

*Европа гледа на изток:
Източното партньорство
една година по-късно*

***Европа гледа на изток:
Източното партньорство
една година по-късно***

**2010
София**

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР

<i>Калина Панайотова</i>	7
Тематична платформа „Демокрация, добро управление и стабилност“	9
Демократичните процеси в бившите съветски републики в контекста на Източното партньорство	
<i>Виктория Иванова, Ася Братанова, Веселина Митева, Захари Захариев, Йордан Петров, Мирослава Гатева, Петър Калъчев</i>	10
Анализ и оценка на държавното управление на Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна в контекста на Източното партньорство и демократичната визия на ЕС	
<i>Захари Захариев</i>	25
Избори в европейския Изток	
<i>Веселина Митева</i>	35
Страните от Източното партньорство в търсене на верния път към съдебната реформа	
<i>Петър Калъчев</i>	42
Борба срещу корупцията в бившите съветски републики - Грузия, Армения, Беларус, Украйна, Молдова и Азербайджан.	
<i>Ася Братанова</i>	49
Измерения на сигурността и стабилността в страните от Източното партньорство.	
<i>Мирослава Гатева</i>	57
Състоянието на човешките права в страните от Източното партньорство.	
<i>Йордан Петров</i>	66
Състояние на свободното слово и бъдещи реформи в медийната политика в Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна в рамките на програма „Източно партньорство“.	
<i>Виктория Иванова</i>	75
Тематична платформа „Икономическа интеграция и сближаване с политиките на ЕС“	84
Икономически измерения на Източно партньорство.	
<i>Боян Балев, Алина Гъркова, Ивайло Ибришимов, Ивайло Цонев, Михаил Ангелов, Петя Петрова</i>	85

Ролята на Черно море за Източното партньорство <i>Боян Балев</i>	99
Геостратегическо значение на Черно море спрямо Източното партньорство и развитието на транспортните връзки <i>Михаил Ангелов</i>	104
Промени и хармонизация на законодателството на ЕС и страните участнички в Източното партньорство <i>Петя Петрова</i>	112
Източното партньорство и изграждането на капацитет – мисията възможна. Или поне почти. <i>Ивайло Цонев</i>	121
Състояние и тенденции в развитието на търговията между страните от Източното партньорство <i>Алина Гъркова</i>	135
Възможности пред инициативата Източно партньорство и създаването на зони за свободна търговия. <i>Ивайло Ибришимов</i>	142
Тематична платформа „Енергийна сигурност”	151
Енергийна сигурност <i>Калоян Паргов, Александър Владимиров, Иван Ангелов, Олга Върбанова, Павлин Баренски</i>	152
Политически измерения на енергийната сигурност <i>Александър Владимиров</i>	161
Икономически аспекти на енергийната сигурност на Европа <i>Иван Ангелов</i>	165
Ядрената безопасност като една от целите на сътрудничеството в областта на енергийната сигурност в рамките на „Източно партньорство” <i>Олга Върбанова</i>	178
Набуко, Южен поток и Източното партньорство <i>Павлин Баренски</i>	189
България в рамките на платформата “Енергийна сигурност”на Източното партньорство <i>Калоян Паргов</i>	195
Енергийното измерение на Източното партньорство в контекста на голямата европейска политика към съседите и Русия <i>Деян Ников</i>	202
Тематична платформа „Контакти между хората”	209

Източното партньорство: възможности за организиране контактите между хората	
<i>Теодор Славев, Веселин Пашов, Владимир Харизанов, Иво Цвятков, Марияна Георгиева, Стефка Порова.....</i>	210
Нови инструменти за стратегия за интегрирано управление на границите	
<i>Марияна Георгиева.....</i>	227
Програмата e-Twinning като образователно средство за организиране контактите между хората	
<i>Иво Цвятков.....</i>	237
Развитие на гражданското общество и влиянието на Руската федерация върху страните от Източното партньорство	
<i>Веселин Пашов</i>	242
Ролята на интернет комуникирането в развитието на контактите между хората	
<i>Владимир Харизанов</i>	247
Културата като източник на единство в Източното партньорство	
<i>Стефка Порова</i>	255
КОЯ ЕВРОПА ГЛЕДА НА ИЗТОК?	
Рецензия, доц. д-р Динко Динков	261

ПРЕДГОВОР

Калина Панайотова
Председател на Центъра за европейски
и международни изследвания

Докато разработвахме проекта „Европа гледа на изток: Източното партньорство една година по-късно“, бяхме определено притеснени. Дали ще има интерес към една такава тема? Дали ще успеем да подберем правилните кандидати? Дали ще се справим с кратките срокове, които си бяхме поставили?

Притесненията ни бяха нормални, защото Центърът за европейски и международни изследвания тъкмо навърши две години и макар да има вече подобен проект зад гърба си („България в Европа и глобалния свят“), все още стъпваме плахо по пътя към нашата нескромна цел – да намерим съмишленици, с които да си говорим за наистина важните въпроси на външната политика и международните отношения.

Сега, когато чета резултата от нашата работа, разбирам, че притесненията ни не са били основателни. Получихме голяма подкрепа за проекта от страна на Фондация „Фридрих Еберт“ и Кристиан Вигенин, член на Европейския парламент и председател на делегацията на ЕП в Съвместната парламентарна асамблея за връзки между ЕС и страните от Източното измерение EuroNest. Обявата за проекта предизвика голям интерес – за участие кандидатстваха над 40 души, два пъти повече от хората, които можехме да приемем. При подбора се стремяхме да търсим баланса между мъжете и жените, както и между студентите и завършилите млади специалисти, целяхме да включим хора от възможно най-много университети.

Така два месеца по-късно стихнахме дотук: седем момичета и тринадесет момчета, тринадесет младежи под 25 години и седем в „старша възраст“, възпитаници на осем различни университета, хора от Варна до Благоевград. Да си призная с изненада установих, че всички те освен интерес към темата и желание да се задълбочат колкото може повече в нея, проявиха и огромна смелост да излязат извън клишетата и да изкажат своите собствени виждания.

Защо точно Източното партньорство?

Преди само година в Прага европейските лидери и държавните глави на шест „източни съседни“ на Европа (Украйна, Беларус, Република Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан) подписаха декларация за по-тясно сътрудничество. Тази година беше изключително важна, защото в нея трябваше да се конкретизират целите на Партньорството и да се формират механизмите за сътрудничество.

През тази година България, като член на ЕС, но и като държава, която има традиционни връзки с тези шест страни, сякаш не успя да намери своето място в Инициативата. Може би фактът, че през това време се смениха трима външни министри, не позволи на страната да формулира отношението към тази политика и собствения си дневен ред в нея.

Затова се опитахме да го направим ние – участниците в проекта на Центъра за европейски и международни изследвания, Фондация „Фридрих Еберт“ и Кристиан Вигенин.

По-долу следва нашето изследване на проблемите, с които ще се сблъска Източното партньорство, и възможностите пред него, както и нашите идеи къде да се търси мястото на България в тази нова европейска политика.

**Тематична платформа
„Демокрация, добро управление и стабилност“**

Демократичните процеси в бившите съветски републики в контекста на Източното партньорство

*Виктория Иванова, Ася Братанова, Веселина Митева,
Захари Захариев, Йордан Петров, Мирослава Гатева,
Петър Калъчев*

Демокрацията е цел и начин на съществуване на две трети от реалните играчи на международната сцена. Държавното управление, основано на ясно разделение на властите, обективната и честна съдебна система, антикорупционните мерки, гаранциите за прилагане и защита на човешките права, свободата на словото са есенцията на демокрацията в нейния чист вид. Като носител на идеята за практическо приложение и реално осъществяване на тези демократични принципи, Европейският съюз се явява “месия” в започналото през пролетта на 2009 г. Източно партньорство. С този проект Съюзът предоставя нови възможности за демократично развитие пред шест държави от ОНД - Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Република Молдова и Украйна. В тематична платформа „Демокрация, добро управление и стабилност” на Източното партньорство са заложили реформи, съобразени с индивидуалните особености на всяка една от страните, които да осигурят стабилност и просперитет в региона. Политиката на добросъседство, определена от Ж.М.Барозу като “формиране на кръг от приятели”, се прилага с цел взаимноизгодни икономически и политически отношения между ЕС и страните, граничещи с него. Източното партньорство, паралелно със Стратегическото партньорство между ЕС и Руската федерация (РФ), предлага нов подход в отношенията между Изтока и Запада, базиран на сътрудничество и взаимна подкрепа към изграждането на по-сигурен и устойчив световен ред.

Укрепване на демократичното управление

Инициативите, с които ЕС предвижда да се заеме посредством Източно партньорство, не биха били успешни по отношение на четирите основни платформи заложили в него, без да се извършат необходимите управленски реформи, които да позволят сближаване и задълбочаване на интеграционните процеси.

Ориентацията от постсъветска към проевропейска политика при тези източни държави вече второ десетилетие протича в сянката на РФ. Те до голяма степен са зависими от руското влияние.

ИП се явява основа за асоцииране между ЕС и източните съседи, посредством общи ангажименти и споделени ценности. **Подобряването на административния капацитет** на всяка една от страните чрез обучения, техническа помощ и подходящи иновативни мерки е основна реформа в държавното управление, която ЕС предвижда. Осъществяването на промени в съответствие с европейския политически модел изисква приемственост от държавните и управленските структури на страните-партньори. Плановете за действие са възприети отделно за всяка страна и в зависимост от това се съблюдава тяхното изпълнение в период от три (Украйна и Р Молдова) до пет (Армения, Азербайджан, Грузия) години. Акцентът е върху необходимостта от по-тясна политическа и икономическа интеграция.

