цели и поставя под въпрос ефективността на климатичния преход.

Един от ключовите фактори за тези различия е зависимостта от изкопаеми горива. Данните на Евростат⁵ показват, че в някои държави от

⁵ Данните показват, че през 2024 г. над 75% от консумираната електроенергия са били произведени от възобновяеми източници в Австрия (90,1%, предимно от водна енергия), Швеция (88,1%, предимно от водна и вятърна енергия) и Дания (79,7%, предимно от вятърна енергия). Дял над 50% е регистриран и в Португалия (65,8%), Испания (59,7%), Хърватия (58,0%), Латвия (55,5%), Финландия (54,3%), Германия (54,1%), Гърция (51,2%) и Нидерландия (50,5%).

Централна и Източна Европа възлищата и лигнитните възлища все още заемат значителен дял в производството на електроенергия, докато в други (особено в Северна и Западна Европа) дялът на възобновяемите енергийни източници е значително по-висок. Например, страни като Швеция и Дания вече произвеждат над половината от електроенергията си от възобновяеми източници, докато в държави като Полша и България този дял остава чувствително по-нисък. Това означава, че разходите и социалните последици от декарбонизацията са значително по-големи за определени икономики.

България представлява показателен пример за предизвикателствата, пред които са изправени част от държавите членки при прилагането на климатичното законодателство на ЕС. Основният структурен проблем произтича от силната зависимост на страната от възлищната енергетика, по-специално от лигнитните възлища в Маришкия басейн. Възлищите електроцентрали продължават да заемат значителен дял в националното производство на електроенергия, което поставя България сред по-възгледно интензивните икономики в Европейския съюз.

В сравнение със средното за ЕС, емисиите на парникови газове на единица произведена електроенергия в България остават относително високи, което означава, че разширяването и затягането на системата за търговия с емисии (EU ETS) оказва по-силен икономически натиск върху българската енергетика.⁶ Повишаването на цената на емисионните квоти увеличава производствените разходи на възлищите централи, което се отразява както на конкурентоспособността им, така и на цените на електроенергия. Това създава сериозни социални и икономически рискове, особено за регионите, силно зависими от възгледобива и свързаните с него индустрии. Допълнително предизвикателство представлява и ограничената скорост на навлизане на възобновяемите енергийни източници. Въпреки че България разполага със значителен потенциал за слънчева и вятърна енергия, инвестициите в този сектор дълго време се сблъскват с регулаторна несигурност, административни пречки и недостатъчна инфраструктура. Това забавя енергийния преход и затруднява изпълнението на националните цели, заложили в Интегрирания план „Енергетика и климат“.

Институционалният капацитет също представлява съществено предизвикателство. Прилагането на пакета „Подготвени за цел 55“ изисква координация между множество държавни институции, дългосрочно стратегическо планиране и ефективно усвояване на европейски средства. В

⁶ Анализите показват изоставане на България с десетки години по основни енергоикономически показатели за устойчиво развитие. Изпълнявайки енергийната политика на ЕО, наред с огромния път, който трябва да извърви в икономическото си развитие, България следва да насочи усилията си и към няколко взаимно-свързани национални цели и проблемни области: сигурност на функционирането и развитието на енергетиката; ограничаване на климата и чиста енергия; повишаване на енергийната ефективност; ресурсна и технологична оптимизация на енергетиката; развитие на Европейския енергиен пазар и либерализация на енергийните пазари; институционални проблеми на управлението в енергетиката; Бележки по „Интегриран план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021-2030 г.“ - Български енергиен и минен форум_filesC:\Users\b\Documents\eurostat.htm; eurostat.htm (онлайн), отворено 6.02.2026 г.

българския контекст често се наблюдават трудности при изпълнението на реформи, свързани с енергийната трансформация.⁷

В този смисъл Фондът за справедлив преход предоставя важна възможност за България да смекчи социалните последици от закриването на възлищни мощности и да подпомогне икономическата диверсификация на засегнатите региони. Въпреки това ефективността на този инструмент зависи в решаваща степен от националния административен капацитет и от способността на държавата да разработи и реализира устойчиви проекти.

Примерът с България ясно илюстрира, че макар климатичното законодателство на ЕС да е добре структурирано и амбициозно, неговата ефективност на практика се определя от националните условия. България се намира в ситуация, при която климатичният преход е не само екологично, но и социално-икономическо предизвикателство. Това потвърждава тезата, че без диференциран подход, засилена финансова подкрепа и по-ефективна координация между европейско и национално ниво, рискът от загълбочаване на различията между държавите членки остава значителен.

4. Оценка на напредъка към въглеродна неутралност чрез статистически данни и институционални доклади

Оценката на ефективността на климатичното законодателство на Европейския съюз изисква анализ не само на нормативната рамка, но и на реалните резултати, измерими чрез статистически данни и официални доклади на европейските институции. Именно чрез емпирични показатели може да се прецени доколко поставените цели се приближават към практическо изпълнение и дали съществува съответствие между политическите амбиции и реалния напредък.

Данните на Европейската агенция за околна среда показват, че в периода между 1990 г. и последните налични години Европейският съюз успява да намали емисиите на парникови газове с над 30%, като същевременно икономиката на Съюза бележи растеж.⁸ Този факт често се използва като аргумент в подкрепа на тезата, че е възможно относително отделяне на икономическия растеж от въглеродните емисии. Особено значителен е приносът на секторите, обхванати от системата за търговия с емисии (EU ETS), където се отчита трайна тенденция на намаляване на емисиите, гължаща се както на технологични иновации, така и на икономическите стимули, създадени от нарастващата цена на емисионните квоти.⁹

⁷ Това са препоръки съгласно Европейския законодателен акт за климата за държавите членки, които не са представили проект на актуализиран НПЕК навреме за препоръките на Комисията през декември 2023 г. ИНПЕК 13.02.24b77bfd4d38f94ed615797513e0b383a5.pdf (онлайн), отворяно 8.02.2026 г.

⁸ Данните на Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) и Европейската комисия потвърждават това твърдение. В периода между 1990 г. и края на 2023-2024 г. Европейският съюз постига значителен спад на нетните емисии на парникови газове, докато икономиката продължава да расте [total-greenhouse-gas-emission-trends.htm](#), отворяно 8.02.2026 г.

⁹ В доклада за пазара на въглеродни емисии се обясняват корекциите на тавана на СТЕ, които влизат в сила през 2026 г.: пребазиране (еднократно намаляване), разширяване до метан и диазотен оксид от морския транспорт и намаляване въз основа на актуализирания списък на операторите с малки емисии, които са изключени от СТЕ на ЕС, [swd_2025_388_en.pdf](#); [com_2025_735_en.pdf](#) (онлайн), отворяно 10.02.2026 г.

В същото време анализът на напредъка показва, че темповете на редукция на емисиите не са равномерни във всички сектори и държави членки. Докато енергийният сектор бележи относително бърз напредък, секторът на транспорта остава сред най-проблемните по отношение на намаляването на емисиите.¹⁰ Това обстоятелство потвърждава необходимостта от мерките, включени в пакета „Подготвени за цел 55“, които разширяват обхвата на климатичните политики и въвеждат по-строги изисквания именно за декарбонизираните сектори.

Институционалните доклади на Европейската комисия подчертават, че макар ЕС да се движи в правилната посока, текущият напредък все още не гарантира автоматично постигане на климатична неутралност до 2050 г. Част от държавите членки изпълняват или дори надхвърлят междинните цели, докато други изостават значително. Това създава риск от фрагментация на климатичната политика и поставя под въпрос общата ефективност на законодателната рамка.

В този контекст ролята на Европейския климатичен закон като механизъм за мониторинг и корекция придобива особено значение. Чрез периодичните оценки на напредъка и възможността за актуализиране на целите и мерките, законът създава предпоставки за адаптиране на политиките спрямо реалните резултати. Въпреки това липсата на твърди санкции при неизпълнение означава, че статистическите данни и докладите сами по себе си не са достатъчни, ако не бъдат последвани от политическа воля на национално ниво.

Стигаме до извода, че статистическите данни и институционалните оценки потвърждават частично хипотезата за ефективността на климатичното законодателство на ЕС. Наблюдава се реален, но неравномерен напредък към намаляване на емисиите, което показва, че съществуващата рамка работи, но не с еднаква интензивност във всички държави и сектори. Това засилва аргумента, че успешното постигане на въглеродна неутралност до 2050 г. зависи не само от добре формулирани политики, но и от тяхното последователно и адаптирано прилагане.

5. Изводи относно ефективността на климатичното законодателство на ЕС и перспективите за постигане на въглеродна неутралност до 2050 г.

На основата на направения анализ може да се формулират няколко основни извода относно ролята и ефективността на климатичното законодателство на Европейския съюз в постигането на целта за въглеродна неутралност до 2050 г. На първо място, ЕС разполага с изключително амбициозна, комплексна и правно структурирана рамка, която надхвърля традиционните екологични политики и представлява дългосрочна стратегия за икономическа и социална трансформация. Европейският климатичен за-

¹⁰ Декарбонизацията на транспортния сектор е от ключово значение за постигането на целите на ЕС в областта на климата. Правилата на ЕС имат за цел мобилността да стане по-устойчива, като същевременно се гарантира свързаност в целия ЕС. [download.htm](#) (онлайн), отворено 6.02.2026 г.

кон успешно институционализира целта за климатична неутралност и ѝ придава задължителен характер, което е ключова предпоставка за устойчивост и предвидимост на политиките.

На второ място, комбинацията от рамкови, пазарни и регулаторни инструменти – в частност Европейският климатичен закон, системата за търговия с емисии и Пакетът „Подготвени за цел 55“ – създава относително балансиран механизъм за насочване на икономическите актьори към декарбонизация. Анализът показва, че тези инструменти вече допринасят за реално намаляване на емисиите, особено в секторите, които са обхванати от строги пазарни стимули и регулаторни изисквания. В този смисъл хипотезата, че климатичните политики на ЕС са добре разработени и потенциално ефективни, може да бъде потвърдена на равнище нормативен дизайн.

В същото време изследването ясно разкрива и структурните ограничения на климатичното законодателство. Основният проблем не произтича от липса на цели или инструменти, а от тяхното неравномерно и често затруднено прилагане на национално ниво. Значителните различия между държавите членки по отношение на енергийния микс, икономическата структура и институционалният капацитет водят до асиметричен напредък, което подkopава цялостната ефективност на европейската климатична рамка.

Примерът на България показва, че за държава с висока зависимост от въглища климатичният преход представлява не само екологично, но и социално-икономическо предизвикателство. В този контекст финансовите механизми на ЕС, като Фонда за справедлив преход, имат ключово значение, но тяхната ефективност зависи от способността на националните власти да планират и реализират устойчиви реформи. Това подчертава необходимостта от по-тясна координация между европейското и националното ниво, както и от по-гъвкав и диференциран подход при прилагането на климатичните политики.

Климатичното законодателство на Европейския съюз представлява солидна и последователна основа за постигане на въглеродна неутралност до 2050 г., но неговият успех не е автоматично гарантиран. Реализирането на тази цел изисква не само поддържане на високо равнище на амбиция на европейско ниво, но и ефективно национално прилагане, институционален капацитет и социална подкрепа. Следователно бъдещето на европейския климатичен преход зависи в решаваща степен от способността на ЕС да превърне нормативната визия в практическа реалност.

Заклучение

Настоящият доклад анализира климатичното законодателство на Европейския съюз като ключов инструмент за постигане на въглеродна неутралност до 2050 г., като разглежда неговото развитие, основни цели, механизми и ефективност на прилагане. Изследването показва, че ЕС изгражда цялостна и правно обвързваща климатична рамка, която надхвърля традиционните екологични политики и се превръща в стратегически модел за икономическа и социална трансформация.

Европейският климатичен закон, системата за търговия с емисии и законодателният пакет „Подготвени за цел 55“ формират взаимно свързана система от инструменти, чрез които климатичните цели се превеждат в конкретни регулаторни и пазарни механизми. Анализът на статистически данни и институционални оценки показва, че в рамките на Съюза се наблюдава реален напредък в намаляването на емисиите, особено в енергийния сектор, което свидетелства за функционалността на нормативната рамка.

В същото време докладът подчертава, че ефективността на климатичното законодателство е силно зависима от националния контекст. Значителните различия между държавите членки по отношение на икономическо развитие, енергиен микс и институционален капацитет водят до неравномерно прилагане на европейските политики. Примерът с България ясно илюстрира, че за държави с висока зависимост от въглища климатичният преход представлява комплексно социално-икономическо предизвикателство.

В заключение може да се направи изводът, че климатичното законодателство на ЕС представлява необходима и добре структурирана основа за постигане на въглеродна неутралност до 2050 г., но успехът на този процес не е автоматично гарантиран. От 1990 г. насам ЕС постоянно намалява емисиите си на парникови газове. През 2024 г. ЕС постигна допълнителен напредък в намаляването на нетните емисии на парникови газове с 2,5 % намаление в сравнение с предходната година. Това поставя ЕС на път да постигне целта си за намаляване на емисиите до 2030 г. с 55 % в сравнение с равнищата от 1990 г., при условие че съществуващите и планираните мерки на политиката се прилагат изцяло от ЕС и държавите членки със силни инвестиционни потоци. От 1990 г. насам ЕС е намалил емисиите си на парникови газове с над 37 %, или 39 %, с изключение на международното въздухоплаване и корабоплаване, като същевременно е увеличил икономиката си със 71 %. В бъдеще трябва да се постигне намаление на емисиите със 140 милиона тона CO₂ еквивалент годишно (около 3 процентни пункта от емисиите през 1990 г.) средно от сега до 2030 г. Необходими са непрекъснати действия от страна на ЕС и неговите държави членки за постигане на бъдещите цели и изграждане на устойчивост спрямо засилващите се последици от кризата в областта на климата.

Всяка година Комисията публикува доклада на ЕС¹¹ за напредъка на действията в областта на климата: годишен доклад за напредъка към постигане на целите на ЕС за намаляване на емисиите. Докладът обхваща действителните (исторически) емисии и прогнозните бъдещи емисии за ЕС като цяло и за всяка държава - членка на ЕС. Той включва и информация за различни области на политиката в областта на климата, напредъка на

¹¹ С годишния доклад Комисията изпълнява задълженията, определени в Регламента относно управлението, включително за оценка на напредъка по отношение на целта на ЕС в областта на климата за 2030 г. Последен доклад на ЕС за напредъка на действията в областта на климата: eu-climate-action-progress-report-2025_en.htm (онлайн), отворено 10.02.2026 г.

законодателството на ЕС, финансирането на борбата с изменението на климата и адаптирането към него.

Реализирането на климатичните цели изисква съчетание между европейска регулаторна амбиция, ефективно национално прилагане и адекватна финансова подкрепа. Само при тези условия климатичният преход може да бъде устойчив, социално справедлив и икономически реализуем.

БИБЛИОГРАФИЯ

- European Commission (2016). *EU reference scenario 2016: Energy, transport and GHG emissions trends to 2050*. <https://doi.org/10.2833/91276>
- Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (2022).
- Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (2023).
- Peeters, M., & Athanasiadou, N. (2024). *Analysis of the European Parliament on EU climate governance*. European Parliament.
- Scientific Director Article (2024).
- Българска академия на науките (1990). *АЕЦ „Белене“: Изследвания и становища*. София.
- Българска телеграфна агенция (2024). *Икономически аспекти на климатичната и енергийната политика на ЕС*. <https://www.bta.bg/bg/news/economy/bg/718486>
- Европейска агенция за околна среда (2023). *Тенденции и прогнози в Европа: Проследяване на напредъка към климатичните цели на ЕС*.
- Европейска комисия (2019). *Европейският зелен пакт*. Служба за публикации на Европейския съюз.
- Европейска комисия (2021). *Пакет „Fit for 55“: Постигане на целта на ЕС за климата до 2030 г. по пътя към климатична неутралност*. Служба за публикации на Европейския съюз.
- Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз (2021). *Регламент (ЕС) 2021/1119 за установяване на рамка за постигане на климатична неутралност (Европейски климатичен закон)*.
- Евростат (2023). *Емисии на парникови газове по сектори*.
- Закон за чистотата на атмосферния въздух (1996). *Държавен вестник*, бр. 45 от 28.05.1996 г. (с посл. изм.).
- Меморандум на XIII Национална конференция на българските енергийни агенции и центрове (2018). София.
- Министерство на енергетиката, Министерство на околната среда и водите (2020). *Интегриран план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021-2030 г.* https://www.me.government.bg/files/useruploads/files/national_energy_and_climate_plan_bulgaria_clear_22.02.20.pdf
- Министерство на икономиката (2012). *Проект на Национална програма за ускорена газификация на Република България до 2020 г.*
- Министерство на околната среда и водите (2012). *Трети национален план за действие по изменение на климата за периода 2013-2020 г.* София.
- Рамкова конвенция на ООН по изменение на климата (2015). *Парижко споразумение*.
- Цветанов, П. (2018). *Предизвикателства и проблеми на енергийната сигурност на България*. София.
- Цветанов, П., & Хаджийска, К. (2018). *Енергийната политика на ЕС и политиката на България*. София.
- Цветанов, П., и колектив (1995). *Количествени енергийни сценарии за България*. София.
- Цветанов, П., Стоилов, Г., Аджарова, Л., Манойлова, Т., & Босев, Г. (2009). *Електроенергетика на България: Развитие и обществена цена*. София.

СРАВНЕНИЕ НА ЗЕЛЕНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И НА КИТАЙ

Моника Кабаиванова

Абстракт

Грижата за околната среда на световно равнище дълго време е била поставяна на заден план за сметка на по-бързото икономическо развитие. В последните десетилетия обаче последиците от екологичното пренебрегване се превръщат в почти необратими. Това налага съчетаването на икономическия растеж с устойчиво управление на природните ресурси и опазване на околната среда да се превърне в приоритет за държавите. Тази необходимост води до наличието на зелени политики навсякъде по света. В този контекст, те постепенно се превръщат в ключов елемент от националните стратегии и оказват влияние върху почти всички икономически сектори, както и са основна тема на дебат в международните отношения.

Интегрирането на зелени политики в националните икономически стратегии и секторните политики представлява сериозно предизвикателство за много страни, докато за други се превръща в двигател за ускорено развитие, въпреки че крайната цел (устойчивост) остава една и съща. Това поражда въпроса защо зелените политики оказват различно влияние върху икономиката на Европейския съюз (ЕС) и на Китай.

Въз основа на сравнителен анализ докладът се опитва да докаже как Европейският съюз с по-строгите си екологични регулации често среща предизвикателства пред икономическия растеж, докато Китай успява да интегрира зелени политики по начин, който подпомага икономическото му развитие.

Настоящият доклад има за цел да изследва различията в зелените стратегии на ЕС и Китай, както и подходите към тяхното прилагане към настоящ момент. Чрез анализа се цели да бъде обяснено кои са тези различия и как те водят до различни икономически ефекти през последните години. В заключение докладът очертава какво те могат да заимстват една от друга като добри практики

Докладът ще представи зелените политики на Европейския съюз и Китай; ще сравни влиянието на зелените политики върху икономиката на Европейския съюз и на Китай като вземе предвид и факторите на различие; ще формулира обяснение защо зелените политики имат различен ефект в двата случая; ще предложи възможни елементи за заимстване или сътрудничество между ЕС и Китай с оглед постигане на по-устойчив и балансиран модел на развитие.

Ключови думи: Зелени политики, Европейски съюз, Китай, икономическо развитие, устойчиво развитие

Въведение

През 2024 г. светът е произвел около 40% от енергията си от възобновяеми източници¹, което показва ясна тенденция за цялостното екологично движение, което трябва да се бори с практически мерки срещу климатичните промени. Китай ясно е заявил, че иска да бъде лидер в това отношение.

Китайската народна република има силна визия за грижата за околната среда и много политики, които се придържат към нея. Основната движеща сила е „Мисълта на Си Дзинпин за екологичната цивилизация“ (Xi Jinping Thought on Ecological Civilization)² от 2017 г., част от „Мисълта на Си Дзинпин за социализма с китайски специфики за нова ера“ (Xi Jinping Thought of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era), която грастично променя начина на развитие и постигане на напредък в Китай, където лидерът на страната е най-влиятелната фигура. „Лице“ на плана са политики за опазване на околната среда с цел запазване на екологичното разнообразие, възстановяване на горите, намаляване на вредните вещества във въздуха и др., които измерват резултатите, но причина Китай да бъде част от този анализ е, че се поставя като лидер в успешния преход към един зелен свят. В китайската стратегия се крие икономическият профил на зелените политики, които са двигателят на истинските позитивните промени, които вместо да затрудняват населението, му помагат да става все по-икономически независимо.

Другият основен играч е Европейският съюз, който има не по-малко богат набор от зелени политики, и то със сходни основни цели: намаляване на вредните емисии, спиране на климатичните промени, силна зелена и независима икономика и др. Основната политика, която движи зеления преход от европейска страна, е Европейският зелен пакт³ (Зелената сделка) от 2019 г. – стратегически документ, създаден, за да направи ЕС конкурентоспособен, докато се грижи за климатичните промени, които настъпват в целия континент по дизайн, който индиректно влияе и на останалата част от света, който да стане част действието, на което ЕС да бъде водач.

Въпреки че цялостните цели на подобни зелени политики са еднакви, се забелязва видима разлика в прилагането и резултатите им. Европейският съюз демонстрира тенденция на спад и частично отстъпление от целите на Зелената сделка, докато Китай предприема по-решителен курс и повишава своя БВП непряко чрез инвестиции и политики, свързани със зелената трансформация.

Кои са зелените политики на ЕС:

Основна движеща сила за зеленото бъдеще на Европейския съюз е Европейският зелен пакт от 2019 г., още известен като Зелената сделка, установен

¹ Graham, E. and Fulghum, N. (2025) *Global Electricity Review 2025*. London: Ember. Достъпен от: <https://ember-energy.org/app/uploads/2025/04/Report-Global-Electricity-Review-2025.pdf> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

² Renminwang (2025) *Xi Jinping shengtai wenming sixiang*. Достъпен от: <https://www.12371.cn/2025/02/06/ART11738807740626433.shtml> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

³ Съвет на Европейския съюз (без дата) *Европейски зелен пакт*. Достъпен от: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/european-green-deal/> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

като инициатива за първия в света континент (Европа) с климатична неутралност. По думи на Европейската комисия (ЕК) чрез подобен план за по-зелена Европа ЕС ще развие модерна, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика.⁴ Целите на ЕС далеч не са по-малко амбициозни от тези на китайската държава, след като до 2030 г. ЕС се ангажира да намали нетните емисии на парникови газове с поне 55% спрямо 1990 г. Основни инструменти са разширяването на системата за търговия с емисии (ETS), по-строги стандарти за автомобилите, задължителни цели за възобновяема енергия и енергийна ефективност, както и Механизмът за въглеродна корекция на границата (СВАМ) за въглеродно-интензивен внос. До 2035 г. ЕС въвежда поетапна забрана за продажба на нови автомобили с ДВГ и планира да въведе използването на автомобили с нулеви емисии. Паралелно се инвестира в зарядна инфраструктура, железопътен транспорт и дигитализация на мобилността. До 2040 г. се планира междинна цел за допълнително намаляване на емисиите, съгласувана с пътя към климатична неутралност и задълбочаване на реформите в индустрията, енергетиката и строителния сектор (вълната за енергийна реновация на сградите). До 2050 г. ЕС цели да постигне климатична неутралност с дълбока декарбонизация във всички ключови отрасли, преминаване към кръгова икономика, възстановяване на екосистемите (Стратегия за биоразнообразието 2030) и устойчив модел на производство и потребление чрез инициативи като „от фермата до трапезата“ (farm to table). Естественото продължение на Зелената сделка, което предоставя пътека за постигане на целите на амбициозния зелен план е „Устойчива и интелигентна мобилност“ (Sustainable and Smart Mobility Strategy), тя изгражда политиките, които контролират резултатите.

Транспортна политика

Механизмът за свързване на Европа (МСЕ) е част от инструментите за изпълнение на целите на зеления пакт, като обхваща три области: енергетика, транспорт и цифрови технологии. МСЕ финансира зелените политики в сферата на транспорта, като се фокусира основно над инфраструктурата. Политиката, която не само цели създаване на по-зелена алтернатива за транспорт, използвана от хората, но и свързаност на целия континент, е Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T). Тя е структурирана спрямо конкретни цели, които трябва да се постигнат и има три слоя: основна мрежа от най-важните връзки между най-големите градове на континента, създадена до 2030 г., разширена основна мрежа от по-малко мащабни градове до 2040 г. и широкообхватна мрежа до 2050 г.⁵

TEN-T гарантира устойчивостта и намаляването на емисиите от транспорт чрез изискване за създаване на планове за устойчива градска мобилност (SUMP) в градовете по мрежата, което насърчава ниско/нулевоемисионен транспорт, изисква връзка на големи летища с железопътен транспорт,

⁴ European Commission (n.d.) *European Green Deal*. Достъпен от: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (Прегледан: **20 февруари 2026**).

⁵ European Commission (2024) 'EU invests €7 billion in sustainable, safe and smart transport infrastructure', Достъпен от: https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/eu-invests-record-eu7-billion-sustainable-safe-and-smart-transport-infrastructure-2024-07-17_en (Прегледан: **20 февруари 2026**).

което прави влака по-привлекателен от къси полети и разширяване на терминали и коридори, което подпомага прехвърлянето на товари от камиони към по-чисти варианти като влакове и кораби.⁶

Транспортната политика и зелените цели са засегнати погребно в пътеката „Устойчива и интелигентна мобилност“ за транспортно развитие в зелена посока: Европейската стратегия предвижда поетапна декарбонизация на транспорта, започваща с 30 милиона екологични автомобили и климатично неутрални градове до 2030 г. Основен приоритет е железопътната инфраструктура, чийто капацитет и скорост трябва да се утроят до 2050 г. Крайната цел е пълна климатична неутралност на всички сухопътни, морски и въздушни превози в рамките на единна високотехнологична мрежа.

ЕС достига тези цели не чрез една мярка, а чрез комбинация: регулации и стандарти, при които СО-лимитите за нови автомобили задължават производителите да намаляват средните емисии на целия си автопарк, иначе плащат значителни санкции, а Euro 7 (екологичен стандарт в европейската автомобилна промишленост) разширява контрола върху замърсяването, така че новите ДВГ постепенно стават икономически неизгодни и се очаква да изчезнат от производство до 2040 г. Градовете въвеждат задължителни планове за устойчива мобилност. Това се подсилва от пазарни сигнали: разширяване на търговията с емисии (ETS) към авиация/морски транспорт и евентуално пътища, ревизия на енергийните данъци за премахване на облекчения за изкопаеми горива, интелигентно пътно таксуване и условия по държавните помощи, които насочват средствата към по-чисти алтернативи. Успоредно с това инфраструктура и инвестиции чрез Механизма за свързване на Европа (CEF), NextGenerationEU, кохезионни фондове и ЕИБ финансират зарядни станции и водородни хъбове, модернизират железници, пристанища и летища и внедряват „умни“ системи за управление на трафика с изкуствен интелект. Силен местен и социален фокус също имат климатично неутрални градове, които ще се осъществят чрез планове за устойчива градска мобилност (SUMP). SUMP задължава градовете да поставят измерими цели (емисии, безопасност, достъпност), да правят обществени консултации и да координират транспорта с жилищната и пространствената политика, за да няма „заклучване“ в автомобилна зависимост, което в социален аспект ще подготви обществото за зелен преход.

Зелена инфраструктура

Зелената инфраструктура в Европейския съюз на градско ниво се развива основно през идеите за кръгова икономика и подход „нулев отпадък“ (zero waste), вместо през една централизирана национална програма, както е при китайската инициатива „Градове без отпадъци“.

Основният инструмент са директивите за отпадъците, които задължават държавите членки и общините да изградят системи за разделно събиране и оползотворяване. До 2030 г. ЕС изисква значително намаляване на депони-

⁶ European Commission (n.d.) 'Trans-European Transport Network (TEN-T)'. Достъпен от: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_en (Прегледан: 20 февруари 2026).

рането, високи нива на рециклиране на битовите отпадъци и задължително разделно събиране на хартия, пластмаса, стъкло, метали, биоотпадъци и текстил, което ще се случи чрез директива, която кара градовете да инвестират в контейнери за разделно събиране, компостиращи инсталации, инсталации за преработка на биоотпадъци и модерни системи за събиране и проследяване на отпадъци. Паралелно се въвеждат схеми за „разширена отговорност на производителя“, чрез които производителите финансират събирането и рециклирането на опаковки, електронни отпадъци и други продукти, така се прехвърля част от тежестта от общините към бизнеса.

На градско ниво много европейски градове приемат собствени стратегии за кръгова икономика и „нулев отпадък“, които надграждат и конкретизират европейската рамка. Тези стратегии включват изграждане на центрове за повторна употреба и ремонт, създаване на мрежи от ремонтни пунктове (repair cafés и обществени работилници), въвеждане на депозитни системи за бутилки и кенове, насърчаване на насипните магазини (bulk stores), както и ограничаване на еднократните пластмаси. Значителна част от тези инициативи се реализират с подкрепата на проектни възможности и финансови инструменти по различни програми, финансирани от ЕС. Вместо само да събират отпадъка, градовете се опитват да го предотвратяват, като насърчават повторна употреба, споделени услуги и по-дълъг живот на продуктите чрез обмен на знания. Този модел е по-бавен и по-фрагментиран, но е по-дълбоко свързан с промяна в поведението и местната икономика, които са фундаментални за европейския модел – необходима е коренна промяна в съвременните модели на потребление и колективния манталитет на обществото, за да се осъществи реален преход към кръгова икономика.⁷

Европейската зелена инфраструктура в градовете се подкрепя и от специални мисии и програми на ЕС. „Мисия на ЕС: Неутрални по отношение на климата и интелигентни градове“ (EU Mission: 100 climate-neutral and smart cities by 2030) подпомага 100 избрани европейски града да станат климатично неутрални, включително чрез кръгови решения в управлението на отпадъците, строителството и мобилността. Финансирането идва чрез програми като Horizon Europe, LIFE, кохезионните фондове и Механизма за свързване на Европа, които подкрепят пилотни проекти за „кръгови квартали“, зелени публични пространства, системи за събиране и оползотворяване на дъждовни води, „сини-зелени“ коридори и компостни/рециклиращи инсталации. Вместо един централен мегапроект, ЕС работи с множество градове, които тестват различни модели и обменят практики помежду си.

Намаляване на въглеродните емисии

Политиките на Европейския съюз за намаляване на въглеродните емисии са сред най-строгите в света и представляват ядрото на Европейския зелен пакт. Основният инструмент е Схемата за търговия с емисии на ЕС (ETS), която обхваща енергетиката, голяма част от индустрията и авиацията в

⁷ Saari, U.A., Damberg, S., Frömbling, L. and Ringle, C.M. (2021) 'Sustainable consumption behavior of Europeans: The influence of environmental knowledge and risk perception on environmental concern and behavioral intention', *Ecological Economics*, 189, 107155 Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107155> (Прегледан: 20 февруари 2026).

рамките на ЕИП. Тя работи като „система за ограничаване и търговия с емисии“ (cap-and-trade) и по този начин се определя общ таван на емисиите и се разпределят или продават квоти, които предприятията могат да търгуват помежду си. С всяка следваща година таванът намалява, което автоматично ограничава общите емисии и повишава цената на замърсяването. Успоредно с това ЕС разширява ETS към морския транспорт и подготвя отделна система ETS2 за сградите и автомобилния транспорт, което ще увеличи обхвата на въглеродното ценообразуване и ще засегне в много по-голяма степен домакинствата и малкия бизнес.

Към тази система се добавя и Регламент за разпределяне на усилията (Effort Sharing Regulation), който задава национални цели за намаляване на емисиите в секторите извън ETS като транспорт, строителство, отоплящи, гребна индустрия и земеделие. Страните членки са задължени да намаляват емисиите си в тези области с определен процент до 2030 г., като неспазването на пътеката може да доведе до корективни механизми и финансови последици.

Системата се допълва от секторни политики като стандарти за въглероден диоксид при новите автомобили, изисквания за енергийна ефективност на сградите, цели за възобновяема енергия и Механизма за въглеродна корекция на границата (СВАМ), който облага вносните стоки с високи въглеродни емисии. СВАМ порожи напрежение между КНР и ЕС, след като Китай се налага като един от основните вносителите в Съюза. Тази политика бива приета от Пекин като инструмент за „зелен протекционизъм“ вместо като общ начин за намаляване на емисиите и създава предпоставка за търговското напрежение.⁸

Всички тези инструменти водят до реално намаляване на емисиите и ЕС вече е свалил парниковите си газове с над една трета спрямо 1990 г., макар и в някои случаи да се отразява зле на икономиката. Повишената цена на въглерода и по-строгите стандарти увеличават производствените разходи, особено за енергоемките сектори и малките предприятия, което влияе върху конкурентоспособността и растежа, след като стимулиращите политики не са достатъчно активни, за да компенсират загубите. Така, за разлика от китайския модел, в който намаляването на емисиите върви заедно с мащабни стимули и промишлено развитие, европейският подход поставя по-голям акцент върху задължителните ограничения и контрол.

Кои са зелените политики на Китай:

Под ръководството на Си Дзинпин Китай набляга повече на грижата за околната среда и екологията, като приема цяла нова философия за устойчивото развитие на страната.

⁸ Sevchuk, S. (2026), „Китай срещу Европейски съюз: въглеродният данък като начало на търговска война“, Pogled.info. Достъпен от: https://pogled.info/svetoven/kitai-sreshtu-evropeiski-sayuz-vaglerodniyat-danak-kato-nachalo-na-targovska-voina.188713?fbclid=IwY2xjawQFmkJleHRUA2FlbQlXMAbZcnRjBmFwcF9pZBAyMjIwMzIxNzg4MjAwODkyAAEelcK_m5Id7AESLzXND0Gn9J73RdVzGnChmsEJWDf0C_56QDm1K9-g_SX5Krg_aem_-a2AbF39T3gawqHnIHtA (Прегледан: 20 февруари 2026).

Втората глава от „Мисълта на Си Дзинпин за екологичната цивилизация“ представя рамка, в която са описани 8 принципа за практическо прилагане на стратегията, които могат да се обобщят чрез определението за екологична цивилизация: „екологичната цивилизация е концепция, която набляга на хармонията между хората и природата, като се фокусира върху устойчивото развитие и грижата за околната среда“.

Същинското практическо прилагане на политиките е най-дълбоко заложено в инициативата „Красив Китай“ от 2012 г., която непрестанно бива развивана и адаптирана от китайското правителство. „Красив Китай“ превежда философията в конкретна национална цел като най-актуалните промени в целите на инициативата са следните, те са актуални от януари 2024 г.

До 2027 г. Китай се ангажира да намалява постоянно ключовите замърсители. Основен приоритет е запазването на националната „екологична защитна червена линия“ – зони с критично важни екологични функции, които подлежат на строго опазване на ниво над 3,15 млн. кв. км. До 2030 г. страната планира да достигне пик на въглеродните емисии и да изгради основата за въглеродна неутралност до 2060 г. Цел за 2030-а също е 45% дял на нови енергийни превозни средства сред всички нови автомобили, постепенно извеждане от употреба на старите дизелови локомотиви и устойчиво нарастване на транспорта на стоки по вода – транспортна политика. До 2035 г. се очаква около 25% дял на железопътния товарен транспорт (към 2025-а е 14%), световно ниво в ефективното използване на енергия и вода, цялостно покритие на инициативите за „градове без отпадъци“, увеличение на горското покритие до 26% и подобряване опазването на почвите и водите до 75%, за да се подкрепи устойчивото функциониране на екосистемите. И накрая: до 2050 г. Китай планира пълна трансформация към „екологична цивилизация“ с изцяло зелено развитие и начин на живот, дълбока декарбонизация в ключови сектори и създаване на здравословна и привлекателна природна среда, която да въплъти визията за „Красив Китай“.⁹

Извън тази основна изпълнителна рамка съществува набор от държавни политики на Китайската народна република (КНР), които имат пряко икономическо отражение и позволяват сравнимост между модела на Китай и този на Европейския съюз за едни и същи политики с еднакви цели, но с различен начин на изпълнение. Разгледаните приоритети в случая **са опазване на биоразнообразието**, намаляване на **въглеродните емисии**, по-зелена **транспортна политика**, **зелена инфраструктура**, **озеленяване** и промотиране на **природосъобразен начин на живот**. Някои от тях действат по-ефективно за развитието на икономиката в страната. Анализ от 2024 г. показва, че секторът на чиста енергия в Китай вече допринася за около 10% от националния БВП, като най-голям икономически принос има производството в сектора на транспорта, а след него са енергетиката и зелената инфраструктура.¹⁰

⁹ Xi Jinping (2012) 'Full text of report to the 18th CPC National Congress'. *People's Daily*. Достъпен от: <https://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1112/c351073-19544862.html> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

¹⁰ International Energy Agency (n.d.) 'Renewable Energy Law of the People's Republic of China'. Достъпен от: <https://www.iea.org/policies/3080-renewable-energy-law-of-the-peoples-republic-of-china> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

Ясно се забелязва тенденцията на Китай да адресира посочените от „екологична цивилизация“ цели чрез пряко икономическо действие като инвестиции: „зелени“ финансови политики (Green finance).¹¹

Тази стратегия се потвърждава от повишаването на зелената обща факторна производителност (GTFP) – показател, който измерва доколко икономиката създава стойност (като БВП), като същевременно намалява замърсяването и използва по-ефективно труд, капитал и енергия. Когато GTFP нараства, това означава, че индустрията произвежда повече икономически резултат с по-малко екологични щети.¹²

Ще разгледаме 3 сфери от гореспоменатите приоритети, които са общи и за Китай, и за ЕС, за да осъществим сравнителния анализ: това са транспортната политика, намаляването на въглеродните емисии и зелената инфраструктура. Те частично се припокриват.

Транспортна политика

Китай е глобален лидер по продажби на нови енергийни превозни средства (NEV) и продължава да стимулира тяхното навлизане чрез политики за замяна на стари автомобили с нови зелени превозни средства, което е част от целта за намаляване на парниковите газове в страната и градовете. През 2026 г. държавата разширява субсидиите, включително за изхвърляне на стари коли и покупка на NEV (12% субсидия до 20 000 юана, или около 2500 евро) като част от потребителска схема за обновяване на стари стоки, което стимулира средностатистическия потребител да използва по-зелен транспорт. Приложено е и частично облекчаване от данъци за притежателите на NEV. Инициативата е част от „План за индустриално развитие на Китай за нови енергийни превозни средства 2021 - 2035 г.“ (New Energy Vehicle Industry Development Plan (2021-2035)), който влиза в сила и в петилетките, но планира систематично развитие, като се очаква субсидиите и данъчните облекчения постепенно да започнат да намаляват и изчезнат до 2027 г. и да бъдат заменени с политика за изграждане на инфраструктура за подобни автомобили, което се очаква да стимулира потенциалните купувачи и в същото време да възвърне принципа за конкурентоспособност в сектора, едновременно с това работейки за по-силна китайска икономика.