Укрепването на демократичното управление във всички страни трябва да стане в съответствие с международните стандарти. Това налага реформа в изборителната и институционалната система, за да се гарантира разделението на властите и върховенството на закона. Административните реформи трябва да укрепват местното самоуправление с налагане на децентрализация и борба с корупцията на всички нива.

Към момента, от шестте страни, единствено поведението на **Беларус** се отличава с известни колебания в реформите и политическия курс, който страната следва. Беларус прави слаби реформи на управленско ниво, като едновременно подкрепя действията на РФ в региона и икономически си взаимодейства с ЕС. Задълбоченото двустранното сътрудничество на Беларус с РФ прави много трудно проникването на европейските ценности в страната с цел проевропейско обвързване.

За да има успех Източното партньорство, трябва да се търси **неговото взаимодействие с други инициативи в региона** като Черноморска синергия например, които да създават предпоставки за включване на РФ и Република Турция за по-тясно взаимодействие и установяване на по-голямо доверие.

Създаването на силна регионална инициатива за сътруд-

ничество със стремеж да фокусира политическото внимание на регионално равнище и да засили протичащия процес на взаимодействие трябва да бъде замислено като гъвкава рамка, която да предостави по-голяма кохерентност в политиката.

Плануваните реформи в рамките на проекта ИП, както и други действащи регионални програми, се нуждаят от по-силна подкрепа на ЕС за разработване на ефективни демократични институции. Реализирането на проектите за сътрудничество е нужно да се осъществява чрез взаимодействие с държавите на двустранно или регионално ниво.

В резултат, присъствието на ЕС в постсъветското пространство отваря нови перспективи и възможности за налагане на ред и устойчивост в региона в дългосрочен план.

Гаранции за честни избори

В контекста на държавното управление неизменно се поражда въпросът за изборния процес, за механизмите и законовите актове, които го регламентират. Всички тези елементи на избирателната система, в по-малка или по-голяма степен, отразяват обществени нагласи, структура и степен на демократична зрялост. В контекста на ИП шестте държави, които попадат в неговия фокус, имат различна съдба и път на изграждане на институциите, но по отношение на избирателната система се очертават няколко **групи общи проблеми**, свързани с политическото представителство, участието и прозрачността по време на избори.

• *Независимост на т.нар представителни избирателни институции.* Според експертите в такива институции не може да има политическа намеса и те трябва да са независими, защото отговарят за цялостното провеждане и организация на изборния процес, което ги поставя в силна позиция спрямо политическите субекти.

В разглежданите държави само в Грузия и Украйна членовете на тези централни комисии се назначават според професионалната им експертиза. При останалите назначенията са партийни (политически). Извършват се от държавния глава или от парламента, по негово предложение. Изключение прави Р Молдова, където назначенията са от парламент, президент и изпълнителна власт с цел осигуряването на своеобразен баланс между политически и професионални представители.

Необходимо е изгражданите мандатни постоянни институции да бъдат сформирани чрез назначения на експертен принцип - квотен (поравно от президент, парламент и кабинет) или изборен чрез парламента, с квоти от държавния глава и неправителствени организации. Съдебната власт ще присъства в качеството си на контролен орган, чрез официални представители, контролна комисия и т.н.

• *Политическото участие на гражданите в изборителния процес.* За качествен демократичен процес се изискват и известна доза граждански познания (образование). Затова по време, преди и след избори се провеждат граждански образователни кампании, особено в новите демокрации. Това включва запознаване на гражданите с техните права и задължения, с методиката и принципи на гласоподаването и др.

В Беларус такива не се провеждат, в Азербайджан и Армения такива се водят само по време на избори, без да има изградена стратегия за това. Обратно, в Р Молдова, Украйна и Грузия се провеждат постоянни образователни кампании. Съпътстващ проблем около политическото включване на гражданите е и липсата на дебат между основните политически противници, както и ограничените излъчвания по големите национални медии.

Демокрацията, а с нея и изборителната система, трябва да бъдат разбрани, преди да бъдат приети или отхвърлени. Демократичната изборна процедура трябва да бъде стимулирана в училищата, университетите, неправителствените организации, в бизнес обединенията заедно с публичния дебат, чрез който да се открият проблемите и да се търсят нужните решения.

• *Политическият ценз и злоупотребата с властово положение.* Възрастов праг пред правото да бъдеш избран; висок праг пред партиите за влизане в парламента; паричен депозит за участие и др., са сред съществуващите ограничения. За повечето от шестте държави правото да бъдеш избран започва след навършване на 25 години. За да бъде свикан референдум са нужни 300 000 подписа в Азербайджан и 200 000 в Грузия. Партиите трябва да преминават 5% бариера по време на избори. Медийното присъствие в националния ефир не винаги е гарантирано (Р Молдова). Има финансов ценз пред партиите (депозит за участие) – в Армения е равен на 2500 минимални заплати, в

Украйна - на 2000. Все фактори, които спъват демократичната политическа процедура и възпрепятстват равноправното политическо участие. Избирателният процес има нужда от либерализиране, без това да възпрепятства контрола.

Реформиране на съдебната система

С оглед на предвидените реформи по отношение на държавността и в шестте държави, както и по отношение на избирателната система, легитимираща реално властта, съдебната система играе важна роля за демократизацията на региона. Справедливото правораздаване е един от най-добрите показатели за степента на развитие на дадена нация или общество. Затова е невъзможно да се постигне напредък, без да се изчистят „пролукиите“ в съдебната система. Реформирането ѝ във всяка страна е доста трудно, тъй като няма стандартен доказан модел, по който тези промени да се извършват. За съжаление, факторът корупция също оказва своето негативно влияние. Независимо от това, усилията за постигане на ефикасност на съдебната система не трябва да бъдат изоставяни с лека ръка, само поради своята сложност и продължителност във времето. Напротив, страните именно поради тези „спънки“ трябва да полагат дори повече усилия.

След почти две десетилетия от обявяването на независимостта си, страните от Източното партньорство са все още по пътя на политически и законодателен преход. Въпреки че всяка страна има свои специфики, както в разбиранията си за правен ред, така и в своята правораздавателна система, не могат да се избегнат и общите характеристики в следствие на съвместното им минало. Носейки със себе си проблемите на съветската съдебна система, държавите трябва да основават реформата в собствената си съдебна система на някои общи принципи и цели. Основната цел би следвало да бъде борбата с корупцията и с политизация, т.е. създаване на условия за бързо и ефикасно санкциониране на корупционните практики и цялостно изключване на възможност за корупция в съдебната система, от една страна, и пълна деполитизация на съдебните процеси и администрация, от друга.

Така поставената обща цел предлага **няколко приоритетни оси при осъществяване на реформата**. На първо мяс-

то, *усъвършенстването на правната основа* на реформата в сферата на материалите и процесуалните закони, т.е. законодателна реформа, в която активно участие да има и съдебната общност, а не само законодателния орган. Не по-малко важно е и *премахването на политическото влияние* върху съдебните дела, както от страна на влиятелни публични личности и партии, така и чрез държавната прокуратура. Такава намеса е в пряк разрез с основния принцип за разделение на властите и е недопустима за всяка страна, стремяща се към демократичност. Също така е необходимо *създаването на ясни процедури за назначаване* на новите служители в системата, а тези в заварено положение - да бъдат сертифицирани отново. На последно място, но не и по важност, е *подобряването на качеството и възможностите на обучението и квалификацията* на съдии, прокурори и следователи, позовавайки се на добри европейски практики.

Усилията, насочени в тази област, трябва да идват не само от група страни-участници в Източното партньорство, но и от страна на **ЕС**. Редица държави, сред които и България, които също осъществяват подобна реформа, макар и на по-напреднала вече фаза, могат да допринесат съществено със своя опит, както с успехите си, така и с поуците от неуспешните опити за реформа.

За да има успех стремежът към установяване на върховенство на закона обаче е необходимо да се изгради стриктна и всеобхватна система за мониторинг. Институциите на Инициативата трябва да имат свободен достъп до процесите в съдебните системи на страните, за да се следи постигнатия напредък, без тези действия да се разбират като намеса във вътрешните работи, тъй като това кореспондира с основополагащия принцип на прозрачност на съдебната система. На базата на редовни периодични доклади може да се изяснят проблемите и изоставащите области и да се съсредоточат усилията на съвместната работа именно към тях.

Развитието на съдебната реформа трябва да отговаря най-пълно на обществените потребности от нова правна регулация и от организационни промени, съобразени с необходимостта от социални и икономически изменения и насочени към постигане на правна стабилност и доверие в съдебната сфера.

Борба с корупцията

„Болестта“ корупция засяга всички органи на демократичната държавната структура, в това число и най-важния – съдебната система. Тази „болест“ е характерна за страните, бивши сателити на СССР, които често се сблъскват с изкушението да вземат подкуп - резултат от криза на слабата държавност.

Причините за високото разпространение на корупцията в източните съседи на ЕС се дължат на редица фактори от политическо, институционално, икономическо естество.

Политическите предпоставки включват използването на политическите ресурси на властта за създаване на клиентски мрежи; слабо развитото гражданско общество; липсата на ефективно институционално сътрудничество между неправителствените организации и частния бизнес, от една страна, и държавата, от друга.

От *институционалните предпоставки* основна роля имат: наличието на правно-институционален вакуум; запазването на тромава, свръхбюрократизирана и непрозрачна държавна администрация; отсъствието на граждански контрол върху държавните институции.