В големите градове Китай развива модел на „електрически + интелигентен“ обществен транспорт, като интегрира електробуси, метро и цифрови системи за управление на трафика, което улеснява хората в избора на зелен транспорт и ги стимулира да го използват - спестява емисии.¹³ Паралелно

¹¹ Li, J., Zeeshan, M., Rehman, A. and Uktamov, K. (2024) 'A green revolution in the making: Integrating environmental performance and green finance for China's sustainable development', *Frontiers in Environmental Science*, 12, 1388314. Достъпен от: <https://doi.org/10.3389/fenvs.2024.1388314> (Прегледан: 20 февруари 2026).

¹² Zhang, X., Hou, Y. and Geng, K. (2024) 'Environmental regulation, green technology innovation, and industrial green transformation: Empirical evidence from a developing economy', *Sustainability*, 16(16), 6833. Достъпен от: <https://doi.org/10.3390/su16166833> (Прегледан: 20 февруари 2026).

¹³ UN ESCAP (2024) 'Ecological civilization and green development in China'. Достъпен от: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/May24-25_Session%207-China-GuoJie.pdf (Прегледан: 20 февруари 2026).

се прилагат и други нефинансови стимули – специални паркоместа, зелени регистрационни канали, възможност за използване на автобусни ленти и преференциални тарифи за зареждане в часовете с ниско потребление на енергия, което насочва гражданите към устойчиви транспортни решения и подкрепя по-широката визия за „транспорт, ориентиран към хората“, заложена в китайската политика.

Железопътният транспорт е част от концепцията „Транзитен метрополис“ (Transit Metropolis)¹⁴, с която се цели градовете да се изграждат около обществен транспорт, който да стане по-бърз и удобен от колата. Тази инициатива финансира железопътния транспорт пряко, за да се електрифицира.

Намаляване на въглеродните емисии

Енергетика също е водещ сектор, и то неслучайно, а защото въглеродните емисии са едни от най-големите световни притеснения, свързани с климата, а над 75% от тях са генерирани от енергийния сектор.¹⁵ В тази област е имплементиран Законът за възобновяемата енергия – национална рамка, която поставя основите за превръщането на възобновяемите енергийни източници във водещ компонент от енергийната система на КНР. Този закон обхваща всички съвременни форми на възобновяема енергия от висока ефективност, защото са определени като предпочитана стратегическа област за развитие на енергетиката. Ползите за гражданите от този закон са, че той гарантира предимства като задължително свързване с мрежата на осъществили се проекти в сектора или гарантиране на изкупни цени. Научноизследователската и развойна дейност, както и индустриалното развитие в тази сфера са посочени като приоритетни за високотехнологичното развитие и националната програма за иновации.¹⁶

„Зелени финанси“ се отделят за енергийния сектор и директно възобновяема енергия. Държавата и банките правят тези пари по-евтини и полесни за получаване, за да насърчат бизнеса да инвестира в чисти технологии. Китай развива система за зелено финансиране, която насърчава частния капитал да инвестира в проекти за чисти технологии чрез тях. Китай има правителствени насочващи фондове (Guidance Funds) – публично-частни инвестиционни фондове, които целенасочено подкрепят ключови индустрии, включително чисти технологии и производство на възобновяеми технологии като например фотоволтаични панели.¹⁷

¹⁴ Ding, P., Feng, S. and Pojani, D. (2025) 'Nationwide diffusion of China's Transit Metropolis Pilot Program', *Utilities Policy*, 95, 101958. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.jup.2025.101958> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

¹⁵ Reuters (2025) 'China says greenhouse gas emissions hit 13 billion tons in 2021', 10 January. Достъпен от: <https://www.reuters.com/business/environment/china-says-greenhouse-gas-emissions-hit-13-billion-tons-2021-2025-01-10/> (Прегледан: **20 февруари 2026**)

¹⁶ International Energy Agency (n.d.) 'Renewable Energy Law of the People's Republic of China'. Достъпен от: <https://www.iea.org/policies/3080-renewable-energy-law-of-the-peoples-republic-of-china> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

¹⁷ China Briefing (2024) 'China's green finance market: Policies, incentives, and investment opportunities'. Достъпен от: <https://www.china-briefing.com/doing-business-guide/china/sector-insights/china-s-green-finance-market-policies-incentives-investment-opportunities> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

Политиката „две нови“ (两新 или two new) в същата сфера позволява по-лесна или по-евтина замяна на старо оборудване с ново. За периода преди 2024 и 2025 г. гарантирани изкупни тарифи (feed-in tariffs) за соларни, вятърни и други проекти, които гарантират по-висока цена за произведената „зелена“ енергия през определен период са били ключови за първоначално развитие на индустрията.¹⁸

Чрез подпомагането от държавата на частния сектор да навлезе в производството на технологии за възобновяема енергия Китай успява да работи едновременно за икономика и климатична неутралност до 2060 г.

Зелена инфраструктура

Китай въвежда инициатива за минимизиране на отпадъците от градовете „Градове без отпадъци“ през 2018 г. като интегриран модел на управление на градовете. Моделът е разделен на 3 направления, които включват управление на отпадъците с принципа на кръговата икономика – чисто производство, съобразен продуктов дизайн, по-добра инфраструктура за изхвърляне или рециклиране, секторни стратегии, като има отделна стратегия, специфична за всеки от най-замърсяващите сектори, и третото направление е укрепване на капацитета за управление чрез четири стълба: политически системи (законо, стандарти и стимули), технологични иновации (рециклиране и контрол на замърсяването), пазарни механизми (пазари за рециклирани материали) и регулаторен надзор (мониторинг и прилагане).

Тази инициатива по-късно се превръща в официална политика след пилотно провеждане в повече от 11 града, двигател на която е бил проект, базиран на финансиране от над 15 млрд. евро. Той обхваща пет направления: политически реформи (15,4%), технологични иновации (7,7%), пазарни механизми (8,1%), регулаторен надзор (22,0%) и инженерна инфраструктура (46,7%), допълнени от програми за обществено образование и ангажиране на заинтересованите страни.¹⁹

Разпределението на проектите показва, че китайската програма за „градове без отпадъци“ е изградена като прагматичен, поетапен модел, в който приоритет първоначално получават инженерната инфраструктура и контролът върху риска. Най-големият дял на инвестициите (46,7%) е насочен към инфраструктура или продуктов дизайн: Китай насърчава предприятията в страната да достигнат по-природосъобразен „цикъл на живот“ на продуктите, като работят над самия им дизайн – от материалите през процеса на изработване, пакетиране и транспортиране до изхвърлянето на продукта; а значителен ресурс е отделен и за регулаторен надзор (22%), което подчертава стремежа първо да се осигури реална оперативна способност – контрол на депонирането, проследимост и предотвратяване на не-

¹⁸ Lin, B. and Xie, Y. (2024) 'How feed-in-tariff subsidies affect renewable energy investments in China? New evidence from firm-level data', *Energy*, 294, 130853. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.energy.2024.130853>. (Прегледан: 20 февруари 2026).

¹⁹ Li, Y., Shan, G., Hao, S., Li, J. and Li, J. (2025a) 'Systemic governance and circular economy synergies: A multidimensional analysis of China's „Zero-waste Cities“ initiative', *Circular Economy*, 4(3), 100153. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.cec.2025.100153> (Прегледан: 20 февруари 2026).

законни практики.²⁰ Проектите са приложени поетапно, за да се стабилизира първо базовите екологични рискове, а след това да се засили рециклирането, пазарните стимули и технологичните иновации, насочени към по-висока ефективност и намаляване на отпадъците по веригата. Тази инициатива се интегрира в петгодишните планове на Китай, като централната политика инструктира местните власти да мобилизират различни финансови ресурси, да координират средства за изграждане и модернизиране на инфраструктура за управление на отпадъците и да насърчават финансовите институции да предоставят заеми и други форми на подкрепа за инициативи, насочени към намаляване и оползотворяване на отпадъци. Паралелно с това пилотната програма въвежда механизъм за оценка, признание и развитие на капацитет, който допълнително действа като стимул.

Сравнителен анализ между прилагането на политики в Китай и в ЕС:

От разгледаните досега политики виждаме, че целите на КНР и на ЕС са сходни, но се наблюдават различия в конкретния начин на изпълнение на тези цели. За да се разбере точно защо има подобни различия, трябва да разгледаме и начина на управление и прилагане на закони и инициативи като цяло.

В петгодишния план за периода 2026-2030 година Китай поставя силен акцент върху прилагането на зелени политики чрез ясни цели и конкретни стъпки. Те използват плана, за да разширят възобновяемите енергийни мощности, да насърчат повече електрически превозни средства и да развият инфраструктура, която да подкрепя тези цели. Държавата, развиваща се чрез планова икономика, има предимство в прилагането на политики заради силно централизираната власт, която определя приоритетите и едновременно с това насочват бюджет, субсидии, индустриална подкрепа и регулации. Политиките често са „пакетни“ с финансиране, стандарти и институционални механизми, защото държава с толкова власт може лесно да взема решения, които да наложи на по-долните нива.

Европейският съюз, от друга страна, не е държава, а съюз от 27 отделни автономни държави, които имат свобода да вземат решения самостоятелно в по-голямата част от областите. Европейският съюз има 3 вида компетенции и областта на защита на околната среда попада в споделените такива, което означава, че и Съюзът, и държавите членки имат право да приемат законодателни и правно обвързващи актове в тази област, което прави координацията на политиките по-трудна отколкото на изключителните компетенции. Политиките се предлагат от Комисията, приемат се от парламента и се прилагат от държавите членки, което допълнително забавя процеса.

При силно йерархичните системи съществува риск от разминаване между реалност и статистика, тъй като високите предварително заложили цели

²⁰ Li, Y., Shan, G., Hao, S., Li, J. and Li, J. (2025a) 'Systemic governance and circular economy synergies: A multidimensional analysis of China's „Zero-waste Cities“ initiative', *Circular Economy*, 4(3), 100153. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.cec.2025.100153> (Прегледан: 20 февруари 2026).

задължително трябва да се изпълнят от всеки район. Това би могло да води до информационно изкривяване и непрозрачност.²¹

При ЕС е обратното – гългия формален процес, изпълнен с бюрокрация, забавя цикъла на създаване и прилагане на политики, но гарантира качеството на самата политика. Понеже политиките на ЕС са резултат от гълги преговори между 27 правителства и пряко избрания Парламент, те са разяснени между всички играчи и не могат да се променят лесно. Принципът на субсидиарност при прилагането на политиките също гарантира качеството на изпълнението, тъй като позволява имплементиране на законодателството чрез подход „от долу нагоре“, като противовес на изцяло централизирания модел „от горе надолу“, характерен за Китай.

Ако оставим правните модели и държавни устройства настрана, можем да разгледаме само начина на имплементиране на политиките.

Китай прилага модела „1 + N“, който представлява строго йерархична система на управление. „1“ задава основния стратегически дизайн и път от централната власт, докато „N“ представляват детайлни планове за действие по сектори и провинции.

ЕС работи по подобен начин с държавите членки (ДЧ), които приемат директиви спрямо даден план, приет на наднационално ниво.

Същинската разлика в прилагането се изразява в стратегическия подход към целта. Политиката на ЕС за зеления преход е основно базирана на регулации, като се стреми да коригира пазарни провали чрез правила и таксуване.²² Подходът на Китай предимно е стимулиране на това, което се търси или държавата иска да се търси чрез мащабни инвестиции. И двете страни преследват декарбонизация, но го правят чрез съвсем различни модели на управление.

Регулаторни политики – задължителни стандарти, цели, забрани, докладване, правила за съответствие, висока „административна тежест“.

Стимулиращи политики – субсидии, данъчни облекчения, евтин кредит, публични инвестиции, държавно планиране за развитие на нови индустрии.

И ЕС, и КНР развиват и двата типа политики, но регулаторните обхващат по-голяма част в европейското законодателство за климата, природата и екологията. В специализираната литература ЕС последователно се описва като система на околна среда, която е „главно регулаторна по своята природа“. Развитието на политиките става чрез директиви, стандарти, задължителни цели и правила за съответствие, докато използването на данъчни стимули и широкомащабни субсидии е силно ограничено. Това е заради липсата на ясна правна основа за фискални мерки, която е забавила развитието на по-стимулиращи инструменти. Опитите за доброволни

²¹ Wallace, J.L. (2016) 'Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China', *British Journal of Political Science*, 46(1), pp. 11-29. doi:10.1017/S0007123414000106. (Прегледан: 20 февруари 2026).

²² Jordan, A. and Gravey, V. (2021) *Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes*. 4th ed. London: Routledge. doi: <https://doi.org/10.4324/9780429402333> (Прегледан: 20 февруари 2026).

споразумения също са редки и с ограничен ефект. Затова авторите заключават, че ЕС „все още функционира предимно като регулаторно тяло“, което означава, че зеленият преход се движи основно чрез изисквания и контрол, а не чрез икономически стимули и индустриална подкрепа.²³

Проектната дейност в ЕС е силно развита и финансира редица програми като „Хоризонт“ или „Еразъм +“ и различните структурни фондове, които поддържат голям брой зелени инициативи в най-различни области от живота. Тези програми не засягат гръбнака на икономиката, а работят на местно ниво, където често няма достатъчно влияние. В това отношение ЕС се справя по-добре от Китай. Програмите, които осигуряват финансиране, го правят фрагментирано: Фондът за иновации (Innovation Fund), „Хоризонт Европа“ и Фондът за справедлив преход подкрепят експерименти и демонстрации, вместо дълбока трансформация на цели отрасли и това значително помага за прокарването на мислите за околната среда и устойчивост във всекидневния живот.

Днес се наблюдава засилен натиск за „опростяване“, дерегулация и намаляване на изискванията към бизнеса в ЕС чрез ревизии на ограничения, свързани с екологията, които са трудни за спазване или изпълнение. Тази тенденция пряко се свързва с конкурентоспособността на Съюза, която той се старее да постигне.

В Китай политиките на местно ниво се прокарват още по-трудно, частично заради съществуващите нагласи на китайските граждани. Основни и проблемни за прилагане на зелените политики, особено конкретно за градовете, са мечтата за утопичния модерен град, културата на потребление за по-удобен живот и космополитният голям град. Но това е второстепенна пречка и основните проблеми в китайския модел не се крият там и затова се отделя повече внимание на финансирането вместо на индиректното влияние върху населението.²⁴

Китай прилага предимно стимулираща, индустриално ориентирана политика, която използва държавни субсидии, евтин кредит, целенасочени инвестиции и дългосрочно стратегическо планиране. Страната цели създаване на цели нови индустрии, с които да може да се справи самостоятелно с прехода като електромобили, батерии, соларни панели, водород, мрежова инфраструктура и т.н. Чрез захранването на двигател на икономическия растеж и износа държавата успява да изработи иновации, с които да компенсира огромния си въглероден отпечатък.²⁵

Държавата поема голяма част от риска, осигурява предсказуемост на инвеститорите и стимулира бързо мащабиране на производството. В резултат

²³ Avril, L. (2025) 'The EU post-regulatory state and its deregulation agenda', *European Law Open*, 4(2), pp. 157-161. doi: <https://doi.org/10.1017/elo.2025.10030> (Прегледан: 20 февруари 2026).

²⁴ Kostka, G. (2014) 'Barriers to the implementation of environmental policies at the local level in China', SSRN Working Paper, 1 August. Достъпен от: <https://ssrn.com/abstract=2487614> (Прегледан: 20 февруари 2026).

²⁵ Brussels Signal (2025) 'China builds high-speed trains while EU falls behind', October. Достъпен от: <https://brusselssignal.eu/2025/10/china-builds-mind-boggling-high-speed-trains-while-eu-falls-way-behind> (Прегледан: 20 февруари 2026).

таз зелените технологии се третираат не като разход, а като индустриална възможност и инструмент за конкурентоспособност. Сравнението показва, че докато ЕС често натоварва бизнеса с нови задължения и административни изисквания, Китай мобилизира финансова подкрепа и пазарни стимули, които ускоряват внедряването и понижават цената на зелените решения. Именно това обяснява защо китайският подход има по-видим икономически ефект и води до по-бързо разгръщане на зелени технологии в голям мащаб.

Икономиката на Китай и прилагането на зелени политики

Зелените сектори вече са съществен двигател на китайската икономика. За 2025 г. китайското БВП нараства с 5%, а без секторите на чистата енергия Китай нямаше да изпълни целта си, тъй като те отговарят за цели 1,5%. През 2025 г. се инвестират около 1,7 трилиона евро в зелена енергия в Китай. Тя представлява 11,4% от БВП на държавата за 2025 г. спрямо 7,3% през 2022 г.²⁶ Значителен принос към външната търговия имат т.нар. „нови три“ индустрии, а именно соларни клетки, литиево-йонни батерии и електромобили. През 2023 г. износите на тези продукти нараства с 30% спрямо предходната година и се утвърждава като съществен фактор за търговския баланс на страната. През 2024 г. Китай е №1 в света по зелена заетост: повече от 7 милиона души работят в сектора на възобновяемата енергия, като броят им расте бързо.²⁷ Този икономически растеж се дължи на съзнателен икономически стимул, чрез който те държат растежа около целевите нива в света и остават релевантни.

Икономиката на ЕС и прилагането на зелени политики

Според есенната прогноза (2025) на ЕК реалният БВП на ЕС се очаква да нарасне с 1,4% през 2025 г. и 2026 г. и с 1,5% – през 2027 г. Самата Комисия говори за „постепенно възстановяване“ и „скромен растеж“.²⁸ ЕЦБ признава, че инвестициите в зеления преход в големите държави на ЕС през 2023 г. са под нужните нива.²⁹ Изследване за еврозоната (Green transition in the euro area) заключава директно, че възлеродните данъци действат като шок по предлагането, вдигат инфлацията и намаляват производството.³⁰ Населе-

²⁶ Carbon Brief (2025) 'Analysis: clean energy contributed a record 10% of China's GDP in 2024'. Достъпен от: <https://www.carbonbrief.org/analysis-clean-energy-contributed-a-record-10-of-chinas-gdp-in-2024/#evs> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

²⁷ International Energy Agency (2024) *World Energy Investment 2024: China*. Достъпен от: <https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2024/china> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

²⁸ Европейска комисия (2025) *European Economic Forecast. Autumn 2025*. European Economy, Institutional Paper 327. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Достъпно на: https://economy-finance.ec.europa.eu/ecfin-publications_en (Прегледан: **20 февруари 2026**).

²⁹ European Central Bank (2025) 'Green transition in the euro area'. Достъпен от: https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2025/html/ecb.ebart202501_03~90ade39a4a.en.html (Прегледан: **20 февруари 2026**).

³⁰ Garcia, P., Jacquinet, P., Lenarčič, Č., Mavromatis, K., Papadopolou, N. and Silgado-Gómez, E. (2026) 'Green transition in the euro area: Domestic and global factors', *European Economic Review*, 182, 105206, Достъпен от <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2025.105206> (Прегледан: **20 февруари 2026**).

нието и сравнително (спрямо Китай) по-малката икономика на ЕС, която е съставена основно от малки и средни предприятия вместо от устойчиви гиганти, е уязвима, когато стане дума за резки промени като тези за адаптиране към зелените изисквания.

На този фон през 2023-2024 г. се наблюдава и политически „обрат“, провокиран от натиска на фермерските протести и бизнеса. ЕС отслабва или оттегля ключови зелени законодателни инициативи (напр. Регламента за устойчиво използване на пестициди, Закона за възстановяване на природата) и обявява курс към „намаляване на регулаторната тежест“ и „повече конкурентоспособност“. Това показва, че европейският зелен модел остава доминиран от регулации и административна тежест, без да генерира сравним икономически импулс като китайския стимулиращ модел.

Препоръки и заключение

Сравнението между зелените политики на Европейския съюз и Китай показва, че целите са сходни, но логиката на изпълнение е различна, а именно това обяснява и различните икономически ефекти през последните години. Китай залага на стратегията за „зелено финансиране“ и стимулиращи политики, а ЕС приема подхода на регулаторните политики и гражданската инициатива. Китай е държава, а ЕС е наднационален съюз от много държави – те са фундаментално различни и е трудно да бъдат изследвани по един и същи начин, защото работят по различен начин, но въпреки това могат да извлекат значителни ползи от по-тясно сътрудничество и взаимно учене в зеления преход.

За ЕС ключов урок от китайския опит е, че амбициозните регулации трябва да бъдат придружени от по-силна индустриална подкрепа и целенасочени инвестиции, стимули за производство и поемане на част от риска от държавата, за да може хората да ги последват, без да се страхуват. Това би ускорило внедряването на технологии и би превърнало зелената политика в по-видим двигател на растежа и благоденствието на населението вместо обратното.

От своя страна Китай, макар и лидер в това отношение, може да адаптира европейския модел по отношение на прозрачността, върховенството на правото и екологичните стандарти. Дори и да води в икономическо отношение, съществува широко разпространен скептицизъм дали този успех е истински, или фалшифициран и дали е устойчиво постигнат, или в един момент статистиките ще започнат да слизат надолу.

И за двете страни общата задача е да намерят баланс между регулации и стимули, така че зеленият преход едновременно да намалява емисиите и да създава стабилен икономически растеж. След като целите на ЕС и Китай в действителност са почти еднакви – предотвратяването на негативните климатични промени, сътрудничеството в области като стандарти за чисти технологии, научни изследвания, зелено финансиране и справедлив преход би позволило не просто да се конкурират, а да ускорят глобалното постигане на климатичните цели. Скорошното споразумение между ЕС и Китай за засилено сътрудничество в областта на кръговата икономика

(пластмаси, батерии, ремануфактура) показва, че сътрудничеството е възможно и полезно, когато регулациите и стимулите се съчетаят, резултатът е по-бързо внедряване на зелени технологии, по-малко отпазъци и по-стабилни икономически ползи и за двете страни.³¹

БИБЛИОГРАФИЯ

- Съвет на Европейския съюз (без дата) Европейски зелен пакт. Достъпен от: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/european-green-deal/> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Avril, L. (2025) 'The EU post-regulatory state and its deregulation agenda', *European Law Open*, 4(2), pp. 157-161. doi: <https://doi.org/10.1017/elo.2025.10030> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Brussels Signal (2025) 'China builds high-speed trains while EU falls behind', October. Достъпен от: <https://brusselssignal.eu/2025/10/china-builds-mind-boggling-high-speed-trains-while-eu-falls-way-behind> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Carbon Brief (2025) 'Analysis: clean energy contributed a record 10% of China's GDP in 2024'. Достъпен от: <https://www.carbonbrief.org/analysis-clean-energy-contributed-a-record-10-of-chinas-gdp-in-2024/#evs> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- China Briefing (2024) 'China's green finance market: Policies, incentives, and investment opportunities'. Достъпен от: <https://www.china-briefing.com/doing-business-guide/china/sector-insights/china-s-green-finance-market-policies-incentives-investment-opportunities> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Ding, P., Feng, S. and Pojani, D. (2025) 'Nationwide diffusion of China's Transit Metropolis Pilot Program', *Utilities Policy*, 95, 101958. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.jup.2025.101958> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- European Central Bank (2025) 'Green transition in the euro area'. Достъпен от: https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2025/html/ecb.ebart202501_03~90ade39a4a.en.html (Прегледан: 20 февруари 2026).
- European Commission (2024) 'EU and China agree greater circular economy cooperation', 25 April. Достъпен от: https://environment.ec.europa.eu/news/eu-and-china-agree-greater-circular-economy-cooperation-2024-04-25_en (Прегледан: 20 февруари 2026).
- European Commission (2024) 'EU invests €7 billion in sustainable, safe and smart transport infrastructure', Достъпен от: https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/eu-invests-record-eu7-billion-sustainable-safe-and-smart-transport-infrastructure-2024-07-17_en (Прегледан: 20 февруари 2026).
- European Commission (2025) *European Economic Forecast. Autumn 2025. European Economy, Institutional Paper 327*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Достъпно на: https://economy-finance.ec.europa.eu/ecfin-publications_en (Прегледан: 20 февруари 2026).
- European Commission (n.d.) 'Trans-European Transport Network (TEN-T). Достъпен от: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_en (Прегледан: 20 февруари 2026).
- European Commission (n.d.) *European Green Deal*. Достъпен от: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Garcia, P., Jacquinot, P., Lenarčič, Č., Mavromatis, K., Papadopoulou, N. and Silgado-Gómez, E. (2026) 'Green transition in the euro area: Domestic and global factors', *European Economic Review*, 182, 105206, Достъпен от <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2025.105206> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Graham, E. and Fulghum, N. (2025) *Global Electricity Review 2025*. London: Ember. Достъпен от: <https://ember-energy.org/app/uploads/2025/04/Report-Global-Electricity-Review-2025.pdf> (Прегледан: 20 февруари 2026).

³¹ European Commission (2024) 'EU and China agree greater circular economy cooperation', 25 April. Достъпен от: https://environment.ec.europa.eu/news/eu-and-china-agree-greater-circular-economy-cooperation-2024-04-25_en (Прегледан: 20 февруари 2026).

- International Energy Agency (2024) World Energy Investment 2024: China. Достъпен от: <https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2024/china> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- International Energy Agency (n.d.) 'Renewable Energy Law of the People's Republic of China'. Достъпен от: <https://www.iea.org/policies/3080-renewable-energy-law-of-the-peoples-republic-of-china> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- International Energy Agency (n.d.) 'Renewable Energy Law of the People's Republic of China'. Достъпен от: <https://www.iea.org/policies/3080-renewable-energy-law-of-the-peoples-republic-of-china> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Jordan, A. and Gravey, V. (2021) Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes. 4th ed. London: Routledge. Достъпен от: <https://doi.org/10.4324/9780429402333> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Kostka, G. (2014) 'Barriers to the implementation of environmental policies at the local level in China', SSRN Working Paper, 1 August. Достъпен от: <https://ssrn.com/abstract=2487614> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Li, J., Zeeshan, M., Rehman, A. and Uktamov, K. (2024) 'A green revolution in the making: Integrating environmental performance and green finance for China's sustainable development', *Frontiers in Environmental Science*, 12, 1388314. Достъпен от: <https://doi.org/10.3389/fenvs.2024.1388314> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Li, Y., Shan, G., Hao, S., Li, J. and Li, J. (2025a) 'Systemic governance and circular economy synergies: A multidimensional analysis of China's „Zero-waste Cities“ initiative', *Circular Economy*, 4(3), 100153. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.cec.2025.100153> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Li, Y., Shan, G., Hao, S., Li, J. and Li, J. (2025a) 'Systemic governance and circular economy synergies: A multidimensional analysis of China's „Zero-waste Cities“ initiative', *Circular Economy*, 4(3), 100153. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.cec.2025.100153> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Lin, B. and Xie, Y. (2024) 'How feed-in-tariff subsidies affect renewable energy investments in China? New evidence from firm-level data', *Energy*, 294, 130853. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.energy.2024.130853>. (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Renminwang (2025) Xi Jinping shengtai wenming sixiang. Достъпен от: <https://www.12371.cn/2025/02/06/ART11738807740626433.shtml> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Reuters (2025) 'China says greenhouse gas emissions hit 13 billion tons in 2021', 10 January. Достъпен от: <https://www.reuters.com/business/environment/china-says-greenhouse-gas-emissions-hit-13-billion-tons-2021-2025-01-10/> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Saari, U.A., Damberg, S., Frumblin, L. and Ringle, C.M. (2021) 'Sustainable consumption behavior of Europeans: The influence of environmental knowledge and risk perception on environmental concern and behavioral intention', *Ecological Economics*, 189, 107155. Достъпен от: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107155> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Sevchuk, S. (2026) 'Китай срещу Европейски съюз: въглеродният данък като начало на търговска война', Pogled.info. Достъпен от: https://pogled.info/svetoven/kitai-sreshtu-evropeiski-sayuz-vaglerodniyat-danak-kato-nachalo-na-targovska-voina.188713?fbclid=IwY2xjawQFmkJleHRuA2FibQlXMAbZcnRjBmFwcF9pZBAyMjIwMzkyNzg4MjAwODkyAAEelcK_m5Id7AESLzXND0Gn9J73RdVZgNChmsEWJDf0C_56QDm1K9-g_SX5Krg_aem_-a2Abf39T3gawqHnHPitA (Прегледан: 20 февруари 2026).
- UN ESCAP (2024) 'Ecological civilization and green development in China'. Достъпен от: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/May24-25_Session%207-China-GuoJie.pdf (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Wallace, J.L. (2016) 'Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China', *British Journal of Political Science*, 46(1), pp. 11-29. doi:10.1017/S0007123414000106. (Прегледан: 20 февруари 2026).
- Xi, J. (2012) 'Full text of report to the 18th CPC National Congress'. People's Daily. Достъпен от: <https://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1112/c351073-19544862.html> (Прегледан: 20 февруари 2026).
- ” Zhang, X., Hou, Y. and Geng, K. (2024) 'Environmental regulation, green technology innovation, and industrial green transformation: Empirical evidence from a developing economy', *Sustainability*, 16(16), 6833. Достъпен от: <https://doi.org/10.3390/su16166833> (Прегледан: 20 февруари 2026).

ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ТУРИЗМА ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА И РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА ЕС

Василена Узунова

Абстракт

Европа се утвърждава като конкурентоспособна дестинация за туризъм в глобален план. След възстановяването на държавите членки от пандемията COVID-19 в туристическия сектор се наблюдава значителен растеж на икономическите показатели и количеството посетители. Това силно допринася за националните икономики и техния БВП, създавайки благоприятни условия за пазара на труда, бизнес климата и инфраструктурата на съответната дестинация. Туризмът в ЕС остава важен двигател на заетостта и социалното включване, като подпомага особено малките и средни предприятия, които формират гръбнака на местния бизнес климат и често представляват основен източник на доход за общностите, разположени извън големите градски центрове. От правна гледна точка туризмът попада в рамките на подкрепящите компетентности на Съюза съгласноДФЕС.

Настоящият доклад анализира влиянието на туризма върху икономиката на Съюза, заетостта и регионалното развитие. Основният изследователски фокус е поставен върху въпроса доколко туризмът функционира като стратегически икономически сектор в рамките на ЕС и как политиките на ЕС влияят върху неговото развитие. За да изпълни своята цел, докладът си поставя следните задачи. Първо, изяснява теоретичните основи и ключовите понятия, свързани с туризма и неговото икономическо значение. Второ, анализира приноса на туризма към икономиката на ЕС чрез показатели като БВП, заетост и приходи. Трето, разглежда ролята на туризма за регионалното развитие и намаляването на икономическите различия между регионите в ЕС. Четвърто, представя основните политики и инициативи на Европейския съюз в областта на туризма.

Ключови думи - туризъм, икономика, регионална кохезия, заетост, политики, ЕС

Увод

Европейският съюз представлява политико-икономическо обединение на шестдесет и седем държави членки, стремящи се към просперитет, посредством сътрудничество и отдаване на компетентност в ограничени области. За осъществяването на тази цел в периода след Втората световна война постепенно се изгражда общ пазар, където се разгръщат икономическите взаимоотношения като търговия. Свободата и нейните четири постулата, дефинирани от движение на стоки, капитали, услуги и хора, е фундаментал-

на за уникама в лицето на ЕС. Наблюдава се изоставане в икономически план, което според дадени автори се смята за страничен ефект от бюрократизма на европейските институции, както и от ниското финансиране в технологичен план. Това води до понижаване на конкурентоспособността на глобалната сцена в редица сектори – например цифровия, отстъпвайки пред икономики като тази на Китай. Последствията от пандемията COVID-19 свиват европейската икономика, лишават редица сектори от работни места и създават здравноосигурителна криза, което прави бизнес климата нестабилен и непредсказуем. Кризата възпрепятства функционирането на местните бизнеси, но също така създава условия за растеж на цифровата търговия, която расте пропорционално от 2020 г. насам. Впоследствие руската инвазия в Украйна оказва влияние на стойността на газа и вноса му в ЕС, покачвайки цените на стоките, което повишава инфлацията значително, като ефектът се наблюдава осезаемо непосредствено след настъпване на военните действия. Санкциите срещу Руската федерация създават конфликти на европейско ниво с гържави, клонящи към националистическа политическа идентичност като Унгария. Въпреки препятствията пред икономиката на ЕС, който се сблъсква с вълна от политически и икономически кризи, към днешната дата туризмът и неговата роля в дейността на ЕС продължава да расте, възвръщайки се към нива от 2019 г. преди пандемията¹.

Страните от Европейския съюз се позиционират на глобалния пазар като предпочитани за туристите дестинации поради благоприятния климат, географското положение и разнообразния ландшафт, предлагани от гържавите на територията на Съюза. Позитивният ефект върху националната икономика се наблюдава в страните от Средиземноморието, където потокът на посетителите е висок спрямо други дестинации в ЕС². Туризмът в ЕС остава важен двигател на заетостта и социалното включване, като подпомага особено малките и средни предприятия, които формират гръбнака на местния бизнес климат и често представляват основен източник на доход за общностите, разположени извън големите градски центрове. На практика туристическият сектор има хоризонтален характер и е тясно свързан с редица ключови политики на ЕС. Регионалното развитие на европейско равнище е обвързано с тенденциите в туризма, поради това политиките, подкрепящи инициативи в тази сфера, са важни за минимизирането на териториалните различия чрез стимулиране на търговията.

Дефиниция, ключови понятия и значение на туризма за икономиката

Според официалния сайт на Световната организация по туризъм към ООН (СОТ) дефиницията за туризъм е социално, културно и икономическо явление, което включва придвижване на хора до страни или места извън обичайната им среда за лични или професионални цели. Тези хора се наричат

¹ Eurostat (2023) *EU tourism nights recover to 95% of 2019 level*. Eurostat News Releases. Достъпно от: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230315-1>

² European Commission (2025) *Unbalanced tourism: which European destinations are potentially vulnerable?*. Directorate-General for Mobility and Transport. Достъпно от: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/unbalanced-tourism-which-european-destinations-are-potentially-vulnerable-2025-04-29_en

посетители (те могат да бъдат туристи или екскурзианти; жител или чужденец), а туризмът е свързан с техните дейности, някои от които включват разходи за туризъм³. Туризмът е ключов икономически сектор в глобален и европейски план, бидейки генератор на приходи и растеж. По данни от Statista⁴, гържавите членки заемат водеща позиция в световен план, привличайки повече от 50% от международните туристически посещения. Туризмът, за разлика от повечето дейности в първичния и вторичния сектор, е по-скоро хоризонтална, отколкото вертикална дейност. По-конкретно, туризмът е дейност, определена от гледна точка на търсенето на стоки и услуги, а не производство и доставка на продукти. Тя засяга много сектори на икономиката като транспорт, настаняване, хранене, развлечения и потребление в магазини, влияейки на различни части от социалната и производствената структура на дадена страна.

Проучване на Европейската туристическа комисия (ЕТК) относно намеренията за пътуване на европейците през 2025 г. показва, че посещението на съседни страни е по-привлекателно от пътуванията в страната, като над една трета от анкетираните имат намерение да предприемат такова пътуване през тази година⁵. Предимство на туризма е притока на капитали в икономиката на дадена страна чрез повишаване на търговията и заетостта, особено в краткосрочен и средносрочен план.

Туристическият сектор е ключов компонент в европейската икономика, според данни на Комисията делят на заетостта в туристическата екосистема на европейско равнище през 2023 г. е 9% (пряка, непряка и индусирана заетост)⁶. Цифровизацията влияе на туризма и неговата достъпност, тъй като ролята на туристическите агенции намалява поради потребителските предпочитания относно комфорт при резервации и транзакции. Устойчивостта на туризма, разгледана в контекста на глобални социално-икономически кризи, го отличава като стабилен дял на икономиката, бидейки един от най-засегнатите сектори от пандемията на COVID-19. През 2020 г. броят на нощувките в туристическите обекти за настаняване в ЕС намалява с 51% в сравнение с 2019 г. Към днешната дата обаче посещенията са се възобновили, с високи нива на търсене и растеж. Стратегиите на ЕС за устойчиво развитие акцентират върху текущите предизвикателства, както и бъдещите такива. Тяхното адресиране на национално ниво ще гарантира адаптивност на пазара, изправен пред промените и новите тенденции в потребителското поведение. Факторите, които обуславят нуждата от промяна в текущата туристическа дейност, са: социално-демографски промени, адаптация към технологичния напредък и устойчиво развитие чрез екосъобразност.

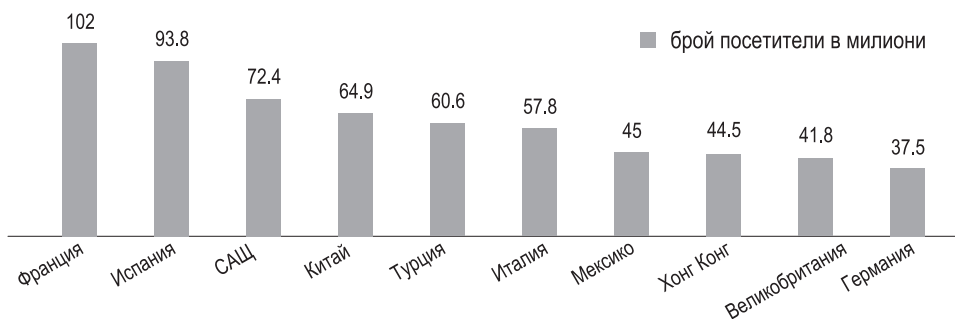
³ UNWTO *Glossary of Tourism Terms*. Достъпно на: <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms>

⁴ Statista, *Countries with the most international tourist arrivals*, Chart 34801, Достъпно от: <https://www.statista.com/chart/34801/countries-with-most-international-tourist-arrivals/>

⁵ European Travel Commission (2025) *Monitoring Sentiment for Intra-European Travel*. Достъпно от: https://etc-corporate.org/uploads/2025/04/2025-ETC_MSJET_Results_Wave-21.pdf

⁶ European Commission (2023) *EU Tourism Dashboard, Indicator Map View for tourism socio-economic vulnerability and related statistics*. Достъпно от: <https://tourism-dashboard.ec.europa.eu/map-view?lng=en&ctx=tourism&tv=2021&is=TOURISM&ts=TOURISM&cl=tourism>

Графика 1: Страни с най-голям брой международни посетители в глобален план през 2024 г.



Източник: UNWTO⁷

Населението в Европейския съюз е предимно застаряващо, като тази тенденция се очаква да се задържи в предстоящите години.⁸ Поколенията Z и Y имат по-ниска покупателна възможност в сравнение с предишни поколения, но за сметка на това разполагат с цифрова грамотност, което ще ускори цифровизацията на индустрията, предвид възможностите на европейските граждани. Тази трансформация вече е факт в различни отрасли на туристическите сектори, като се развива на различни скорости спрямо националните стратегии и приоритети на държавите членки. В перспектива паралелното развитие на оперативната съвместимост на данните, решенията, базирани на изкуствен интелект, и възможностите за обработка на големи масиви от данни ще позволят все по-голяма точност и ефективност в управлението на туризма. Така туристическите преживявания ще станат безпрепятствени и персонализирани. От друга страна, решенията, базирани на блокчейн технологията, имат потенциал да повишат сигурността и прозрачността на данните и информационните системи. С популяризирането на изкуствения интелект и широката му употреба в икономически план се появява предизвикателство пред защитата на лични данни и актуализиране на европейските политики за защита на потребителите. Популяризацията му създава притеснение относно екологическия отпечатък, който създава на природата, което рефлектира и на потребителските предпочитания за природосъобразни практики в туристическата сфера.

Устойчивостта на опазването на околната среда се установява като централен проблем, понеже туристите и операторите започват да зачитат последиците от своите действия. Туристическите фирми въвеждат иновации, които са екологични, но и защитаващи околната среда, културното наследство и предприятията. Цифровизацията създава нови тенденции в туризма, които изменят бизнес моделите на предприятията на микроикономическо ниво чрез услуги от типа „от потребител към потреби-

⁷ UNWTO (2025) *Top international tourist destinations in 2024*. Достъпно от: https://reference.org/facts/World_Tourism_rankings/WHLW8GqP

⁸ European External Action Service (2020) *Demography and Europe in the World*. Достъпно от: https://www.eeas.europa.eu/eeas/demography-and-europe-world_en

мел“ и по-широко разпространение на онлайн услуги, като това е тенденция, която се ускорява след пандемията през 2020 г. Цифровите номади и работниците на свободна практика се превръщат в ключови участници на пазара, като търсят достъпни, качествени услуги, подкрепени от бърз достъп до мрежовите системи. Като цяло туризмът се насочва към по-устойчиви практики, което ще окаже влияние на предлаганите услуги, от които се възползват туристите, и на възможностите на местното население и бизнес, намалявайки регионалните икономически различия.

Приносът на туризма към икономиката на ЕС

Туризмът е социално-икономическо явление и има ключово значение за гържавите - членки на ЕС и техните икономики. Важно е да се отбележи, че туризмът и селското стопанство са сектори, които могат да се развиват във всяка страна, но техният принос към добавената стойност на икономиката остава сравнително нисък. Туризмът представлява 10% от общото БВП на Съюза, като той създава нови работни места чрез преки, непреки и индуцирани икономически ефекти.⁹ Последните прогнози на Световния съвет за туризъм и пътувания (WTTC)¹⁰ сочат, че дейностите, свързани с туризма, се очаква да допринесат с близо 1,9 трилиона евро за икономическия растеж на ЕС през текущата година, което съответства на малко повече от една десета от общия БВП. Това представлява продължение на растежа от преходната година, когато приносът на сектора беше оценен на 1,8 трилиона евро. В по-дългосрочен план прогнозите сочат, че икономическото влияние на туризма ще продължи да се разширява, като потенциално може да достигне приблизително 2,3 трилиона евро до 2035 г.

Според Европейската комисия свързаните с туризма отрасли генерират 5,1% от брутната добавена стойност на ЕС, което подчертава значението на сектора за производството на стоки и услуги преди фискални корекции като данъчно облагане и субсидии.¹¹ Този принос илюстрира вградената роля на туризма в по-широката европейска производствена система. Секторът демонстрира сериозна устойчивост след свиването, което претърпя по време на пандемията от COVID-19. По данни от Евростат през 2024 г. гражданите на ЕС осъществяват 1,2 милиарда пътувания с нощувки и през същата година прекарват 92% от туристическите си пътувания в рамките на Европейския съюз, като те осъществяват над 123 милиона бизнес пътувания, което представлява 10% общия брой туристически пътувания¹².

Освен приноса си към производството и потреблението, туризмът е и основен източник на заетост. Анализът на Евростат показва, че дейностите, свързани с туризма, обхващат около 2,4 милиона предприятия в ико-

⁹ European Commission, *Overview of EU tourism policy*, Mobility and Transport. Достъпно от: https://transport.ec.europa.eu/tourism/overview-eu-tourism-policy_en

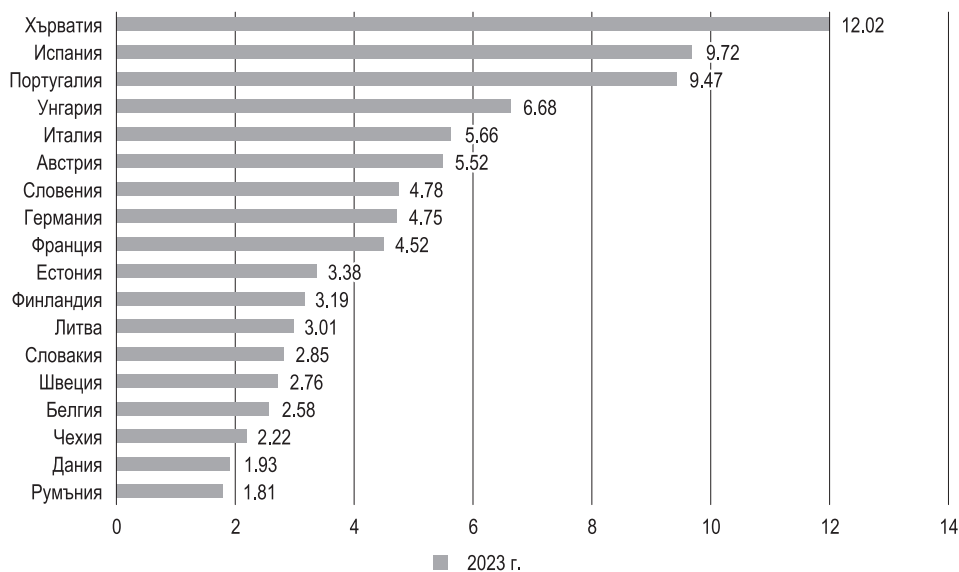
¹⁰ World Travel and Tourism Council (WTTC) *Travel & Tourism to Create 4.5 Million New Jobs across the EU by 2035*. Достъпно от: <https://wtcc.org/news/travel-and-tourism-to-create-4-5mn-new-jobs-across-the-eu-by-2035>

¹¹ Eurostat (2023) *Tourism: €572/billion gross value added in the EU*. Достъпно от: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/wdn-20230414-1>

¹² Eurostat (2025) *Tourism statistics - characteristics of tourism trips*. Достъпно от: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_characteristics_of_tourism_trips

номиката на ЕС, които заедно наемат около 12,3 милиона души.¹³ Икономическото значение на туризма варира значително между държавите членки и е особено изразено в южните и средиземноморските икономики. В тези региони туризмът често представлява непропорционално голям дял от националния доход и заетостта. Хърватия е забележителен пример, където туризмът съставлява 20% от БВП през 2023 г.¹⁴ По същия начин в Гърция дейностите, когато се включат преките и косвените ефекти върху заетостта през пиковия сезон, туризмът в Гърция съставлява около 36% - 43% от общата заетост¹⁵. Това отразява всеобхватното влияние на туризма върху работните места извън хотелиерството и ресторантьорството. На национално равнище правителствата все по-често прилагат целенасочени стратегии за подобряване на резултатите в туризма с цел да насърчат международните пътувания. Данните от Графика 2 разкриват значителни икономически различия, като това неравенство се отразява на достъпността на туризма, които характеризират различните области на Съюза. Емпиричните доказателства водят до хипотезата, че една унифицирана туристическа политика за държавите членки в Европейския съюз трудно би могла да бъде еднакво ефективна към настоящия момент.

Графика 2: Пряк икономически принос на туризма за 2023 г. в ЕС



Източник: Европейската комисия¹⁶

¹³ European Parliament (2025) *Tourism*. Достъпно от <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/126/tourism>

¹⁴ Ministry of Tourism and Sport of the Republic of Croatia, (2023) *Economy in 2023: Good results in tourism, reforms and new law*. Достъпно от: <https://mint.gov.hr/news-11455/economy-in-2023-good-results-in-tourism-reforms-and-new-law/23694>

¹⁵ INSETE (2024) *The contribution of tourism to the Greek economy: employment effects and estimates*. Достъпно от: https://insete.gr/wp-content/uploads/2024/04/23_04_Tourism_and_Greek_Economy_2022-2023-ENG-1.pdf

¹⁶ European Commission (2023) *EU Tourism Dashboard: Indicator map view - socioeconomic vulnerability indicator*. Достъпно от: <https://tourism-dashboard.ec.europa.eu/?lng=en&ctx=tourism>

Политиките на ЕС и ролята на туризма за регионалното развитие в държавите от ЕС

Регионалното развитие и туризмът са обвързани в политики на ЕС поради взаимната каузалност между туристическата индустрия и устойчивото развитие на Съюза, като установен модел на развитие чрез Договора от Лисабон. В Осми доклад за икономическо, социално и териториално сближаване на Европа до 2050 г. се акцентира върху потенциала на екологичния и цифровия преход като нови фактори за растежа на ЕС¹⁷. От друга страна се споменава, че без подходящи мерки на политиките може да възникнат нови различия в упоменатите сфери.

Кохезионната политика на Европейския съюз е тясно свързана с развитието на туризма и представлява инструмент за насърчаване на регионален икономически растеж, заетост и териториално сближаване, особено в по-слабо развитите и периферни региони, като тя се иницира с приемането на Единния европейски акт през 1986 г. На европейско ниво кохезионната политика представлява една от ключовите фискални политики, разпределяйки финансиране на регионално равнище. ЕК представя предложението си за План за възстановяване на Европа, който имплементира два принципа – нов Инструмент за възстановяване „Следващо поколение ЕС“ и МФР 2021-2027 г. Финансирането е насочено към възстановяване на ЕС и в частност даване на тласък на икономиката, което рефлектира върху туризма.

Развитието на селските, периферните и по-слаборазвитите региони има потенциал да бъде акселерирано чрез туризъм – увеличение на потока посетители. Това би стимулирало бизнес средата и конкуренцията на дадено населено място. Инфраструктурата, изградена с туристически цели, допринася за местния икономически напредък, а създадените или запазени работни места могат да помогнат за справяне с индустриалния или селски упадък.

Устойчивият туризъм включва запазване и развитие на културното и природното наследство, като това обхваща не само изкуствата и местната гастрономия, но и опазването на биоразнообразието. По данни от 2023 г. на American express¹⁸ 69% от анкетираните участници са склонни да похарчат повече за почивка, ако знаят, че това ще подпомогне местната общност, което разкрива възможността за икономическо и социално развитие на малките и слаборазвитите региони чрез поощряването на общностно-ориентирани туристи и установяването на устойчиво-етически бизнес практики. Въпреки тези положителни прогнози за благоприятни ефекти върху негоразвитите региони на Съюза, само чрез координация и

¹⁷ European Commission (2022) *Cohesion in Europe towards 2050: Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Достъпно от: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report_en

¹⁸ American Express (2023) *2023 Global Travel Trends Report*. Достъпно от: <https://www.americanexpress.com/en-us/travel/discover/img/gtt2023/AmericanExpress2023GlobalTravelTrends.pdf>

стратегическа подкрепа може да бъде стимулиран растеж. Подкрепата трябва да бъде насочена не само към Средиземноморския регион, където количеството туристи вече е високо, а към слаборазвитите райони, оставащи в периферията.

Методологията за изследването на влиянието на туризма върху икономиката представлява научно-изследователско предизвикателство. Базата данни, която се предоставя за обществен достъп от международните организации и националните агенции, се публикува със значително времево забавяне, което възпрепятства планирането на специалистите в сектора. Поради липсата на емпирични данни прогнозирането става неточно, лишавайки сектора от гъвкавост. Достъпът до достоверна информация е важен не само за гражданите и предприемачите, но и за политиките, участващи в процеса на създаване на политики.

В правната система на Съюза туризмът не спада в обхвата на изключителната компетентност, какъвто е например вътрешният пазар. За сметка на това той е включен в подкрепящите и координиращи политики, без да замества националните законодателства. Основната законодателна и регулативна власт е в рамките на гържавите членки. ЕС може да допринесе чрез подкрепа, обмен на добри практики, финансови програми и определени регламенти, свързани с вътрешния пазар или потребителската защита.

Лисабонският договор от 2009 г. формално въвежда тази поддържаща функция на Съюза в туризма. Установяването на единен европейски пазар е цел на ЕС в съответствие с разпоредбите на член 3, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). В преамбюла на договора се представя стремежът към икономически и социален прогрес чрез устойчиво развитие в контекста на единния пазар, посредством засилено сътрудничество и кохезия на регионите, като за тази цел се въвеждат политики, които да стимулират балансирания растеж. Свободното движение на хора е една от четирите свободи, от които се ползват гражданите на Европейския съюз, заедно със свободното движение на стоки, услуги и капитали, съгласно чл. 21 на Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Този основополагащ принцип на Съюза засяга директно туризма на базата на данните, че 92% от туристическите пътувания на европейските граждани през 2024 г. са в рамките на ЕС¹⁹.

Европейският съюз подпомага индиректно туризма чрез политически инициативи и програми, предлагащи финансиране. В таблицата са включени част от инструментите на ниво ЕС, които финансират пряко и непряко туризма.²⁰

¹⁹ Eurostat (2025) *Wanderlust within: 92% of EU residents' trips are intraEU*. Достъпно от: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251010-3>

²⁰ European Commission, *Spending and revenue - EU longterm budget 2021-2027, How the EU longterm budget works*. Достъпно от: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en

**Таблица 1. Инструментите на ниво ЕС,
които финансират пряко и непряко туризма.**

Програма	Бюджет (2021- 2027)	Насоченост
Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)	226 млрд. евро	Финансира устойчива туристическа инфраструктура, особено в по-слабо развитите райони.
Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+)	142,7 млрд. евро	Финансира обучения за повишаване на квалификацията на работещите в туризма.
Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)	95,5 млрд. евро	Предоставя подкрепа за проекти, обвързани със селския туризъм.
Кохезионен фонд	42,6 млрд. евро	Финансира инфраструктурните проекти в областта на околната среда и трансевропейската транспортна мрежа.
Erasmus+	26 млрд. евро	Финансира проекти, които подкрепят формалното и неформалното образование на младежта с насоченост към алтернативен туризъм.
Interreg	474 млн. евро	Финансира трансгранични и регионални туристически проекти на територията на ЕС.
Discover EU	21,73 млн. евро	Финансира пътувания на младежи на възраст 18 години на територията на ЕС посредством влакове.

Заклучение

Негативните ефекти след глобалните международни кризи от последните години престават да бъдат водещи, а икономическите показатели се възвръщат обратно към индексите от преди 2020 г. Тази тенденция има отражение включително върху туризма, където растежът продължава. Представлявайки 10% от общия процент на БВП за Съюза, туризмът има потенциал да допринесе за икономическото развитие на държавите членки. Корелацията между заетост и инфраструктура разкрива потенциала за устойчиви бизнес практики в сферата на туристическите услуги. На местно ниво туризмът влияе положително, като допринася за обновяване на градската среда, както и върху икономическите и социкултурните възможности на жителите. Приходите подпомагат функционирането на градовете и пазара на труда в отделните места. Работните места в отрасъла се равняват на 9% от заетостта в ЕС през 2023 г. по данни от Европейската комисия.

Докладът ясно разкрива значимостта на туризма за икономиката на ЕС, акцентирайки върху икономическия му принос, особено в Средиземноморските държави. От друга страна, се показва тенденция на дисперсия между различните региони на Съюза. Като заключение туризмът не може да бъде характеризиран като стратегически координиращ отрасъл поради липсата на хармонизация на политики. Растежът на туризма в държавите членки е непропорционален и силно зависим от национални, природни и културни фактори, а не от унифицирана политическо-икономическа стратегия. Това създава нови научноизследователски хоризонти за анализ дали подкрепящата компетентност на ЕС не би да бъде преразгледана в контекста на правната система с оглед постигане на целите, закрепени в Договорите.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Савкова, М. (2022) *Мониторинг и последваща оценка на въздействието на кохезионната политика на ЕС в България*. София: Софийски университет „Св. Климент Охридски“
- Blessing, M. (2025) „Blessing or Curse? The Rise of TourismLed Growth in Europe’s Southern Periphery”, *Journal of Common Market Studies*, Достъпно от: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13368>
- Castilho, D. и Fuinhas, J.A. (2025) „Exploring the effects of tourism capital investment on income inequality and poverty in the European Union countries”, *Journal of Economic Structures*, 14(6). Достъпно на: <https://link.springer.com/article/10.1186/s40008-025-00349-2>
- Dumitru, I. M. (Tripon) and Cosma, S. A. (2023) „Measurement of rural tourism destinations’ competitiveness“, *Studia UBB Negotia. Babeş-Bolyai University*. Достъпно от: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=1153795>
- European Union, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (DG GROW) (2022) *Smart Tourism Destinations - EU guide for smart tourism*. Brussels: European Commission. Достъпно от: https://smarttourismdestinations.eu/wp-content/uploads/2022/07/Smart-Tourism-Destinations_EU-guide_v1_EN.pdf
- Figini, P., Patuelli, R., Curtale, R., Batista e Silva, F. (2025) „Tourism’s total economic contribution: measuring direct, indirect and induced impacts using official statistics“, *Current Issues in Tourism*. Taylor & Francis. University of Bologna; University of Barcelona; European Commission, Joint Research Centre. Достъпно от: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13683500.2025.2571866#abstract>
- Nwaeze, N. C., Okere, K. I., Ogbodo, I. and Muoneke, O. B. (2023) „Dynamic linkages between tourism, economic growth, trade, energy demand and carbon emission: evidence from EU“, *Future Business Journal*, 9(1). Достъпно от: <https://link.springer.com/article/10.1186/s43093-023-00193-5>

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ

Елеонора Иванова

Абстракт

Регионалното развитие е ключов елемент от социално-икономическата стабилност на България и Европейския съюз. В условията на трайни териториални дисбаланси, особено между северните и южните региони на страната, ролята на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) придобива все по-голямо значение.

Този доклад разглежда регионалното развитие не като технически резултат от финансовите потоци, а като политически процес, в който европейските цели за териториално сближаване се срещат с националната административна среда, различните регионални интереси и променящата се логика на публичните инвестиции.

В този контекст анализът изследва до каква степен европейските фондове успяват да произведат реален икономически и социален ефект в българските региони. Хипотезата на изследването е, че в българския контекст, въпреки значителния ресурс, предоставен от кохезионната политика на ЕС, нейното въздействие върху регионалното развитие зависи в решаваща степен както от институционалния капацитет на националните и регионалните структури, така и от качеството и ефективността на изпълнението на проектите на страната по тези фондове, чрез които средствата се трансформират в трайни резултати. Изследването проследява динамиката между европейските механизми за солидарност и конкретните реалности на българските региони, като обръща внимание на начина, по който стратегическите приоритети, капацитетът за управление и пространствените неравенства оформят ефекта от европейското участие.

За постигане на тази цел докладът си поставя следните задачи: Първо, да анализира целите и приоритетите на кохезионната политика на ЕС и начина, по който те са отразени в българските стратегически документи. Второ, да изследва разпределението и изпълнението на средствата по Европейските структурни и инвестиционни фондове по региони и основни направления. Трето, да оцени ефектите от европейското финансиране върху регионалното социално-икономическо развитие в България.

Ключови думи: кохезионна политика, Европейски структурни и инвестиционни фондове, регионално развитие, социално-икономически растеж

Въведение

Регионалното развитие в България отразява както историческите, така и икономическите различия между отделните области на страната. Северните райони често изостават спрямо южните и големите градски среди по показатели като приход, заетост и съоръжения, което създава трудности за обществената и икономическата устойчивост. В този смисъл Европейският съюз осигурява финансови средства чрез Европейските структурни и инвестиционни фондове, които целят да смекчат областните неравенства и да подкрепят трайното развитие. Средствата не са просто финансов ресурс, а апарат, чрез който се осъществяват стратегии за сближаване и вложения в областната инфраструктура, обучение, заетост и обществени услуги. Тяхното изпълнение изисква съгласуваност между европейските цели и държавните планове, както и действено ръководене на проектите на областно и местно ниво. Именно съвместната работа между политиките на ЕС и българската управа определя до каква степен инвестираните средства оказват истинско влияние върху районите.

Анализ на целите и приоритетите на кохезионната политика на ЕС и тяхното отразяване в българските стратегически документи

Кохезионната политика на Европейския съюз е ключов инструмент за насърчаване на икономическата, социалната и териториалната сближеност между държавите членки. Тя има за цел да намали различията между регионите в ЕС чрез насочване на ресурси към по-слаборазвити области и да подкрепи устойчив растеж, конкурентоспособност и качество на живот.¹ Механизмът на политиката работи чрез общи правила и принципи, които определят управлението и разпределението на средствата, включително отчетност, партньорство и стратегия за развитие на регионите.

Правната рамка за управлението на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) през периода 2014-2020 е установена чрез Регламент (ЕС) № 1303/2013, който определя общите положения за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд и други инструменти, включително определя критерии за планиране, изпълнение и оценка.² Този регламент има за цел да гарантира последователност, ефективност и отчетност на инвестициите, като включва и система за мониторинг и оцени резултатите в контекста на общите цели на ЕС. Кохезионната политика за периода 2021-2027 е структурирана около пет основни цели, които подкрепят растежа и сближаването в целия Европейски съюз: умна икономика чрез иновации и цифровизация, зелена трансформация, подобрена свързаност, социално приобщаване и по-тясна връзка с гражданите.³

¹ European Commission. (2021). EU Cohesion Policy 2021-2027. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/priorities_en

² European Union. (2013). *Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj/eng>

³ European Commission. (2021). EU Cohesion Policy 2021-2027. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/priorities_en

Тези цели са разработени в съответствие с приоритетите на ЕС за 2021-2027, които предвиждат инвестиции в ключови области като умни и зелени инфраструктури и социални услуги.⁴ За да се измерва ефективността на тези политики, се използват показатели, включително показатели за икономическо сближаване, ниво на заетост, инвестиции в инфраструктура и социална интеграция. Тези индикатори служат както за оценка на напредъка спрямо целите на политиката, така и за наблюдение на динамиката на регионалното развитие (OECD, 2021). В България европейските приоритети се интегрират в националните стратегически документи чрез Споразумението за партньорство с ЕС за периода 2021-2027, което определя стратегическата рамка и инвестиционната стратегия на страната в контекста на кохезионната политика. Това Споразумение обединява ресурси от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд плюс (ЕСФ +) и Кохезионния фонд, както и други инструменти за подкрепа, и акцентира върху устойчиво икономическо развитие, зелени и цифрови трансформации и намаляване на регионалните различия.⁵ Анализът на националните документи показва, че България адаптира европейските цели в свои оперативни програми чрез конкретни приоритетни области, сред които подобряване на инфраструктурата, подкрепа за заетост и социално включване, развитие на човешките ресурси и подкрепа на иновациите.⁶ Емпирични изследвания показват, че кохезионната политика на ЕС има съществено въздействие върху социално-икономическото развитие в България, като допринася за положителни ефекти, включително растеж на заетостта, развитие на инфраструктурата и икономическо сближаване между регионите, въпреки че остават значими регионални различия, особено между северните и южните области на страната.⁷

Анализът на целите и приоритетите на кохезионната политика показва, че те са широко съгласувани с националните стратегически документи на България, което създава стабилна основа за ефективно използване на европейските средства. Основните направления на инвестиции на ЕС – устойчив растеж, социална интеграция и подкрепа на икономическата конкурентоспособност – са отразени и в стратегическите приоритети на страната. В същото време националната адаптация на тези приоритети изисква справяне с предизвикателства, свързани с регионалните различия и капацитета за управление на проектите, както и с нуждата от по-прецизно насочване на ресурсите в най-изоставащите региони. Този анализ показва, че макар стратегическите рамки да съвпадат, успехът на политиката в България ще зависи от качеството на изпълнение, мониторинг и адаптация към специфичните регионални нужди в страната.

⁴ European Commission. (n.d.). *Regional and urban development: Cohesion policy overview*. Retrieved from https://commission.europa.eu/topics/regional-and-urban-policy_en

⁵ European Commission. (2022). *Partnership Agreement with Bulgaria - 2021-2027*. Retrieved from https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-bulgaria-2021-2027_en

⁶ Galabinova, Y. (2015). Implementation of the EU cohesion policy: the case of Bulgaria. *Godishnik na departament Publichna administratsia*, 10. https://eprints.nbu.bg/id/eprint/2877/1/2_U.Galabinova.pdf

⁷ Moraliyska, M. (2025). *The EU cohesion policy's impact on regional economic development: The case of Bulgaria*. IBU Repository. <https://eprints.ibu.edu.ba/files/original/84432e46baa15f7477548acb0ff56f8e.pdf>

Разпределение и изпълнение на средствата по Европейските структурни и инвестиционни фондове

През периода 2014-2020 България управлява седем оперативни програми, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), включително Транспорт и транспортна инфраструктура, Регионално развитие, Иновации и конкурентоспособност и други, с общо разпределени по фондовете около 7.6 млрд. евро.⁸ В рамките на 2021-2027 ЕСИФ продължават да се използват чрез обновени оперативни програми и нови инструменти, например Програма „Транспортна свързаност“, която бе одобрена от Европейската комисия с бюджет около 1.61 млрд. евро за подобряване на транспортната инфраструктура, железопътни и пътни коридори, зарядна инфраструктура и други ключови проекти.⁹ Този финансов ресурс представлява значителна част от инвестиционния потенциал на гържавата за развитие на инфраструктура и услуги, като създава условия за изпълнение на проекти в различни социално-икономически сектори. Данните за разпределението на средства по региони в България показват, че значителни обеми от финансиране са насочени към големите градски центрове и съответните им транспортни коридори, но също така са включени и проекти за укрепване на административния капацитет в по-малките общини. Инструменти като ESIF Viewer позволяват проследяване на разходите по фондове, програми и регионални нива, както и визуализиране на натрупаните плащания и договорни стойности за отделните области.¹⁰

Въз основа на вторичен сравнителен анализ на официални програмни документи и обобщени статистически данни за разпределението на средствата по оперативни програми за периода 2014-2020 се установява, че значителна част от средствата е концентрирана в области с готова инфраструктура. През периода 2021-2027 новите програми и механизми целят да ангажират региони с по-ниско ниво на развитие чрез целеви инвестиции.¹¹ Разпределението на средства по приоритетни направления отразява както инфраструктурните потребности, така и нуждите на социалното и икономическото развитие. През периода 2014-2020 значителни ресурси са насочени към транспортна инфраструктура, където ключови проекти като разширението на метрото в София показват мащаба на инвестициите.¹² През периода 2021-2027 приоритетите са разширени чрез програми като Транспортна свързаност, които включват не само традиционни транспортни коридори, но

⁸ European Commission. (2015). Cohesion Policy and Bulgaria. European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/bulgaria_en.pdf

⁹ Министерство на транспорта и саобштенцията. (2022). ЕК одобри Програма „Transportna svarzanost“ 2021-2027. <https://www.mtc.government.bg/bg/category/1/ek-odobri-prvata-infrastruktorna-programa-za-perioda-2021-2027-g-programa-transportna-svzranost-2021-2027>

¹⁰ European Commission. (2022). Commission adopts Partnership Agreement with Bulgaria 2021-2027. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4267

¹¹ Durova, K. (2018). The cohesion policy of the European Union and inter-regional disparities in Bulgaria. Narodnostopanski arhiv. <https://dlib.uni-svishtov.bg>

¹² European Structural and Investment Funds in Bulgaria. (n.d.). Wikipedia. Retrieved January 6, 2026 https://en.wikipedia.org/wiki/European_Structural_and_Investment_Funds_in_Bulgaria

и насърчаване на устойчиви форми на транспорт, зарядни станции за електрически превозни средства и модернизация на железопътните линии.¹³

За да се илюстрират различните форми на въздействие на европейското финансиране на регионално и секторно ниво, в настоящия анализ са разглеждани два конкретни проекта, реализирани в рамките на различни програмни периоди и с различен териториален обхват. Проектите са избрани като илюстративни примери за различни типове интервенции – административна подкрепа на регионално ниво и мащабна транспортна инфраструктура в голям градски център.

Един от конкретните проекти, изпълнявани по Програма „Техническа помощ“ 2021-2027, е „Областен информационен център – Русе“. Този проект има за цел да подобри достъпа на гражданите до информация за политиките и възможностите на ЕС. Финансиран с над 1.3 млн. лв. европейски средства, центърът подпомага разпространението на знания за европейските фондове и способства ефективно участие на регионалните общности в процеса на усвояване на средства.¹⁴ Той представлява успешно изпълнение на проект, който укрепва административния капацитет на регионално ниво и подпомага целите на програмата. Друг ярък пример за значимо изпълнение в предишния програмни период е разширението на метрото в София, финансирано чрез транспортна оперативна програма със средства от ЕС. Проектът включва изграждането на нови линии с обща дължина над 39 км и множество станции, което значително повиши капацитета на градския транспорт и намали натоварването на пътната мрежа.¹⁵ Това изпълнение демонстрира как инвестициите могат да имат дългосрочно въздействие върху мобилността, икономическата активност и качеството на живот в големия градски регион.

Сравнението на проектите към различни периоди показва, че европейските инвестиции имат различни форми на въздействие: от увеличаване на капацитета на общински администрации (като Русе) до значими инфраструктурни обекти с голям икономически и социален ефект (каквото е метрото в София). Програмите на ЕС, включително Програма „Транспортна свързаност“ 2021-2027, дават възможности за по-широко участие на регионите извън големите градове, като чрез целеви приоритети се стимулира модернизацията както на транспорт, така и на екологични решения.¹⁶ Важно е да се подчертае, че оценката на изпълнението изисква не само количествени данни за разпределението, но и качествен анализ на резултатите – това включва измерими индикатори като степен на усвояване, брой на

¹³ Eufunds.bg. (2025). Blizo 30 mln. lv. za zaryadna infrastruktura po Programa „Transportna svarzanost“ 2021-2027. <https://www.eufunds.bg/bg/optti/node/19702>

¹⁴ Obshtina Ruse. (2023). Oblasten informatsionen tsentar - Ruse. Obshtina Ruse (regionalen iztochnik) https://obshtinaruse.bg/oblasten-informatsionen-tsentar-ruse?_cb=1767662609420

¹⁵ European Structural and Investment Funds in Bulgaria. (n.d.). Wikipedia. Retrieved January 6, 2026 https://en.wikipedia.org/wiki/European_Structural_and_Investment_Funds_in_Bulgaria

¹⁶ Ministerstvo na transporta i saobshteniyata. (2022). EK odobri Programa „Transportna svarzanost“ 2021-2027. <https://www.mtc.government.bg/bg/category/1/ek-odobri-prvata-infrastruktura-programa-za-perioda-2021-2027-g-programa-transportna-svrzanost-2021-2027>

завършени обекти, както и въздействие на проекти върху ежедневието на гражданите и бизнеса.¹⁷

Оценка на ефектите от европейското финансиране върху регионалното развитие в България

Европейските структурни и инвестиционни фондове представляват съществен източник на публични инвестиции за българската икономика. За периода 2021-2027 г. за България са разпределени приблизително 9 млрд. евро по линия на кохезионната политика, насочени към инфраструктура, иновации, зелена трансформация и човешки капитал.¹⁸ Това позиционира ЕСИФ като ключов фактор за икономическото развитие на регионите.

Статистическите данни на НСИ показват, че регионите с по-добра административна и икономическа база (например Югозападният район) усвояват по-ефективно средствата и реализират по-високи икономически ползи, докато по-слаборазвитите региони изостават.¹⁹

Това показва, че наличието на средства само по себе си не гарантира намаляване на регионалните различия. Без целенасочени мерки за подкрепа и укрепване на административния и проектен капацитет на по-слабите региони съществува риск дисбалансите да се запазят или дори да се задълбочат. По-силните региони могат да използват наличните ресурси по-ефективно, което увеличава относителното им предимство и поддържа статуквото.

Освен финансовия ресурс, ключово значение има и капацитетът за стратегическо планиране, управление и мониторинг на проектите на регионално и местно ниво. Региони с по-слаба администрация често изпитват затруднения при подготовката на качествени проектни предложения, изпълнението им и оценката на резултатите, което допълнително ограничава потенциала им да извлекат реална полза от европейските средства. Тези различия не се ограничават само до икономическата сфера – те оказват влияние и върху социалните показатели като заетост, образование, социално включване и достъп до услуги.

Следователно, за да се постигне реално и устойчиво сближаване между регионите, е необходимо комбиниране на финансовите инвестиции с целенасочени мерки за изграждане на капацитет, стратегическо насочване на средствата към най-изоставащите райони и постоянен мониторинг на ефектите. Само по този начин европейските фондове могат да се превърнат в ефективен инструмент за намаляване на регионалните различия и стимулиране на трайно социално-икономическо развитие.

Кохезионната политика има и важни социални измерения, насочени към заетост, образование, социално включване и подобряване на публичните

¹⁷ European Commission. (2015). Cohesion Policy and Bulgaria. European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/bulgaria_en.pdf

¹⁸ Ministry of Regional Development and Public Works. (2022). Partnership Agreement of the Republic of Bulgaria 2021-2027. <https://www.mrrb.bg/bg/infrastruktura-i-programi/programi-za-teritorialno-sutrudnichestvo-2021-2027/>

¹⁹ National Statistical Institute. (2023). *Structural and Investment Funds in Bulgaria*. Sofia: NSI.

услуги. Европейските фондове допринасят за подобряване на социалната инфраструктура и човешкия капитал, особено в периферните региони, но тези ефекти са по-скоро средносрочни и силно зависят от качеството на проектното изпълнение.

В официалните отчети на българските управляващи органи се подчертава, че програмите по Европейския социален фонд и Европейския фонд за регионално развитие са допринесли за създаване на заетост, модернизация на образователната инфраструктура и подобряване на достъпа до услуги, но въздействието остава неравномерно разпределено между регионите.²⁰

Основна цел на кохезионната политика е намаляването на регионалните различия. Европейската комисия изрично насочва по-голям дял от средствата към по-слаборазвитите региони, включително Северозападния и Северния централен район.²¹ Въпреки това, анализите показват, че териториалните дисбаланси в България се запазват, а в някои случаи дори се задълбочават.²² Обобщавайки наличните данни и научни оценки, може да се заключи, че европейските фондове имат реален потенциал да стимулират икономическото, социалното и териториалното развитие на българските региони, но реалното въздействие варира значително между тях.²³

Тази вариация се обяснява преди всичко с различията в институционалния капацитет, качеството на управление и способността за ефективно изпълнение на проектите. Следователно, анализът потвърждава хипотезата на доклада, че въздействието на кохезионната политика в българския контекст зависи в решаваща степен не само от обема на предоставените средства, а и от начина, по който те се планират, управляват и превръщат в устойчиви резултати.

Заключение

Въздействието на кохезионната политика на Европейския съюз върху регионалното развитие в България зависи в решаваща степен не само от обема на предоставените средства, а от институционалния капацитет и качеството на тяхното управление и изпълнение.

Вторичният анализ на данните показва, че въпреки значителния финансов ресурс, предоставен чрез ЕСИФ, регионалните различия в България се запазват. Регионите с по-висок административен и икономически капацитет усвояват средствата по-ефективно и реализират по-видими икономически и социални ефекти, докато по-слаборазвитите региони остават в по-неблагоприятна позиция. Това емпирично потвърждава, че самото наличие на финансиране не е достатъчно условие за постигане на сближаване. Следователно кохезионната политика функционира не като автоматичен механизъм за изравняване, а като условен инструмент, чийто ефект се реализира

²⁰ Ministry of Finance. (2024). EU Funds in Bulgaria - Annual Report. <https://eufunds.bg/en/node/17237>

²¹ European Commission. (2021). EU Cohesion Policy 2021-2027. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/priorities_en

²² Marinova, D. (2020). Regional development in Bulgaria under EU cohesion policy. *Economic Studies Journal*.

²³ National Statistical Institute. (2023). *Structural and Investment Funds in Bulgaria*. Sofia: NSI.

само при наличие на адекватни управленски структури, стратегическо планиране и ефективен контрол. В този смисъл основното ограничение пред нейното въздействие в България не е финансово, а институционално. Устойчивото регионално развитие изисква не просто увеличаване на европейското финансиране, а целенасочено укрепване на капацитета за планиране, управление и изпълнение на политики на регионално и местно ниво. Само при такива условия европейските средства могат да се превърнат в реален инструмент за намаляване на регионалните неравенства.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Durova, K. (2018). The cohesion policy of the European Union and inter-regional disparities in Bulgaria. Narodnostopanski arhiv. <https://dlib.uni-svishtov.bg/>
- Eufunds.bg. (2025). Blizo 30 mln. lv. za zaryadna infrastruktura po Programa „Transportna svarzanost“ 2021-2027. <https://www.eufunds.bg/bg/optti/node/19702>
- European Commission. (2015). Cohesion Policy and Bulgaria. European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/bulgaria_en.pdf
- European Commission. (2021). EU Cohesion Policy 2021-2027. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/priorities_en
- European Commission. (2022). Commission adopts Partnership Agreement with Bulgaria 2021-2027. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4267
- European Commission. (2022). *Partnership Agreement with Bulgaria - 2021-2027*. Retrieved from https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-bulgaria-2021-2027_en
- European Commission. (n.d.). *Regional and urban development: Cohesion policy overview*. Retrieved from https://commission.europa.eu/topics/regional-and-urban-policy_en
- European Structural and Investment Funds in Bulgaria. (n.d.). Wikipedia. Retrieved January 6, 2026 https://en.wikipedia.org/wiki/European_Structural_and_Investment_Funds_in_Bulgaria
- European Union. (2013). *Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj/eng>
- Galabinova, Y. (2015). Implementation of the EU cohesion policy: the case of Bulgaria. Godishnik na departament Publichna administratsia, 10. https://eprints.nbu.bg/id/eprint/2877/1/2_U.Galabinova.pdf
- Marinova, D. (2020). Regional development in Bulgaria under EU cohesion policy. Economic Studies Journal.
- Ministerstvo na transporta i saobshteniyata. (2022). EK odobri Programa „Transportna svarzanost“ 2021-2027. <https://www.mtc.government.bg/bg/category/1/ek-odobri-prvata-infrastrukturna-programa-za-perioda-2021-2027-g-programa-transportna-svrzanost-2021-2027>
- Ministry of Finance. (2024). EU Funds in Bulgaria - Annual Report. <https://eufunds.bg/en/node/17237>
- Ministry of Regional Development and Public Works. (2022). Partnership Agreement of the Republic of Bulgaria 2021-2027. <https://www.mrrb.bg/bg/infrastruktura-i-programi/programi-za-teritorialno-sutrudnichestvo-2021-2027/>
- Moraliyska, M. (2025). *The EU cohesion policy's impact on regional economic development: The case of Bulgaria*. IBU Repository. <https://eprints.ibu.edu.ba/files/original/84432e46baa15f7477548acb0ff56f8e.pdf>
- National Statistical Institute. (2023). *Structural and Investment Funds in Bulgaria*. Sofia: NSI.
- Obshtina Ruse. (2023). Oblasten informatsionen tsentar - Ruse. Obshtina Ruse (regionalen iztochnik) https://obshtinaruse.bg/oblasten-informatsionen-tsentar-ruse?_cb=1767662609420



**ПРАВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:
ПРИЛАГАНЕ, СЪДЕБНА ПРАКТИКА
И ЗАЩИТА НА ПРАВА**

ВЛИЯНИЕ НА ЗАБАВЕНОТО ТРАНСПОНИРАНЕ НА ДИРЕКТИВИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ВЪРХУ ПРАВНАТА СРЕДА И БИЗНЕС КЛИМАТА В БЪЛГАРИЯ

Виктория Костадинова

Абстракт

Забавеното въвеждане на европейски нормативни изисквания в националното законодателство оставя пречки пред укрепването на предвидима и стабилна регулаторна среда в България. Темата придобива още по-голяма важност в контекста на засилените очаквания към държавите членки да осигурят навременно и качествено прилагане на актовете на Европейския съюз, тъй като от това зависи както функционирането на вътрешния пазар, така и доверието на икономическите участници на пазара.