Предпоставките в *икономическата* сфера могат да се резюмират *като*: наличие на нелегитимни бизнес-структури; голям дял на „сенчестата икономика“; бюрократични и законови пречки.

Важен елемент от корупционните практики в тези страни е контрабандата и незаконният трафик на наркотици, оръжия и хора. По този начин се генерират най-много приходи в рамките на „сивата икономика“, които са основен източник за финансиране на организираната престъпност. Проучвания, проведени от неправителствени организации, потвърждават централната роля на корупцията в трафика и контрабандата на хора през тези страни, което подчертава значението им на транзитна зона. Огромен е броят на хората, чакащи в държавите от постсъветското пространство да бъдат преведени в Западна Европа без да имат законно право да пребивават там. Този процес е плод на корупцията в правоприлагащите органи.

Всяка година международната неправителствена организация „Transparency International“ изследва степента на разпростране-

ност на корупционните практики в глобален мащаб чрез „Годишен индекс за възприятие на корупцията“. Стойността на индекса варира между 0 и 10, като страните, чийто показател е по-близък до 0, имат сериозен проблем с корупцията, докато тези, чийто показател е 5 и повече, са по-малко засегнати от корупцията. Според индекса за възприятие на корупция за 2009 г. по-голямата част от бившите съветски републики попадат в дъното на класацията, като най-засегнати от корупция държави (Грузия-4,1; Молдова-3,3; Армения-2,7; Беларус-2,4; Азербайджан- 2,3 и Украйна-2,2).

Една от конкретните цели на Източното партньорство е сътрудничество в борбата с корупцията и организираната престъпност и повишаване ефективността на антикорупционните мерки. За тази цел са необходими **следните стъпки**:

- създаване на стимули за сътрудничество между шестте държави, между институциите и гражданските общества на тези страни в областта на антикорупционните мерки;
- приемане на стратегически документи за противодействие на корупцията;
- усилване капацитета на администрацията за изпълнение, координиране и контролиране на антикорупционните стратегии и /или програми;
- конкретни мерки срещу корупцията по висшите етажи на властта (т.нар. политическа корупция);
- обединяване на експертния потенциал и мобилизирането му с цел предотвратяване на корупция;
- съчетаване на инструменти за действие и активен политически диалог с други държави по въпроса за борбата срещу корупцията;
- активизиране на гражданското общество.

Към настоящия момент корупцията е враг номер едно и на ЕС. Ефективното справяне с нея в страните от Източна Европа и Кавказ е гаранция за устойчиво партньорство между Запада и шестте републики от ОНД.

Разрешаване на регионалните конфликти

Конфликтите на всякакво равнище в Каспийско-Кавказкия регион пораждат необходимостта от гарантиране на вътрешния ред и сигурност на тези държави. Европейската

политика на добросъседство, в чийто контекст се ражда Източното партньорство, неминуемо поражда въпроса с какво тази нова инициатива на ЕС ще допринесе за развитието на политиките на Съюза в региона и ще спомогне за разрешаването на регионалните въпроси, териториалните и етническите конфликти, застрашаващи вътрешния ред, мира и сигурността?

По отношение на **петдневната война между Русия и Грузия** от август 2008 г. и **войната в Нагорни Карабах**, ЕС осъжда идеята за военно разрешаване на конфликтите и призовава засегнатите страни да демонстрират повече амбиция при мирните преговори в съответствие с резолюциите на Съвета за сигурност на ООН. ЕС настоява също органите и лидерите на съответните общности да демонстрират своята ангажираност за установяването на мирни междуетнически отношения. Съюзът приема, че въпросите, свързани с положението на вътрешно разселените лица следва да се решават в съответствие с международните норми – при гарантиране на безопасност и зачитане на достойнството на хората. Само посредством следването на всички тези призови могат да бъдат постигнати многостранни и балансиращи споразумения и договорености, които биха гарантирали траен мир в този етнически и културно пъстър регион.

Предизвикателствата пред ЕС в Южен Кавказ и неговата ангажираност в региона обуславят необходимостта от разработване на дългосрочни политики и стратегии за справяне с тях. По-активната политическа роля на Европа в региона, стартирането на Източното партньорство и влизането в сила на Договора от Лисабон¹-предоставят добра възможност за изготвянето на стратегия на ЕС, чрез **съчетаването на „мека сила“ с твърд подход**, която да спомогне за превръщането на Южен Кавказ в устойчив регион.

¹ Върховният представител на ЕС за външната политика и политиката на сигурност е необходимо да проследява отблизо събитията в региона и активно да участва в процеса на решаване на конфликтите, като бъде отчитана и работата на специалния представител за Южен Кавказ

От своя страна, Европейската комисия предприема мерки за осъществяване на сериозна финансова и техническа подкрепа и за изграждане и насърчаване на доверието сред населението. Одобряват се проекти за генериране на приходи и за социалноикономическа интеграция на вътрешно разселни лица, за възстановяване на жилищни сгради и за диалог и медиация. Важен аспект е **управлението на природните ресурси**.

Управлението и разрешаването на конфликти изисква гарантирането на вътрешен ред и сигурност, нагласа за открито и обективно преразглеждане на представата за минали събития, готовност за отказване от максималистки амбиции, заинтересованост към новаторски подходи, както и готовност за същински отстъпки.

Една от перспективите и задача на Източното партньорство е да осигури методологическа помощ и съдействие за разрешаването на заложи като дългосрочни във времето **етнически и териториални** конфликти между съседните и граничещи помежду си страни. Инструментите, гарантиращи стабилност, вътрешен ред и сигурност, трябва да са всеобхватни, включващи както структурите на държавните институции, така и неправителствените организации и гражданското общество. Необходимо е задълбочаване на сътрудничеството не само между самите страни, шестте държави и ЕС, но и с други страни от региона като Русия и Турция, като се отчита, че съвместните действия помежду им ще допринесат за успеха на Източното партньорство. Важно е взаимодействието и с международни организации като ОССЕ и ООН.

По линия на Източното партньорство ЕС полага усилия и се стреми да допринесе за глобалната и регионална сигурност и стабилност посредством механизмите на институционализиран политически диалог, отворено икономическо сътрудничество и управление на кризи, по начин, който не допуска ситуацията на противоречия и конкуренция да преминават в конфликти.

Защита на правата на човека

Несъмнено, всичко казано дотук губи смисъл, ако не бъде гарантирано съблюдаването на човешките права и свободи в страните от Източното измерение. **Прилагането на стан-**

дартите за защита на човешките права е неразделна част от партньорство. ЕС показва важността на системите за зачитане на правата на човека с прилагането на методи за постоянен мониторинг и подкрепа за въвеждане на ефективни модели за социална медиация, които да регулират отношенията между хората. Моментното състояние на спазването на човешките права в шестте страни от Източното партньорство трудно може да бъде представено в една рамка. Разликите в развитието на страните са много големи – например докато Украйна е определяна от влиятелни организации като свободна страна², спазваща всички свои ангажименти по международни споразумения за зачитане на човешките права³, то Беларус е обвинявана в нарушаването им. Режимът “Лукашенко” редовно подлага политическата опозиция на брутален натиск. Парламентарните избори през 2008 г. са ярък пример за изборни манипулации и нарушения, довели до опорочаване на гласуването.

ЕС обръща внимание на зачитане на пълния обхват на правата на човека в региона - граждански и политически; икономически, социални и културни, вкл. достъп до обществени и социални услуги; трудови права и право на частна собственост. В резултат на тази политика всяка година се изготвят доклади за напредъка на всяка страна поотделно, с изключение на Беларус, където се изчакват определени стъпки от управляващите преди да бъде стартирани мерките на Източното партньорство за тази страна⁴.

В областта на **заетостта и социалната политика** предстои да се свършат много неща. Партньорите са изправени пред редица предизвикателства като висока безработица, която засяга предимно младите хора и жените. В повечето страни липсва интегриран подход за постигането на устойчиво развитие в областта на трудовата политика. Положението допълнително е застрашено от липсата на административен капацитет необходим за осъществяването на промените. Няколко държави предприемат стъпки за засилване

² Freedom house, Country report: Ukraine, 2009;

³ Commission of the European communities, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 515/2, Progress Report Ukraine 2008, стр. 4;

⁴ Eastern partnership civil society forum, Recommendations, Brussels, 16-17.11.2009;

на двустранния и многостранния социален диалог. Добър пример в тази посока е Р Молдова. Грузия отново е включена в схема за преференции за 2009 - 2011 г., за да докаже съответствието си със стандартите на Международната организация на труда. Отново по същата линия, Армения и Азербайджан получават стимули за подобряване на управлението на сектора⁵.

Социалната защита в региона също не е достатъчна. Ето защо, повечето страни са в процес на разработване на мерки за закрила, включващи реформа на пенсионната система. Очаква се финансовата криза да повлияе върху социалния сектор. Страните от Източното партньорство трябва да обърнат по-специално внимание при включването на уязвими групи в обществото. Присъствието на жените във всички сфери трябва да бъде засилено. Все още спрямо тях дискриминацията е широко разпространена. Необходимо е да се предприемат допълнителни мерки за насърчаване равнопоставеността между половете, включително и при пазара на труда⁶. Трябва да се посочи, че в нито една от държавите-партньори няма целенасочена политика за ограничаване участието на жените в обществения живот.