Настоящият текст се стреми да изясни как закъсненията в законодателния процес се отразяват върху бизнеса и дали те пораждат несигурност, която възпрепятства инвестициите и нарушава конкурентоспособността. Фокусът е поставен върху въпроса доколко подобни забавяния създават регулаторни празнини или ситуации, в които предприятията не разполагат с яснота относно приложимите изисквания.

Изходната предпоставка е, че когато европейски правила не бъдат въведени навреме, това води до колебания в правната среда, увеличава разходите на фирмите за адаптация и затруднява планирането на стопанската дейност. В хода на изследването се разглеждат примери за директиви, чието транспониране е просрочено, както и отражението на подобни случаи върху практиката. Анализират се публични документи на европейски институции, национални нормативни актове и специализирани публикации, за да се проследят причините за забавянията и техните последици. Използването на конкретни казуси позволява да се онагледят как нормативната непоследователност се материализира в реални затруднения за икономическите субекти и как влияе върху общия регулаторен климат в страната.

Ключови думи: България, бизнес, несигурност, транспониране, европейски институции

Въведение

С присъединяването си към Европейския съюз България поема ангажмент да приведе националното си законодателство в съответствие с правото на ЕС, включително чрез прилагане на регламентите и транспониране на европейските директиви в определените срокове. Този процес има важно

значение за функционирането на правната система и за създаването на ясни правила, по които действат както държавните органи, така и стопанските субекти.

На практика обаче транспонирането на европейските директиви невинаги се осъществява своевременно. Подобни забавяния поставят въпроси относно ефективността на законодателния процес и създават ситуации на правна несигурност. В периодите между приемането на директивата и нейното въвеждане в националното право могат да възникнат неясноти относно приложимите изисквания, което затруднява тяхното прилагане. Тази несигурност има пряко отражение върху бизнес средата, тъй като предприятията се нуждаят от стабилна и предвидима нормативна рамка, за да планират дейността си и да вземат инвестиционни решения. Липсата на навременно въведени правила може да доведе до допълнителни разходи за адаптация и да повлияе върху конкурентоспособността на икономическите субекти.

Настоящият доклад разглежда проблема със забавеното транспониране на директиви на Европейския съюз в България, като се фокусира върху влиянието му върху правната среда и бизнес климата. Целта е да се изяснят основните последици от тези забавяния и да се постави основа за по-задълбочен анализ чрез разглеждане на конкретни примери.

Правна рамка на транспонирането на директивите на Европейския съюз

Правният ред на Европейския съюз се състои от различни източници на право, които са групирани в няколко нива. На върха са първичното право – основните договори и принципи, които определят структурата и целите на Съюза – и вторичното право, което включва нормативните актове, приети въз основа на договорите. Сред тези актове се различават няколко основни вида: регламенти, директиви, решения, препоръки и становища. Правото на ЕС също има ясно изграден йерархичен ред: основните договори и общите правни принципи стоят над вторичното законодателство и то произтича от тях, а директивите заемат важно място сред тези вторични актове. Докато регламентите действат пряко и еднообразно в целия Съюз, директивите изискват адаптация в националното право, за да могат да произведат ефект.¹

Директивите са един от основните видове правни актове, които се приемат от институциите на Европейския съюз като част от т.нар. вторично право на Съюза. Те имат за цел да постигнат определени резултати в правните системи на държавите членки, но оставят на самите държави свобода да изберат как да постигнат тези резултати чрез собствено законодателство и административни мерки. Така например една директива може да изисква въвеждането на определени стандарти или правила, но не предписва

¹ Източници и обхват на правото на Европейския съюз (2025). Достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/6/the-ordinary-legislative-procedure>

конкретния правен текст или форма, която трябва да бъде използвана на национално ниво. Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз, директивите са обвързващи за държавите членки по отношение на крайния резултат, който трябва да бъде постигнат, но оставят на националните органи правомощието да определят средствата и методите за неговото реализиране. Това ги отличава от регламентите, които след влизането си в сила са непосредствено приложими и не се нуждаят от допълнително въвеждане в националното законодателство.

За да влязат в сила в правната система на България или друга държава членка, директивите трябва да бъдат транспонирани чрез приемане на национални нормативни актове, които да постигнат целите, заложи в самата директива. Обикновено срокът за това е определен от самия акт, след което държавата трябва да уведоми Европейската комисия за приетите мерки.

В директивите често се използват различни подходи към хармонизацията: те могат да определят минимални стандарти, които държавите членки трябва да постигнат, но им позволяват да въведат по-строги правила, или да определят максимални стандарти, при които не се допуска отклонение над определената рамка.²

Прилагането на правото на Европейския съюз представлява споделена отговорност между европейските институции и държавите членки. След приемането на директива на равнище ЕС държавите членки са длъжни да я транспонират в националното си законодателство в определен срок, като изберат подходящи правни и административни механизми. Основната цел на този процес е да се осигури ефективно действие на европейските правила и тяхното последователно прилагане във всички държави членки. Европейската комисия упражнява надзор върху правилното и навременно прилагане на правото на ЕС, като следи дали държавите членки са изпълнили задълженията си по транспониране и дали националните мерки съответстват на целите на съответната директива. В случаи на забавяне или неправилно транспониране Комисията може да иницира производството за нарушение съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз.

Навременното въвеждане на директивите е от съществено значение за правната сигурност, тъй като забавянията могат да доведат до периоди на неяснота относно приложимите правила. Това създава риск от неравно третиране на икономическите субекти и нарушава принципа на еднакво прилагане на правото на ЕС. Поради тази причина Европейският съюз отдава особено значение не само на формалното въвеждане на директивите, но и на тяхното ефективно и последователно прилагане на национално равнище.³

² Директиви на Европейския съюз (2022). Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/european-union-directives.html>

³ Прилагане на правото на ЕС (2023). Достъпно на: https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law_bg

Причини и проявления на забавеното транспониране в България

Наскоро публикувано изследване, проведено от Института за пазарна икономика, подчертава, че европейското законодателство е изключително сложно и трудно за прилагане, което значително затруднява държавите членки – включително България – при навременното въвеждане на директиви в националните правни системи. Според анализа, нормативните текстове на ЕС често съдържат дълги и сложни формулировки, които са далеч над препоръчаното ниво за разбираемост, а обемът на регулациите продължава да расте, въпреки амбициите за опростяване на правото. Изследването също така посочва, че процедурите по подготовката на директивите – включително оценките на въздействието и обществените консултации – често са непоследователни или непълни. Много оценки на въздействието не включват важни елементи като анализ на териториалните ефекти, въздействието върху малките и средни предприятия или разходите за конкурентоспособност, което затруднява разбирането и прилагането на правилата от държавите членки.

Що се отнася конкретно до България, данните от Индекс за регулаторно качество на ЕС (EU-RQI) показват, че страната има по-висок дефицит на транспониране и по-дълги закъснения при въвеждането на директиви в сравнение със средния показател на ЕС. Към края на 2024 г. България отчита значителен брой директиви с изтекли срокове за транспониране и незавършено въвеждане, както и повече случаи на неправилно транспониране, отколкото средно в Съюза.

Тези фактори – сложен нормативен текст, непълни оценки на въздействието и недостатъчна правна яснота – оказват пряко влияние върху способността на националните институции да разработят и приемат адекватни мерки навреме. Това от своя страна увеличава регулаторната тежест за администрацията и бизнеса и допринася за появата на закъснения и несъответствия при транспонирането на европейските директиви.⁴

Също така Европейският съд на правата на ЕС прие решение, с което осъди България да заплати глоба в размер на 1 593 000 евро, защото не е изпълнила навреме задълженията си за транспониране на Директива (ЕС) 2019/1161 за насърчаване на чисти и енергийноефективни пътни превозни средства в националното си законодателство. Въпреки многократните уведомления от Европейската комисия, България не беше уведомила комисията, че е предприела всички необходими законодателни, подзаконови и административни мерки за пълното транспониране на директивата в националното право. Поради липсата на последващи действия и комуникация от българска страна, Европейската комисия заведе дело пред Съда на ЕС, който прецени, че страната е нарушила своите задължения по член 2, параграф 1 от директивата и отсъствието на транспонирани и нотифицирани мерки,

⁴ Законодателството на ЕС е твърде сложно и това ясно проличава в България (2025). Достъпно на: <https://news.bg/society/zakonodatelstvoto-na-es-e-tvarde-slozhno-i-tova-vasno-prolichava-v-balgariya.html>

което представлява нарушение на правото на Съюза. В резултат България бе осъдена да плати еднократно финансово обезщетение, което има както превантивна, така и санкционна функция, за да се предотвратят бъдещи нарушения.⁵

Примерът със забавеното транспониране на Директива (ЕС) 2019/1161 показва, че закъсненията често имат комплексен характер и се дължат на комбинация от институционални, законодателни и административни фактори.

Първо, държавните органи, отговорни за подготовката и приемането на необходимите нормативни мерки, не координират ефективно действията си. Липсата на ясен междуправителствен механизъм и вътрешни срокове води до забавяне на националното законодателство, дори когато директивата е вече одобрена на европейско ниво.

Второ, процесът на адаптация на европейските норми към националната правна система често изисква значителни промени в съществуващите закони и подзаконови актове. В този случай е необходимо приемането на закони промени, които регулират обществените поръчки и минималните изисквания за чисти превозни средства, което изисква време за подготовка, обсъждане и нотифициране на мерките.

Трето, България не предоставя навременно информация на Европейската комисия за предприетите действия, което показва пропуски в комуникацията и вътрешното проследяване на процеса. Липсата на системен контрол върху сроковете за транспониране и необходимостта от допълнителни координационни механизми между министерствата водят до допълнителни закъснения.

Влияние на забавеното транспониране върху бизнес климата и правната сигурност

Според данните и анализите, представени в Single Market Scoreboard на Европейската комисия, навременното транспониране на директивите е ключов фактор за правилното функциониране на вътрешния пазар на Европейския съюз. Когато държавите членки не въвеждат европейските правила в установените срокове, се създават различия в националните правни режими, които подкопават принципа на равнопоставеност между икономическите субекти. Закъсненията в транспонирането водят до регулаторна фрагментация, при която предприятията са изправени пред различни или непълни правила в отделните държави членки. Това затруднява трансграничната стопанска дейност, увеличава правните рискове и води до допълнителни разходи за съобразяване с несинхронизирани национални изисквания. Особено засегнати са малките и средните предприятия, които разполагат с ограничени ресурси за правна и административна адаптация. Single Market

⁵ EU Court of Justice fines Bulgaria with EUR 1.6 Mln for failure to transpose Clean Vehicles Directive (2025). Достъпно на: <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/855417-eu-court-of-justice-fines-eur-1-6-mln-bulgaria-for-failure-to-transpose-clean-ve>

Scoreboard отчита, че високият дефицит на транспониране и наличието на просрочени директиви са показател за слабости в прилагането на правото на ЕС и представляват пречка пред създаването на стабилна и предвидима бизнес среда. Липсата на навременно въведени правила поражда несигурност относно приложимите задължения и права, което възпира инвестициите и затруднява дългосрочното планиране на стопанската дейност.

От тази гледна точка Европейската комисия разглежда навременното и качествено транспониране не само като правно задължение на държавите членки, но и като икономически инструмент, който допринася за конкурентоспособността, доверието на бизнеса и ефективното функциониране на вътрешния пазар.⁶

Данните от Single Market Scoreboard показват, че България традиционно се нарежда под средното равнище за Европейския съюз по отношение на навременното транспониране на директивите. Докато на равнище ЕС се полагат последователни усилия за ограничаване на дефицита на транспониране и за въвеждане на европейските норми в срок, в България често се наблюдават по-голям брой просрочени директиви и по-продължителни закъснения. Това отклонение от средните европейски показатели води до по-висока степен на регулаторна несигурност за икономическите субекти, опериращи на българския пазар. За разлика от държави членки, които успяват да осигурят по-стабилна и предвидима нормативна рамка чрез навременно транспониране, в България бизнесът по-често е изправен пред неяснота относно приложимите изисквания и бъдещи законодателни промени. В резултат на това страната се възприема като по-рискова регулаторна среда в сравнение със средното за ЕС, което може да се отрази неблагоприятно върху инвестиционната активност и конкурентоспособността. Подчертава се, че подобряването на показателите за транспониране не е само въпрос на формално съответствие с правото на ЕС, а ключов елемент за събиждане с европейските стандарти за правна сигурност и бизнес климат.

Анализите, посветени на Директивата за корпоративно отчитане на устойчивостта (CSRD) и Директивата за надлежна проверка на корпоративната устойчивост (CSDDD), подчертават, че забавянията в тяхното въвеждане създават значителна правна и регулаторна несигурност за предприятията. И двете директиви имат за цел да въведат по-високи стандарти за прозрачност, отчетност и отговорно корпоративно поведение, но отлагането или неравномерното им транспониране в държавите членки води до неяснота относно бъдещите задължения на бизнеса. CSRD разширява обхвата и съдържанието на нефинансовото отчитане, като изисква от компаниите да предоставят подробна информация за въздействието си върху околната среда, социалните въпроси и управлението. Забавянето на националното и прилагане поставя предприятията в ситуация, при която те не разполагат с ясна времева рамка и конкретни национални правила, което затруднява подготовката на вътрешни системи за отчетност и

⁶ Transposition of Single Market directives (2024). Достъпно на: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en

планиране на инвестиции. По сходен начин CSDDD въвежда задължения за надлежна проверка по отношение на човешките права и околната среда в рамките на веригите за доставки. Липсата на навременно транспониране означава, че компаниите не знаят с достатъчна сигурност какъв ще бъде точният обхват на техните отговорности и санкции на национално равнище, което увеличава правните рискове и може да доведе до отлагане на стратегически решения.

В този контекст забавянията при CSRD и CSDDD не само отслабват ефективността на европейската политика за устойчивост, но и оказват негативно влияние върху инвестиционния климат, тъй като предприятията предпочитат предвидима регулаторна среда, в която задълженията са ясно формулирани и въведени в разумни срокове.⁷

Заклучение

В рамките на настоящото изследване беше анализиран проблемът със забавеното транспониране на директивите на Европейския съюз и неговото отражение върху националната правна рамка и икономическата среда в България. Разглеждането на институционалните и административните предпоставки за закъсненията, както и на конкретни примери от практиката, позволява да се очертае връзката между качеството на прилагане на правото на ЕС и стабилността на бизнес климата.

Анализът на причините за забавеното транспониране показва, че проблемът рядко се дължи на единичен фактор, а по-скоро на съчетание от институционални слабости, усложнен законодателен процес и недостатъчна административна координация. Липсата на ефективни механизми за планиране и контрол върху сроковете за транспониране води до ситуации, в които България по-често от мнозинството държави се оказва в нарушение на задълженията си като държава членка, което се потвърждава и от наличието на съдебни производства и санкции, наложени от Съда на Европейския съюз.

От гледна точка на бизнеса, забавянията в транспонирането създават регулаторна несигурност, която затруднява стопанските субекти при планирането на дейността им и увеличава разходите за адаптация към бъдещи нормативни изисквания. Също така липсата на яснота относно приложимите правила поставя предприятията в неблагоприятно положение спрямо конкуренти от други държави членки, където европейските директиви са въведени своевременно. Това се отразява отрицателно както върху инвестиционната привлекателност на страната, така и върху общата конкурентоспособност на икономиката.

Съпоставянето на ситуацията в България със средните показатели за Европейския съюз, отразени в данните за функционирането на вътрешния пазар, показва, че изоставането в транспонирането на директивите има

⁷ EU delays key sustainability directives (2025). Достъпно на: <https://cse-net.org/eu-delays-key-sustainability-directives/>

по-широки последици, които надхвърлят чисто правния аспект. Навременното и последователно въвеждане на европейските норми е предпоставка не само за спазване на правото на ЕС, но и за изграждане на доверие сред икономическите участници и инвеститорите.

Изводът е, че подобряването на процеса на транспониране на директивите на ЕС е ключово условие за укрепване на правната сигурност и създаване на по-благоприятен бизнес климат в България. Това изисква по-добра институционална координация, по-ранно планиране на законодателните промени и активен диалог с икономическите участници. Само при наличие на предвидима и стабилна нормативна среда може да се гарантира пълноценното участие на страната във вътрешния пазар на ЕС и устойчивото развитие на националната икономика.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Директиви на Европейския съюз (2022). Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/european-union-directives.html>
- Законодателството на ЕС е твърде сложно и това ясно проличава в България (2025). Достъпно на: <https://news.bg/society/zakonodatelstvoto-na-es-e-tvarde-slozhno-i-tova-yasno-prolichava-v-balgariya.html>
- Източници и обхват на правото на Европейския съюз (2025). Достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/6/the-ordinary-legislative-procedure>
- Прилагане на правото на ЕС (2023). Достъпно на: https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law_bg
- EU Court of Justice fines Bulgaria with EUR 1.6 Mln for failure to transpose Clean Vehicles Directive (2025). Достъпно на: <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/855417-eu-court-of-justice-fines-eur-1-6-mln-bulgaria-for-failure-to-transpose-clean-ve>
- EU delays key sustainability directives (2025). Достъпно на: <https://cse-net.org/eu-delays-key-sustainability-directives/>
- Transposition of Single Market directives (2024). Достъпно на: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en

РАЗЛИЧИЯТА МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ПРИ ТРАНСПОНИРАНЕТО НА ДИРЕКТИВИ НА ЕС

Атанас Стоянов

Абстракт

Като ключова част от правото на Европейския съюз (ЕС) директивата представлява способ за сътрудничество между институциите на ЕС и националните власти на държавите членки, чрез който се цели хармонизиране на законодателствата им, а не създаване на единно право. Тя е обвързваща по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, но оставя на държавите членки свобода при избора на формите и средствата по отношение на неговото постигане. Това се обособява в практиката като фундаментален принцип при зачитането на уникалността на правните традиции на всяка една от държавите членки. Въпреки координиращите механизми и зададения общ стандарт между отделните държави членки възникват значителни различия в навременността и качеството на транспониране, като се открояват групи държави с нисък дефицит и такива, които системно изостават.

Основната хипотеза е, че някои държави членки изпитват по-сериозни затруднения при транспонирането на директиви в сравнение с други.

В рамките на този доклад ще бъдат разгледани факторите, които обясняват появата на тези различия. Основните задачи са: първо, да се обясни директивата като част от правото на Съюза; второ, да се анализират типовете проблеми при транспонирането – дали са административни, правни, институционални или съвкупност от тях; трето, да се проследят актуални данни и случаи на транспониране, както и да се разграничат успешните от неуспешните практики.

Ключови думи: директива, държави членки, транспониране, право на ЕС, координиращ механизъм

Въведение

Правото на Европейския съюз представлява уникална правна система, която се характеризира с автономност, предимство и пряко действие спрямо националните правни поряждани на държавите членки. Част от тази правна система е директивата, произлизаща от вторичното право на Съюза¹, чрез която се цели едновременно хармонизация, без да се елиминира

¹ Вторично право – произтича от принципите и целите на договорите (първично право), включва законодателни и незаконодателни актове

националната правна автономия, функционирането на вътрешния пазар и гарантирането на еднакво ниво на защита на правата в рамките на Съюза.

Директивата поначало няма общообвързващо действие. Тя регламентира резултата, но оставя националния законодател да уреди средствата за постигането ѝ.² Освен нейната чисто правна функция, директивата може да бъде разглеждана като индикатор за степента на европейска интеграция, доколкото държавите членки отразяват или не изчерпателно и ефективно транспонирането ѝ на национално ниво.

Според данните на Европейската комисия, въпреки контрола и сроковете при транспониране, се наблюдават значителни различия между държавите членки – едни поддържат нисък дефицит на транспониране, други изпитват сериозни затруднения при постигането на целта.

Директивата като част от правото на ЕС

Директивата представлява един от основните правни актове на Европейския съюз и е част от вторичното право на ЕС. Тя е въведена с Договора за създаване на Европейската икономическа общност от 1957 г. (сега Договор за функциониране на Европейския съюз – ДФЕС), където за първи път се прави разграничение между различните видове правни актове на Общността. В член 288 от ДФЕС директивата е дефинирана като акт, който е задължителен по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, но оставя на националните органи свободата да избират формата и средствата за неговото осъществяване.

След измененията, въведени с Договора от Лисабон, институциите на ЕС упражняват своите компетенции чрез приемането на регламенти, директиви, решения, които имат задължителен характер, и препоръки и становища – незадължителен характер.³ Настоящият доклад ще разгледа по-конкретно основните характеристики на регламента и директивата, отбелязвайки техните разлики, за да се разграничи прекият и изцяло задължителен характер на регламента, който се прилага директно във вътрешното законодателство на държавите членки веднага след влизането му в сила и сравнително предоставената свобода при постигане крайната цел на директивата, която не се прилага пряко в държавите членки и трябва чрез закон или подзаконов акт да се транспонира.⁴

Регламентът има общо приложение, няма конкретни адресати, има пряка приложимост⁵, задължителен е в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Процедурата при приемане на регламентите е следната: Комисията отправя предложение за законодателен акт и го внася

² Попова, Ж. (2020). 4 изд. Право на Европейския съюз. Сиела, с.168

³ Юркова, М. (2025) „Преосмисляне на подхода на ЕС към регулиране на цифровите и медийните услуги“. В. Технологии и право - сборник с доклади. Пловдив: Пловдивско университетско издателство, с.219

⁴ EUR-Lex. Директиви на Европейския съюз - обобщение. Онлайн: <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/european-union-directives.html> (Посетено на 26 декември 2025)

⁵ Пораждат се права и задължения за всички субекти на правото на ЕС.

едновременно в Европейския парламент (ЕП) и в Съвета на ЕС (Съвета). На първо четене ЕП приема позиция, която може да включва изменения. Съветът, действайки с квалифицирано мнозинство, може да одобри позицията на ЕП или да приеме собствена позиция. При разминаване между двете институции се преминава към второ четене, а при необходимост – към помирителна процедура. След постигане на съгласие текстът се приема окончателно от ЕП и Съвета. При някои случаи Комисията е задължена да проведе консултация с Европейската централна банка (ЕЦБ) при финализирането на предложението, когато правният акт засяга правомощията на ЕЦБ.

Директивата няма общообвързащо действие – тя задължава постигане на резултата, винаги има конкретен адресат – една, няколко или всички държави членки, задължителна е в цялостта на финалния резултат, не може да се изпълни непълно и не създава индивидуални права и задължения за субектите на европейското право – не е директно приложима, въпреки че в течение на времето съдебната практика по отношение на тази характеристика на директивата еволюира и в редица случаи Съдът признава прекия ефект на някои директиви⁶. Процедурата за приемане на директива започва с предложение на Комисията, което определя целите, минималните изисквания и срока за транспониране. ЕП и Съветът разглеждат предложението по същата институционална логика, както при регламентите – чрез първо и второ четене и при необходимост чрез помирителна процедура. Регламентите и директивите са еднакво задължителни правни актове и между тях не съществува йерархия.

Директивите са полезни при хармонизирането на политики в определена област или при въвеждането на комплексни законодателни промени, които изискват адаптиране към националните правни системи. Директивата е правен акт, който цели да се либерализира определена услуга.⁷ Ако регламентите бяха единственият инструмент за хармонизация, европейската интеграция би се осъществявала значително по-бавно и по-трудно, поради липсата на необходимата правна гъвкавост.⁸ В този контекст директивата изпълнява ключова роля, като балансира между необходимостта от единство и запазването на националната автономия.

Процесът, чрез който директивите се прилагат на национално равнище, се нарича транспониране или транспозиция в зависимост от автора. Транспонирането представлява инкорпориране на разпоредбите на директивата в националното законодателство на държавите членки. Всяка директива съдържа конкретен краен срок, в рамките на който държавите са длъжни да приемат необходимите национални мерки и да уведомят Европейската комисия за тях.⁹ По правило този срок е до две години от приемането на директивата, освен ако в самия акт не е предвидено друго.

⁶ Попова, Ж. (2020). 4 изд. Право на Европейския съюз. Сиела, с.169

⁷ чл.59 от ДФЕС

⁸ Крейг, П. & Де Бърка Дж. (2020) 7 изд. Право на ЕС: Текстове, Дела и Материали. Oxford University Press

⁹ EUR-Lex: Транспониране. Онлайн: <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/glossary/transposition.html> (Посетено на 26 декември 2025)

След приемането на националните мерки държавите членки са задължени да представят на Европейската комисия текстовете на законите и подзаконовите актове, с които директивата е транспонирана. Комисията извършва контрол върху съответствието на тези мерки с целите и изискванията на директивата, както и върху тяхното прилагане в рамките на определения срок. В случаите, когато държава членка не предприеме необходимите мерки за транспониране или приеме разпоредби, които не отговарят на изискванията на директивата, Комисията може да започне процедура за нарушение и да сезира Съда на Европейския съюз (ЕС). Ако ЕС установи наличие на нарушение и държавата членка не изпълни постановеното решение, по искане на Комисията може да бъде наложена финансова санкция или еднократна сума. В случаите на неизпълнение на задължението за уведомяване за националните мерки за транспониране в рамките на крайния срок, Комисията може още в първото производство да предложи конкретен размер на санкцията.¹⁰

Типове проблеми при транспониране

Процесът на транспониране на директивите на ЕС в националното законодателство на държавите членки е съпътстван от редица затруднения. Настоящият доклад ще обясни пречките, от които се състоят споменатите затруднения, и ще разгледа дали те се проявяват изолирано или кумулативно.

Транспонирането е процес, който включва три последователни, но взаимосвързани равнища – от приемането на национални правни актове през разпределянето на компетенции и координация между органи до реалното прилагане и контрол. Разграничаването на проблемите при транспонирането на директивите на правни, институционални и административни проблеми е обосновано от структурата на самия процес и от практиката на неговото прилагане.

Административните проблеми са най-често посочваните причини за забавено транспониране. Транспонирането изисква не само формалното приемане на национални актове, но и задълбочен правен анализ на съществуващото законодателство, което често надхвърля възможностите на националната администрация.¹¹ Тези затруднения са особено изразени при директиви в области като цифровизацията, киберсигурността, финансовото регулиране и околната среда, където се изисква високо ниво на техническа компетентност. Комисията многократно посочва, че подобни директиви изискват ранно планиране и специализирана експертиза, без които рискът от закъснение значително нараства.¹²

Правните проблеми възникват при несъвместимост между изискванията на директивата и съществуващата национална правна рамка, което води

¹⁰ чл.260 от ДФЕС

¹¹ Пречал, С. (2005) 2 изд. Директиви в Правото на ЕС. Oxford University Press

¹² Европейска комисия. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en (Посетено на 26 декември 2025)

до непълно или неточно транспониране. Допълнително затруднение представлява явлението *gold-plating*¹³. Подобни практики създават риск от нарушаване на принципите на правна сигурност и равнопоставеност на вътрешния пазар. СЕС подчертава, че формалното наличие на национална правна уредба не е достатъчно, ако тя не гарантира пълното и ефективно постигане на целите на директивата.¹⁴

При липса на институционална яснота, транспонирането се превръща във фрагментиран и неефективен процес. В някои случаи директивите остават неприети поради липса на политически консенсус или поради нисък приоритет в националния законодателен дневен рег. При държава като България и Испания, които през последните години изпитват политическа нестабилност, чести промени в правителствата или напрежение между изпълнителната и законодателната власт се наблюдава значително забавяне на процеса на изпълнение.

На практика административните, правните и институционалните проблеми рядко съществуват самостоятелно, те често се наслагват и взаимно се усилват, което води до системни затруднения. Административните слабости често водят до правни неточности, а институционалната нестабилност засилва и двата вида проблеми.

Какво представлява дефицит на транспониране и дефицит на съответствие?

Комисията измерва транспонирането чрез два индикатора – дефицит на транспониране и дефицит на съответствие.

Дефицитът на транспониране е процентът на крайните срокове за транспониране, за които дадена държава членка все още не е уведомила Комисията за своите мерки за транспониране, спрямо общия брой крайни срокове, за които държавите членки е следвало да уведомят за пълно транспониране. Анализът чрез този показател може да проследи само навременността. Стойностите, извлечени чрез този индикатор, разглеждат единствено директивите, които не са били изпълнени в срок и не дават яснота върху възникналите трудности.

От своя страна, дефицитът на съответствието измерва броя на транспонираните директиви, за които има висящо производство за установяване на нарушение поради неправилно транспониране като процент от броя на директивите, за които Комисията е уведомена, че са „транспонирани“ или „не изискват допълнителни мерки за транспониране“. Чрез този показател се следи проблематиката в по-детайлен план. В много случаи, причините за дефицита на съответствието са тясно свързани с проблемите при транспонирането, като неясни или непълни национални разпоредби, отсъствие на подзаконowi актове и ограничена координация.

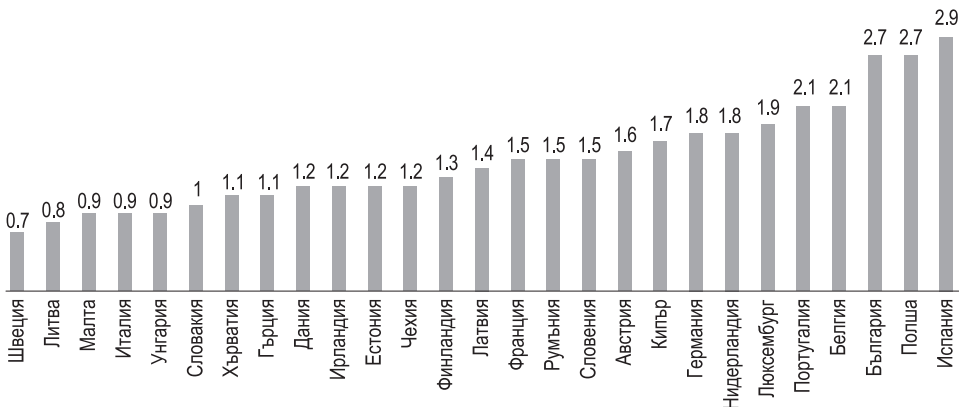
¹³ Въвеждане на разпоредби, които надхвърлят минималните изисквания на директивата

¹⁴ Комисията срещу Италия (C-456/03). Съд на Европейския съюз. (2005). Case C-456/03, *Commission v Italy*. Онлайн: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-456/03> (Посетено на 29 декември 2025)

Анализът, основан единствено на един индикатор, не позволява формирането на цялостна оценка на изпълнението. Някои държави, въпреки поддържането на нисък дефицит на транспониране, продължават да бъдат обект на санкции поради несъответствие между формално въведените национални мерки и реалното прилагане на директивите.

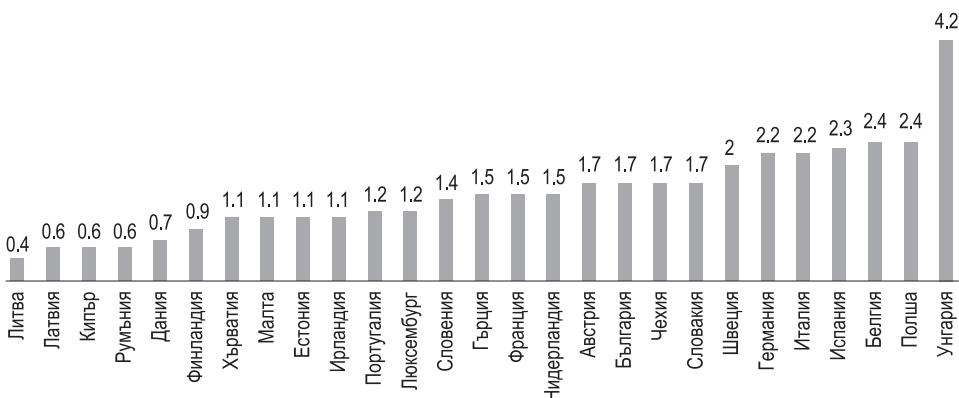
Актуални данни и практики

Фигура 1: Средна стойност за дефицита на транспонирането в държавите членки за 2025 г.



Източник: Авторска таблица със събрани данни от статистиките на Европейската комисия¹⁵

Фигура 2: Средна стойност за дефицита на съответствие в държавите членки за 2025 г.



Източник: Авторска таблица със събрани данни от статистиките на Европейската комисия¹⁶

¹⁵ Европейска комисия. Транспониране на директиви на Европейския съюз. Онлайн: <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/transposition-directives/bg#inline-nav-7> (Посетено на 3 януари 2026)

¹⁶ Европейска комисия. Транспониране на директиви на Европейския съюз. Онлайн: <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/transposition-directives/bg#inline-nav-7> (Посетено на 3 януари 2026)

Анализът се извършва въз основа на данните на Комисията за дефицитите през 2025 г. (Фигура 1 и Фигура 2), които се приравняват към общи средни стойности за всяка страна. След това ще се разгледа контраста между двете изследвания и практики от предходни случаи при транспониране между страни като Литва – поддържа нисък дефицит на транспониране и съответствие, понагайки в целевите стойности на ЕС – до 1%, Унгария – нисък дефицит на транспониране и висок на съответствие и Полша – високи дефицити на транспониране и съответствие. Изборът на Литва, Полша и Унгария като обект на сравнителен анализ позволява разграничаването между проактивни и проблематични модели на транспониране, които допринасят за тяхната ефективност или неефективност.

Литва се откроява като пример за добра практика при транспонирането на Директивата NIS2, свързана с киберсигурността, която беше затруднила голяма част от гържавите членки.¹⁷ Характерна особеност на литовския модел е ясното разпределение на отговорностите между институциите, което минимизира припокриването на компетенции и ускорява законодателния процес.¹⁸ Националното законодателство е съобразено не само от гледна точка на формата, но и по отношение на практическия ефект върху стратегически сектори, създавайки органи за мониторинг като Националния център по киберсигурност¹⁹. В резултат на това Литва успява да избегне значителните закъснения, наблюдавани в редица други гържави членки.

Унгария, въпреки че започва да поддържа нисък процент на закъснение и да разрешава техническите си проблеми, дефицитът на съответствието се проявява все още като проблем. Политизираният контекст често води до тълкуване на директиви в съответствие с вътрешнополитически приоритети. Унгарският случай е тясно свързан с централизацията на властта и ограничената институционална автономия, което води до отслабен съдебен и административен контрол. Директиви, свързани с миграцията и предоставянето на убежище като Директива за процедурите на убежище ((ЕС) 2013/32), където бяха създадени т.нар. „транзитни зони“ по сръбската граница и молбите за убежище, често бяха разглеждани при ограничен достъп и автоматично отхвърляне, без индивидуална оценка на риска.²⁰ Директива за условията за приемане ((ЕС) 2013/33), където задържането на търсещи убежище в транзитните зони представлява фактическо лишаване от свобода и Директива за връщане ((ЕС) 2008/115) при която мигранти бяха връщани извън територията на страната без индивидуални решения и

¹⁷ Baltic Times. (2025, September 23). NIS2 in the Baltics: How Lithuania, Latvia, and Estonia differ. Онлайн: https://www.baltictimes.com/nis2_in_the_baltics_how_lithuania_latvia_and_estonia_differ/ (Посетено на 2 януари 2026)

¹⁸ Hublegal. Navigating the NIS2 Directive: An in-depth look at Lithuania's cybersecurity landscape. Онлайн: <https://hublegal.lt/navigating-the-nis-2-directive-an-in-depth-look-at-lithuanias-cybersecurity-landscape-copy> (Посетено на 2 януари 2026)

¹⁹ NIS2 Certification. (2025). Lithuania: NIS2 compliance and certification overview. Онлайн: <https://nis2certification.eu/lithuania/> (Посетено на 2 януари 2026)

²⁰ Rankin, J. (2024, June 13). Hungary fined over treatment of asylum seekers in 'unprecedented' breach of EU law. The Guardian. Онлайн: <https://www.theguardian.com/world/article/2024/jun/13/hungary-fined-over-treatment-of-asylum-seekers-in-unprecedented-breach-of-eu-law> (Посетено на 20 януари 2026)

възможност за обжалване.^{21,22} Това са точни примери за политизиране на определена сфера, характеризирайки се с формално транспониране, но съществено отклонение при прилагането. Така директивите функционират по-скоро като формално задължение, отколкото като ефективен инструмент за хармонизация.

Полша представлява показателен пример за лошо транспониране към декември 2025 г., като от 6 текущи производства заради неправилно или непълно транспониране Полша участва в 3 от тях, а именно Директивата за обмена на информация между правоприлагащите органи на гържавите членки ((ЕС) 2023/977), Директива за атаките срещу информационните системи ((ЕС) 2013/40) и Директива за правото на достъп до адвокат в наказателното производство ((ЕС) 2013/48)²³. Страната се сблъсква не само със закъснения, но и с остри вътрешнополитически спорове относно съдържанието на директивите. Поради липсата на достатъчно експертен състав, който да координира връзката между различните органи, посочените директиви не само са изпълнени неточно, въвеждайки се изключения от първоначалния текст на Комисията, но се отслабват и гарантираните права, които директивите целят. Горепосочените случаи открояват Полша като системен лош пример за транспонирането. Политизирането на процеса води до блокиране на законодателни инициативи, което трансформира първоначално административен проблем в институционален такъв.

Ефективната практика на Литва демонстрира проактивен и интегриран подход, координация между институциите и ранно включване на експертни групи и заинтересовани страни. Обратно на това, Унгария и Полша излюстрират как политическата нестабилност, слабата координация и ограничените ресурси могат да превърнат транспонирането в източник на правни конфликти и институционално напрежение.

Заклучение

Правната гъвкавост на директивата предоставя свобода, позволяваща на гържавите членки да адаптират формата и методите си. Тази свобода обаче създава предпоставки за неравномерно изпълнение, като реалният ефект от директивите зависи колкото от тяхната правна конструкция, толкова и от вътрешните институционални и административни реалности на отделните гържави.

Важно е да се отбележи, че ниският дефицит на транспониране невинаги кореспондира с дефицита на съответствие, който показва, че формалното въвеждане на директивата не гарантира постигането на целите ѝ. Доб-

²¹ European Union Agency for Asylum. (2021). Effective access to the asylum procedure (Section 2.5.1). Онлайн: <https://www.euaa.europa.eu/easo-asylum-report-2021/251-effective-access-asylum-procedure> (Посетено на 20 януари 2026)

²² European Union Agency for Fundamental Rights. (n.d.). CJEU Case C808/18 / Judgment. Онлайн: <https://www.fra.europa.eu/it/caselaw-reference/cjeu-case-c-80818-judgment> (Посетено на 20 януари 2026)

²³ Eurcrim. 17 December 2025. Current Infringement Proceedings in Justice and Home Affairs: October - December 2025. Онлайн: https://eurcrim.eu/news/current-infringement-proceedings-in-justice-and-home-affairs-october-december-2025/?utm_source=chatgpt.com (Посетено на 20 януари 2026)

рото транспониране не приключва с инкорпориране в националната правна рамка. Затрудненията при транспонирането следва да се разглеждат като системен, а не инцидентен проблем. Именно в степенята, в която държавите членки възприемат директивите като инструмент за реална интеграция, а не като външно наложено изискване се крие ключът към обяснението на наблюдаваните различия в практиката на транспониране в ЕС. Примерите за успешни и неуспешни практики подчертават, че ефективността на транспонирането зависи не само от правните текстове, а от институционалната ангажираност, административната координация и политическата воля.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Baltic Times. (2025, September 23). NIS2 in the Baltics: How Lithuania, Latvia, and Estonia differ. Онлайн: https://www.baltictimes.com/nis2_in_the_baltics_how_lithuania_latvia_and_estonia_differ/ (Посетено на 2 януари 2026)
- Барнард, К. (2019). Същественият закон на ЕС (1 изд.). Oxford University Press
- Договор за функциониране на Европейския съюз - ДФЕС
- Европейска комисия. Транспониране на директиви на Европейския съюз. Онлайн: <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/transposition-directives/bg#inline-nav-7> (Посетено на 3 януари 2026)
- Европейска комисия. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en (Посетено на 26 декември 2025)
- Eurim. (2025, December 17). Current Infringement Proceedings in Justice and Home Affairs: October - December 2025. Онлайн: <https://eurim.eu/news/current-infringement-proceedings-in-justice-and-home-affairs-october-december-2025/> (Посетено на 20 януари 2026)
- European Union Agency for Asylum. (2021). Effective access to the asylum procedure (Section 2.5.1). Онлайн: <https://www.euaa.europa.eu/easo-asylum-report-2021/251-effective-access-asylum-procedure> (Посетено на 20 януари 2026)
- European Union Agency for Fundamental Rights. (n.d.). CJEU Case C808/18 / Judgment. Онлайн: <https://www.fra.europa.eu/it/caselaw-reference/cjeu-case-c-80818-judgment> (Посетено на 20 януари 2026)
- EUR-Lex. Директиви на Европейския съюз - обобщение. Онлайн: <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/european-union-directives.html> (Посетено на 26 декември 2025)
- EUR-Lex. Транспониране. Онлайн: <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/glossary/transposition.html> (Посетено на 26 декември 2025)
- Hublegal. Navigating the NIS2 Directive: An in-depth look at Lithuania's cybersecurity landscape. Онлайн: <https://hublegal.lt/navigating-the-nis-2-directive-an-in-depth-look-at-lithuanias-cybersecurity-landscape-copy> (Посетено на 2 януари 2026)
- Крейг, П. (2013). Договорът от Лисабон (3 изд.). Oxford University Press
- Крейг, П. & Де Бърка Дж. (2020). Право на ЕС: Текстове, Дела и Материали (7 изд.). Oxford University Press
- Крейг, П. & Де Бърка Дж. (2021). Еволюцията на правото на ЕС (3 изд.). Oxford University Press
- NIS2 Certification. (2025). Lithuania: NIS2 compliance and certification overview. Онлайн: <https://nis2certification.eu/lithuania/> (Посетено на 2 януари 2026)
- Попова, Ж. (2020). Право на Европейския съюз (4 изд., с. 168). Сиела
- Пречал, С. (2005). Директиви в Правото на ЕС (2 изд.). Oxford University Press
- Rankin, J. (2024, June 13). Hungary fined over treatment of asylum seekers in 'unprecedented' breach of EU law. The Guardian. Онлайн: <https://www.theguardian.com/world/article/2024/jun/13/hungary-fined-over-treatment-of-asylum-seekers-in-unprecedented-breach-of-eu-law> (Посетено на 20 януари 2026)
- Съд на Европейския съюз. (2005). Case C-456/03, Commission v Italy. Онлайн: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-456/03> (Посетено на 29 декември 2025)
- Юркова, М. (2025). „Преосмисляне на подхода на ЕС към регулиране на цифровите и медийните услуги“ в Технологии и право - сборник с доклади. Пловдив: Пловдивско университетско издателство, с. 219

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОСОЛСТВА ЗА ЗАЩИТА ПРАВТА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС В ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

Румяна Младенова

Абстракт

През последните години глобалната мобилност на европейците нараства, а с нея нараства и засилената необходимост от външна защита в условия на политически нестабилности, правни затруднения и дори природни бедствия. Институционалният капацитет на ЕС и правната уредба на консулската закрила са ключови елементи за гарантирането на сигурността на европейските граждани по света.

Настоящото изследване разглежда механизмите, чрез които ЕС защитава правата и интересите на своите граждани при пребиваване в трети държави, като бива поставен специален акцент върху ролите на делегациите на ЕС, консулските служби и европейските посолства в рамките на политиката за сигурността и външната политика.

За цел на доклада се поставя да се анализира степента, в която европейските дипломатически представителства допринасят за прилагането на правото на консулска защита и доколко приносът им е ефективен в практиката. За постигане на тази цел методологията включва методи като правен анализ на разпоредби на Договора за функциониране на ЕС, преглед на документи на Европейската служба за външна дейност и изследване на конкретни казуси, свързани с правна помощ, евакуации и цялостната защита на европейските граждани в кризисни ситуации. С този подход се оформя качествена оценка на значението, функциите и предизвикателствата на европейската дипломатическа мрежа в глобалния контекст.

Ключови думи: консулска защита, европейски посолства, дипломатически представителства, делегации на ЕС, Европейска служба за външна дейност

Увод

Свободното движение на хора представлява един от фундаментите на европейската интеграция, който обаче отдавна е надхвърлил вътрешните граници на единния пазар. Според данни на Европейската комисия, милиони европейски граждани пътуват или пребивават постоянно в трети страни ежегодно.¹ Тази динамика на глобална мобилност неизбежно поставя граж-

¹ Според данни на Евростат, публикувани от Европейската комисия, през 2023 г. около 1.5 милиона жители на ЕС са емигрирали от страна от ЕС в страна извън ЕС, което отразява ежегодни международни миграционни потоци на европейски граждани към трети страни.

ганите на Съюза пред различни рискове – от загуба на документи и битови инциденти до попадане в епицентъра на геополитически конфликти, терористични актове или природни катаклизми. В подобни ситуации възможността за пряка защита от националните институции на държавата по произход често е ограничена или невъзможна поради липса на дипломатическо представителство.

Именно тук се проявява външното измерение на европейското гражданство, което не замества националното, а го допълва, като предоставя автономни права, включително правото на консулска защита от всяка държава членка при отсъствие на национално представителство. Европейският съюз (ЕС) е развил уникална *sui generis* система за консулска защита, която се основава на принципите на недискриминация и солидарност между държавите членки. Тази система функционира чрез сложна мрежа от национални посолства, консулства и делегации на ЕС, координирани от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД).

Настоящият доклад има за цел да изследва нормативната и институционална рамка на тази защита, като анализира еволюцията от Договора от Маастрихт до Лисабонския договор и последващото вторично законодателство. Специален акцент е поставен върху практическата приложимост на тези норми в кризисни ситуации и ролята на т.нар. „водеща държава“ (*Lead State concept*), при която една държава членка поема координационна роля за защита на гражданите на ЕС в трета страна, със съдействието на другите държави и делегацията на ЕС.

1. Историческа и теоретична рамка на консулската защита в ЕС

Консулската защита традиционно се възприема като атрибут на държавния суверенитет и е уредена в международното публично право, основно чрез Виенската конвенция за консулските отношения от 1963 г. (ВККО)². В класическия смисъл държавата защитава своите собствени граждани. Европейският съюз обаче променя тази парадигма, въвеждайки концепцията за споделена отговорност.

Генезисът на европейската консулска защита може да се проследи до създаването на статута „гражданин на ЕС“ с Договора от Маастрихт (1992 г.). Това е революционна стъпка, тъй като за първи път се дава възможност на гражданин на една държава да търси закрила от дипломатическите органи на друга държава – прецедент в международното право. Въпреки това, през 90-те години тази разпоредба остава до голяма степен декларативна, а механизмите за нейното прилагане са слабо развити и зависят изцяло от междуправителственото сътрудничество. С влизането в сила на Договора от Лисабон (2009 г.) защитата на гражданите в чужбина се издига до ниво на първично право с императивен характер, което налага и преразглеждане на ролята на европейските посолства.

² Виенска конвенция за консулските отношения, обн., ДВ, бр. 42 от 25.05.1990 г., в сила за България от 10.08.1989 г., чл. 5.

2. Правна рамка: От договорите до директивите

Нормативната база на консулската защита в ЕС е многопластова, обхваща както първичното право (договорите и хартата), така и вторичното законодателство (директиви и решения).

В **първичното право** фундаментът е положен в чл. 20, ал. 2, буква „в“ и чл. 23 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Разпоредбата на чл. 23 ДФЕС гласи:

„Всеки гражданин на Съюза на територията на трета страна, където гържавата членка, на която той е гражданин, няма представителство, има право на закрила от дипломатическите и консулските органи на всяка гържава членка при същите условия, както и гражданите на тази гържава.“³

Тази норма е възпроизведена и в чл. 46 от Хартата на основните права на ЕС, което ѝ придава конституционна тежест в правния ред на Съюза. Важно е да се отбележи, че правото на защита е субсидиарно – то се активира само при липса на национално представителство (посолство, консулство или почетен консул) на гържавата на гражданина в съответната трета страна.

Що се отнася до **вторичното законодателство**, дълго време чл. 23 ДФЕС (и неговите предшественици) страда от липса на ясни процедурни правила. Този вакуум бе запълнен с приемането на Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета⁴. Директивата е крайъгълен камък, тъй като дефинира ясно понятието „непредставен гражданин“, уточнява видовете помощ (арест, злоупотреба, смърт, загуба на документи, необходимост от евакуация) и регламентира финансовите взаимоотношения и механизма за възстановяване на разходи между гържавата, оказала помощ, и гържавата на гражданина.

Допълнително развитие на рамката е Директива (ЕС) 2019/997, която въвежда временен документ за пътуване на ЕС (ETD)⁵. Този документ е унифициран и има завишени защитни елементи, което улеснява признаването му от граничните власти на трети гържави.

3. Институционална архитектура: Роли и отговорности

Защитата на гражданите в чужбина не е дело на една-единствена институция, а резултат от сложна координация между **Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и делегациите на ЕС**. Създаването на ЕСВД с Решение 2010/427/ЕС променя динамиката на външното представител-

³ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз. (2012). *Официален вестник на Европейския съюз*, С 326/47.

⁴ Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета от 20 април 2015 година относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави. *OJ L 106, 24.4.2015, р. 1-13*.

⁵ Директива (ЕС) 2019/997 на Съвета от 18 юни 2019 година за създаване на временен документ на ЕС за пътуване. *OJ L 163, 20.6.2019, р. 1-12*.

ство⁶. Въпреки че делегациите на ЕС (посолствата на Съюза) нямат пълни консулски правомощия по смисъла на Виенската конвенция (тъй като ЕС не е държава), тяхната роля нараства експоненциално. Съгласно чл. 35 ДЕС, дипломатическите мисии на държавите членки и делегациите на Съюза трябва да си сътрудничат. В практиката делегациите на ЕС действат като координационни хъбове. При кризи те събират информация, поддържат връзка с местните власти и координират действията на националните посолства. Това е особено важно в държави, където малък брой членки на ЕС имат представителства (м.нар. „orphan countries“).

Реалната консулска помощ (издаване на документи, посещение в затвор, евакуация) се извършва от **националните консули**. Тук се прилага **принципът на недискриминация** – напр. френски консул в Мали е длъжен да помогне на български турист така, както би помогнал на френски гражданин. Правото на гражданите на ЕС да получат консулска защита от дипломатическите органи на друга държава членка обаче възниква единствено при липса на ефективно представителство на държавата по гражданство в съответната трета страна, като наличието на формално дипломатическо присъствие не е достатъчно, ако то не е в състояние да окаже реална и съвременна помощ.

4. Емпиричен анализ: Консулска защита в действие

Ефективността на правната рамка се тества най-добре чрез анализ на конкретни ситуации, разделени на индивидуални казуси и мащабни кризи.

Ярък пример за индивидуална помощ биват **административните услуги**. Най-честите случаи касаят **загуба на документи** за самоличност. Такъв е казусът на гражданин на Естония, който губи паспорта си в Перу, където Естония няма посолство. Той се обръща към посолството на Испания. Испанските власти, след консултация с естонското МВНР, издават временен документ за пътуване на ЕС (ETD)⁷, позволяващ на лицето да се прибере. Този механизъм спестява време и средства, елиминирайки нуждата от пътуване до съседна държава с естонска мисия.

Правна помощ и защита на правата при задържане се оказва пък например в случаи на **арест в трета страна**. Когато гражданин на ЕС е задържан, консулските служби следят за спазването на процесуалните права и условията на задържане. Тук обаче посолствата срещат ограничения – те не могат да се намесват в съдебния процес на суверенна държава (принцип на ненамеса във вътрешните работи). Ролята им е да осигурят адвокатска защита и преводач, както и да информират близките. Предизви-

⁶ Решение 2010/427/ЕС на Съвета от 26 юли 2010 година за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност.

⁷ Право за издаване на EU Emergency Travel Document на непредставени граждани на ЕС е уредено в *Директива (ЕС) 2019/997* на Съвета, която определя процедурите и условията за издаване на временни документи за пътуване от посолства/консулства на други държави членки за граждани на ЕС, чието собствено представителство липсва в трети страни.

кателство остават държави с нисък стандарт на човешки права, където дипломатическият натиск е единственият инструмент.

Мащабните кризисни ситуации (войни, пандемии, бедствия), от друга страна, изискват мобилизация на целия ресурс на Съюза. За по-ясно представяне на подобни ситуации ще направим кратък **анализ на кризата в Афганистан (2021 г.)**. След падането на Кабул координацията между държавите членки и ЕСВД бе критична. Делегацията на ЕС в Афганистан, макар и с намален състав, изигра ключова роля в идентифицирането на граждани и местни сътрудници. Беше активиран Механизмът за гражданска защита на ЕС, чрез който се съфинансираха евакуационни полети⁸. Това показва еволюция спрямо кризата в Либия (2011 г.), където координацията бе по-хаотична. Друг запомнящ се казус е **пандемията от COVID-19 (2020 г.)**, тъй като това бе най-големият тест за системата до момента. Над 600 000 европейски граждани бяха блокирани извън ЕС. Чрез безпрецедентна координация между националните консулства и ЕСВД бе организирано репатрирането им. Тук се прояви ясно ролята на т.нар. „Местни консулски сътрудничества“ (Local Consular Cooperation - LCC), които обменяха информация в реално време за отворени летища и маршрути⁹.

5. Преглед на консулствата и перспективи

Въпреки напредъка, системата не е лишена от недостатъци като **неравномерно разпределение на тежестта**, защото често големите държави членки (Франция, Германия, Испания), които имат широка дипломатическа мрежа, поемат основната тежест за защита на граждани от по-малките държави. Това налага прецизиране на механизмите за финансова компенсация. **Правни колизии**, при които различията в националните законодателства (напр. относно признаването на еднополови бракове или двойното гражданство) могат да създават проблеми в оказването на помощ на семейни членове от трети страни. **Дигитализацията** обаче дава нова перспектива за бъдещето на консулската защита, защото чрез създаване на единни портали на ЕС за регистрация при пътуване локализирането на граждани при бедствия се улеснява.

Заклучение

Консулската защита е едно от най-осезаемите проявления на европейската солидарност за обикновения гражданин. Тя трансформира европейското гражданство от правна абстракция в реална закрила. Анализът на нормативната уредба и практиката показва, че ролята на европейските посолства и делегациите на ЕС се разширява, превръщайки се в интегрирана система за сигурност.

Въпреки че ЕС не е държава и не разполага със собствени консули в класическия смисъл, създаденият механизъм на взаимопомощ и координация чрез

⁸ European External Action Service. (2022). *2021 Report on Consular Protection and Assistance*. Brussels: EEAS.

⁹ European Commission. (2020). *Communication from the Commission: Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*. COM(2020) 115 final.

ЕСВД компенсира този дефицит. За да бъде системата още по-ефективна, е необходима по-добра информираност на гражданите за техните права (много от тях все още не знаят, че могат да търсят помощ от чуждо посолство) и продължаваща хармонизация на консулските практики на държавите членки. В свят на нарастваща геополитическа несигурност, единният глас и споделеният ресурс на европейската дипломация остават най-сигурният гарант за правата на европейците зад граница.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Съвет на Европейския съюз. (2015). *Council Directive (EU) 2015/637 от 20 април 2015 г. относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави* (Directive on coordination and cooperation for consular protection). Официален вестник на ЕС, L 106, 1-13.
- Съвет на Европейския съюз. (2019). *Council Directive (EU) 2019/997 от 18 юни 2019 г. за създаване на временен документ на ЕС за пътуване* (EU Emergency Travel Document Directive). Официален вестник на ЕС, L 163, 1-12.
- Крейг, П., & де Бурка, Г. (2020). *EU law: Text, cases, and materials* (7. издание). Oxford University Press.
- Европейска комисия. (2020). *Връщане на граждани на ЕС по време на пандемията COVID-19* (Bringing EU citizens home during the COVID-19 pandemic). <https://ec.europa.eu>
- Европейска комисия. (2022). *Консулска защита на гражданите на ЕС в чужбина* (Consular protection for EU citizens abroad). https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/consular-protection_en
- Европейска комисия. (2023). *Комуникация относно дигиталните консулски услуги на ЕС* (Communication on EU digital travel and consular services). <https://ec.europa.eu>
- Европейска сметна палата. (2022). *Операции за реакция при кризи и евакуации на ЕС* (EU crisis response and evacuation operations, Special Report). <https://www.eca.europa.eu>
- Европейска служба за външна дейност. (2016). *Насоки за консулската защита на гражданите на ЕС в трети държави* (Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries). <https://www.eeas.europa.eu>
- Европейска служба за външна дейност. (2021). *Споделена визия, общо действие: по-силна Европа. Глобална стратегия за външната и сигурностна политика на ЕС* (Shared vision, common action: A stronger Europe). <https://www.eeas.europa.eu>
- Европейски съюз. (2012). *Харта на основните права на Европейския съюз* (Charter of Fundamental Rights of the European Union). Официален вестник на ЕС, C 326, 391-407.
- Европейски съюз. (2012). *Консолидирани версии на Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз* (TEU & TFEU). Официален вестник на ЕС, C 326.
- Хейникоски, С. (2020). *Еволюцията на консулската защита на гражданите на ЕС: от междуправителствено сътрудничество към основно право* (The evolution of EU consular protection: From intergovernmental cooperation to a fundamental right). *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(6), 723-741. <https://doi.org/10.1177/1023263X20969709>
- Моару, М. (2019). *Консулска защита на гражданите на ЕС в чужбина: Разнороден пейзаж на хармонизацията* (Consular protection of EU citizens abroad: A jagged landscape of harmonization). *European Foreign Affairs Review*, 24(2), 187-206.
- Организация на обединените нации. (1963). *Виенска конвенция за консулските отношения* (Vienna Convention on Consular Relations). United Nations Treaty Series, Vol. 596, p. 261.
- Уотърс, Дж., & Дюкет, С. (2012). *ЕСВД и консулската защита* (The EU External Action Service and consular protection). В Д. Коченов & Ф. Амтенбринк (ред.), *The European Union's shaping of the international legal order* (стр. 167-187). Cambridge University Press.

РОЛЯТА НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОФОРМЯНЕТО НА МИГРАЦИОННОТО ПРАВО

Християна Димитрова

Абстракт

През последните години Европейският съюз е изправен пред засилени миграционни процеси, политически спорове относно разпределението на отговорностите между държавите членки и необходимостта от защита на основните права на мигрантите. Различията в прилагането на общото европейско законодателство водят до разнородна практика и риск от нееднаква защита на правата. В този контекст Съдът на Европейския съюз играе съществена роля чрез своята съдебна практика в оформянето, тълкуването и уеднаквяването на миграционното право.

Целта на Съда на Европейския съюз се свързва с осигуряване на правна сигурност, последователност и зачитане на върховенството на правото и основните права. Чрез своите решения Съдът гарантира, че правилата за влизане, пребиваване и предоставяне на международна закрила се прилагат по единен начин в различните държави членки.

Настоящият доклад си поставя следната цел: да изследва как съдебната практика на Съда на Европейския съюз влияе върху формирането и развитието на миграционното право.

За да я изпълни, докладът си поставя следните задачи: Първо, да анализира ключовите решения на Съда на Европейския съюз, които имат пряко значение за развитието на миграционното и убежищното право. Второ, да изследва как решенията на Съда гарантират еднаквото прилагане на европейските правила и как коригират отклоненията в практиките на държавите членки. Трето, да анализира как СЕС търси баланс между сигурността на държавите и индивидуалните права на мигрантите.

Ключови думи: Съд на Европейския съюз, миграция, миграционно право, човешки права, координация

Въведение

Миграцията и убежището са сред най-значимите и чувствителни области на европейското право през последните десетилетия. Регионалните събития, включително масовите миграционни потоци от Близкия изток и Африка, показват колко разнообразни и понякога несъвместими могат да бъдат националните практики на държавите членки при прилагане на общите правила на Европейския съюз.

Миграционното право в ЕС включва взаимодействието между националните законодателства на държавите членки, регионалното право на Европейския съюз и международното право. Този сложен обмен между различни правни режими в областта на миграцията е резултат от разнообразните, а понякога и противоречащи си цели и интереси на Съюза и неговите държави членки, както и от самата природа на правото на ЕС.¹

В този контекст Съдът на Европейския съюз (ЕСС) се утвърждава като ключов актьор, чиято роля надхвърля чисто формалното тълкуване на нормите, тъй като Съдът на ЕС е уникална институция, която се различава от всички юрисдикции в международния порядък.²

ЕСС осигурява последователност и уеднаквяване на миграционното право, като гарантира, че правилата на Общата европейска система за убежище и миграция (ОЕСУМ) се прилагат еднакво във всички държави членки.

Решенията на Съда са също така инструмент за защита на основните права на лицата, търсещи международна закрила. Те изясняват критични въпроси като индивидуалната оценка на риска при прехвърляне на мигранти, условията за прием и субсидиарната закрила за лица, застрашени от произволно насилие. По този начин съдебната практика на ЕС не само дефинира юридически стандарти, но и оказва конкретно влияние върху съдебите на реални хора, като интегрира хуманитарни и медицински фактори в процесите на прехвърляне и предоставяне на защита.

Освен защитата на индивидуалните права, ЕСС изпълнява и важна функция за уеднаквяване на националните практики. Чрез преюдициални запитвания и съдебни решения съдът коригира отклоненията между държавите членки, предотвратявайки произвол и дискриминация, и гарантира, че процедурите за убежище, прехвърляне и достъп до пазара на труда се прилагат съгласно единни европейски стандарти

Това прави съдебната практика на ЕСС основен фактор при формирането на миграционното право на ЕС, като едновременно утвърждава правната сигурност, гарантира спазването на основните права³ и осигурява, че законите принципи се превръщат в реални мерки за защита на уязвими лица.

Ключови решения на Съда на Европейския съюз в областта на миграционното и убежищното право

В центъра на съдебната практика стоят преюдициалните запитвания от национални съдилища, които позволяват на Съда на Европейския съюз да уточнява правилното прилагане на регламентите и директивите на ЕС, като по този начин предотвратява фрагментацията на националните практики. В настоящото изследване са подбрани решения, които имат прин-

¹ Iris Goldner Lang, (2018) The European Union and Migration: An Interplay of National, Regional and International Law, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3117329, accessed 13 February 2026.

² Жасмин Попова, (2020) Право на Европейския съюз (София, Ciela.), 427.

³ Правосъдие и основни права, Европейски съюз, налично на: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/justice-and-fundamental-rights_bg [посетен на 10 декември 2026].

ципно значение за тълкуването на Регламент „Дъблин“, за определянето на субсидиарната закрила и за гарантирането на основните права на търсещите убежище, тъй като чрез тях Съдът формулира общи стандарти с широко приложение в практиката на гържавите членки.

В случая C-411/10⁴ СЕС изяснява ролята на член 3 §2⁵, като определя, че упражняването на дискреционната власт от гържавите членки при прехвърляне на търсещи убежище лица представлява прилагане на правото на ЕС. Съдът подчертава, че няма автоматично предположение, че гържавата, определена като отговорна, спазва основните права на мигрантите. Следователно гържавите членки трябва да проверяват дали съществуват системни недостатъци в процедурата за убежище и условията за приемане на лицата, които могат да представляват реален риск от нечовешко или унижително третиране по смисъла на член 4 от Хартата на основните права на ЕС. Това решение утвърждава принципа на обратимата презумпция за спазване на правата на човека и налага задължението на гържавите да прилагат задълбочена преценка при прехвърляне на търсещи убежище лица.

В съдебното решение C-578/16 PPU⁶, С.К. и др. срещу Словения, СЕС интерпретира член 17 алинея 1 от Регламент (ЕС) № 604/2013 (Дъблин III), като разглежда прехвърлянето на тежко болно лице. Настоящото дело е включено, тъй като доразвива стандартите, поставени в предходната практика относно прехвърлянията по Дъблин, като поставя акцент върху индивидуалното здравословно състояние на лицето. Съдът установява, че дори при липса на системни недостатъци в гържавата, определена като отговорна, прехвърлянето може да представлява реален риск от нечовешко или унижително третиране, ако здравословното състояние на лицето се влошава. Това решение е изключително значимо, тъй като въвежда индивидуалната преценка на риска за здравето и прави пряка връзка между медицинските доказателства и правната оценка на възможното нарушение на правата на човека.

Друг случай е делото *Elgafaji*⁷, което е подбрано поради основополагащото си значение за тълкуването на понятието „сериозна и индивидуална заплаха“ при предоставяне на субсидиарна закрила. То поставя основите на определянето на субсидиарната закрила за лица, застрашени от произволно насилие

⁴ База данни за закрила на бежанци (Asylum Law Database), Съд на ЕС, обединени дела C-411/10 и C-493/10, NS срещу Обединеното кралство и ME срещу Ирландия, достъпно на: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-411-10-and-c-493-10-joined-cases-ns-v-united-kingdom-and-me-v-ireland> [посетен на 6 януари 2026].

⁵ От Регламент (ЕС) № 343/2003 (Дъблин II), Официален вестник на Европейския съюз L 50/1, 25.2.2003, наличен на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/343/oj/eng> [посетен на 20 февруари 2026].

⁶ База данни за закрила на бежанци (Asylum Law Database), Съд на ЕС, решение C-578/16 PPU, С.К. и др. срещу Върховен съд, Република Словения, достъпно на: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-judgment-case-c-57816-ppu-ck-and-others-v-supreme-court-republic-slovenia> [посетен на 6 януари 2026].

⁷ C-465/07 *Meki* и *Elgafaji* срещу Staatssecretaris van Justitie, Asylum Information Database, налично на: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-46507-meki-elgafaji-noor-elgafaji-v-staatssecretaris-van-justitie> [посетен на 20 февруари 2026].

по време на въоръжен конфликт. СЕС постановява, че наличието на сериозна и индивидуална заплаха за живота или личността на заявителя не изисква доказване на персонално насочване към него, а може да се основава на високо ниво на произволно насилие, което застрашава цивилни лица заради присъствието им в засегнатия район. Това решение ясно разграничава индивидуалната закрила от статута на бежанец и разширява обхвата на международната защита, като отчита условията на общ конфликт и произволно насилие.

В по-нови решения като C-322/19 и C-385/19 СЕС се произнася относно правото на достъп до пазара на труда на лица, за които е взето решение за прехвърляне по регламент „Дъблин III“. Съдът подчертава, че националното законодателство не може да ограничава достъпа до трудова дейност на търсещи убежище лица на база взето решение за прехвърляне, като същевременно отчита причините за забавяне в процедурите. Това решение засилва правната сигурност и уеднаквява правата на мигрантите, като предотвратява дискриминация и несъразмерни ограничения на техните възможности за интеграция.

В C-238/19 съдебният орган разглежда конкретен случай на сирийски бежанец, избягал от задължителна военна служба, и потвърждава, че лицата, застрашени от принудително участие във въоръжен конфликт, могат да получат защита независимо от формалната процедура по отказ от военна служба в родината си. Съдът изяснява, че личните убеждения и опасения от участие в престъпления срещу човечеството са валидни основания за защита и подчертава необходимостта от индивидуална оценка на обстоятелствата във всяко конкретно дело.

Обобщавайки, ключовите решения на СЕС показват, че прехвърлянията по регламент „Дъблин“ трябва да се извършват след задълбочена оценка на риска за основните права и здравето на лицата. Те утвърждават задължението за индивидуална преценка на всяка конкретна ситуация, която не може да бъде заменена с предположения за автоматично спазване на правата в отговорната държава. Съдебната практика разширява и конкретизира приложението на субсидиарната закрила, като отчита реалностите на въоръжените конфликти и произволното насилие. Освен това решенията на СЕС имат пряко отражение върху националните съдилища и административни органи, като допринасят за уеднаквяване на практиката и за гарантиране на ефективна защита на основните права в рамките на Европейския съюз.

Тази съдебна практика⁸ показва, че Съдът не само гарантира правната последователност и уеднаквяване на миграционното право, но и активно формира рамката на защита на човешките права на ниво ЕС, като осигурява баланс между сигурността на държавите и индивидуалните права на мигрантите и бежанците.

⁸ Съдебна практика на ЕС - законодателство и съдебни решения, e-Justice, Европейски съюз, налично на: https://e-justice.europa.eu/topics/legislation-and-case-law/eu-case-law_bg [посетен на 20 февруари 2026].

Ролята на съдебната практика на Съда на ЕС за уеднаквяване на миграционните правила и корекция на отклоненията на държавите членки

СЕС играе ключова роля в осигуряването на еднакво прилагане на европейските правила за миграция и убежище в държавите членки.

Пример за такова унифициране е делото *European Commission vs Hungary*⁹. В това производство СЕС установява, че унгарската практика, която изискваше чужденците да пътуват до посолство извън страната, за да подадат молба за убежище, противоречи на целите на Директивата за процедурите за убежище (APD), които гарантират ефективен и лесен достъп до процедурата. Чрез това решение СЕС не само защитава правата на мигрантите, но и уеднаквява стандарта на достъп до процедурата за всички държави членки, като ясно показва, че национални ограничения не могат да създават препятствия, несъвместими с европейското право.

Друга област, в която съдебната практика на СЕС гарантира еднакво прилагане, е правилното тълкуване на регламент „Дъблин III“. Чрез серия решения¹⁰ СЕС уточнява правилата за прехвърляне на лицата между държавите членки, като решава как сроковете за молба, интервюта и правото на обжалване трябва да се прилагат еднакво както при първа молба, така и при последващи молби. Сравнявайки ги с практиките на някои държави, където такива процедури често се различават, става ясно, че решенията на СЕС коригират национални отклонения и предотвратяват произвол в определянето на държавата, отговорна за разглеждане на молбата.

Съдът също така играе роля при гарантиране на правата на семейството и интересите на децата в миграционните процедури. Например в делото *X, Y, A, B v Belgian State*^{11,12} СЕС решава, че националното законодателство, което изисква без изключение молбата за семейно събиране да бъде подадена лично в компетентното дипломатическо или консулско представителство, противоречи на правото на ЕС, когато обстоятелствата правят това невъзможно или прекалено трудно. Съдът подчертава, че държавите членки следва да осигурят гъвкавост и да позволят подаване чрез дистанционни средства, особено когато членовете на семейството се намират в зона на въоръжен конфликт. В същото време се допуска изискване за лично явяване на по-късен етап от процедурата с цел проверка на семейните връзки и

⁹ C-823/21 *Commission срещу Унгария, Statelessness Case Law Database*, налично на: <https://caselaw.statelessness.eu/caselaw/cjeu-commission-v-hungary-c-82321> [посетен на 3 януари 2026].

¹⁰ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid v B., F. and K., C-323/21, C-324/21, C-325/21 Klaassen*, новина (UCLouvain), налично на: <https://www.uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/news/klaassen-december-2023> [посетен на 20 декември 2025].

¹¹ C-1/23 PPU Прессъобщение № 60/23, Решение на Съда в дело C-1/23 PPU (Afrin), Съд на Европейския съюз, 18 април 2023, налично на: <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2023-04/cp230060en.pdf> [посетен на 7 февруари 2026].

¹² Court of Justice released its judgment in Case C-1/23 PPU Afrin with significant impact on family reunification applications, EMN Belgium, available at <https://emnbelgium.be/news/court-justice-released-its-judgment-case-c-123-ppu-afrin-significant-impact-applications> [посетен на 7 февруари 2026].

идентичността на лицата. Чрез това решение съдът коригира национални практики, които биха направили упражняването на правото на семейно събиране практически невъзможно.

ЕСС гарантира също правата на семейството и децата и в други случаи, като например *Federal Republic of Germany v G.S.*¹³, където съдът потвърждава, че националните изисквания за присъствие на непълнолетни при процедури по връщане или семейно събиране трябва да съответстват на принципите на ЕС за защита на семейството и детето.

Друг аспект на корекцията на отклоненията е свързан с оценката на риска за мигрантите при предоставяне на международна закрила. Делото *X, Y and their six children v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*¹⁴ ЕСС показва, че при тълкуването на член 15 в) от Директива 2011/95/ЕС личните обстоятелства могат да бъдат релевантни при преценката дали съществува сериозна и индивидуална заплаха поради безогледно насилие в условията на въоръжен конфликт. Съдът приема, че съчетанието между определено ниво на безогледно насилие и специфични лични, семейни или професионални характеристики може да доведе до достигане на прага за предоставяне на субсидиарна закрила, дори когато общото равнище на насилие само по себе си не е достатъчно. По този начин се гарантира по-прецизна и индивидуализирана оценка и се предотвратява прекалено рестриктивно тълкуване на национално равнище.

ЕСС стандартизира оценката на риска и в контекста на други държави, като например в случая на *Supreme Administrative Court of Lithuania*¹⁵, където се подчертава, че националните органи не могат да прилагат различни стандарти за определяне на сериозната вреда, за да се избегне дискриминация или произвол.

Също така изяснява правилата за отхвърляне или отнемане на закрила при сериозни престъпления, както и процедурите по връщане на лица, които пребивават незаконно в държавите членки. Например делото *A.L. v Swedish Migration Agency*¹⁶ показва как съдът определя стъпките на връщане, включително доброволното напускане, така че всички държави членки да прилагат еднакво правилата, без да застрашават правата на засегнатите лица. По този начин се наблюдава, че съдебната практика на ЕСС е инструмент за уеднаквяване и корекция в областта на миграцията и убежището. Чрез своите решения съдът гарантира еднакво прилагане на европейските правила, като едновременно коригира отклоненията на националните практики, които биха нарушили правата на молителите или принципите на ЕС.

¹³ C-484/22 съдържание в InfoCuria, Съд на Европейския съюз, налично на: https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=en&sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%22C-484%2F22%22&publishedId=C-484%2F22&jurisdiction=C [посетен на 20 февруари 2026].

¹⁴ C-125/22

¹⁵ C-280/21 Решение на Съда на ЕС по дело C-280/21, Европейският орган за основни права (FRA), налично на: <https://fra.europa.eu/bg/caselaw-reference/cjeu-case-c-28021-judgement> [посетен на 20 февруари 2026].

¹⁶ C-629/22 Съдебно производство C-629/22, налично на EURLex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62022C00629> [посетен на 20 февруари 2026].

Ролята на Съда на Европейския съюз при оформянето на баланса между сигурност и свобода/права в миграционното право

Съдебната практика на СЕС показва, че макар сигурността да е легитимна цел, тя не може да бъде реализирана за сметка на основните права, гарантирани от правото на ЕС. Като върховен съдебен орган на Съюза, СЕС гарантира, че мерките, предприемани от държавите членки в сферата на миграцията, съответстват на принципите на правовата държава, пропорционалността и ефективната съдебна защита. Анализът на съдебната практика показва, че Съдът не отрича правото на държавите да управляват миграционните процеси и да защитават сигурността си, но последователно ограничава практики, които водят до системно или непропорционално ограничаване на правата на търсещите международна закрила.

Това ясно се проявява в делата срещу Унгария¹⁷, в които националното законодателство въвежда мерки, целящи засилен контрол върху достъпа до убежищната процедура. Съдът приема, че аргументите, свързани със сигурността и предотвратяването на злоупотреби, не могат да оправдаят ограничаването на ефективния достъп до процедурата за убежище, нито криминализирането на помощта за молители за закрила. По този начин СЕС очертава граница, отвъд която сигурността се превръща в средство за подкопаване на основни права.

Подобен балансиращ подход се наблюдава и в съдебната практика по прилагането на Регламент „Дъблин III“. Макар целта на системата да е свързана с ефективност и предотвратяване на вторични движения, Съдът подчертава значението на процесуалните гаранции – право на информация, право на интервю и достъп до ефективно средство за защита. В редица решения СЕС приема, че пропуски в тези гаранции водят до незаконосъобразност на трансферните решения, което показва, че административната ефективност и сигурността не могат да имат превес над индивидуалните права на търсещите международна закрила.

Ролята на СЕС при балансирането между сигурност и права се проявява и в тълкуването на задълженията на националните органи при разглеждане на молби за международна закрила. Съдът изисква индивидуализирана оценка на всеки случай, включително събиране на актуална информация за страната на произход и отчитане на уязвимостта на лицата. Този подход ограничава възможността сигурността да бъде използвана като общо оправдание за ускорени или формални процедури, които биха довели до неправомерни откази на закрила.