Защитата на правата на човека в страните от Източното партньорство е белязана от остри дефицити. Въпреки, че има добри примери като Украйна, където защитата на тези права се превръща в гаранция за стабилност, могат да се посочат и страни като Азербайджан и Беларус, където положението е тревожно. В условията на световна икономическа криза, перспективите за напредък в региона са негативни. ЕС е изправен пред сериозно предизвикателство в намерението си да разпространи идеята за човешките права като ценност в потенциалните страни-кандидатки за членство в Съюза.

Свобода на словото

Съпътстваща темата за човешките права и свободи е **медийната политика** в шестте източни републики и свободно-слово, чиято същност е сериозно потъпкана в региона.

⁵ Freedom house, Country report: Ukraine, 2009;

⁶ Commission of the European communities, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 515/2, Progress Report Ukraine 2008, стр. 4;

Свободата на словото е човешко право, дълбоко залегнало както в Декларацията за човешките права⁷, така и в конституцията на всяка демократична държава. То легитимира отношенията между хора и институции, и е важно условие за прозрачност в управлението. Отстояването му гарантира стабилност и просперитет на всяка държава в международните отношения.

Реформата в медийната политика е един от основните аспекти в тематична платформа „Демокрация, добро управление и стабилност“. Там под формата на доклади, ЕК извежда проблемите и прогнозира перспективите по въпроса за свободното слово.

Регулярните експертни оценки за медиите в страните от Източното измерение⁸ посочват недоброто състояние на средствата за масова информация в шестте републики. Медийният пазар, считан за монопол на Русия, не позволява на европейските медии поле за изява. Силно ограничен е достъпът на обществото до информационни ресурси, отразяващи вътрешно и външнополитическото положение на страните-партньори.

Журналистическата дейност е често възпрепятствана от властта. Засегнат е диалогът между медиите и правителството. Критиките срещу управляващите и в шестте държави-партньори на ЕС се наказват в повечето случаи със затвор. Произволът на органите на реда не подминава и репортерите. Статистически справки⁹ показват, че те са чести жертви на насилие от страна на полицията заради репортажите, които правят и съответно нередностите, които показват в тях. Не са малко случаите на посегателства срещу редактори и издатели на вестници и списания, на база разкрития на нечестни сделки във властта.

За нарушаване на човешки права и нанесени физичес-

⁷ Eastern partnership civil society forum, Recommendations, Brussels, 16-17.11.2009;

⁸ Ежемесячный бюллетень событий в средствах массовой информации стран СНГ, февраль 2010г., апрель 2010г.

⁹ Подобни справки се изготвят всеки месец от регионалните медии, като основна тяхна цел е изобличаване на действителността в буферната зона между РФ и ЕС.

ки и материални щети много журналисти завеждат дела срещу държавата (валидно и за шестте републики). Почти всички завършват с неуспех.

Правителствата на Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Р Молдова и Украйна всеки месец приемат нови законопроекти, с които ограничават дейността на медиите и на Интернет като средство за масова информация.

Купуването на гласове, манипулирането на гражданския вот, умишлените грешки в преброяването на изборните бюлетини по време на избори в източните страни-партньори са прикривани от властта. По този начин на журналистите не се дава възможност да представят обективно фактите на гражданите. Това се счита за налагане на информационно затъмнение или цензура върху важни за обществото новини и разкрития.

Обективно погледнато, дванадесет месеца са малко време за реформи. Перспективите пред шестте републики за гарантиране на свободното слово и свобода на медиите се разкриват в две основни направления – реформи в държавността и реформи в съдебната система. При първите се цели постоянен мониторинг на политическите процеси в източните страни-партньори на Съюза, за да се контролират нарушенията. Вторият вектор на промяна е насочен към възприемане на ново законодателство по отношение на медийната политика, както и съблюдаване на конституционните норми, защитаващи свободата на словото.

Евентуалното бъдещото сътрудничество и единната позиция на РФ и Съюза могат да бъдат от огромно значение за успешното реализиране на предвидените от ЕС гаранции за свободното слово в шестте държави¹⁰. Установяването на демократичните принципи в Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Р Молдова и Украйна започва именно с прозрачност в управлението на база свободни медии. В резултат, стабилността в региона е основа за ползотворно и взаимноизгодно политическо и икономическо партньорство между ЕС и шестте страни.

Година по-късно трудният път към промени, който стра-

¹⁰ „The limits of enlargement – lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood”, Wilson A., Popescu N., policy report, ECFR/14, June 2009

ните от Каспийско-Кавказкия регион поемат, не довежда до сериозни реформи¹¹. Държавността е силно засегната, поради което се налага нейното цялостно реформиране и трансформирането ѝ в демократична. Спазването на конституционните и международните норми, провеждането на честни съдебни процеси и съответно пресичането на корупционните практики, са предизвикателства, изискващи постоянство и координираност на действията, за да бъде отбелязан успех в преодоляването им. Не по-малко внимание заслужава въпросът за провеждането на избори, в съответствие с демократичните принципи на развитите общества. Преодоляването на конфликтите в региона (Нагорни Карабах, Южна Осетия, Абхазия) е условие за изграждане на ефективна система за вътрешен ред и стабилност във всяка от държавите. Гарантирането и защитата на човешките и гражданските права са заложи в международното право. ООН и ЕС трябва да работят съвместно за реалното им прилагане в Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Р Молдова и Украйна. Независимостта на медиите и свободата на словото са болезнена тема, която търси своето адекватно решение в буферната зона между Русия и Европа. Перспективите пред Източното партньорство за фактическото реализиране на реформите, заложи в тематична платформа „Демокрация, добро управление и стабилност“, чертаят границите на онзи демократичен процес, който се явява прелюдия към една по-добра и по-либерална форма на обществено устройство в страните от Източното измерение.

¹¹ Финални доклади, изготвени от ЕК за всяка от страните Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна, Ноември 2009

Анализ и оценка на държавното управление на Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна в контекста на Източното партньорство и демократичната визия на ЕС

Захари Захариев

Разпадането на СССР доведе до нова система на международните отношения, която отвори пространство на изток за западната политика. Демокрацията, като по-устойчива във времето форма на държавно поведение, намери почва и беше възприета от повечето страни в бившия съветски блок като нов курс на национална интеграция в системата на международните отношения, а така също като вътрешнодържавна идеология на управление.

Новите субнационални актьори и принципи станаха правителството, държавната администрация, местната власт, партийния плурализъм, върховенството на закона, свободата на словото.

В същото време държави, като Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна (наричани оттук нататък за кратко източни или съседни страни на ЕС) постепенно станаха част от едно неформално буферно пространство между Европейския съюз и Руската федерация, своеобразна естествена териториална граница и отправна точка за изграждане на отношенията между тези два субекта на международните отношения.

С Европейската политика за добросъседство и инициативата за Източно партньорство се очертава доктрина на поведението на Европейския съюз към страните от това постсъветско пространство. На практика се сблъскват две политически концепции – на идеализма и на реализма. Като идеализъм стои представата, че сътрудничеството е възможно, ако се развива въз основа на международните институции и единен ЕС, утвърждаващ се като успешен съюз, който участва в регулирането на отношенията между сътрудничи си държави. От друга страна, политическият реализъм разглежда тези държави като част от анархичната система на международните отношения,

при която всеки участник преследва своите интереси, но без да пречи на интересите на другите.

Политиката за добросъседство си поставя за цел да балансира между тези две крайности като черпи опит от процеса на интеграция на държавите от Централна и Източна Европа и тяхната обвързаност с принципите на обусловеност и социализация (conditionality and socialisation). Въпреки това реформите и хармонизирането на законодателството се осъществяват в процеса на присъединяване на тези страни, докато Политиката за добросъседство в сегашния си вид, с възприетата инициатива за Източно партньорство, не дава перспектива за членство или за започване на преговори.

Като модел на сътрудничество се предлага институционална интеграция от демократичен тип, която да надхвърли националните общности и да създаде процес на формулиране на общи очаквания и цели за повече от една държава и акумулиране на общи действия и решения.

Инициативата за Източно партньорство, въпреки размишленията в перспективите, които предлага, си остава интеграционен модел, чиято основна цел е постигането на напредък в областите, заложили като тематични за страните – участнички, а именно: добро, демократично и стабилно управление в региона, икономически просперитет, енергийна сигурност и контакти между хората.

На практика страните от източното пространство са преполовили своя преход от социално към демократично управление, постепенно са изградили наново своята държавност и са реформирали административните си структури, но на базата на прагматизъм, който до голяма степен е довел до смесване на различни ценности така, че накрая се е оформила една смесица от местни, западни, руски и дори съветски компоненти, които освен управленческо многообразие с демократичен нюанс формират и едно разминаване във всички сфери на държавното управление, създавайки дисбаланс между структурите и хаотизъм в поведението им. Именно хармонизирането на тази „неправилна държавна пирамида“ и изграждането на своя облик на възприетие трябва да предостави като възможна алтернатива на своите съседни партньори европейската политико-управленска система.

ЕС очаква от своите партньори да спазват принципите на разделение на властите, да реформират държавните си институции, децентрализация, местно управление, развитие на градските и селските райони, достъп до информацията, съдебни реформи, борба с корупцията, създаване и развитие на административен капацитет. Държавата трябва да бъде всеобщ регулатор на обществото, която в своята изпълнителна дейност да се стреми да осъществява и прилага обвързана компетентност на закона, такъв, какъвто е.

Сходните политически ценности предполагат сходно поведение между участниците, което би позволило, както на страните-членки на ЕС, така и на тези от бившето постсъветско пространство, изповядвайки близки политически идеали, да изострят взаимоотношенията си до степен, която ще направи на практика тяхното сливане във времето и пространството просто формалност.

ЕС се надява да постигне баланс и консенсус в отношенията си със своите източни съседи въпреки сложната международна обстановка, където посредством идеята за „оперантно стимулиране“, при което в резултат на постоянни стимули участниците могат да развият предсказуеми схеми на поведение (пример за това е моделът на Павлов). Това налага по-институционализиран подход и засилено политическо взаимодействие с дълбока интеграция в икономическото пространство на ЕС.

Световната икономическа криза и военните конфликти провокираха страните от източния регион сами да възприемат ЕС и неговата съседска полиция като алтернатива за изход от социалния конфликт, породен от средата, в която се намират. Източните съседи нямат стабилни и проспериращи демокрации и точно в това се състои предизвикателството за ЕС – да ги стабилизира управленчески и икономически, изнасяйки към тях своя политически модел, който е показал вече своята ефективност в други страни от бившия социалистически лагер (България, Румъния, Латвия, Литва, Чехия, Словения).

ЕС е на практика единствената сила, която е в състояние да предостави модел за реформи в страните от Източното пространство, както и да ги насърчава активно, за да ги прилагат и усъвършенстват.

За по-добро взаимодействие между ЕС и източните

страни–партньори са приети Общи планове за действие (APS). Те са определени за покриване на точки по възприети ангажменти в период от 5 години (Украйна и Молдова се ангажират да изпълнят плана за период от 3 години). Акцентът в тези планове е необходимостта от по–тясна политическа и икономическа интеграция въз основа на сътрудничество за подобряване на сигурността, стабилността и благосъстоянието в региона. Предвиждат се реформи в държавната администрация за по–голяма прозрачност, укрепване на демократичните институции и засилване на ролята на парламентите, а така също засилване на политическия плурализъм и функционирането на политическите партии.

С изпълнението на възприетите Общи планове за действие всеки от партньорите заявява своята готовност за тясно сътрудничество с ЕС, като спазва поетите ангажменти по отношение на общите ценности и интереси, особено що се отнася до реформи в управлението, съблюдаването на правата на човека, основните свободи и върховенство на закона.

Между ЕС и Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Украйна са подписани Споразумения за партньорство и сътрудничество (СПС), с които се създават съвместни органи -Съвети за сътрудничество, Комитети за сътрудничество, Комисии за парламентарно сътрудничество, с помощта на които се установява институционална връзка за консултативно взаимодействие между страните за вземане на „ad hoc” решения.

ЕС се ангажира с провеждането на мониторинг въз основа, на който да получава информация за реформите, които източните партньори извършват и за спазването на предписанията на съвместните планове. Въпреки това за много критици поведението на ЕС в региона се основава повече на преследване на европейските интереси, отколкото на европейски ценности и схващането, че основните приоритети са политическо и икономическо сътрудничество за осъществяване на демократизация, реформи в държавното управление и зачитане правата на човека.

Чрез инициативата Източно партньорство трябва да бъде активизирано гражданското общество за утвърждаване на демократични ценности в управлението. За целта трябва да се открият повече програми за мобилност, за засилване на ролята

на гражданските организации и трайно решаване на действащи регионални конфликти.

Самата европейска перспектива трябва да служи като фактор за стабилност и да вдъхва доверие за сигурност и просперитет, посредством засилено сътрудничество и взаимодействие. Като пречка за нормално държавно развитие трябва да се отбележат проблемите със зачитането на суверенитета, независимостта, териториалната цялост и мирното уреждане на спорове в страните от този източен регион, явяващ се същевременно заден «двор» за ЕС.

Украйна и европейското първенство или в кого е топката?

Силно централизиране на изпълнителните и административните структури, високо ниво на корупция, необходимост от съдебни реформи особено в сферата на наказателното производство, чести политически кризи, намираща се на кръстопът между Изтока и Запада, между общото минало с Руската федерация и бъдещите перспективи с ЕС – това е Украйна днес.

В Украйна темповете, с които се извършват демократичните реформи са бавни заради вътрешнополитическата нестабилност и тежката финансова и икономическа криза. В своите правителствени проекти управляващите кръгове на Украйна са възприели като национална стратегия интеграцията в ЕС и институционалното сътрудничество с него.

ЕС възприема годишните срещи между Украйна и държавните ръководители на страните-членки на ЕС като възможност за поддържане на политически диалог на най – високо равнище. ЕС признава напредъка на Украйна в прилагането на демократичните реформи, но с Европейската политика за добросъседство на практика заменя Планът за действие, а така също отлага асоциирането на страната в европейското политическо пространство.

Армения, Азербайджан и Грузия – „далечните съседи”.

Задълбочаването на политическото сътрудничество е един от основните фактори, който играе роля в процеса на раз-

витие на взаимоотношенията между ЕС с Армения, Азербайджан и Грузия.

ЕС очаква от **Армения** да консолидира своята демокрация и утвърждавайки демократичните принципи в държавното управление да постигне политическа стабилност, която да осигури обществено благоденствие и просперитет. Това би позволило диалогът между двете страни да продължи да се развива в други сфери като икономическо, енергийно и културно сътрудничество, които да не са второстепенни, а да се развиват паралелно на либерализацията на държавно-управленското пространство. Като важна крачка в политическата интеграция на Армения спрямо европейските демократични ценности може да се приеме Националната програма за хармонизиране на нейното законодателство със стандартите на ЕС.

ЕС се стреми да осигурява благоприятна среда за своите правителствени партньори от тези страни и да ангажира гражданското общество за включване в по-активен, укрепване на влиянието му в политиката и процеса на реформи.

За **Азербайджан** сътрудничеството с ЕС заема важно място в политика на страната. Много от държавите-членки на ЕС имат интерес от стратегическото положение на Азербайджан между Европа и Азия. Страната възприема включването в новата „квартална политика на ЕС“ в рамките на Източното партньорство като част от инициативата за разширяване. въпреки че за ЕС нещата не стоят по по-различен начин.

Грузия, за разлика от Армения и Азербайджан, заявява по-високи амбиции за политически реформи дори без съществена подкрепа от страна на ЕС. Основната концепция, която е заложена в Правителствената програма за периода 2008 – 2012 г. е „Грузия без бедност“. Освен това, в тази програма са заложили 5 национални цели: силни демократични институции; добро управление; развитие на човешките ресурси; защита на културното наследство; запазване на териториалната цялост и националната сигурност.

Грузия се надява ЕС да осигури по-голяма политическа подкрепа в напрегнатите отношения с Русия за решаването на вътрешните конфликти в сепаратистките региони Абхазия и Южна Осетия.

През 2003 г. с „Революцията на розите“ се постига същес-

твен напредък в демократичното реформиране на държавното управление в страната.

Важен приоритет, който Азербайджан, Армения и Грузия трябва да си поставят по пътя към по-тясна интеграция и взаимоотношения с ЕС, е уреждането на конфликтите в района, чрез реализиране на проекти и съюзи, които под наблюдението на общи институции да създадат предпоставки за мирно им разрешаване.

Беларус – географският център на Европа.

През 2008 г. екип от учени след години на проучвания установи и доказа, че центърът на континента Европа чисто географски се намира в беларуския град Полоцк. Същевременно ЕС възприема Беларус като периферна държава, която пък вижда себе си по-близо до руското ядро и все повече се „отдалечава от европейската сцена” в преследване на по-близко сътрудничество с Руската федерация, отколкото със структурите на ЕС.

Първоначално Беларус приветства предложената от ЕС концепция за добросъседство, но в последствие така и не се ангажира да задълбочи демократичните реформи в страната. Вместо това се наблюдават антидемократични тенденции и нарушения на човешките права, които правят трудно по-нататъшното развитие на взаимоотношенията между ЕС и Беларус в рамките на тази инициатива.

За да даде по-ясна представа на гражданите на Беларус за предимствата от помощите и близките взаимоотношения Европейската комисия е разработила неофициален документ със заглавие „Какво ЕС може да даде на Беларус?”. Въпреки това ЕС не среща особена подкрепа сред мнозинството от гражданите на страната.

Беларус има възможност да бъде активен партньор на ЕС в рамките на Европейската политика за добросъседство и инициативата Източно партньорство, при условие, че страната реализира основните демократични и икономически реформи с цел доближаване до общите европейски ценности.

Република Молдова – ЕС

За управляващите кръгове в Република Молдова едно от най-ценните дипломатически постижения в областта на европей-

ската интеграция е задълбочаването на двустранния диалог с ЕС в рамките на Европейската политика за добросъседство. В Република Молдова действа Министерството на външните работи и европейската интеграция (MFAEI), което се явява специализиран централен орган на държавната администрация за разработването, насърчаването и прилагането на външната политика на страната и интегрирането ѝ към структурите на ЕС.

С приетата от молдовския парламент Декларация за политическо партньорство през 2005 г., с подкрепата на всички парламентарни групи, страната заявява своята готовност и воля за възприемане на курс в посока на европейска интеграция и сътрудничество.

От 1992 г. Република Молдова е във война със сепаратисткия регион на Приднестровието, който не е международно признат, но между двете страни има разделителна линия, която се охранява от руски войски. Така в отношенията си с РФ Република Молдова полага усилия за изграждане на връзки, базирани на принципите на равнопоставеност и зачитане на суверенните права на страната, които освен да бъдат гарантирани, да не бъдат и нарушавани вследствие на руското влияние и въздействие върху региона.

И Русия „гледа на изток”.