Аналогичен модел на балансиране между сигурност и основни права се наблюдава и в съдебната практика на СЕС извън тясното миграционно

¹⁷ C-821/19 и C-823/21 База данни за закрила на бежанци (Asylum Law Database), C-821/19, становище на AG Rantos: Hungary's failure to fulfil obligations under EU law, налично на: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/c-82119-ag-rantos-gives-opinion-hungary%E2%80%99s-failure-fulfil-obligations-under-eu-law> [посетен на 6 януари 2026].

право, например в решенията относно защитата на личните данни и масовото събиране на информация. Макар тези дела да са свързани с други области, те отразяват принципния подход на Съда, според който дори легитимни цели, свързани с националната сигурност, не могат да оправдаят мерки, които водят до прекомерна и недиференцирана намеса в основните права. Този подход е пряко приложим и към миграционното право, където контролът и сигурността следва да бъдат съпътствани от адекватни правни гаранции.

В резултат на своята съдебна практика Съдът на Европейския съюз оформя устойчив правен стандарт, при който сигурността и защитата на правата не се разглеждат като взаимно изключващи се категории.

Заклучение

Съдебната практика на Съда на Европейския съюз се явява ключов инструмент за формирането, тълкуването и уеднаквяването на миграционното право в рамките на ЕС. Чрез своите решения СЕС осигурява правна сигурност, гарантира последователност и защита на основните права на мигрантите и търсещите международна закрила. Решенията на съда не само определят юридически стандарти, но и оказват реално въздействие върху съдбите на хората, като интегрират индивидуални, хуманитарни и медицински фактори в процедурите за прехвърляне и предоставяне на закрила.

СЕС играе централна роля в уеднаквяването на националните практики и корекцията на отклоненията на гържавите членки, като гарантира равнопоставен достъп до процедурите за убежище, защита на семейството и интересите на децата, както и стандартите за субсидиарна закрила. В същото време съдът търси баланс между сигурността на гържавите и индивидуалните права на мигрантите, като не допуска мерки, които водят до системно или непропорционално ограничаване на основните права.

В заключение, съдебната практика на СЕС формира устойчива рамка на миграционното право на ЕС, при която сигурността и защитата на правата не се разглеждат като взаимно изключващи се категории. Чрез своята работа Съдът утвърждава върховенството на правото, гарантира ефективна защита на уязвимите лица и осигурява единен правен стандарт за всички гържави членки.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Asylum Law Database. (2007). CJEU C-465/07 Meki Elgafaji & Noor Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie. Онлайн: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-46507-meki-elgafaji-noor-elgafaji-v-staatssecretaris-van-justitie> (Посетено на 21 декември 2025 г.)
- Asylum Law Database. (2010). CJEU C-411/10 and C-493/10 Joined Cases NS v United Kingdom and ME v Ireland. Онлайн: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-411-10-and-c-493-10-joined-cases-ns-v-united-kingdom-and-me-v-ireland> (Посетено на 21 декември 2025 г.)
- Asylum Law Database. (2016). CJEU Judgment Case C-578/16 PPU CK and Others v Supreme Court Republic Slovenia.

- Онлайн: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-judgment-case-c-57816-ppu-ck-and-others-v-supreme-court-republic-slovenia> (Посетено на 28 декември 2025 г.)
- Asylum Law Database. (2021). C-821/19 AG Rantos gives opinion on Hungary's failure to fulfil obligations under EU law. Онлайн: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/c-82119-ag-rantos-gives-opinion-hungary-s-failure-fulfil-obligations-under-eu-law> (Посетено на 3 февруари 2026 г.)
- Caselaw Statelessness. (2023). CJEU Commission v Hungary, C-823/21. Онлайн: <https://caselaw.statelessness.eu/caselaw/cjeu-commission-v-hungary-c-82321> (Посетено на 3 февруари 2026 г.)
- EMN Belgium. (2023). Court of Justice released its judgment Case C-123 PPU Afrin: Significant impact on applications. Онлайн: <https://emnbelgium.be/news/court-justice-released-its-judgment-case-c-123-ppu-afrin-significant-impact-applications> (Посетено на 7 януари 2026 г.)
- EUR-Lex. (2003). Регламент (ЕО) No 343/2003. Онлайн: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/343/oj/eng> (Посетено на 7 януари 2026 г.)
- EUR-Lex. (2022). Case C-484/22. Онлайн: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62022C00484_SUM (Посетено на 9 януари 2026 г.)
- EUR-Lex. (2022). Case C-629/22. Онлайн: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62022C00629> (Посетено на 10 януари 2026 г.)
- e-Justice. (n.d.). EU Case Law. Онлайн: https://e-justice.europa.eu/topics/legislation-and-case-law/eu-case-law_bg (Посетено на 7 януари 2026 г.)
- European Union. (n.d.). Justice and Fundamental Rights. Онлайн: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/justice-and-fundamental-rights_bg (Посетено на 21 декември 2025 г.)
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). CJEU Case C-280/21 Judgement. Онлайн: <https://fra.europa.eu/bg/caselaw-reference/cjeu-case-c-28021-judgement> (Посетено на 7 януари 2026 г.)
- Goldner Lang, I. (2018). The European Union and Migration: An Interplay of National, Regional and International Law. SSRN. Онлайн: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3117329 (Посетено на 28 декември 2025 г.)
- Попова, Ж. (2020). Право на Европейския съюз (4 изд., с. 427). Сиела
- Съд на Европейския съюз. (2023, April 18). Прессъобщение № 60/23, Решение на Съда в дело C-1/23 PPU (Afrin). Онлайн: <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2023-04/cp230060en.pdf> (Посетено на 30 януари 2026 г.)
- Université Catholique de Louvain. (2023, December). Klaassen news. Онлайн: <https://www.uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/news/klaassen-december-2023> (Посетено на 30 януари 2026 г.)

ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЛГБТИК ОБЩНОСТТА В ПРАКТИКАТА НА СЪДА НА ЕС: „ЕВРОПЕЙСКИ ЦЕННОСТИ“ СРЕЩУ РЕАЛНОСТ

Гергана Димитрова

Абстракт

През последните години понятието „европейски ценности“ заема все по-централно място в публичния дебат както в България, така и в други държави - членки на Европейския съюз (ЕС). Този израз често се свързва с въпросите, засягащи ЛГБТИК общността, нерядко натоварен с негативна конотация от страна на анти-ЛГБТИК групи и политически актьори. Настоящият доклад има за цел да изследва доколко Европейският съюз успява да защитава правата на ЛГБТИК гражданите на ЕС чрез своите политики, стратегически документи и съдебна практика, или тези усилия остават лимитирани до решенията на Съда на ЕС, без да се прилагат на практика в много от държавите членки.

За постигане на тази цел докладът си поставя няколко основни задачи: да анализира съдържанието и приоритетите на Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК лицата 2020-2025 г.; да проследи степента на нейното прилагане; да оцени постигнатите резултати и да идентифицира основните ограничения в изпълнението ѝ; да изследва ключови решения на Съда на Европейския съюз (СЕС) в областта на ЛГБТИК правата; и да проследи как тези решения се прилагат от държавите членки на практика.

Методологичният подход се основава на кабинетно проучване, анализ на официални документи на институциите на ЕС, на съдебна практика, на доклади на Агенцията за основните права (FRA), на материали от граждански организации и на наличната академична литература.

Ключови думи: Европейски съюз; ЛГБТИК; анти-ЛГБТИК; Европейски ценности; равнопоставеност, съдебна практика

Увод

През последното десетилетие в Европейския съюз (ЕС) се наблюдава нарастваща поляризация по отношение на правата на ЛГБТИК (*Лесбийки, Гейове, Бисексуални, Транссексуални, Интерсексуални и Куиър*) хората, съпроводена от увеличаване на проявите на дискриминация, насилие и социално изключване. Данните от второто мащабно проучване на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) от 2019 г. показват тревожна

тенденция: делът на ЛГБТ хората, които заявяват, че са се чувствали дискриминирани въз основа на сексуалната си ориентация или полова идентичност, се е увеличила от 37% през 2012 г. на 43% през 2019 г.¹ Тези резултати свидетелстват, че въпреки нормативния напредък и официалните ангажменти на европейско ниво, дискриминацията срещу ЛГБТИК лицата остава широко разпространено явление в рамките на Съюза.

Последиците от тази тенденция са значими, тъй като ограничават възможността на много членове на ЛГБТИК общността да бъдат открити за своята идентичност в публичното пространство, на работното място или в семейната среда. Проучванията на FRA сочат, че ЛГБТИК хората са изложени на повишен риск от социално изключване, икономическа уязвимост и ограничен достъп до услуги, включително заетост и здравеопазване.² На този фон Европейската комисия прие през 2020 г. първата по рода си Стратегия за равнопоставеност на ЛГБТИК лицата за периода 2020-2025 г., която поставя като централен приоритет изграждането на „Съюз на равенството“, основан на зачитането на човешкото достойнство, равенството и недискриминацията.³

Паралелно с това понятието „европейски ценности“ заема все по-централно място в политическия и обществен дебат в редица държави членки. Докато на равнище ЕС тези ценности са ясно дефинирани в договорите като равенство, зачитане на правата на човека и правата на малцинствата, на национално равнище те често се интерпретират противоречиво и се използват в конфликтни политически контексти, включително с негативна насоченост спрямо ЛГБТИК общността⁴. Това разминаване между нормативна рамка и политическа практика поставя под въпрос ефективността на европейските политики в областта на равнопоставеността.

В този контекст настоящият доклад си поставя за цел да изследва доколко ЕС успява ефективно да защити правата на ЛГБТИК обществото чрез своите политики, стратегически документи и съдебна практика, или дали тези усилия функционират предимно на символично и декларативно ниво. Централният изследователски въпрос е: *до каква степен „европейските ценности“, заложили в правото на ЕС, намират реално приложение в защитата на ЛГБТИК правата?* За постигането на тази цел докладът си поставя следните задачи: анализ на съдържанието и приоритетите на Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК лицата 2020-2025 г.; изследване на ключови решения на Съда на Европейския съюз (СЕС) в подкрепа на ЛГБТИК правата; и оценка на прилагането на тези решения от държавите членки. Методологичният подход се основава на кабинетно проучване, включващо

¹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *EU-LGBTI II: A long way to go for LGBTI equality*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

² European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *EU-LGBTI II: A long way to go for LGBTI equality*, pp. 9-15. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

³ European Commission. (2020). *Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025*. COM(2020) 698 final, Brussels.

⁴ European Commission. (2022). *Guidelines for Strategies and Action Plans to Enhance LGBTIQ Equality*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

анализ на официални документи на институциите на ЕС, съдебна практика на СЕС, доклади на FRA и релевантна академична литература.

I. „Европейските ценности“ в правото на Европейския съюз

1.1. Понятието „европейски ценности“ и неговото правно значение

Понятието „европейски ценности“ има ясно определено правно съдържание в рамките на правото на ЕС и не представлява абстрактна или морална категория. То е изрично формулирано в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), който изброява основните ценности, върху които се основава Съюзът: *зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правата на личност, принадлежачи към малцинства*.⁵ Формулирането на тези принципи като „ценности“ не намалява тяхната правна значимост, а напротив, подчертава, че те представляват фундаменталната основа на европейската интеграция.

Важно е да се отбележи, че ценностите по член 2 ДЕС не са формулирани като бъдещи цели, към които Съюзът се стреми, а като вече съществуващи основи, върху които той е изграден. Това означава, че държавите членки, присъединявайки се към ЕС, поемат задължение да ги зачитат и прилагат. В този смисъл твърдението, че ценностите са *общи за държавите членки*, следва да се разбира не като описание на фактическа хомогенност, а като правно задължение за съответствие с общия ценностен минимум.

Обвързващият характер на „европейските ценности“ се потвърждава и от предвидения в член 7 ДЕС механизъм, който допуска предприемането на санкционни мерки срещу държава членка при сериозно и продължаващо нарушение на ценностите по член 2, включително ограничаване на определени права, произтичащи от членството в Съюза.⁶ Следователно европейските ценности представляват част от първичното право на ЕС и не могат да бъдат разглеждани като чисто декларативни или символични.

Паралелно с това в публичния и политическия дебат в някои държави членки понятието „европейски ценности“ често се използва извън неговия правен контекст. То бива интерпретирано като синоним на радикална или идеологизирана защита на ЛГБТИК обществото, включително чрез употребата на стигматизиращи понятия като „джендър идеология“. Тази политическа употреба на термина допринася за поляризацията на обществото и изкривява юридическото съдържание на ценностите, заложили в договорите на ЕС.⁷ Подобни интерпретации не отразяват правната реалност на „евро-

⁵ Договор за Европейския съюз, чл. 2.

⁶ Договор за Европейския съюз, чл. 7.

⁷ Вж. напр. публични политически интерпретации на „европейските ценности“ в националния дебат: <https://vazrazhdane.bg/възраждане-спря-джендър-пропагандат/>; <https://rod-bg.com/articles/european-values-gender-ideology.html>

нейските ценности“, а по-скоро служат като инструмент за вътрешно-политическа мобилизация, противопоставяне и пропаганда.

1.2. Равенство и недискриминация като основни европейски ценности в правото на ЕС

Ценностите, формулирани в член 2 ДЕС, намират конкретно проявление в Хартата на основните права на Европейския съюз, част от първичното право на ЕС, която превръща абстрактните принципи в индивидуални, юридически защитими права. Хартата структурира тези права в шест основни дяла: достойнство, свободи, равенство, солидарност, гражданство и правосъдие, като по този начин създава систематична рамка за защита на основните права на гражданите на ЕС.⁸

Член 20 от хартата закрепва принципа на равенството пред закона, който има фундаментално значение за цялата система на основните права. Равенството пред закона гарантира, че всички лица следва да бъдат третирани еднакво от правните институции, независимо от техните лични характеристики. Без този принцип останалите права биха били лишени от реално съдържание, тъй като неравното третиране би подкопало тяхното ефективно упражняване.

Особено значение за ЛГБТИК хората има член 21 от хартата, който въвежда изрична забрана на дискриминацията, включително на основание сексуална ориентация. Фактът, че сексуалната ориентация е изрично посочена сред защитените основания, показва ясно намерението на правото на ЕС да предостави защита на ЛГБТИК лицата и да признае тяхната уязвимост към дискриминационни практики. В този контекст защитата на малцинствата следва да се разглежда като основен принцип на демократичната правова държава, изрично закрепен сред ценностите на ЕС.⁹ Това превръща равенството и недискриминацията не просто в абстрактни ценности, а в конкретни правни гаранции.

Член 7 от хартата допълва тази защита, като гарантира правото на зачитане на личния и семейния живот. Това право има особено значение в контекста на ЛГБТИК правата, тъй като въпросите, свързани със семейния живот, партньорствата и родителството, често остават спорни или нерегламентирани в националните правни системи на някои държави членки. От гледна точка на правото на ЕС обаче, правото на личен и семеен живот следва да бъде зачитано без дискриминация.

Принципът на недискриминация е допълнително утвърден и в член 10 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който задължава Съюза при формулирането и осъществяването на своите политики да се стреми към борба срещу дискриминацията, включително на основание сексуална ориентация.¹⁰ Това изискване показва, че Европейският съюз не

⁸ Харта на основните права на Европейския съюз.

⁹ Договор за Европейския съюз, чл. 2.

¹⁰ Договор за функционирането на Европейския съюз, чл. 10.

се ограничава само до забрана на дискриминацията, а се стреми към нейното предотвратяване чрез интегрирането на принципа на равенството във всички политики.

Въпреки това следва да се направи разграничение между забрана на дискриминацията и активно насърчаване на равенството. Докато първата предполага правно обвързващи норми и санкции при нарушения, второто често се осъществява чрез стратегии, програми и политически ангажименти с по-ограничена правна сила. Европейският съюз се позиционира между тези два подхода, като съчетава обвързващи правни норми с по-меки политически инструменти. Именно в това напрежение между ценности, право и практика се корени и основният проблем на ефективната защита на ЛГБТИК правата в ЕС.

II. Политическата рамка на ЕС за защита на ЛГБТИК правата

Политическата рамка на ЕС за защита на правата на членовете на ЛГБТИК обществото се развива в контекст на нарастващи социални и политически напрежения. Приемането на Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК лицата 2020 - 2025 г. съвпада с период на засилено обществено внимание към въпросите на социалното правосъдие, включително масови протести срещу дискриминацията на расова основа и срещу авторитарни и дискриминационни политики в редица държави.¹¹ Паралелно с това пандемията от COVID-19 изостря уязвимостта на ЛГБТИК хората, като много от тях са принудени да живеят в семейна или социална среда, в която са обект на психическо и физическо насилие, отхвърляне и изолация.¹² Този социален контекст подчертава необходимостта от координиран и целенасочен отговор на европейско ниво.

Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК лицата 2020-2025 г. представя първия по рода си стратегически документ на ЕС, насочен изцяло и изрично към насърчаването на равенството за ЛГБТИК обществото. За разлика от предходни фрагментарни инициативи, стратегията се отличава със своята тематична специфичност и цялостен подход към проблемите на дискриминацията, насилието и социалното изключване.¹³ Тя цели както постигането на равенство *de jure* чрез укрепване на правната рамка, така и равенство *de facto* чрез политики и мерки, насочени към реалните условия на живот на ЛГБТИК хората.

Стратегията е структурирана около четири основни стълба. Първият е насочен към справяне с дискриминацията срещу представители на ЛГБТИК

¹¹ European Parliament Research Service. (2020). *Black Lives Matter protests and anti-racism debates in the EU*. Brussels: European Parliament.

¹² European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental rights implications*. Luxembourg: Publications Office of the European Union; ILGA-Europe. (2020). *COVID-19 and LGBTI communities in Europe*. Brussels.

¹³ European Commission. (2020). *Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025*, COM (2020) 698 final, Brussels.

чрез подобряване на правната защита, насърчаване на приобщаването и многообразието в работната среда, борба с неравенствата в образованието, здравеопазването, спорта и културата, както и защита на правата на ЛГБТИК лица, търсещи международна закрила.

Вторият стълб има за цел осигуряване на безопасността на ЛГБТИК хората чрез засилване на борбата срещу престъпленията от омраза, речта на омразата и насилието, включително в онлайн среда, както и чрез подобряване на докладването и обмяна на добри практики и насърчаване на физическото и психическото здраве.

Третият стълб е посветен на изграждането на общества, включващи ЛГБТИК индивидите, като акцентът се поставя върху гарантиране на правата им в трансгранични ситуации, подобряване на правната защита на гъзовите семейства, признаването на транссексуалните и небинарните идентичности и на интерсексуалните хора, както и насърчаването на благоприятна среда за гражданското общество.

Четвъртият стълб разширява обхвата на стратегията извън границите на ЕС, като цели утвърждаването на водеща роля на Съюза в насърчаването на равенството за ЛГБТИК хората в рамките на външната политика и международните отношения.

За постигането на тези цели ЕС използва комбинация от правни и политически инструменти. Сред тях са предложени за законодателни инициативи, финансови механизми, програми за подкрепа, координация между гържавите членки и мониторинг чрез доклади и агенции като FRA. Въпреки това ролята на гържавите членки остава ключова, тъй като изпълнението на стратегията в голяма степен зависи от тяхната политическа воля, правна традиция и административен капацитет.

Съществено ограничение пред ефективността на стратегията произтича от факта, че ЕС не разполага с обща компетентност в области като семейното право. В резултат на това въпроси, свързани с брака, партньорствата и родителството, остават предимно в националната юрисдикция. За да преодолее тези ограничения, ЕС използва правни основания, в които има предоставена компетентност, като свободното движение на хора и гражданството на Съюза, което обаче води до частични и понякога непреки решения.

Тази структурна ограниченост обяснява защо политическата рамка на Европейския съюз разчита в значителна степен на стратегии, насоки и препоръки, вместо на обвързващо законодателство. Макар тези инструменти да имат важна координационна и символична роля, те сами по себе си не могат да гарантират реална промяна. Рискът е защитата на ЛГБТИК правата да остане на равнището на политически ангажирани, без ефективни механизми за прилагане. Именно в този контекст се очертава ролята на Съда на Европейския съюз като ключов актьор, който чрез задължителната си съдебна практика компенсира дефицитите на политическия подход.

III. Съдът на Европейския съюз като пазител на „европейските ценности“

3.1. Ролята на СЕС в защитата на основните права

Съдът на Европейския съюз (СЕС) заема централно място в правната система на ЕС, като основната му функция е да тълкува и гарантира прилагането на правото на Съюза чрез разглеждане на конкретни дела, включително чрез преюдициални запитвания от националните съдилища.¹⁴ Чрез тази дейност СЕС осигурява еднаквото и последователно прилагане на правото на ЕС във всички държави членки.

СЕС може да бъде разглеждан като гарант на „европейските ценности“, тъй като те са част от първичното право на ЕС, закрепени в член 2 от Договора за Европейския съюз. Макар този член да има по-абстрактна формулировка, неговото съдържание намира конкретно проявление чрез съдебната практика на СЕС. В този смисъл Съдът изпълнява ключова роля при превръщането на ценностите в правно приложими стандарти.

Особено значение за защитата на основните права има Хартата на основните права на Европейския съюз, която също е част от първичното право и има правно обвързващ характер.¹⁵ СЕС систематично се позовава на хартата при тълкуването и прилагането на правото на ЕС, като я използва като критерий за съвместимост на националните мерки с основните права. По този начин се създава пряка връзка между ценностите по член 2 ДЕС, конкретните права, гарантирани от хартата, и съдебната практика.

Чрез своите решения СЕС допринася за конкретизирането на съдържанието на „европейските ценности“, като създава правни прецеденти, които очертават границите на допустимото поведение на държавите членки. Тази практика придава на ценностите реално нормативно съдържание и ги превръща в действащ инструмент за защита на основните права.

3.2. СЕС като коректив на национални политики

Ролята на СЕС като коректив става особено видима в ситуации, в които националните политики на държавите членки влизат в конфликт с „европейските ценности“. Това се наблюдава, например, когато държавите не предприемат ефективни мерки срещу дискриминацията, отказват да признаят семейни отношения или ограничават правата на ЛГБТИК граждани на ЕС. В подобни случаи формалното признаване на ценностите на ЕС не е достатъчно, ако те не се прилагат на практика.

Макар правото на ЕС да предвижда политически механизми за реакция при нарушения на ценностите, като процедурата по член 7 ДЕС, тези инструменти често се оказват трудноприложими и политически чувствителни. В резултат на това защитата на основните права остава ограничена,

¹⁴ Договор за Европейския съюз, чл. 19.

¹⁵ Харта на основните права на Европейския съюз, чл. 6, §1 ДЕС.

когато се разчита единствено на неюридически обвързващи механизми като стратегии и препоръки.

В този контекст съдебната практика на СЕС функционира като компенсаторен механизъм. Решенията на СЕС имат задължителен характер за държавите членки и следва да бъдат прилагани в националните правни системи.¹⁶ Чрез принципите на автономния характер и ефективността на правото на ЕС Съдът гарантира, че националните разпоредби и практики, които противоречат на правото на Съюза, не могат да бъдат прилагани.

Поради тази причина СЕС може да бъде разглеждан като последна инстанция за защита на основните права, включително правата на ЛГБТИК субектите, в рамките на ЕС. Чрез конкретни дела Съдът не само тълкува правото на ЕС, но и създава задължителни правни стандарти, които ограничават възможността на държавите членки да оправдават нарушенията на правата с национални особености или „традиционни ценности“. Именно тази корективна функция на СЕС намира най-ясно проявление в съдебната практика, свързана с правата на ЛГБТИК лицата.

IV. Анализ на ключови решения на Съда на ЕС в подкрепа на ЛГБТИК обществото

Политиките и договорите на Европейския съюз утвърждават равенството и недискриминацията като основни ценности, но не предоставят изрично и изчерпателно гаранции за правата на ЛГБТИК хората. В този смисъл защитата на тези права често остава формулирана на абстрактно равнище и силно зависима от политическата воля на държавите членки. Именно тук съдебната практика на Съда на Европейския съюз придобива ключово значение. Чрез разглеждането на конкретни казуси, свързани с правата на ЛГБТИК гражданите, СЕС превръща общите принципи на правото на ЕС в правно обвързващи стандарти. Макар съдът да действа по необходимост реактивно и да не разполага с превантивни инструменти, неговите решения изпълняват функцията на гарант за ефективното упражняване на основни права в ситуации, в които националните правни системи се оказват недостатъчни или открито рестриктивни.

В този контекст настоящият доклад анализира три от най-знаковите решения на Съда на ЕС от последните години – дело C-673/16 (*Coman*), дело C-490/20 (*V.M.A. срещу Столична община*) и дело C-713/23 (*Trojan*). Тези дела са подбрани, тъй като представляват реакция на анти-ЛГБТИК политики и практики в държави членки и водят до конкретни, правно обвързващи последици за всички тях, включително за онези, които не разполагат с национално законодателство в съответната област или не проявяват готовност да го променят. Общото между разглежданите решения е, че чрез тях СЕС изрично добавя съдържание към правата на гражданите на ЕС и ограничава възможността на държавите членки да се позовават на вътреш-

¹⁶ Договор за функционирането на Европейския съюз, чл. 267; вж. също принципите за примат и задължителност на решенията на СЕС.

нополитически аргументи, за да оправдаят дискриминационни практики. Въпреки това анализът на тези дела показва и продължаващото разминаване между правно задължителните стандарти, установени от СЕС, и бабната или формална реакция на държавите членки при тяхното прилагане.

4.1. Дело C-673/16 – *Coman*

Дело C-673/16 (*Coman*) представлява едно от най-значимите решения на Съда на Европейския съюз в областта на защитата на правата на ЛГБТИК индивидите, тъй като за първи път СЕС се произнася пряко по въпроса за признаването на еднороден брак в контекста на правото на свободно движение. Фактическата обстановка по делото засяга румънски гражданин, сключил законен брак със свой партньор от същия пол в друга държава членка. Румънските власти отказват да признаят брака за целите на предоставянето на право на пребиваване, позовавайки се на националното законодателство, което не допуска еднородни бракове.

Основният правен въпрос, поставен пред СЕС, е дали понятието „съпруг“ по смисъла на Директива 2004/38 относно правото на свободно движение включва и съпруг от същия пол, сключил законен брак в друга държава членка. Съдът приема, че понятието следва да се тълкува автономно и еднакво в рамките на правото на ЕС, независимо от различията в националните правни системи. В този смисъл отказът на държава членка да признае еднороден брак за целите на свободното движение представлява ограничение на правата, гарантирани от правото на ЕС.¹⁷

В аргументацията си СЕС подчертава, че макар семейното право да попада основно в компетентността на държавите членки, при упражняването на тази компетентност те са длъжни да спазват правото на ЕС. Съдът ясно прави разграничение между задължението за признаване на брака за целите на свободното движение и липсата на задължение за въвеждане на еднороден брак в националното право. По този начин СЕС балансира между уважението към националната идентичност и защитата на основните права, включително правото на семеен живот по чл. 7 от хартата.

Значението на решението *Coman* за защитата на ЛГБТИК правата е съществено, тъй като то утвърждава принципа, че държавите членки не могат да използват националното си семейно законодателство като основание за ограничаване на правата, произтичащи от правото на ЕС. В същото време решението има ясно очертани ограничения: то не задължава държавите членки да променят вътрешното си право относно брака, а гарантира минимално равнище на защита, свързано със свободното движение.

4.3. Дело C-490/20 – *V.M.A. срещу Столична община*

Дело C-490/20 (*V.M.A.*) доразвива принципите, установени в *Coman*, като поставя в центъра на анализа правата на детето и семейния живот в трансграничен контекст. Казусът възниква във връзка с отказа на българ-

¹⁷ Съд на Европейския съюз, решение по дело C-673/16, *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385.

ските административни органи да издадат акт за раждане на дете, родено в друга държава членка, в който като родители са вписани две майки. Този отказ на практика лишава детето от възможността да упражнява правата си като гражданин на ЕС, включително правото на свободно движение.

Прег СЕС е поставен въпросът дали държава членка е длъжна да признае родителството, установено в друга държава членка, за целите на правото на ЕС, независимо от националните правила в областта на семейното право. Съдът приема, че отказът да се признае такова родителство представлява нарушение на правата на детето, гарантирани от Хартата на основните права, включително правото на личен и семеен живот и принципа на недоискриминация.¹⁸

В решението си СЕС акцентира върху най-добрия интерес на детето като водещ принцип и подчертава, че детето не може да бъде поставяно в неблагоприятно положение поради сексуалната ориентация на своите родители. Подобно на решението *Coman*, и тук Съдът ясно заявява, че задължението за признаване е ограничено до целите на упражняването на правата по правото на ЕС и не представлява намеса в националната компетентност по семейното право.

Значението на делото *V.M.A.* е особено голямо за държави с рестриктивно законодателство като България, тъй като то ясно показва, че позоваването на национални „традиционни ценности“ не може да оправдае нарушаването на основни права, гарантирани от правото на ЕС. В същото време решението разкрива и ограниченията на съдебната защита, тъй като оставя на държавите членки значителна свобода при уреждането на семейното право извън трансграничните ситуации.

4.2. Дело C713/23 – *Trojan*

Дело C-713/23 възниква по преюдициално запитване на полския Naczelny Sąd Administracyjny, свързано с отказ на националните административни органи да транскрибират в регистрите за гражданско състояние брак, законно сключен между двама граждани на Европейския съюз от един и същи пол в друга държава членка. Отказът е мотивиран с обстоятелството, че полското право не допуска еднороден брак и че вписването му би било несъвместимо с националната уредба на гражданското състояние.

Основният въпрос пред Съда на ЕС е дали членове 20 и 21 ДФЕС, във връзка с членове 7 и 21 от Хартата на основните права, изискват държавата членка по произход да признае и транскрибира такъв брак, когато това е необходимо за ефективното упражняване на правата, произтичащи от гражданството на Съюза. Съдът приема, че отказът за транскрипция може да представлява ограничение на свободното движение и пребиваване, доколкото създава практически затруднения за засегнатите лица при удостоверяване на техния личен и семеен статус.

¹⁸ Съд на Европейския съюз, решение по дело C-490/20, *V.M.A. срещу Столична община*, ECLI:EU:C:2021:1008.

В решението си СЕС подчертава, че макар семейното право да попада в компетентността на държавите членки, при упражняването на тази компетентност те са длъжни да спазват правото на ЕС и основните права, гарантирани от хартата. Отказът да се признае правно положение, законно установено в друга държава членка, засяга правото на личен и семеен живот и може да доведе до неравно третиране на граждани на ЕС в сходно положение.¹⁹

Значението на делото *Cupriak-Trojan* и *Trojan* се състои в горазвиването на съдебната практика по дело *Coman*, като СЕС разширява разбирането за ефективността на правата, произтичащи от гражданството на Съюза, отбъг правото на пребиваване и към вписването на гражданското състояние. В същото време решението ясно очертава границите на съдебната намеса, тъй като не задължава държавите членки да въвеждат еднopolов брак в националното си законодателство, а само да признаят и отразят правните последици на такъв брак, доколкото това е необходимо за упражняването на права по правото на ЕС.

V. Прилагане на решенията на СЕС и европейските ценности на национално ниво

Въпреки задължителния характер на решенията на Съда на ЕС, тяхното прилагане на национално равнище често се оказва проблематично. Именно на етапа на изпълнение се разкрива разминаването между правната задълженост и реалната практика в държавите членки. Макар решенията на СЕС да представляват неразделна част от правния ред на Европейския съюз, ефективността им зависи в значителна степен от действията на националните съдилища и административни органи.

На практика държавите членки нерядко забавят прилагането на решенията на СЕС или ги изпълняват частично чрез формални и минимални мерки, които не водят до съществена промяна. Административната съпротива, липсата на ясни вътрешни инструкции и политическата чувствителност на определени теми допринасят за ограничаване на реалния ефект на съдебната защита. В този контекст националните съдилища и администрации играят ключова роля, тъй като именно те са натоварени със задачата да прилагат правото на Европейския съюз в ежедневната си практика.

България представлява показателен пример за подобно разминаване между формално задължение и реално прилагане. Въпреки решенията на СЕС по делата *Coman* и *V.M.A.*, към момента не могат да бъдат открити устойчиви административни мерки или последователна практика, които да гарантират ефективна защита на правата на ЛГБТИК лицата в трансгранични ситуации. Липсват ясни указания към административните органи, а прилагането на съдебната практика остава фрагментарно и несигурно.

¹⁹ Съд на Европейския съюз, решение по дело C-713/23, *Jakub Cupriak-Trojan* и *Mateusz Trojan* срещу *Wojewoda Mazowiecki*, ECLI:EU:C:2025:917.

Допълнително усложнение представлява националният обществен и политически дебат, в който понятието „традиционни ценности“ често се противопоставя на „европейските ценности“. Това противопоставяне оказва пряко влияние върху работата на администрацията, която в определени случаи е подложена на политически натиск да не прилага последователно решенията на СЕС. В резултат правото на ЕС се възприема не като безусловно правно задължение, а като въпрос на политически избор, което подкопава принципите на правовата държава и равенството пред закона.

Следователно проблемът не се корени в липсата на правна рамка или съдебна защита на европейско равнище, а в ограниченото и непоследователно прилагане на тази рамка на национално равнище. Това поставя под съмнение доколко „европейските ценности“, формулирани в договорите и конкретизирани чрез съдебната практика на СЕС, намират реално отражение в ежедневието на правен и административен живот на държавите членки.

VI. Политики или символични жестове?

Анализът на политическата рамка на ЕС и съдебната практика на Съда на Европейския съюз показва ясно разграничение между политическите ангажименти и правно обвързващата защита на ЛГБТИК правата. Стратегическите документи на ЕС, включително Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК лицата 2020-2025 г., имат важна насочваща и координационна роля, но поради необвързващия си характер не гарантират еднакво прилагане във всички държави членки.

За разлика от това, съдебната практика на СЕС осигурява конкретна и задължителна защита на основните права, особено в трансгранични ситуации. Решения като *Coman*, *V.M.A. и Trojan* показват, че именно чрез съдебния механизъм „европейските ценности“ се превръщат в приложими правни стандарти. Въпреки това и този подход има своите граници, тъй като СЕС не може да компенсирал изцяло липсата на политическа воля и ограничените компетентности на Европейския съюз в чувствителни области като семейното право.

Следователно политиките на ЕС не могат да бъдат определени като чисто символични, но съдебната практика на СЕС остава по-ефективният инструмент за защита на ЛГБТИК правата. Именно напрежението между тези два подхода очертава реалните граници на европейската защита в тази област.

Заключение

Настоящият доклад си постави за цел да изследва доколко Европейският съюз реално подпомага и защитава правата на ЛГБТИК субектите или гали тези усилия остават предимно на равнището на политически декларации и символични жестове.

Анализът на правната и политическата рамка на ЕС показва, че равенството и недискриминацията са ясно утвърдени като основни европейски ценности в Договорите и в Хартата на основните права. Въпреки това

тяжното прилагане на практика остава неравномерно и силно зависимо от националния контекст и политическата воля на държавите членки.

Политическите инструменти на ЕС, включително Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК лицата 2020-2025 г., представляват важна стъпка към институционализиране на ангажимента за защита на ЛГБТИК правата. Те допринасят за видимостта на проблема, координацията между държавите членки и формирането на общ политически дневен ред. Поради своя необвързващ характер обаче тези стратегии не могат сами по себе си да гарантират реална и еднаква защита във всички държави членки, особено в условията на нарастваща съпротива срещу „европейските ценности“ в някои национални политически контексти.

В този вакуум съдебната практика на Съда на Европейския съюз се очертава като ключов механизъм за ефективна защита на ЛГБТИК правата. Решения като *Coman*, *V.M.A. и Trojan* показват, че СЕС е способен да конкретизира абстрактните ценности на ЕС и да ги превърне в задължителни правни стандарти, които ограничават възможността на държавите членки да оправдават дискриминационни практики с национални особености или „традиционни ценности“. В този смисъл Съдът го голяма степен компенсира липсата на политическа воля, като осигурява минимално равнище на защита, особено в трансгранични ситуации.

В същото време анализът показва и ясните граници на този подход. СЕС не може да замени законодателя, нито да преодолее структурните ограничения, произтичащи от разпределението на компетентностите между ЕС и държавите членки, особено в чувствителни области като семейното право. Освен това ефективността на съдебната защита зависи от националното прилагане, което в държави като България остава проблематично и често формално.

В отговор на изследователския въпрос може да се заключи, че Европейският съюз не се ограничава единствено до символични жестове, но и не осигурява пълноценна и равномерна защита на ЛГБТИК правата чрез политиките си в различните държави членки. Реалната защита се реализира най-вече чрез съдебната практика на СЕС, която обаче действа реактивно и в рамките на ограничени компетентности.

Перспективите за бъдещото развитие на ЛГБТИК правата в ЕС зависят от засилването на правно обвързващите механизми, по-ефективното прилагане на съдебната практика на национално ниво и преодоляването на политическата съпротива срещу самото съдържание на „европейските ценности“ както утвърждаването на върховенството на правото и защитата на човешките права

БИБЛИОГРАФИЯ

- „Възраждане“ спря „джендър пропагандата“. (п.д.). Достъпно на: <https://vazrazhdane.bg/възраждане-спря-джендър-пропагандат/>
- European Commission. (2020). *Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025*. COM(2020) 698 final. Brussels.

- European Commission. (2022). *Guidelines for strategies and action plans to enhance LGBTIQ equality*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Parliament Research Service. (2020). *Black Lives Matter protests and anti-racism debates in the EU*. Brussels: European Parliament.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental rights implications*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *EU-LGBTI II: A long way to go for LGBTI equality*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European values and gender ideology. (n.d.). Достъпно на: <https://rod-bg.com/articles/european-values-gender-ideology.html>
- ILGA-Europe. (2020). *COVID-19 and LGBTI communities in Europe*. Brussels.
- Договор за Европейския съюз
- Договор за функционирането на Европейския съюз
- Съд на Европейския съюз. (2018). *Решение по дело C-673/16, Coman*. ECLI:EU:C:2018:385.
- Съд на Европейския съюз. (2021). *Решение по дело C-490/20, V.M.A. срещу Столична община*. ECLI:EU:C:2021:1008.
- Съд на Европейския съюз. (2025) *Решение по дело C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan u Mateusz Trojan срещу Wojewoda Mazowiecki*. ECLI:EU:C:2025:917.
- Харта на основните права на Европейския съюз.



**БЪДЕЩЕТО НА ОБРАЗОВАНИЕТО
В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:
МЕДИЙНА ГРАМОТНОСТ И
ИЗКУСТВЕН ИНТЕЛЕКТ**

РАННОТО ДЕТСКО РАЗВИТИЕ В ЕВРОПЕЙСКОТО ОБРАЗОВАТЕЛНО ПРОСТРАНСТВО

Мартина Дойчинова

Абстракт

Ранното детско развитие (РДР) е фундаментален елемент за прогреса, динамиката и устойчивостта на обществото и следва да бъде приоритизирано. Детската креативност и енергия могат да бъдат стимулирани чрез среда, в която са осигурени равен достъп до ресурси и съвременни образователни условия. Ранната намеса е необходима за създаване на такава среда, започвайки от предотвратяване на неравностойното положение и подобряване на достъпа до ресурси и стигайки до модернизиране на учебната среда.