За по-малко от две десетилетия от разпадането на Съветския съюз Русия се преобрази от комунистическа държава с една партия в капиталистическа държава с партиен плурализъм, представляван от полуавторитарен режим, «гримиран» като демокрация. Режим, който дава на своите граждани потребителски, но не и човешки права, държавен суверенитет, но не и лична свобода, пазарна икономика, но не и истинска демокрация.

Политологът Дмитрий Тренин отбелязва, че опирайки се на предишния исторически опит на Русия, новите ѝ държавници насочват усилията към консолидиране на обществото, укрепване на неговата стабилност и подем на икономиката, повишаване ролята на страната на международната арена.

Тенденцията през последните години показва, че броят на държавите, които са ориентирани към Русия се увеличава, в резултат на нарастналия прагматизъм в техните действията.

Териториалното разширение на Европейския съюз на изток, несъмнено въдейства върху геополитическата ориентация на Украйна, Молдова и, в по-малка степен, на Грузия и Армения. Но, ако външната политика на тези страни се насочва към Европа, то националните им икономики си остават ориентирани към Москва.

Мнозина смятат, че руската демокрация не е и никога няма да бъде „истинска демокрация“, и каквото и да направят властите в тази страна, то автоматично се оценява като „възраждане на авторитаризма“. Дори корупцията в Русия се представя с главно „К“.

Новите геополитически предизвикателства изискват от Русия да извърши истинска технологична революция на иновациите и страната добре осъзнава, че това е единственият шанс, за да оцелее при липса на обединяваща идеология. Налага се и тезата, че в сегашните си граници Руската федерация е губещ проект и тя трябва да си върне поне част от загубеното през 1991 г.

Несъмнено, на първо място е съюзът с Беларус. Така Москва няма да позволи да бъде затворен санитарният кордон от Балтика до Черно море. Беларус е важен коридор за тръбопроводите към Европа.

Същото се отнася за Южна Осетия и Абхазия, където над 80 на сто от жителите имат руско гражданство.

Русия се стреми да запази и своите позиции в югоизточната част на днешна Украйна. Крим е стратегически важен, той дава възможност за проектиране на сила в Черно море, проливите и на Балканите. Приетото решение украинската Върховна рада за контрол на полуострова от руските войски в следващите 25 години са изключителен успех за РФ. Русия се стреми да задържи и Приднестровието, което има развито селско стопанство, металургия и електроенергетика.

Интересът на Русия в съседните страни от бившето съветско пространство е естествен и законен, но Москва трябва да възприеме и участието на ЕС в региона като равноправно, а не като игра с нулев резултат.

Политическото взаимодействие между ЕС и съседните страни трябва да се изгражда на основата на договорености

и да се избягва вмешателство, което да подкопае и без това колебливото доверие на източните страни към ЕС. Въпреки че политиката на сближаване предполага използване на неутрални инструменти, ЕС все пак изисква за по–задълбочено сътрудничество съответните страни да възприемат регламенти, които да доведат до реформи в държавното управление.

Тези реформи са необходими за постигането на по–добро и демократично управление в източните съседи на ЕС и имат за цел да улеснят политическия диалог и да създадат условия за приемственост на европейски ценности и по–добра интеграция.

ИЗТОЧНИЦИ:

- KAREN E. SMITH, The outsiders: the European neighbourhood policy
- Георги Камов, Политика за съседство на ЕС: Украйна, Молдова, Беларус
- Sebastian Schaeffer, Dominik Tolksdorf, The Eastern Partnership – “ENP plus” for Europe’s Eastern neighbors
- http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm
- <http://europa.eu/generalreport/bg/2009/index.html>
- <http://www.gov.am/en/gov-program/>
- http://www.president.az/browse.php?sec_id=34
- http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=41
- <http://www.president.gov.by/press46194.html#doc>
- <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osndd>
- http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/index_en.htm
- http://eur-lex.europa.eu/bg/dossier/dossier_09.htm
- http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=223232893&cat_id=223223535

Избори в европейския Изток

Веселина Митева

Сред приоритетите на Източното партньорство са демокрация, добро управление и стабилност. Зад общата формулировка се съдържат множество проблеми, касаещи в цялост политическите системи на шестте държави Беларус, Украйна, Армения, Р Молдова, Грузия и Азербайджан. Характерно е, че всички те са млади демокрации и се борят всяка по свой начин с проблемите, които носи със себе си всяко демократично управление. В основата на демократичната политическа система стоят изборния механизъм, институции и законови актове, които водят до нейното създаване и поддържане. Можем да твърдим, че избирателната система на една държава пряко олицетворява нейния дух, обществени нагласи, структура и степен на демократична зрялост.

В контекста на Източното партньорство държавите, които попадат в неговия фокус имат различна съдба и път към изграждане на институциите, но що се отнася до избирателната система се очертават няколко групи общи проблеми, които ще бъдат разгледани по-долу. Най-общо това са проблеми, свързани с политическото представителство, политическото включване и прозрачността по време на избори.

Първият широко застъпен въпрос пред шестте млади демокрации е свързан с така наречените представителни избирателни институции- ПИИ (в България ЦИК). Основният проблем е свързан с тяхната независимост.

Всеобщото мнение сред експертите е, че в една такава институция не може да има политическа намеса и тя трябва да е независима, защото отговаря за цялостното провеждане и организация на изборния процес, което я поставя в силна позиция спрямо политическите субекти. Нещо повече, дава й изключителното право на контрол, уважаване на жалби, преброяване и обявяване на резултатите по време на избори, в това число и отмяна на подадените гласове за секции с “регистрирани” нередности. В разглежданите шест държави само в Грузия и Украйна членовете на тези централни комисии се назначават според компетенциите

и професионалната им експертиза. При останалите назначения са партийни (политически). При всички назначения се извършва от държавния глава или от парламента, но според неговите (на президента) номинации. Изключение прави само Р Молдова, където назначенията са от парламент, президент и изпълнителна власт с цел да има своеобразен баланс между овластените лица (политически и професионални). Оказва се, че централните избирателни институции не са напълно независими, което създава едно усещане за нечестен и опорочен избирателен процес. Злоупотребата с власт или служебно положение често се наблюдава. Това от своя страна нагнетява политическите страсти, дестабилизира политическия процес и спъва процесите на демократизация. Необходимо е изграждането на мандатни постоянни институции, с назначения на експертен принцип. Заемането на позициите може да е на квотен принцип (поравно от президент, парламент и кабинет), или на избран чрез парламента, с квоти от държавния глава и неправителствени организации. По този начин всички заинтересовани лица ще имат представители, без да са в състояние да оказват едноличен контрол върху самата институция. Естествено съдебната власт ще присъства в качеството си на регулативен орган, чрез официални представители, контролна комисия и др. Шестте държави участници в Източното партньорство правят законодателни промени в тази насока, но те все още са недостатъчни. Искат се повече усилия по пътя към изграждане на независими демократични институции.

Вторият сериозно очертаващ се проблем е свързан с политическото включване и участието на гражданите в избирателния процес. В България преди избори се провеждат кампании за начините на гласуване, разясняване вида на бюлетините и процедурите за гласуване, ако има промени. Това не винаги е достатъчно и често се оказва, че е имало нужда от по-сериозни разяснения сред гражданите. За качествен демократичен процес се искат и известна доза граждански познания. За това по време, преди и след избори се провеждат гражданските образователни кампании, особено в новите демокрации. Това включва разясняване правата, задълженията на гражданите, методиката и принципите на гласоподаването и др. В Беларус такива не се провеждат, в Азербайджан и Армения само по време на избори, без да има изградена стратегия за това.

Обратно в Република Молдова, Украйна и Грузия се провеждат постоянни и целенасочени образователни кампании. Изброените шест държави имат известни проблеми и при гласуването от чужбина. Като при Грузия могат да гласуват само дипломатите, при Армения гласуването от чужбина е забранено, а в Азербайджан право на глас имат само хората, които постоянно резидират в родината си. Други съпътстващи проблеми около политическото включване на гражданите е и липсата на дебат между основните политически противници, както и ограничените излъчвания по големите национални медии. Съвкупно трите подпроблема очертават по-големия, а именно включването на гражданите в избирателния процес. Образованият, просветен гражданин ще направи по-добър избор и в тази посока трябва да са насочени усилията на всяка уважаваща себе си демокрация. В държавите от Източното партньорство този стремеж не винаги се забелязва, а това от своя страна поставя много въпроси. Желает ли политическият елит да се развива; иска ли да прилага демократичните принципи и да ги прокламира сред гражданите и т.н. Очевидно въпросите как гласуваме, кой има право да гласува, защо да гласуваме, са свързани. Необходими са мащабни кампании за политическо образование на хората. Демокрацията, а с нея и избирателната система, националният дебат и приоритети трябва да бъдат разбрани, преди да бъдат приети или отхвърлени. Шестте държави в различна степен се опитват да компенсират липсата на разбиране сред избирателите. Украйна и Република Молдова впрягат всички налични ресурси, но нямат изградена задълбочена стратегия, която да даде по-бързи резултати. Избягва се откритият политически дебат, много от проблемите остават скрити за гласоподавателя, у него се създава чувство на несигурност, а понякога и на страх при гласуване. За мнозина от гражданите в чужбина участието по време на избори си остава “мисия невъзможна”, а това лишава държавите с големи диаспори (особено Армения) да дадат право на равноправно участие на гражданите си в избирателния процес. Този страх от чуждо влияние се оказва страх от уместна критика, което води до едни нетрадиционни и донякъде рестриктивни мерки срещу собствените граждани извън територията на държавата.