В рамките на Европейското образователно пространство (ЕОП) се прилагат различни политики и инициативи за подкрепа на ранното детско развитие. Настоящият доклад има за цел да проследи и анализира дали РДР е формулирано и третирано като приоритет в рамките на ЕОП и европейските образователни политики, да изследва ефектите от прилаганите политики върху развитието на децата, достъпа до образование и качеството на учебната среда и да аргументира потенциалната необходимост темата да бъде поставена по-ясно като приоритет, ако сегашното прилагане е непълно или разпокъсано.

Хипотезата е, че настоящите политики на ЕОП оказват влияние върху ранното детско развитие, но ефектът и ефективността им зависят от степента, в която темата е ясно поставена като приоритет; при по-явно деклариране и прилагане на този приоритет положителното въздействие върху децата и качеството на образователната среда ще бъде по-значително. Анализът се базира на стратегическите документи на ЕОП, препоръките на Съвета на ЕС, официални европейски доклади и статистически данни за участието на децата в ранно образование, както и на оценка на резултатите от приложените политики.

Основни задачи: анализ на значението на инвестициите в РДР, дефиниране на целите и подходите в ЕОП, изследване на предизвикателствата и нуждите на децата, разглеждане на приоритетните области, изясняване на позицията на РДР в тях, анализ на стратегическите документи и доклади, формулиране на извод.

Ключови думи: ранно детско развитие (РДР), Европейско образователно пространство (ЕОП), инвестиции, иновации, деца, педагози, образование, приобщаване, равен достъп

Въведение

Образованието представлява основата на обществото и двигател на човешкия напредък. Чрез него се изграждат знанията, уменията и ценностите, които са фундаментални както за научните открития, така и за социалното и икономическото развитие. Значението на качествено образование е неоспоримо, тъй като именно то позволява на човечеството да премине от изследванията на сложността на човешкия ум до разкриването на необятността на Вселената. Много от научните и технологичните постижения намират своя първоизточник в детското въображение – свободно, креативно и необременено от предварително зададени рамки.

В този контекст ранното детско развитие може да се определи като един от най-ключовите фактори за бъдещото образователно, социално и икономическо развитие. Периодът на ранното детство е етап на интензивно формиране на личността, в който качеството на средата, достъпът до ресурси и образователните възможности играят решаваща роля. Нарупаните научни доказателства, включително изследвания на UNICEF¹ и Световната здравна организация², показват, че неравенствата, възникнали в този ранен етап, често се задълбочават в по-късните фази на образованието, ако не бъдат адресирани своевременно чрез целенасочени политики и инвестиции.

Детското образование и грижи се утвърждават като ключов инструмент за насърчаване на равенството, социалното включване и устойчивото развитие. В рамките на Целите за устойчиво развитие ООН³ определя качествено образование като основен приоритет за гарантиране на „трансформация на света до 2030“, като се акцентира върху осигуряването на справедлив и равнопоставен достъп до образование и насърчаването на ученето през целия живот. Този подход поставя образованието в центъра на процесите на обществена промяна и подчертава неговата отговорност за изграждането на по-справедливи, мирни и толерантни общества.

В съответствие с тези глобални цели Европейският съюз чрез изграждане на Европейското образователно пространство⁴ извежда на преден план подобряването на качеството, достъпността и приобщаващия характер на образованието във всички етапи, включително и в ранното детство. Въпреки това остава въпросът доколко ранното детско развитие е ясно формулирано като стратегически приоритет в рамките на тези политики и какви са реалните ефекти от тяхното прилагане в различните образователни системи.

¹ UNICEF (n.d.) Early Childhood Development. Достъпен на: <https://www.unicef.org/early-childhood-development>

² World Health Organization (n.d.) Early childhood development, WHO Southeast Asia Regional Office. Достъпен на: <https://www.who.int/southeastasia/activities/early-childhood-development>

³ United Nations (n.d.) Sustainable Development Goals: Goal 4 - Quality Education. Достъпен на: <https://sdgs.un.org/goals/goal4>

⁴ European Commission (n.d.) European Education Area. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/education-levels/european-education-area>

Обосноваване на значението на инвестициите в ранното детско развитие

Ранното детско развитие представлява ключов етап, в който детето придобива опит, умения и навици, които оказват влияние върху тяхното развитие както на личностно, така и на обществено ниво. Преживяванията в първите години от живота, средата и грижите, предоставяни на детето, се проявяват през целия жизнен цикъл. Този ранен период е особено рисков, тъй като високите нива на стрес могат да нарушат мозъчната архитектура и да засегнат органните системи и имунната функция, като увеличат вероятността за стресови и когнитивни заболявания в зряла възраст.⁵

В същото време ранното детство е и периодът с най-голям потенциал да се въздейства положително на децата. В него се формират нагласите на децата към ученето, амбициите им и социалното взаимодействие. Осигуряването на здравословно развитие води до подобрени образователни резултати и повишена производителност на индивида, което допринася за дългосрочното национално и икономическо развитие.⁶

Неврологичните изследвания подчертават, че първите години от живота са от фундаментално значение за здравето и бъдещето на индивида, а икономическите анализи показват, че инвестициите в ранното детско развитие имат голяма възвръщаемост. Те допринасят за намаляване на социалните неравенства, ограничаване на отпадането от училище и увеличаване на бъдещата заетост.⁷ Поради тази причина през 2015 г. ранното детско развитие се превръща в част от Целите за устойчиво развитие (ЦУР), като целта е до 2030 г. всички деца да имат равен достъп до качествено обучение и грижи в ранна детска възраст.

Участието на международни организации, национални правителства и неправителствени партньори осигурява възможност за равен старт на всички деца, включително тези от уязвими групи като деца от семейства в неравностойно положение, мигранти или деца със специални образователни потребности. Достъпът до програми и ресурси подпомага социалното включване и компенсира ефектите от неравенствата.⁸ Когато образователните системи акцентират върху ранните години, се разработват адаптивни методи за преодоляване на различията между децата, което спомага за формиране на социално отговорни и приобщаващи граждани.

Интегриран подход, който обхваща образованието, грижите и подкрепата, допринася за развитието на пълния потенциал на детето и превръ-

⁵ World Health Organization (n.d.) Early childhood development, WHO SouthEast Asia Regional Office. Достъпен на: <https://www.who.int/southeastasia/activities/early-childhood-development>

⁶ World Health Organization (n.d.) Early childhood development, WHO SouthEast Asia Regional Office. Достъпен на: <https://www.who.int/southeastasia/activities/early-childhood-development>

⁷ United Nations (2015) *Sustainable Development Goals*, Goal 4: Quality Education

⁸ European Commission (2020) *Education and Training Monitor 2020: Early Childhood Education, Equity and Inclusion*, Brussels: European Commission

щането му в активен, общественно ангажиран гражданин. По този начин инвестициите в децата от рано създават устойчиво общество, способно на дългосрочен прогрес.

Цели и подходи в Европейското образователно пространство

Европейският съюз се стреми да осигури възможности за всички свои граждани да получат най-доброто образование и обучение. Образованието попада в така наречените подкрепящи компетенции на ЕС, което означава, че основната отговорност е в ръцете на държавите членки, докато Съюзът изпълнява подпомагаща и координираща функция.⁹ Въпреки че ролята на Съюза не е първостепенна, тя е стратегически важна, тъй като насърчава сътрудничеството, обмена на добри практики и допълва националните усилия и реформи. Именно в този контекст на Социалната среща на върха през 2017 г. се появява идеята за създаването на Европейското образователно пространство – стратегическа рамка на ЕС, насочена към засилване на сътрудничеството между държавите членки в областта на образованието и науката.¹⁰

През 2018 г. и 2019 г. се приемат първите пакети от мерки за реализиране на тази рамка, като основната цел е да се създаде приобщаваща, устойчива и конкурентоспособна образователна среда, гарантираща равен достъп до качествено образование за всички граждани, независимо от техния произход.¹¹

За постигането на колективната визия на ЕОП Европейската комисия и държавите членки съсредоточават усилията си в няколко ключови области:

- подобряване на качеството и равнопоставеността в образованието и обучението;
- професионално развитие на учители, обучители и директори;
- цифрово и екологично образование;
- ЕОП в международен план.¹²

ЕС оказва подкрепа на различни образователни нива: образование и грижи в ранна детска възраст; училищно образование; висше образование; учене за възрастни; професионално образование и обучение. В подкрепа на поставените приоритети ЕОП използва редица подходи и инструменти. Сред тях са разработването на стратегии и рамки за сътрудничество между членките, финансови инвестиции чрез програми като Erasmus + и структурните фондове на ЕС, както и мониторинг чрез статистически данни

⁹ European Commission (2017) *Europe 2020 Strategy and Supporting Competences*, Brussels: European Commission

¹⁰ Council of the European Union (2017) *Social Summit for Fair Jobs and Growth - Conclusions*, Brussels: Council of the EU

¹¹ Council of the European Union (2017) *Social Summit for Fair Jobs and Growth - Conclusions*, Brussels: Council of the EU

¹² European Commission (2018-2019) *European Education Area - Packages of Measures*, Brussels: European Commission

за оценка на ефективността на образователните политики.¹³ Приобщаващите инициативи като Европейската гаранция за детето (European Child Guarantee) са предназначени да подкрепят деца от уязвими групи и да гарантират равен достъп до образование.¹⁴

Ранното детско развитие е интегрирано в стратегическите цели на ЕОП като ключов елемент за изграждане на приобщаваща образователна система. Въпреки наличието на стратегически документи и насоки, ранното детско развитие често се третира фрагментарно, като реалният приоритет и ефект върху уязвимите групи зависят от националното прилагане на политиките и инвестициите в ранни услуги.¹⁵

Предизвикателства и нужди на децата

Въпреки наличието на стратегии и програми, децата в Европейския съюз продължават да се сблъскват с редица предизвикателства, свързани с качеството на образованието, достъпа до услуги и подготовката на педагогическите кадри.¹⁶ Бързите промени в обществото и технологиите изискват учители с високи професионални умения и лични качества, адекватни на специфичните нужди на децата. Липсата на иновации в методите на обучение и модернизирани на практиките, заедно с ограничените ресурси и финансиране, затрудняват педагогическата работа и достъпа до подходящи услуги.

Прилагането на образователните програми остава неравномерно между държавите членки, което води до различия в качеството на услугите и заглъбчаване на социалните неравенства, особено за децата от уязвими групи.¹⁷ Освен това достъпът до интернет и други основни услуги продължава да бъде предизвикателство за значителен брой деца. Нуждите на децата включват психическо и емоционално развитие, безопасна среда, здравеопазване, достъп до храна и вода, социална защита и програми, които насърчават любопитството, ученето и взаимодействието с други деца.¹⁸

Анализ на приоритетните области на ЕОП и изясняване на позицията на РДР

В сайта на Европейското образователно пространство са дефинирани няколко приоритетни теми¹⁹. Първата от тях е подобряване на качеството

¹³ European Commission (2020) *Education and Training Monitor 2020*, Brussels: European Commission

¹⁴ European Commission (2021) *European Child Guarantee*, Brussels: European Commission

¹⁵ Council of the European Union (2019) *Recommendation on High-Quality Early Childhood Education and Care Systems*, Brussels: Council of the EU

¹⁶ European Commission (2020) *Education and Training Monitor 2020: Early Childhood Education, Equity and Inclusion*, Brussels: European Commission. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/>

¹⁷ European Commission (2020) *Education and Training Monitor 2020: Early Childhood Education, Equity and Inclusion*, Brussels: European Commission. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/>

¹⁸ European Commission (2020) *Education and Training Monitor 2020: Early Childhood Education, Equity and Inclusion*, Brussels: European Commission. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/>

¹⁹ European Education Area (n.d.) *Priority areas of the European Education Area*. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/>

и равнопоставеността в образованието и обучението, като се акцентира върху правото на всички граждани в ЕС на висококачествено обучение и учене през целия живот. Втората приоритетна тема е свързана с професионалното развитие, възможности за обучение и повишаване на престижа на преподавателските професии. Третата се отнася до цифровото образование, като се насърчава подобряването на компетентностите и уменията на гражданите във връзка с цифровия преход. Четвъртата тема е фокусирана върху STEM (science, technology, engineering and mathematics), които са фундаментални умения за настоящето и бъдещето. Следващата тема е свързана с предприемането на действия за подкрепа на екологичния подход в образованието и обучението. Последната приоритетна тема е свързана с укрепването на международното сътрудничество и популяризирането на Европа като партньор в областта на образованието.

Ранното детско развитие и образованието и грижите в ранна детска възраст са интегрирани в първата приоритетна област - подобряване на качеството и равнопоставеността²⁰. Въпреки това РДР не е формулирано като отделен приоритет, а се третира като част от по-широката рамка за приобщаващо образование. Това поставя въпроса доколко интегрирането на РДР в общи цели осигурява целенасочени инвестиции и конкретни политики, насочени към най-ранните етапи на обучение.

Анализ на стратегическите документи и доклади на ЕОП

Европейското образователно пространство се опира на редица стратегически документи и доклади на Европейския съюз, които очертават рамката за развитие на образованието и обучението. Настоящият анализ разглежда ключови документи с пряко отношение към ранното детско развитие и грижите в ранна детска възраст с цел да се изяснят приоритетните области, политическите цели и инструментите за подкрепа на децата.

В Резолюцията на Съвета относно стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението с оглед на европейското пространство за образование и отвъд него (2021-2030 г.) се подчертава, че Европейският съюз през 2017 г. приема Европейския стълб на социалните права.²¹ Той гарантира правото на образование и учене през целия живот, подкрепа за заетост и преквалификация, както и достъпно образование и грижи в ранна детска възраст за всички деца, включително тези от уязвими групи.²² Стратегическата рамка залага приобщаващ подход и концепцията за учене през целия живот, обхващащ формално, нефор-

²⁰ European Education Area (n.d.) *Quality and inclusion in education and training*, European Commission. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/>

²¹ Council of the European Union (2021) *Council Resolution on the Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training with a view to the European Education Area and beyond (2021-2030)*, Brussels: Council of the European Union

²² European Commission (2017) *European Pillar of Social Rights*, Brussels: European Commission

мално и информално обучение – от ранна детска възраст до висше и професионално образование.

Особено внимание се отделя на ранното детско развитие, като се посочва, че „качественото образование и качествените грижи в ранна детска възраст имат много важна роля и следва да бъдат допълнително укрепени като основа за бъдещ успех в образованието“²³. Тази позиция се конкретизира чрез Препоръката на Съвета на Европейския съюз относно висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст от 22 май 2019 г.²⁴, която поставя като цел до 2030 г. поне 96 % от децата на възраст между 3 години и началото на задължителното образование да участват в системи за ранно образование и грижи.

В първия цикъл на европейско сътрудничество в образованието и обучението (2021-2025 г.) ЕОП определя като приоритетна област „качество, равнопоставеност, приобщаване и успех на образованието“, в която се предвиждат конкретни действия, сред които прилагането на Европейската рамка за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст.²⁵ По този начин РДР се интегрира в по-широките приоритети на ЕОП, макар и без да бъде формулирано като самостоятелен приоритет.

За подпомагане на държавите членки при прилагането на тези цели Европейският съюз предоставя конкретни инструменти. Един от тях е Инструментарият за приобщаващо образование и грижи в ранна детска възраст, публикуван от Publications Office of the European Union.²⁶ Инструментарият е разработен от Европейската комисия през 2020 г. и се основава на Препоръката на Съвета от 2019 г.²⁷, като цели да подпомогне изграждането на по-висококачествени и приобщаващи системи чрез обмен на добри практики и експертен опит. Той обединява ключови политически ангажименти, включително Европейския стълб на социалните права, националните препоръки на държавите членки и резултатите от научни изследвания.

Докладите и препоръките на ЕС подчертават, че инвестициите в РДР са недостатъчни в сравнение с началното образование.²⁸ Данните от оценката

²³ Council of the European Union (2021) *Council Resolution on the Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training (2021-2030)*, Brussels: Council of the European Union

²⁴ Council of the European Union (2019) *Recommendation on High-Quality Early Childhood Education and Care Systems* (2019/C/189/02), Official Journal of the EU, C/189/414. Достъпен на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01))

²⁵ European Commission (2021) *Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training 2021-2025*, Brussels: European Commission

²⁶ Publications Office of the European Union (2020) *Inclusive Early Childhood Education Toolkit*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Достъпен на: https://www.european-agency.org/sites/default/files/iece-summary-bg_1.pdf

²⁷ Council of the European Union (2019) *Recommendation on High-Quality Early Childhood Education and Care Systems* (2019/C/189/02), Official Journal of the EU, C/189/414. Достъпен на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01))

²⁸ European Commission (2020) *Investing in Early Childhood Education and Care in the EU*, Brussels: European Commission

на изпълнението на целите от Барселона показват, че предлагането на места за образование и грижи в ранна детска възраст остава по-ниско от реалното търсене в почти всички държави членки.²⁹

Европейският парламент също призовава за разширяване на достъпа до РДР и подобряване на качеството чрез резолюцията си от 2017 г.³⁰ относно новата европейска програма за умения.

Отделно, предложението за ключови принципи на рамката за качество (2014 г.) осигурява първото общоевропейско становище за качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст.³¹

Основната цел на препоръката на Съвета е да се създаде общоевропейско разбиране за качество в областта на ранното образование и грижи, като по този начин се подчертае значимостта на този етап за бъдещото образователно и обществено развитие на децата.

В документа се дава и ясна дефиниция на понятието, според която образованието и грижите в ранна детска възраст обхващат всички регулирани мерки за предоставяне на образование и грижи за деца от раждането до възрастта за задължително започване на начално училище, независимо от средата, финансирането, работното време или съдържанието на програмите. В съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, препоръката предоставя конкретни насоки към държавите членки, като очертава рамка за действие, без да засяга националните им компетентности в областта на образованието.³²

Допълнително, в заключителния обобщаващ доклад за приобщаващо образование в ранна детска възраст се представят доказателства за значението на приобщаването като основна цел, предлагат се инструменти за самооценка и се развива концепцията за „приобщаваща екосистема“, обхващаща практики и политики на институционално, общностно и национално равнище.³³

Въз основа на наличните документи и приложените политики за ранно детско развитие се наблюдават следните резултати:

²⁹ European Commission (2020) *Barcelona Objectives Monitoring Report on Early Childhood Education and Care*, Brussels: European Commission.

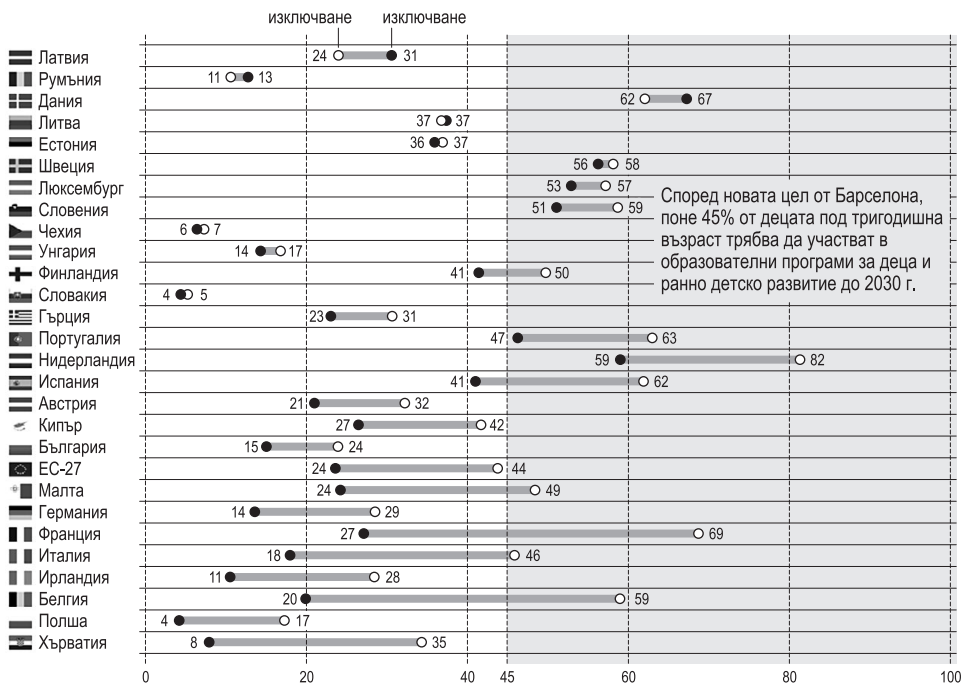
³⁰ European Parliament (2017) *Resolution on the New European Skills Agenda*, Strasbourg: European Parliament

³¹ European Commission (2014) *Key Principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*, Brussels: European Commission

³² Council of the European Union (2019) *Препоръка от 22 май 2019 г. за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст* (2019/C/189/02). Достъпен на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01))

³³ European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2017) *Приобщаващо образование в ранна детска възраст: Нови идеи и инструменти - Заключение обобщаващ доклад*. Достъпен на: https://www.european-agency.org/sites/default/files/iece-summary-bg_1.pdf

**Фиг. 1. Участие в образование и грижи за деца под 3 г.
по AROPE статус (EU-27, 2024)**



Източник: Eurofound - ECEC participation rate for children under the age of three by AROPE status, EU-27, 2024 (%)

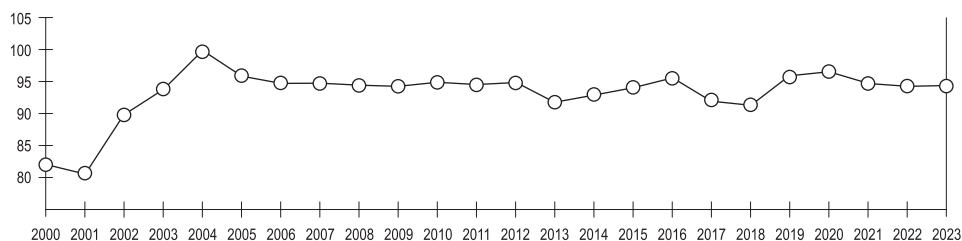
Легенда:

Процент на участие в образователни програми и грижи за деца под тригодишна възраст по статус на риск, свързан с риск и затруднения (AROPE), ЕС-27, 2024г. (%). Децата, които не са изложени на риск от бедност или социално изключване - бял индекс; Децата, изложени на риск от бедност или социално изключване - черен индекс.

Фиг. 2. Обхват на участие в предучилищно образование в България

The participation rate of children in pre-primary or primary education in the year prior to the official entrance age for primary school increased from 82.2% in 2000 to 94.5% in 2023

Participation rate in organized learning (one year before the official primary entry age), by sex (%)

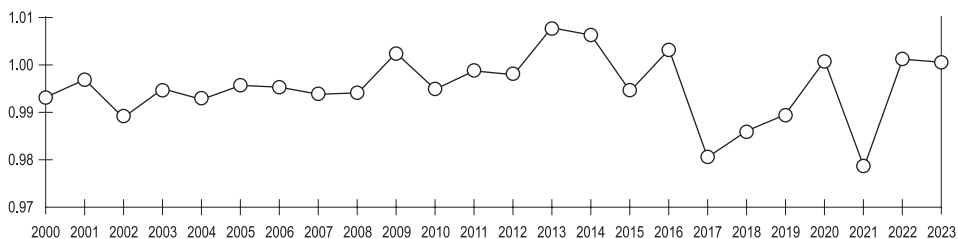


Източник: Национален статистически институт (НСИ), „Цел 4: Качествено образование“ - показва общия дял на децата, посещаващи предучилищно образование.

Фиг. 3. Обхват на участие в предучилищно образование в България по пол

In 2023, the gender parity index for participation rate in organized learning (one year before the official primary entry age) was 1.0

Adjusted gender parity index for participation rate in organized learning (one year before the official primary entry age), (ratio)



Източник: Национален статистически институт (НСИ), „Цел 4: Качествено образование“ - показва разпределението на участието на момчета и момичета.

Участието на деца между 3 години и началото на задължителното образование в предучилищни програми продължава да нараства в ЕС. През 2023 година то достига 94,6 %, в сравнение с 93,3 % през 2022 г., приближавайки целта на Европейското образователно пространство за 96 % участие до 2030 г. Някои държави вече са достигнали или надхвърлили целта – например Франция (100 %), Белгия (98 %) и Испания (97,7 %) – докато други остават под 90 %, като Румъния (75,7 %), Словакия (80,8 %) и Чехия (85,3 %). Това показва, че макар общото участие да е високо, различията между страните продължават да изискват внимание и стимулиране на политики за ранно детско развитие.³⁴

Изводи

Настоящият анализ потвърждава, че ранното детско развитие заема важно, но не напълно ясно артикулирано място в рамките на Европейското образователно пространство и свързаните с него европейски образователни политики. Стратегическите документи, препоръките на Съвета на ЕС и рамките за качество неувсмыслено признават значението на образованието и грижите в ранна детска възраст като основа за бъдещия образователен, социален и икономически успех на децата. В същото време РДР е интегрирано в по-широки приоритети, свързани с приобщаване, равнопоставеност и учене през целия живот, без да бъде формулирано като самостоятелен и водещ стратегически приоритет.

Този подход води до фрагментарно и неравномерно прилагане на политиките между държавите членки, като реалният ефект върху достъпа до услуги и качеството на образователната среда зависи в значителна степен от националните политики и равнището на инвестиции. Данните за участието на децата в образование и грижи в ранна детска възраст показват, че социално-икономическите неравенства продължават да оказват

³⁴ Eurostat (2025) *Pre-primary education reaches 95% participation in 2023*. European Commission. Available at: Eurostat

силно влияние, особено за децата в риск от бедност и социално изключване, което ограничава потенциала на приобщаващите политики.

В този смисъл хипотезата на доклада се потвърждава: политиките на Европейското образователно пространство оказват влияние върху ранното детско развитие, но тяхната ефективност е пряко обвързана със степента, в която РДР е ясно декларирано и последователно прилагано като приоритет. За да се постигне по-съществено и устойчиво въздействие върху развитието на децата и качеството на образователната среда, е необходимо ранното детско развитие да бъде по-ясно позиционирано като стратегически фокус, подкрепено с целенасочени инвестиции, координирани политики и системен мониторинг на резултатите. Само при такъв подход Европейското образователно пространство може ефективно да гарантира равен старт, социално включване и дългосрочна устойчивост на европейските общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Council of the European Union (2017) *Social Summit for Fair Jobs and Growth - Conclusions*, Brussels: Council of the EU.
- Council of the European Union (2019) *Recommendation on High-Quality Early Childhood Education and Care Systems (2019/C/189/02)*, Official Journal of the EU, C/189/4 14. Достъпен на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01))
- Council of the European Union (2021) *Council Resolution on the Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training with a view to the European Education Area and beyond (2021-2030)*, Brussels: Council of the European Union.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2017) *Приобщаващо образование в ранна детска възраст: Нови идеи и инструменти - Заключителен обобщаващ доклад*. Достъпен на: https://www.european-agency.org/sites/default/files/iece-summary-bg_1.pdf
- European Commission (2014) *Key Principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2017) *European Pillar of Social Rights*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2017) *Europe 2020 Strategy and Supporting Competences*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2018-2019) *European Education Area - Packages of Measures*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2020) *Barcelona Objectives Monitoring Report on Early Childhood Education and Care*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2020) *Education and Training Monitor 2020: Early Childhood Education, Equity and Inclusion*, Brussels: European Commission. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/>
- European Commission (2020) *Investing in Early Childhood Education and Care in the EU*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2021) *European Child Guarantee*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2021) *Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training 2021-2025*, Brussels: European Commission.
- European Education Area (n.d.) *Priority areas of the European Education Area*. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/>

- European Education Area (n.d.) *Quality and inclusion in education and training*, European Commission. Достъпен на: <https://education.ec.europa.eu/>
- European Parliament (2017) *Resolution on the New European Skills Agenda*, Strasbourg: European Parliament.
- Eurostat (2025) *Pre-primary education reaches 95% participation in 2023*. European Commission.
- Publications Office of the European Union (2020) *Inclusive Early Childhood Education Toolkit*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Достъпен на: https://www.european-agency.org/sites/default/files/iece-summary-bg_1.pdf
- UNICEF (n.d.) *Early Childhood Development*. Достъпен на: <https://www.unicef.org/early-childhood-development>
- United Nations (2015) *Sustainable Development Goals, Goal 4: Quality Education*.
- United Nations (n.d.) *Sustainable Development Goals: Goal 4 - Quality Education*. Достъпен на: <https://sdgs.un.org/goals/goal4>
- World Health Organization (n.d.) *Early childhood development, WHO SouthEast Asia Regional Office*. Достъпен на: <https://www.who.int/southeastasia/activities/early-childhood-development>
- Eurofound (2024) *ECEC participation rate for children under the age of three by AROPE status, EU27 (%)*.
- Национален статистически институт (НСИ) (n.d.) *Цел 4: Качествено образование* [данни за предучилищно образование в България].

МЕДИЙНАТА ГРАМОТНОСТ НА МЛАДИТЕ ХОРА В БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ПОЛИТИКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: НАЦИОНАЛНО ПРИЛАГАНЕ И ФАКТОРИ ЗА ОГРАНИЧЕНА ЕФЕКТИВНОСТ

Мария Балгус

Абстракт

Докладът изследва медийната грамотност на младите хора в България в контекста на политиките на Европейския съюз и търси обяснение дали и защо въздействието им остава ограничено.

Използвани са документален анализ и сравнителен прочит на индексни и институционални данни (Media Literacy Index 2023; Digital Decade – Bulgaria 2024; DESI 2022 – Bulgaria), както и преглед на ключови европейски инструменти в цифровото образование и противодействието на дезинформацията (Digital Education Action Plan 2021-2027; насоки за преподаватели).

Хипотезата е, че подходите на ЕС за медийна грамотност и за противодействие на дезинформацията са достатъчно развити, но ефектът в България е ограничен поради дефицити в националното прилагане, като фрагментарното им интегриране в образованието, ограничена подготовка и подкрепа за преподаватели, проектна и неустойчива инициативност, неблагоприятна медийна среда и ниско институционално доверие, както и неравномерно платформено прилагане на мерки по езици и пазари.

Като препоръка се извежда необходимостта от национално устойчива политика с ясни учебни цели, мониторинг и подкрепа за образователната система и медиите, която да приложи европейските инструменти ефективно и да има възможност за измерим напредък.

Ключови думи: медийна грамотност; млади хора; България; дезинформация; цифрови умения, ЕС

Въведение

Цифровата трансформация променя не само каналите, през които младите хора в България достигат до новини и публични дебати, но и самата логика на информационното общуване. В среда на социални мрежи, стрийминг платформи и непрекъснато обновяване на съдържание видимостта все по-често се определя от алгоритми, а не от редакционни решения. Това увеличава вероятността младите да се сблъскват с манипулативни форма-

ми, конспиративни наративи и целенасочена дезинформация, особено в периоди на избори, международни конфликти и кризи.

В подобна среда медийната грамотност следва да се разбира като базова гражданска компетентност, която подпомага демократичното участие. Тя включва способност за критична оценка на достоверността, проследяване на източници, разпознаване на пропагандни техники, ориентиране в икономическите стимули зад съгържанието.

Изследователският проблем, който докладът поставя, е разминаването между, от една страна, наличието на разработени европейски политики и инструменти за повишаване на медийната грамотност и противодействие на дезинформацията¹ и, от друга страна, слабите сравнителни показатели на България по устойчивост към манипулативна информация и по базови цифрови умения². Това разминаване е особено значимо във фокуса върху младите хора: те са най-интензивните потребители на платформи и най-често попадат в хибридни информационни потоци, където границите между новина, мнение, реклама и политическа комуникация са размити.

Изследователският въпрос е: Защо въздействието на политиките и инструментите на Европейския съюз за повишаване на медийната грамотност остава ограничено сред младите хора в България?³ Целта на доклада е да анализира състоянието на медийната грамотност в България в европейски сравнителен контекст, да систематизира ключовите европейски политики и инструменти и да оцени ефективността им в българската среда, като очертава факторите, които възпрепятстват или усилват резултатите. Задачите следват логиката: първо – обобщаване на данните за нивата и позиционирането на България спрямо други държави; второ – преглед на политиките на ЕС; трето – оценка на ефективността в България и причините за ограничено въздействие.

Докладът стъпва на анализ на документи и на данни от индекси и институции, като ги използва за тълкуване на основните предизвикателства при прилагането. Използват се данни от Индекса на медийната грамотност 2023 г. и методологичните му пояснения⁴, профилът на България в рамката

¹ Юркова, М. (2022) Дезинформация онлайн: Стратегии за противодействие в ЕС, (докторска дисертация) Софийски университет „Св. Климент Охридски“ [Yurukova, M. (2022). Dezinformatsia onlayn: strategii za protivodeystvie v ES [Doktorska disertatsia]. Sofiyski universitet „Sv. Kliment Ohridski“.]

² Юркова, М., Стойчева, Р. (2022) Различия в степента на цифрова грамотност в държавите членки като пречка пред изпълнението на цифровата стратегия на ЕС., Сборник с доклади от научна конференция „ЕС в „окото на бурята“ - Обединена Европа или Европа на нациите“, 7, с.48-59, ISBN:978-619-7611- 10-6 [Yurukova, M., Stoycheva, R. (2022) Digital Literacy Gaps in Member States as a Barrier to Implementing the EU Digital Strategy, Papers from scientific conference, 7, pp. 48-59]

³ Важно е да се отбележи, че в използваните индекси и официални доклади няма отделни данни, които да измерват медийната грамотност само на младите хора. Те са включени в общите национални статистики за населението, поради което изводите в доклада се отнасят до общия контекст и средата, в която младите хора развиват своите медийни и цифрови умения.

⁴ Lessenski, M. (2023). The Media Literacy Index 2023: The challenges of disinformation. Open Society Institute - Sofia Foundation. <https://osis.bg/wp-content/uploads/2023/06/MLI-report-in-English-22.06.pdf>

на Цифровото десетилетие⁵ и Индексът за базови цифрови умения⁶, както и европейски документи в сферата на цифровото образование и противодействието на дезинформацията, включително Планът за действие в областта на цифровото образование 2021-2027 г.⁷ и насоките за преподаватели за справяне с дезинформацията чрез образование и обучение.⁸ Ключово значение за аналитичната рамка има изследователската перспектива, предложена в дисертационния труд „Дезинформация онлайн: стратегии за противодействие в ЕС“⁹, където трета глава е посветена на прилагането на подхода на ЕС и на случая с България, тоест на механизмите, чрез които европейските рамки се превръщат (или не се превръщат) в национални резултати.¹⁰

В национален план документалният анализ включва и нормативната рамка за общообразователната подготовка. Наредба № 5 от 30.11.2015 г. за общообразователната подготовка¹¹ дефинира ключови компетентности, сред които е и цифровата компетентност, като поставя акцент върху резултати от обучението, свързани с работа с информация и отговорно поведение в онлайн среда. Това показва, че на ниво стандарт съществува обща рамка за формиране на компетентности, релевантни за медийната грамотност, но ефективността зависи от това доколко тези изисквания се превръщат в системно съдържание, обучение на преподаватели и оценяване.

На тази основа се формулира работната хипотеза, че европейските политики и инструменти създават необходима рамка за повишаване на медийната грамотност, но в България ефектът им върху младите хора остава ограничен не поради липса на европейски насоки, а поради дефицити в националното прилагане – фрагментарна образователна интеграция, недостатъчна подготовка и подкрепа за преподаватели, слаб мониторинг и координация, неблагоприятна медийна среда и ниско доверие, както и неравномерно платформено прилагане на мерки по езици и пазари. В този смисъл докладът не изхожда от предпоставката, че „Европа не прави госта-

⁵ European Commission. (2024). Bulgaria 2024 Digital Decade Country Report. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/bulgaria-2024-digital-decade-country-report>

⁶ European Commission. (2022). Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Bulgaria (Country report). <https://www.mtc.government.bg/sites/default/files/desi2022bulgariaengagsggapyfhc84q8w4vxe2v11lq88692.pdf>

⁷ European Commission. (2020). Digital Education Action Plan 2021-2027: Resetting education and training for the digital age (COM(2020) 624 final). https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf

⁸ Publications Office of the European Union. (2022). Guidelines for teachers and educators on tackling disinformation and promoting digital literacy through education and training. European Commission - <https://doi.org/10.2766/28248>

⁹ Юркова, М. (2022) Дезинформация онлайн: Стратегии за противодействие в ЕС, (докторска дисертация) Софийски университет „Св. Климент Охридски“ [Yurkova, M. (2022). Dezinformatsia onlayn: strategii za protivodeystvie v ES [Doktorska disertatsia]. Sofiyski universitet „Sv. Kliment Ohridski“.]

¹⁰ Пак там.

¹¹ Министерство на образованието и науката / ЦИОО. (2015). Наредба № 5 от 30.11.2015 г. за общообразователната подготовка - https://cioo.mon.bg/wpcontent/uploads/2014/07/nrdb5_30.11.2015_obshtoobr_podgotovka.pdf

търчно“, а от тезата, че националното прилагане е критичната променлива, която превръща рамките в реални компетентности.

Нива на медийна грамотност в България в сравнителен контекст

Първата аналитична стъпка е позиционирането на България спрямо други държави в ЕС чрез измерими индикатори. Индексът на медийната грамотност 2023 г. поставя България на последна позиция сред държавите - членки на ЕС, с резултат 31 точки (от 0 до 100)¹². Важно е да се уточни какво измерва индексът, защото именно тук е неговата стойност за настоящия изследователски въпрос. Той не оценява индивидуалните умения на конкретен ученик или студент, а обобщава системни фактори, които са свързани с нивата на медийна грамотност и показват потенциалната устойчивост на обществото срещу дезинформация. Методологията включва групи индикатори за медийна свобода, образование (включително индикатори, свързани с функционална/четивна грамотност), доверие и електронно участие. Индексът дефинира целта си като оценка на уязвимостта/устойчивостта на обществата към постистина, дезинформация и явления, обозначаващи в публичния дебат като „фалшиви новини“¹³. Тази характеристика го прави особено релевантен: ако европейските политики са налице, но системната среда остава неблагоприятна, въздействието върху младите вероятно ще бъде ограничено, защото те усвояват информационни практики в рамките на именно тази среда.

Към медийната грамотност като устойчивост към манипулация следва да се добави и контекстът на цифровите умения, без които критичната оценка на онлайн съдържание е трудно постижима. В „Национален доклад за България в рамките на Дигиталното десетилетие 2024 г.“ Европейската комисия отчита, че 35.5% от населението в България има поне базово ниво на цифрови умения при 55.6% средно за ЕС и посочва дефицита в цифровите умения като една от основните слабости. Това подчертава необходимостта от мерки за развитие на цифровата компетентност от ранна възраст и през целия жизнен цикъл¹⁴. Този индикатор не е идентичен с медийната грамотност, но е пряко свързан с нея, тъй като проверката на източници, оценката на надеждност, разпознаването на манипулативни формати и управлението на поверителност предполагат поне базово ориентиране в цифровата среда.