Демократичната изборна процедура трябва да бъде сти-

мулирана в училищата, университетите, неправителствените организации, в бизнес обединенията. Като заедно с това трябва да бъде стимулиран и дебатът, чрез който да се открият проблемите и да се дадат нужните решения. Да се разшири възможността на гражданите, дори и извън граница, за участие в изборната процедура. Колкото по-широк и активен е процесът на включване, толкова по-засилено ще протича и процесът на качествена демократизация на обществото.

Политическият ценз и злоупотребата с властови ресурси са едни от големите и сериозни проблеми пред младите демокрации. Преди всичко това са възрастов праг пред правото да бъдеш избран; липса на гаранции за гражданските кампании по време на избори, включително и за резултатите от референдуми; висок входен праг за парламент пред партиите, включително и искане на паричен депозит за участие. За повечето от шестте държави правото да бъдеш избран започва след 25 годишнина. За да бъде свикан референдум са нужни 300 000 подписа в Азербайджан и 200 000 в Грузия. Партиите трябва да преминават 5% бариери по време на избори. Медийното присъствие в националния ефир не винаги е гарантирано (Молдова). Има финансов ценз пред партиите (депозит за участие)- в Армения равен на 2500 минимални заплати, в Украйна на 2000. Съществуват и други ограничения като: необходимост от подписка, наличие на минимален брой кандидат-депутати и т.н. Все фактори, които спъват демократичната политическа процедура и възпрепятстват равноправното политическо участие. Поставянето на такъв род ограничения и поддържането им толкова дълго време не може да донесе благоприятен и траен резултат. Много от гражданите се чувстват изолирани от изборителния процес и въобще от взимането на решения по отношение на обществено политическия живот. Странни изглеждат високата изборна възраст, или финансовата комисионна, която партиите плащат на държавата, за да представляват изборителите си по време на избори. В повече мащеха и по-малко майка се превръща държавата чрез многобройните си ограничения. За малките партии, местните инициативи и референдуми, доброволните сдружения и самостоятелната гражданска активност почти не остава място. Изборителната система работи само за големите и силни партии, а това води до една повтаряща се

партийна хегемония, до липса на избор и до отдалечаване от демокрацията. Очевидно е, че избирателният процес трябва да се либерализира, без това да означава намаляване на контрола, но и не е нужно хиляди хора и организации да остават встрани от избирателния процес. Необходимо е младите демокрации да пристъпят към четвъртата вълна на демократизация, а именно намаляване възрастта за изборност, намаляване избирателния праг за парламент, отмяна на ценза за участие. Изборите не трябва да се превръщат само в сблъсъци между големите на деня, трябва да се осигури максималното, за да участват равноправно и по-малки като финанси и членска маса формации. Не трябва да забравяме, че всеки заслужава равен шанс за участие, нещо което е една от гаранциите за открита демократична надпревара.

Последен в настоящия анализ, но не и по значение е проблемът с прозрачността и употребата на сила по време на избори. Чрез скандален референдум, осъден от всички международни агенции, президентът Лукашенко промени конституцията на Беларус и премахна текстовете, ограничаващи мандатите на президента до 2. Впоследствие бе преизбран за трети път. Тези избори бяха съпътствани с арести на социолози и употреба на сила спрямо демонстранти. Доколко свободни и честни са били изборите не може да се прецени, но самото наличие на съмнение и сянка върху тяхната легитимност, е сигнал за наличие на нередности. Примерът с Беларус е красноречив и характеризира ставащото и у останалите пет държави. В много от тях резултатите от изборите не се съобщават коректно. Ограничава се използването на “екзит пол”. Или се забраняват предварителните прогнози дълго преди изборния ден, Беларус - 10 дни, Молдова - 5 дни, Армения - 7 дни, Грузия- 3 дни. В това отношение най-близо до европейските стандарти се намира Украйна, чийто разпоредби и актове са подобни на българските. Правото на гражданите да бъдат информирани очевидно е нарушено. Анализаторите често си налагат автоцензура, за да не се компрометират пред властта, медиите повече от всякога се политизират. Не се отчита най-важното, че по време на избори всички се състезават при равен старт. Самият факт, че спрямо дадена управляваща партия или държавен глава се подхожда с подозрение, засилено внимание и дори страх от страна на гражданските субекти, е по-

казателен. Дори и да пренебрегнем горното, остават опитите на управляващи и опозиция за манипулации и машинации в изборния ден. Продължава затъмнението около партийните финанси. Субсидирането и средствата на партиите не са въпрос, който настоящата разработка има за цел да разглежда, но остава въпросът колко се харчи, при кого отиват парите и кой ги е дал.

Ограничаването на прозрачността трябва да спре. Трябва да престане и излишното демонстриране на сила от страна на държавата по време на избори. Резултати не трябва да се бавят. Не бива да се репресира и общественото мнение, като дълго преди самите избори обществения дебат на практика бива прекратяван. Прозрачността по време на избори върви ръка за ръка и с финансовата отчетност на политическите субекти. Кой колко е изхарчил? За какво? Откъде са дошли средствата - от държавата, от партийните членове и дейност, или от частни лица? Все необходими мерки, които до голяма степен се отнасят и за последно присъединилите се към Европейския съюз държави. Силовият синдром, останал от социалистическото минало на шестте държави, е отживелица, за която сметка си дават всички. Друг е въпросът дали е удобно той да бъде забравен и изоставен. Украйна показва, че това не е нещо невъзможно и на последните избори за президент демонстрира едно приближаване до европейските стандарти за предизборна политическа борба. Колкото "по-чисти" са едни избори, толкова по-голяма е легитимността им, което прави политическата реалност по-устойчива на кризи и по-градивна в стратегически план. По това кой е избран и как е станало това ще се съди и за предстоящото му управление. Всяка държава неизбежно е в уникална ситуация и с неповторим политически климат, но в стандартите и в търсенето на определени цели всички трябва да се стремят към едно и също. Част от законодателството трябва да бъде променено, партиите да обогатят философията си, гражданските организации да повишат активността си, за да могат едни избори да са истински градивен елемент на една демократична държава.

ИЗТОЧНИЦИ:

- European Commission, **GEORGIA, COUNTRY STRATEGY PAPER**- 2007-2013
- European Commission, **ARMENIA, COUNTRY STRATEGY PAPER**- 2007-2013
- European Commission, **AZERBAIJAN, COUNTRY STRATEGY PAPER**- 2007-2013
- КОМИССИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ, **Восточное партнерство**, Брюссель, 2008
- Уилсън, Андриу; Попеску, Нику, **Границите на “разширяването в лек вариант”: влиянието на ЕС и Русия в проблематичния район между тях**, ecfre.eu, 2009
- ACE- Electoral knowledge network- Encyclopedia, Comparative data
- <http://newsby.org/programma-vostochnoe-partnyorstvo/>- Програма “Восточное партнёрство” в Беларусии
- <http://www.regnum.ru/dossier/1539.html>- Все ссылки в сюжете «“Восточное партнёрство”»
- http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#1- European Neighbourhood Policy - Reference documents

Страните от Източното партньорство в търсене на верния път към съдебната реформа

Петър Калъчев

“Не можем повече да позорим нашата страна с подобна съдебна система.”¹²

Виктор Янукович

Това изявление, направено от украинския президент, напълно реално описва ситуацията не само в неговата страна, възприемана като най-напреднала в демократичното си развитие измежду страните-участнички в инициативата Източно партньорство, но характеризира напълно вярно и останалите държави от региона. Опорочените съдебни системи на страните, някои от които си остават в същото завареното състояние, на етапа на които са били и при обявяването на независимостта на страните в началото на 90-те години на XX век, се нуждаят от спешна реформа, за да „тласнат“ региона като цяло към стабилност, основана на демокрация и добро управление.

Съдебната реформа е компонент на националната стратегия за развитие от ключово значение за всяка страна и затова за провеждането ѝ следва да бъде включен целия ресурс на държавата. Способността за предоставяне на безпристрастно, прозрачно и ефективно правораздаване, базирана на ясна регулаторна рамка, способства за установяване на доверие във върховенството на закона, което не само дава сигурност на гражданите и чужденците, пребиваващи на територията на дадената страна, но също така насърчава бизнес инвестициите, създавайки благоприятен климат за стимулиране на икономическия растеж и развитие. Правовата държавата вече е доказала връзката между национален просперитет и възприятието на останалите страни за независимостта на съдебната система и ефективността на законодателството.

Съдебната реформа, трудна за осъществяване дори при изключително благоприятни международни условия, е още по-

¹² Jackpot, KyivPost (25 March 2010), <http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/62564/>

затруднена при наличие на глобална финансова и икономическа криза. Днес, когато банкрутите, делата по неизпълнението на различните видове договори и по договорни измами бележат своя бум, нуждата от подобна реформа е по-голяма откогато и да било в миналото.

Проблемът с изостаналостта на съдебната система е добре известен, както на самите страни, така и на външните наблюдатели, но стои въпросът как да бъде решен. Дилемата, която излиза на дневен е: възможно ли е настоящата съдебна система да бъде „поправена“ чрез реформи или е необходимо един изцяло нов подход на изграждане на съдебната власт? И при двете алтернативи страните биха срещнали трудности при реализирането им, произтичащи от особеностите на регионалния контекст. Реформаторският подход е бавен, но той основно ще бъде възпрепятстван от липсата на стриктно разделение на властите и честата намеса основно от страна на изпълнителната власт. Вторият подход също би изисквал дълъг период от време, за да добие реална ефективност, време, което разглежданите страни нямат, но същевременно той би изисквал и сериозни финансови ресурси и административен капацитет, които също не се срещат в изобилие. Евентуален изход от патовата ситуация следва да съчетава предимствата на двете възможности, избягвайки недостатъците им, т.е. трябва да се „върви“ по един „среден път“.