Допълнителна опора за сравнителния анализ дава Индексът за цифровата икономика и общество (DESI) - докладът за България за 2022 г., където се отчита, че България е сред държавите с най-нисък дял лица с поне базови цифрови умения: 31% имат „поне базови цифрови умения“ (при 54% средно

¹² Lessenski, M. (2023). The Media Literacy Index 2023: The challenges of disinformation. Open Society Institute - Sofia Foundation. <https://osis.bg/wp-content/uploads/2023/06/MLI-report-in-English-22.06.pdf>

¹³ Пак там.

¹⁴ European Commission. (2024). Bulgaria 2024 Digital Decade Country Report. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/bulgaria-2024-digital-decade-country-report>

за ЕС), а 8% имат „цифрови умения над базово ниво“ (при 26% средно за ЕС)¹⁵. Макар DESI да е по-широк индикатор за цифрова трансформация, компонентът му, свързан с уменията на хората, показва, че недостигът на цифрови компетентности ограничава и развитието на медийната грамотност.

В контекста на младите хора е важно да се избегне опростяването, че високата употреба на платформи означава висока компетентност. Наблюдава се „парадоксът на младите“: те са активни потребители на социални мрежи и цифрови услуги, но функционалното използване на платформа (публикуване, споделяне, навигация, създаване на кратки видеа) не е равнозначно на критични умения (проверка на факт, оценка на достоверност, разграничаване между реклама и новина, разпознаване на координирано манипулативно поведение, разбиране на алгоритмични препоръки). Именно тук се откроява ролята на образованието и публичната политика: те следва да превърнат употребата в компетентност. Ако това не се случва системно, честото използване на платформи може да повиши вероятността за попадане в информационни капани, особено при липса на устойчиви механизми за критична оценка.

От една страна, България е позиционирана неблагоприятно по системни показатели за устойчивост към дезинформация и по базови цифрови умения спрямо ЕС, което създава рискова среда за формиране на медийна компетентност¹⁶. От друга страна, това позициониране насочва анализа към въпроса за ефективността на политиките: ако европейските инструменти са налице, но националната среда остава слаба, причините следва да се търсят в процеса на прилагане между европейската рамка и националната практика.

Политики и инструменти на Европейския съюз по медийна грамотност

Втората задача изисква систематичен преглед на това какво прави ЕС по темата. Европейската рамка за медийна грамотност се развива на пресечната точка между цифровото образование, демократичната устойчивост и управлението на рисковете в онлайн средата. В образователното измерение ключов документ е Планът за действие в областта на цифровото образование 2021-2027 г.¹⁷, който задава стратегическа рамка за „рестартиране“ на образованието и обучението в цифровата ера, включително развитието на цифрови компетентности, подготовка на преподаватели и изграждане на устойчиви образователни екосистеми¹⁸. В логиката на медийната

¹⁵ European Commission. (2022). Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Bulgaria (Country report) - https://www.mtc.government.bg/sites/default/files/desi2022bulgariaengagsggapryfhc84q8w4vxe2v11q_88692.pdf

¹⁶ European Commission. (2024). Bulgaria 2024 Digital Decade Country Report. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/bulgaria-2024-digital-decade-country-report>

¹⁷ European Commission. (2020). Digital Education Action Plan 2021-2027: Resetting education and training for the digital age (COM(2020) 624 final) - https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf

¹⁸ Пак там.

грамотност това означава не просто обучение „как се използва технология“, а формиране на критични и отговорни практики в онлайн публичност, където манипулативните стимули са структурно заложени.

С особено практическо значение са насоките на Европейската комисия за преподаватели за справяне с дезинформацията чрез образование и обучение. Този инструмент функционира като педагогически мост между политически цели и реалната класна стая: предлага подходи, упражнения и логика за разграничаване на факти и мнения, проверка на източници, разбиране на алгоритми и когнитивни пристрастия¹⁹. От гледна точка на младите хора насоките са ключови, защото училището е мястото, където критичните умения могат да станат устойчиви и универсално достъпни, а не зависими от семеен капитал, личен интерес или случайни неформални ресурси. Паралелно с образователните инструменти ЕС развива подход към дезинформацията, който комбинира координация, регулаторни механизми и стимули за платформена отговорност. В аналитична перспектива този подход представлява система от мерки и актьори – европейски институции, държава членки, регулатори, платформи, медии и граждански сектор – като ключовото предизвикателство е превръщането на принципите и ангажиментите в измерими резултати. Особено важен е акцентът върху прилагането: европейската рамка може да бъде концептуално последователна, но ефективността ѝ зависи от това как националните институции и платформите прилагат, адаптират и отчитат конкретни действия, включително чрез мониторинг и отчетност.²⁰

Оттук следва основният извод във втората част на текста, а именно че ЕС разполага с многостепенна рамка и инструменти – стратегически образователни цели, конкретни насоки за преподаватели и по-широк подход за укрепване на информационната устойчивост. Следователно, ако ефектът в България остава ограничен, аналитичното обяснение следва да се търси не в „липса на политики на ЕС“, а в начина, по който тази рамка се превръща в национална практика, институционален капацитет и устойчиви компетентности сред младите хора.

Ефективно ли е в България и защо?

Третата научноизследователска задача е сърцевината на доклада, защото изисква проверка на хипотезата чрез причинно-следствен анализ. Ако опростим логиката, тя изглежда така: ЕС създава рамки и ресурси; държавата членка адаптира тези рамки; образователната система и публичните политики ги прилагат устойчиво; резултатът се наблюдава в измерими компетентности и по-висока устойчивост към дезинформация. Тезата, която

¹⁹ Publications Office of the European Union. (2022). Guidelines for teachers and educators on tackling disinformation and promoting digital literacy through education and training. European Commission - <https://doi.org/10.2766/28248>

²⁰ Yurukova, M. (2022) Countering Disinformation in Bulgaria: What is Achieved under the EU Framework and Why not More?, Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University, 9, pp. 222-236, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2022.9.222-235>

докладът защитава, е че в България тази логика се прекъсва на ключови места и поради това ефектът върху младите остава ограничен.

Първият фактор е свързан с интеграцията на медийната грамотност в образованието. Европейските документи и насоки са налични, но реалното внедряване изисква национални решения: ясно формулирани учебни цели и компетентностна рамка, учебни материали, време в учебния план и механизми за оценяване. Когато темата присъства фрагментарно – като проект, кампания или единични уроци – резултатът се превръща в „пачуърк“ модел: едни ученици получават системна подготовка, други – никаква, а националният ефект не достига критична маса. Това е класически проблем на прилагането: рамката не е преведена в задължителност и устойчивост.

Вторият е подготовката и подкрепата за преподавателите. Насоките на Европейската комисия могат да бъдат ефективни само ако учителите имат практическа квалификация, методическа подкрепа и институционално време да работят по теми като алгоритмична препоръка, когнитивни пристрастия, дезинформационни техники, проверка на факти и медийна икономика²¹. Ако квалификационните механизми са ограничени или формални, европейските инструменти остават „налични на хартия“, но не и „вградени“ в ежедневната педагогическа практика. Именно тук се проявява зависимостта на прилагането: политиката се реализира в класната стая чрез преподавателя, а не чрез самия документ.

Третият е свързан с медийната среда и пазарните стимули. Младите хора развиват информационни навици не само в училище, а и в социалните мрежи, чрез семейна среда и публичен дебат. В контекст на висока поляризация и наличие на съдържание с ниски редакционни стандарти усилията на образованието могат да бъдат обезсилени от ежедневен натиск на сензационност, конспиративни рамки и агресивна политическа пропаганда. Тук медийната грамотност се сблъсква със структурен проблем: ако информационната екосистема не възнагражда достоверността, а видимостта се купува чрез внимание и емоция, критичните умения трябва да бъдат още по-силни и системно изграждани; иначе се разпадат под натиска на постоянния поток.

Към институционалния контекст следва да се отбележи и ролята на националния регулатор в аудиовизуалната сфера. Съветът за електронни медии (СЕМ) поддържа публична секция и инициативи, свързани с медийната грамотност²², включително чрез тематични материали и отчетност за дейности в тази област²³. Това показва наличие на институционален ангажимент на регулаторно ниво, но сам по себе си той не гарантира устойчиво внедряване в образованието и измерим ефект при младите, ако липсват

²¹ Publications Office of the European Union. (2022). Guidelines for teachers and educators on tackling disinformation and promoting digital literacy through education and training. European Commission. <https://doi.org/10.2766/28248>

²² Съвет за електронни медии. (n.d.). Медийна грамотност (информационна секция). <https://www.cem.bg/info/bg/495>

²³ Съвет за електронни медии. (2022). Отчет/документ за дейности по медийна грамотност (PDF). https://www.cem.bg/files/1671792909_otchet_cem_mediina_gramotnost.pdf

координация, капацитет и механизми за проследяване на резултати в националната образователна система.

Четвъртият фактор е ниското институционално доверие, което системните индекси показват като ключов фактор за уязвимост към дезинформация. При ниско доверие към институции и професионални медии се увеличава склонността алтернативни източници да бъдат възприемани като равностойни или по-легитимни. Това има пряко значение за младите: проверката на факти и разчитането на надеждни процедури изискват минимален консенсус кои институции, експертни общности и журналистически стандарти са достоверни. Когато този консенсус е ерозиран, медийната грамотност може да се превърне не в инструмент за разграничаване на истина от манипулация, а в общо подозрение към всяка „официалност“, което парадоксално увеличава уязвимостта към конспиративни обяснения.

Пето, откроява се неравномерното прилагане на мерки от страна на платформите и различията по езици и пазари. Българският език е малък пазар, което често означава по-ограничен модераторски и проверителски ресурс, по-ниска видимост на качествени локални инициативи и потенциално по-бавно или по-непоследователно прилагане на стандарти срещу манипулация и координирано неавтентично поведение. Това не отменя националната отговорност, но я прави по-тежка: ако платформените мерки не действат равномерно, образователната и обществената политика следва да компенсират по-силно. Именно тук логиката „ЕС → национално ниво → платформи → резултат“ става решаваща: слабостта на едно звено може да обезсмисли усилията на друго.

Шестият фактор е проектността и ограничената институционализация на част от инициативите. В националната образователна политика съществуват инструменти за стимулиране на иновации и проектно-базирани дейности, например Националната програма на МОН „Иновации в действие“²⁴, която работи чрез модули и гонустими дейности, организирани като програмни цикли по учебни години. Този тип механизми са важни за експериментирание и обмен на практики, но по дефиниция не заместват системна интеграция чрез задължителни учебни цели, устойчиво обучение на преподаватели и национален мониторинг на резултатите.

Накрая, данните за нисък дял базови цифрови умения функционират като контекстуална граница за медийната грамотност. Дори младите да са по-компетентни от средното за населението, те живеят в семейства и общности, в които цифровата компетентност и навиците за проверка на информация може да са ограничени. Това влияе върху социалните норми на информационно поведение и върху „домашната“ медийна култура, която често е решаваща за устойчивостта на критично мислене.

Проверката на хипотезата води до ясен извод: европейските инструменти са необходими и налични, но националното прилагане в България не

²⁴ Министерство на образованието и науката. (п.д.). Национална програма „Иновации в действие“ (официална страница). <https://schools.mon.bg/>

е достатъчно системно и устойчиво²⁵, за да произведе измерим ефект върху медийната грамотност на младите. Това обяснение е по-силно от алтернативи като „индексите не мерят младите“ или „нужно е време“. Дори да приемем, че младите развиват част от уменията си неформално, системната уязвимост на страната остава и оформя средата, в която те потребяват информация. Времето е необходимо условие, но не е достатъчно обяснение, ако липсват механизми за институционализиране, мониторинг и устойчивост. Подходът, който изтласква отговорността основно към платформите, също е важен, но не замества гражданската компетентност: регулациите могат да намалят вреди, но не могат да гарантират критично мислене и устойчиви демократични практики.

Заклучение

Докладът отговаря на въпроса защо въздействието на политиките на ЕС върху медийната грамотност на младите хора в България остава ограничено. На база на сравнителни измервания България се позиционира като държава с висока уязвимост към дезинформация и с нисък дял на населението с базови цифрови умения, което очертава неблагоприятен структурен контекст.²⁶ Европейският съюз разполага със стратегически документи и конкретни инструменти, включително рамка за цифрово образование и насоки за преподаватели, които са приложими и релевантни за младите аудитории.²⁷ Въпреки това националната реализация в България остава фрагментарна и често проектна, с недостатъчно устойчиви механизми за интеграция в учебни програми, подготовка на преподаватели, мониторинг и координация. Допълнително се откроява значението на зависимостта на европейските рамки от националното прилагане, както и потенциалната неравномерност на платформеното прилагане по езици и пазари, релевантна за малки езикови пазари като българския.²⁸

На тази основа хипотезата се потвърждава: ключът към промяна не е в „още европейски рамки“, а в превръщането на наличните инструменти в национално устойчива политика с ясни цели, компетентностна рамка, подкрепа за учители, измерими индикатори и устойчив мониторинг. Едва след установяване на дефицитите и на прекъсванията в процеса на прилагане са научно оправдани препоръки за реформи, които да интегрират европейските инструменти в българската образователна и медийна екосистема.

²⁵ Yurukova, M. (2022) Countering Disinformation in Bulgaria: What is Achieved under the EU Framework and Why not More?, Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University, 9, pp. 222-236, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2022.9.222-235>

²⁶ European Commission. (2024). Bulgaria 2024 Digital Decade Country Report. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/bulgaria-2024-digital-decade-country-report>

²⁷ Publications Office of the European Union. (2022). Guidelines for teachers and educators on tackling disinformation and promoting digital literacy through education and training. European Commission. <https://doi.org/10.2766/28248>

²⁸ Yurukova, M. (2022) Countering Disinformation in Bulgaria: What is Achieved under the EU Framework and Why not More?, Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University, 9, pp. 222-236, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2022.9.222-235>

БИБЛИОГРАФИЯ

- European Commission. (2020). Digital Education Action Plan 2021 - 2027: Resetting education and training for the digital age (COM(2020) 624 final) - https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf
- European Commission. (2022). Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Bulgaria (Country report). <https://www.mtc.government.bg/sites/default/files/desi2022bulgariaengagsggapyfhc84q8w4vxe2v11lq88692.pdf>
- European Commission. (2024). Bulgaria 2024 Digital Decade Country Report - <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/bulgaria-2024-digital-decade-country-report>
- Lessenski, M. (2023). The Media Literacy Index 2023: The challenges of disinformation. Open Society Institute - Sofia Foundation. <https://osis.bg/wp-content/uploads/2023/06/MLI-report-in-English-22.06.pdf>
- Publications Office of the European Union. (2022). Guidelines for teachers and educators on tackling disinformation and promoting digital literacy through education and training. European Commission. <https://doi.org/10.2766/28248>
- Yurukova, M. (2022) Countering Disinformation in Bulgaria: What is Achieved under the EU Framework and Why not More?, Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University, 9, pp. 222-236, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2022.9.222-235>
- Министерство на образованието и науката / ЦИОО. (2015). Наредба № 5 от 30.11.2015 г. за общо-образователната подготовка - https://cioo.mon.bg/wpcontent/uploads/2014/07/nrdb5_30.11.2015_obshtoobr_podgotovka.pdf
- Министерство на образованието и науката. (n.d.). Национална програма „Иновации в действие“ (официална страница) - <https://schools.mon.bg/>
- Съвет за електронни медии. (n.d.). Медийна грамотност (информационна секция) - <https://www.cem.bg/infobg/495>
- Съвет за електронни медии. (2022). Отчет/документ за дейности по медийна грамотност (PDF) - https://www.cem.bg/files/1671792909_otchet_cem_mediina_gramotnost.pdf
- Юрукова, М. (2022) Дезинформация онлайн: Стратегии за противодействие в ЕС (докторска дисертация) Софийски университет „Св. Климент Охридски“ [Yurukova, M. (2022). Dezinformatsia onlayn: strategii za protivodeystvie v ES (Doktorska disertatsia). Sofiyski universitet „Sv. Kliment Ohridski“.] - <https://digital.libsu.uni-sofia.bg/bg/v/60144>
- Юрукова, М., Стойчева, Р. (2022) Различия в степента на цифрова грамотност в държавите членки като пречка пред изпълнението на цифровата стратегия на ЕС, Сборник с доклади от научна конференция „ЕС в „окото на бурята“ - Обединена Европа или Европа на нациите“, 7, с.48-59, ISBN:978-619-7611-10-6 [Yurukova, M., Stoycheva, R. (2022) Digital Literacy Gaps in Member States as a Barrier to Implementing the EU Digital Strategy, Papers from scientific conference, 7, pp. 48-59]

РЕГУЛАЦИЯТА НА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: АКТЪТ ЗА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ КАТО ОПИТ ЗА БАЛАНС МЕЖДУ ИНОВАЦИИ, СИГУРНОСТ И ЕТИЧЕН КОНТРОЛ

Кристиян Георгиев

Абстракт

В съвременната реалност изкуственият интелект (ИИ) все по-дълбоко навлиза в обществените процеси и променя начина, по който работим, общуваме и вземаме решения. Поради тази причина въпросът за неговото отговорно управление се превръща в едно от най-виталните предизвикателства пред Европейския съюз (ЕС).

Основният проблем, който настоящият научен доклад изследва, е дали Актът за изкуствения интелект успява да постигне устойчив баланс между три потенциално конфликтни цели – насърчаване на иновациите, гарантиране на сигурността и осигуряване на ефективен етичен и правен контрол в границите на ЕС.

За постигането на целта са поставени следните задачи: изследване на правната природа на акта; анализ на рисковете от свръхрегулация и неравномерно прилагане на акта; оценка на разпоредбите, свързани със защитата на основните права; анализ на механизмите за насърчаване на иновациите; преглед на практическите предизвикателства при прилагането на акта от държавите членки и частноправните субекти. Основната хипотеза е, че Актът за ИИ постига нормативен баланс между иновации, сигурност и етичен контрол, но неговата ефективност зависи в решаваща степен от практическото му прилагане в държавите членки.

Ключови гуми: регулация на изкуствения интелект; Европейски съюз; основни права и етичен контрол; иновации и правна сигурност

Въведение

Изкуственият интелект се утвърждава като една от най-значимите технологични иновации на XXI век, оказваща дълбоко въздействие върху икономическите модели, публичното управление, правоприлагането и защитата на основните права. Алгоритмичните системи все по-често участват в процеси на вземане на решения в чувствителни сфери като правосъдието, здравеопазването, трудовите отношения, социалното подпомагане и об-

ществена сигурност. Това поражда сериозни правни и етични предизвикателства, свързани с прозрачността, отчетността и риска от дискриминация.

В този смисъл въпросът за регулацията на изкуствения интелект (ИИ) не е само технически, а дълбоко правен и политически. Европейският съюз реагира на тези предизвикателства чрез разработването на всеобхватна правна рамка, която да съчетае технологичния напредък със защитата на обществен интерес. Приемането на Акта за изкуствения интелект следва да се разглежда като част от по-широката стратегия на ЕС за цифров суверенитет и утвърждаване на европейски модел на технологично развитие, основан на ценностите на правовата държава. Целта на настоящия научен доклад е да анализира дали този регламент успява да постигне баланс между иновации, сигурност и етичен контрол. Основната хипотеза е, че балансът е нормативно заложен, но практическото му реализиране поражда значителни правни и институционални трудности.

Актът за изкуствения интелект като инструмент на европейските публични политики

Актът за изкуствения интелект следва да бъде разглеждан не само като нормативен акт с техническо съдържание, а и като стратегически инструмент на европейските публични политики, чрез които Европейският съюз преследва дългосрочни икономически и политически цели¹. В този смисъл регламентът е израз на амбицията на ЕС да утвърди собствен модел на управление на технологичното развитие², основан на принципите на правовата държава, защитата на основните права и демократичната отчетност.^{3,4} Чрез Акта за изкуствения интелект Европейският съюз се позиционира като глобален „нормотворец“ (norm-setter) в областта на изкуствения интелект, противопоставяйки се както на по-либералните, пазарно ориентирани модели, така и на по-авторитарните подходи към използването на алгоритмични технологии.⁵

Изборът на регламент, а не на директива има особено значение от гледна точка на публичните политики. Регламентът осигурява пряко и еднакво приложение във всички държави членки, като по този начин се цели пре-

¹ Yurukova, M. (2025) Why freedom of speech in the EU is not equivalent to the freedom of online platforms to be irresponsible and unaccountable, *Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“*, 12, pp.:186-209, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2025.12.186-209>

² European Commission (2020) *Shaping Europe's Digital Future*. Brussels - <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>

³ Yurukova, M. (2025) Redefining the EU Approach to Regulating Digital and Media Services, *Proceedings of Scientific Conference Technology and Law*, Plovdiv, Plovdiv University Press, c.204-223. doi:10.69085/PSC2025204

⁴ Yurukova, M. (2025) Why freedom of speech in the EU is not equivalent to the freedom of online platforms to be irresponsible and unaccountable, *Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“*, 12, pp.:186-209, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2025.12.186-209>

⁵ Veale, M. and Borgesius, F. Z. (2021) 'Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act', *Computer Law Review International*, 22(4), pp. 97-112.

отвръщане на регулаторна фрагментация на вътрешния пазар.⁶ Това е от съществено значение в контекста на цифровата икономика, при която трансграничният характер на системите с ИИ прави националните различия в регулацията особено проблематични. Чрез унифицираната правна рамка Европейският съюз се стреми да създаде предвидима и стабилна регулаторна среда, която да насърчава инвестициите и иновациите, без да компрометира обществените интереси.⁷

Актът за ИИ следва да се разглежда и в контекста на по-широкия пакет от цифрови политики на ЕС, включително регулациите в областта на цифровите услуги и цифровите пазари. Взаимовръзката между тези актове показва **интегриран подход към цифровото регулиране**, при който различните инструменти не действат изолирано, а взаимно се допълват. Докато регулациите в областта на цифровите услуги и пазари са насочени към конкуренцията, отговорността на онлайн платформите и защитата на потребителите, Актът за ИИ допълва тази рамка, като въвежда специфични правила за използването на алгоритмични системи и автоматизираното вземане на решения⁸.

От гледна точка на публичните политики Актът за ИИ има и ясно изразено **геополитическо измерение**. Чрез налагането на високи регулаторни стандарти Европейският съюз се стреми да изнася своите норми извън собствените си граници, като влияе върху глобалните практики в областта на ИИ. Подобно на Общия регламент относно защитата на данните (GDPR), Актът за ИИ има потенциала да окаже т.нар. „брюкселски ефект“⁹, при който европейските правила се превръщат във фактически глобален стандарт. В този смисъл регламентът не само регулира вътрешния пазар, но и служи като инструмент за външна политика и защита на стратегическата автономия на ЕС.¹⁰

Подходът на степенувано регулиране в Акта за ИИ

Подходът на степенувано регулиране е основният механизъм, чрез който Актът за изкуствения интелект урежда използването на различните системи с ИИ. Вместо да прилага едни и същи правила към всички технологии, регламентът прави разграничение между системи, които имат ограничено въздействие върху обществото, и такива, които могат пряко да засегнат

⁶ Yurukova, M. (2025) Redefining the EU Approach to Regulating Digital and Media Services, Proceedings of Scientific Conference *Technology and Law*, Plovdiv, Plovdiv University Press, с.219. doi:10.69085/PSC2025204

⁷ Yurukova, M. (2025) Why freedom of speech in the EU is not equivalent to the freedom of online platforms to be irresponsible and unaccountable, *Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“*, 12, pp.:186-209, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2025.12.186-209>

⁸ Пак там

⁹ Bradford, A. (2020) *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ Yurukova, M. (2025) Why freedom of speech in the EU is not equivalent to the freedom of online platforms to be irresponsible and unaccountable, *Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“*, 12, pp.:186-209, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2025.12.186-209>

основните права и правното положение на гражданите. По този начин се отчита фактът, че не всички ИИ приложения създават еднакви правни и социални последици.

За системите, които не представляват сериозна заплаха за основните права, регламентът предвижда минимални изисквания, като задължения за прозрачност или предоставяне на информация на потребителите. Обратно, при системите, които се използват в чувствителни области, например при подбор на персонал, оценката на кредитоспособност или предоставяне на публични услуги, се въвеждат по-строги правила за контрол и надзор. Това включва **задължения за човешка намеса¹¹, техническа надеждност и ясно разпределение на отговорностите.**

Този начин на регулиране е тясно свързан с **принципа на пропорционалност**, който е утвърден в правото на Европейския съюз. Регламентът цели да избегне както прекомерната регулация, която би могла да възпрепятства иновациите, така и недостатъчната защита, която би изложила гражданите на риск. В този смисъл Актът за изкуствения интелект се стреми да осигури баланс между защитата на обществения интерес и свободата за технологично развитие.¹²

Подходът на степенувано регулиране има и практическо значение за бизнеса¹³ и публичните органи. Чрез ясно разграничение на задълженията според вида на използваната технология се създава по-голяма правна предвидимост и яснота относно приложимите правила. Това улеснява прилагането на регламента и допринася за изграждането на доверие в използването на системи с ИИ в рамките на Европейския съюз.

Защита на основните права и етичен контрол

Защитата на основните права заема централно място в нормативната структура на Акта за изкуствения интелект и представлява една от водещите цели на регламента. Европейският законодател изхожда от разбирането, че използването на изкуствен интелект в определени обществени сфери може да доведе до сериозни последици за правата и свободите на гражданите, ако не бъде подложено на адекватен правен контрол. В този смисъл актът се вписва в по-широката правна традиция на Европейския съюз, която поставя **защитата на човешкото достойнство, недискриминацията и личната автономия в основата на правния рег.**¹⁴

Регламентът съдържа изрични забрани за определени практики, които се считат за несъвместими с ценностите на ЕС. Сред тях особено място заема **забраната на социалното оценяване на физически лица от**

¹¹ European Commission (2021) *Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*, COM(2021) 206 final.

¹² European Parliament and Council (2024) *Regulation (EU) 2024/1684 on Artificial Intelligence*. Official Journal of the European Union.

¹³ Craig, P. and de Búrca, G. (2020) *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁴ European Union (2012) *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Official Journal of the European Union, C 326.

публични органи, както и ограниченията върху използването на биометрично наблюдение в публични пространства (чл. 5, пар. 1, б. в) и б. г) от Регламент (ЕС) 2024/1684). Тези практики се разглеждат като **заплаха за човешкото достойнство и принципа на равенство**¹⁵, тъй като могат да доведат до автоматизирано профилиране, стигматизация и дискриминация. Чрез въвеждането на подобни забрани законодателят ясно очертава границите на допустимото използване на изкуствения интелект в едно демократично общество.

Особено внимание в регламента е отделено на т.нар. високорискови ИИ системи, които се използват в чувствителни области като заетостта, образованието, здравеопазването, правоприлагането и предоставянето на публични услуги. За тези системи Актът за ИИ въвежда строги изисквания за прозрачност, човешки надзор и отчетност. Целта на тези изисквания е да се гарантира, че автоматизирани решения могат да бъдат разбирани, контролирани и при необходимост коригирани от човешки оператор. По този начин се ограничава рискът от „черни кутии“, при които решенията се вземат без възможност за ефективен правен контрол.

Етичният контрол¹⁶ върху използването на изкуствения интелект в акта не се свежда единствено до забрани и технически изисквания, а представлява **допълващ елемент към правната регулация**. Регламентът отразява принципите, заложили в по-ранни етични документи на Европейския съюз, които подчертават необходимостта от **човешка отговорност, прозрачност и справедливост** при използването на алгоритмични системи. По този начин етичните принципи служат като ориентир за тълкуването и прилагането на правните норми, особено в случаи, при които технологичното развитие изпреварва нормативната уредба.

Насърчаване на иновациите и икономическото развитие

Въпреки своя строг регулаторен характер Актът за изкуствения интелект включва редица механизми, насочени към насърчаване на иновациите и устойчивото икономическо развитие в рамките на Европейския съюз. Европейският законодател изрично отчита необходимостта регулацията да не възпрепятства технологичния напредък, а напротив – да създаде стабилна и предвидима правна среда, която да стимулира инвестициите и внедряването на нови технологии. В този смисъл Актът за ИИ следва логиката на европейските публични политики, които целят съчетаване на икономическа конкурентоспособност с високо равнище на защита на обществения интерес.

Централен инструмент за насърчаване на иновациите в рамките на регламента са т.нар. **регулаторни пясъчници**. Те предоставят възможност на разработчиците и внедрителите на системи с ИИ да тестват своите продукти и услуги в контролирана среда и под надзора на компетентните

¹⁵ European Parliament and Council (2024) *Regulation (EU) 2024/1684 on Artificial Intelligence*. Official Journal of the European Union.

¹⁶ High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019) *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*. European Commission.

органи. По този начин се намалява регулаторната несигурност и се създават условия за ранно идентифициране и коригиране на потенциални правни и етични проблеми. Регулаторните пясъчници изпълняват и образователна функция, като подпомагат както бизнеса, така и администрацията в процеса на адаптация към новите технологични реалности.

Този механизъм има особено значение за малките и средните предприятия (МСП), които често разполагат с ограничени финансови и административни ресурси за осигуряване на пълно правно съответствие. Чрез участието си в регулаторни пясъчници МСП получават достъп до експертна подкрепа и яснота относно приложимите регулаторни изисквания, което намалява бариерите за навлизане на пазара. В тази връзка Актът за ИИ не само регулира използването на изкуствения интелект, но и допринася за по-равнопоставена конкурентна среда¹⁷, в която иновациите не са запазена територия единствено за големите технологични компании.

От гледна точка на икономическото развитие регламентът има за цел да засили доверието в ИИ системите, което е ключово условие за тяхното широко разпространение. Чрез въвеждането на ясни правила и стандарти за качество и безопасност¹⁸ Европейският съюз се стреми да създаде пазарна среда, в която потребителите и бизнесът могат да разчитат на надеждността на технологиите. Това доверие се разглежда като предпоставка за дългосрочна конкурентоспособност на европейската икономика в глобален мащаб, особено в контекста на засилената международна конкуренция в областта на изкуствения интелект. В същото време в част от икономическата и политическата литература се изразяват критики, че прекомерният акцент върху регулацията може да ограничи иновационния потенциал на ЕС и да забави неговата конкурентоспособност спрямо други водещи икономики.¹⁹

Прилагане от държавите членки и институционални предизвикателства

Ефективността на Акта за изкуствения интелект зависи в решаваща степен от неговото прилагане на национално ниво, въпреки че регламентът има пряко действие²⁰ във всички държави членки. Макар регламентите по принцип да не изискват транспониране, тяхното практическо прилагане предполага създаването на подходящи институционални структури, надзорни механизми и административен капацитет²¹. По този начин Актът за ИИ поставя значителни изисквания пред националните администрации, които трябва да осигурят ефективен контрол върху използването на ИИ системи в рамките на собствените си правни и институционални системи.

¹⁷ European Commission (2022) *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation on Artificial Intelligence*, SWD(2021) 84 final. Brussels.

¹⁸ OECD (2019) *OECD Principles on Artificial Intelligence*. Paris: OECD Publishing.

¹⁹ Draghi, M. (2024) *The Future of European Competitiveness*. Report for the European Commission.

²⁰ Craig, P. and de Búrca, G. (2020) *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.

²¹ Yurukova, M. (2025) *Redefining the EU Approach to Regulating Digital and Media Services*, Proceedings of Scientific Conference Technology and Law, Plovdiv, Plovdiv University Press, c.219. doi:10.69085/PSC2025204

Държавите членки се различават съществено по отношение на административния си капацитет, технологичната експертиза и наличните ресурси за надзор и правоприлагане. Някои държави разполагат с добре развити цифрови администрации и специализирани органи, докато други тепърва изграждат необходимата експертиза в областта на изкуствения интелект. Тези различия пораждаат риск от неравномерно прилагане на регламента, което може да доведе до различни стандарти на защита и контрол в рамките на вътрешния пазар. В този контекст съществува опасност частно-правните субекти да бъдат поставени в неравнопоставено положение в зависимост от държавата членка, в която осъществяват дейността си.

Значително предизвикателство представлява **създаването и функционирането на национални надзорни органи**, отговорни за прилагането на акта. Регламентът изисква тези органи да разполагат с достатъчна независимост, експертен капацитет и правомощия, за да осъществяват ефективен контрол върху високорисковите ИИ системи. Освен това се предвижда засилено сътрудничество между националните органи и европейските институции, включително чрез координационни механизми на равнище Европейски съюз. Тази многостепенна система на управление цели да осигури последователно и хармонизирано прилагане на регламента, но същевременно увеличава сложността на институционалната рамка.

От гледна точка на европейските публични политики институционалните предизвикателства при прилагането на Акта за ИИ поставят въпроса за баланса между централизация и децентрализация на регулаторния контрол. От една страна, унифицираните правила са необходими за функционирането на вътрешния пазар и за избягване на регулаторна фрагментация. От друга страна, националните специфики и различията в административния капацитет изискват определена степен на гъвкавост при прилагането. Така успехът на регламента ще зависи не само от неговото съдържание, но и от способността на държавите членки да изградят ефективни и координирани институционални механизми за контрол.

Въздействие върху бизнеса и правната сигурност

Актът за изкуствения интелект оказва съществено въздействие върху бизнеса, като въвежда нови задължения за съответствие, прозрачност и отчетност²² при разработването и използването на системи с ИИ. Тези изисквания налагат на стопанските субекти да инвестират допълнителни ресурси в **правен и технически контрол**, което води до увеличаване на разходите за съответствие. Това въздействие е особено осезаемо за малките и средните предприятия, които често разполагат с ограничен административен и финансов капацитет.

В същото време регламентът допринася за създаването на по-предвидима и стабилна правна рамка за развитието и внедряването на изкуствения интелект в рамките на Европейския съюз. Чрез ясното определяне на задъл-

²² European Commission (2022) *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation on Artificial Intelligence*, SWD(2021) 84 final.

женията и отговорностите на частноправните субекти Акът за ИИ може да повиши доверието на потребителите и инвеститорите в ИИ технологиите. В дългосрочен план правната сигурност, която регламентът цели да осигури, може да се превърне в **конкурентно предимство за бизнеса**, като насърчи устойчивото и отговорно използване на изкуствения интелект.

Критику и бъдещи политики

В правната доктрина се изразяват различни критики към Акта за изкуствения интелект, като основният акцент е поставен върху риска от свръхрегулация и ограничаване на иновациите. Според някои автори строгите изисквания за съответствие могат да увеличат административната тежест и да поставят европейските компании в по-неблагоприятно конкурентно положение²³ спрямо участниците на пазара от юрисдикции с по-либерален регулаторен режим. Други изследователи подчертават, че бързото развитие на изкуствения интелект изисква по-голяма гъвкавост на регулаторната рамка²⁴ и възможност за нейното адаптиране във времето, за да не се превърне тя в пречка пред технологичния напредък. В този контекст се поставя въпросът за необходимостта от периодичен преглед и актуализация на регламента.

В същото време част от доктрината защитава тезата, че силната регулация е необходима като гаранция за защита на основните права и за изграждане на обществено доверие в използването на ИИ. От тази гледна точка Акът за ИИ се разглежда като необходим компромис между насърчаването на иновациите и защитата на общественения интерес.²⁵

Заклучение

Настоящият анализ показва, че балансът, заложен в Акта за изкуствения интелект, е преди всичко нормативен и концептуален, докато неговата реална ефективност ще се определя от начина, по който държавите - членки на Европейския съюз, и доставчиците и ползвателите на системи от ИИ прилагат и тълкуват разпоредбите му на практика. Регламентът не следва да се разглежда като окончателно решение, а като първа стъпка към изграждането на устойчива и гъвкава правна рамка за управление на изкуствения интелект, която да съчетава технологичния напредък със защитата на основните права и обществения интерес.

В тази връзка особено значение придобива необходимостта от постоянно институционално наблюдение и периодична оценка на въздействието на регламента с оглед своевременното му адаптиране към новите технологични и обществени реалности. Бъдещото развитие на правната рамка в

²³ Veale, M. and Borgesius, F. Z. (2021) 'Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act', *Computer Law Review International*, 22(4), pp. 97-112.

²⁴ Schuett, J. (2019) 'A Legal Definition of Artificial Intelligence', *Artificial Intelligence and Law*, 27(4), pp. 421-444.

²⁵ Floridi, L. et al. (2018) 'AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society', *Minds and Machines*, 28(4), pp. 689-707.

областта на изкуствения интелект следва да се основава на засилен диалог между европейските институции, държавите членки, научната общност и бизнеса, така че регулацията да остане ефективна, пропорционална и съобразена с динамиката на технологичния напредък.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Bradford, A. (2020) *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press. <https://periodicals.uni-sofia.bg/index.php/PEU/bg/article/view/1748>
- Craig, P. and de Búrca, G. (2020) *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7th edn. Oxford: Oxford University Press.
- Draghi, M. (2024) *The Future of European Competitiveness*. Report for the European Commission.
- European Commission (2020) *Shaping Europe's Digital Future*. Brussels - <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>
- European Commission (2021) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*, COM(2021) 206 final. Brussels.
- European Commission (2022) *Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation on Artificial Intelligence*, SWD(2021) 84 final. Brussels.
- European Parliament and Council (2024) *Regulation (EU) 2024/1684 of the European Parliament and of the Council on Artificial Intelligence*. Official Journal of the European Union.
- European Union (2012) *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Official Journal of the European Union, C 326.
- Floridi, L., Cows, J., Beltrametti, M. et al. (2018) 'AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society', *Minds and Machines*, 28(4), pp. 689-707.
- High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019) *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*. Brussels: European Commission.
- OECD (2019) *OECD Principles on Artificial Intelligence*. Paris: OECD Publishing.
- Schuett, J. (2019) 'A Legal Definition of Artificial Intelligence', *Artificial Intelligence and Law*, 27(4), pp. 421-444.
- Veale, M. and Borgesius, F. Z. (2021) 'Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act', *Computer Law Review International*, 22(4), pp. 97-112.
- Yurukova, M. (2025) Why freedom of speech in the EU is not equivalent to the freedom of online platforms to be irresponsible and unaccountable, *Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“*, 12, pp.:186-209, doi: <https://doi.org/10.60054/PEU.2025.12.186-209>
- Yurukova, M. (2025) Redefining the EU Approach to Regulating Digital and Media Services, *Proceedings of Scientific Conference Technology and Law*, Plovdiv, Plovdiv University Press, c.204-223. doi:10.69085/PSC2025204

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

**Sapere aude -
Европа на бъдещето**

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2026 г.

ISBN: 978-954-8702-71-3

MINERVA
РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА
02 / 971 00 09