Причината за провал на реформата до момента се корени най-често в едностранчивия подход при реформирането – твърде често тя засяга само конкретна проблемна област – квалификацията на служителите в системата, борбата с корупцията, осигуреността на добро технологично равнище на системата, игнорирайки обаче влиянието, което промяната в една сфера оказва върху останалите. Неуспехът за съсредоточаване върху взаимодействията между различните компоненти води до незадоволителни резултати, въпреки наличното финансиране. Единствено интегриран системен и всеобхватен подход може да допринесе за дълготрайни положителни промени и да осигури справедливо правораздаване.

Методологията, която може да бъде използвана за осъществяване на една подобна всеобхватна реформа, би трябвало да включва три фази. В началото следва да се иден-

тифицират европейските и международни стандарти и добри практики, които да служат като насока по отношение на крайния резултат, към който да се стремят страните – съдебна система на европейско, а защо не и на световно равнище. Те определят степента на развитие и всяка съдебна система, която има претенции за демократичност и справедливост, и която трябва да отговаря на следните 5 критерия:

- Достъпност – съдилищата трябва да бъдат отворени и обществото да има достъп до тях от гледна точка на местонахождение, свободен достъп до сградите, както и свободен достъп до информацията за процесите, протичащи вътре в системата;

- Ефективност – съдопроизводствата трябва да бъдат провеждани в обозрим период от време, без излишно проточване, минимизирайки безспирните отлагания, водещи в крайна сметка до липса на правораздаване;

- Прозрачност – съдопроизводствата и взаимодействията със съда трябва да бъдат прозрачни, а всички страни по делото да се ползват с еднакви права (независимо от своята полова или етническа принадлежност, предвид съществуващите териториални конфликти в региона);

- Независимост – съдилищата трябва да работят независимо и да бъдат държани отговорни за спазването на върховенството на закона;

- Професионализъм – съдилищата трябва да бъдат добре управлявани чрез ефективно планиране; делата трябва да бъдат ръководени от добре обучени и добре заплатени професионалисти, съдии и съдебен персонал.

За привличането на такъв опит, които да спомогне удовлетворяването на тези критерии, е особено необходимо сътрудничество на международна основа чрез създаване на съвместни работни групи и експертни форуми за споделяне на достиженията както на правната доктрина, така и на съдебната практика измежду страните от Източното партньорство и страните-членки на ЕС.

На следващия етап трябва да се извърши оценка на съществуващото законодателство, което да се сравни с така определените практики и стандарти. Оценката е необходимо да включва два основни момента: оценка на екстензивността

на съответния закон, т.е. доколко той е реализирал вече в своята уредба подобни практики; и оценка на ефективността на закона, т.е. до каква степен правоприлагащите органи успяват да приложат закона на практика, така че той да не остане само като думи без реална стойност. На базата на тези оценки се обособяват и определени области и сектори в обществения живот, които до момента не са получили адекватна правна регламентация или изобщо остават извън регулаторната рамка на националната правна система, т. нар. „пролука на правоприлагане“.

На последната фаза – разработване и осъществяване на проекто-реформите, ЕС би имал най-широко поле за помощ и съвместна работа чрез техническа помощ и подкрепа на местни институции за установяването на една справедлива право-раздавателна система, която да промотира върховенството на закона и защитата на гражданските права. Тук не по-малко важен е и елементът на мониторинг на вече приетите и проведени реформи, за да не се попадне отново в същия „порочен кръг“. За целта отново може да бъде приложена същата методология, поради това че процесът на усъвършенстване на съдебната система е един непрекъснат процес, тъй като в следствие на ускореното глобално развитие и световна взаимозависимост постоянно възникват нови сфери на обществени взаимоотношения, които следва да бъдат регламентирани.

В много от страните в региона независимостта на съдебната от изпълнителната власт остава само „на хартия“, без реални доказателства, които да ни насочват към подобни заключения. Избирането и назначаването на съдии, както и разпределението на съставите за определено дело, все още са предмет на засилено политическо влияние. Затова важен въпрос, който предстои да бъде решен при бъдеща промяна на наказателно-правната уредба е свързан с имунитета срещу наказателно преследване, с който се ползват депутатите и магистратите. В по-дългосрочна перспектива се очертава и необходимостта от нов Наказателен кодекс, разработен на основата на цялостна концепция за новата наказателна политика и утвърдена стратегия за контрол върху съвременните форми на престъпност.

Голяма част от назначения на висшите магистрати се извършват пряко от президента (поради формата на държавно

управление на разглежданите страни, които са преобладаващо президентски или полупрезидентски републики, с изключение на Р Молдова), като в отделни случаи той дори оглавява Висшия съдебен съвет (като тази институция носи различни имена в отделните страни), оказвайки пряко влияние върху органите за гарантиране на независимостта на правосъдието. Освен това много съдии и прокурори се стремят към лични контакти с членовете на тези висши съдебни органи, за да могат да увеличат шансовете си за повишение или да избегнат евентуални наказания. Самата система за назначаване на висши магистрати в тези органи на базата на меритокрацията е заменена от назначения на базата на лични мотиви. Поради това, но и поради други причини, подобни органи попадат под критиките на много неправителствени организации, работещи в областта на правата държава и реформата в правосъдието, които биха желали да видят един по-отговорни и по-ефективни институции.

Широк кръг от реформи е необходим за достигането на правни услуги, които да могат да се квалифицират като прозрачни, надеждни и достъпни от финансова гледна точка. Нови системи и структури следва да бъдат създадени, за да се превърнат съдебните институции в независими и надеждни. Трябва да се ревизира изцяло бюрократичната основа на съдебната администрация с цел оптимизирането ѝ и избягване на проточващите се с години съдебни дела. Ефективна алтернатива представляват и извънсъдебните форми за разрешаване на спорове като арбитраж, посредничество и помиряване, които трябва да придобият легална форма и регламентация.

Физическата и технологичната инфраструктура на съдилищата също се нуждае от подобряване. Тя остава изключително на ниско ниво като воденето на архиви и управлението на документацията и информацията са непълни, а обществения достъп до тях е ограничен. Необходимо е изграждането на единна информационна система-регистър на всички дела и документацията по тях, за да може да бъде извършван мониторинг на дейността дори и на местните съдилища, без да се налага изпращането на специални мисии до тях на място.

Съдиите, адвокатите, чиновниците в системата, висшите магистрати и приставите трябва да бъдат обучавани да работят с новите средства и практики. За да се удовлетворят увелича-

ващите се изисквания, качеството и капацитета на институциите, които обучават хората за тези професии, трябва да бъдат повишени. Един улеснен визов режим за студентите, желаещи да се обучават в ЕС, би способствал за вливане на нови квалифицирани кадри. По този начин се обезпечава не само професионализмът, но също така се изгражда една стабилна база за безпристрастно третиране. В допълнение към обучението на новите кадри трябва да се докаже и квалификацията на „старите“ служители чрез въвеждане на единни критерии за сертификация на кадрите в системата.

Същевременно обаче трябва да се изисква адекватност на размера на възнагражденията и нивото на квалификацията. Това зависи до голяма степен и от задоволителното съфинансиране, както от страна на държавните бюджети, така и чрез финансовите инструменти на ЕС. Така не само ще се подобри желанието за ефективна работа от страна на юристите, но и ще се повиши доверието в системата като цяло, тъй като тази мярка ще способства отделно и за борбата с корупцията.

Основен фактор в съдебната система и следователно от съществено значение при реформирането ѝ са юристите. Организирането им в регионални и национални колегии също би спомогнало за изграждането на професионални кадри. Чрез своите критерии за присъединяване и етични стандарти тези организации поддържат качеството, прозрачността и независимостта на правната професия. Освен това те се явяват и заинтересована страна, отговорна за осъществяването и последващото развитие на правната държава, и следователно не могат да бъдат изключвани при провеждането на реформата.

Друг участник, който пряко може да повлияе върху процесите в съдебната система, е гражданското общество. Под натиска на общественото мнение и външния контрол би следвало да се следи за стриктността при спазването на институционалните механизми. Особено активна роля то трябва да играе при мониторинга на съдебните назначения. Създаването на института на Омбудсман, който да следи за върховенството на закона и към когото може да се апелира в случай на предполагаема несправедливост, е необходима стъпка към повишаването на доверието в реформата. Гарантирането на неговата независимост от останалите власти обаче е трудна и съществува ре-

ална опасност от поредното политическо назначение. В такава ситуация той може да бъде назначен от ЕС за всяка отделна страна или за всички страни-участнички в Инициативата като цяло, без това непременно да бъде възприемано като намеса във вътрешните работи на съответната държава.

Единствено участието на всички обществени групи, както и на обществото като цяло, би гарантирало успеваемостта на промяната. Допълнителна помощ може да бъде оказана и от страни-членки на ЕС, които също осъществяват сходни реформи (най-вече България и Румъния). Те могат да спомогнат не само с добрите практики, които вече са успели да установят, но и със своите неуспехи, които страните от Източното партньорство трябва да се стремят да не повтарят.

Запознавайки се отблизо с изминатия от други страни път на всички участници в процеса на реформиране трябва да е ясно, че предизвикателства са много и никое не отстъпва по значение пред останалите. Но те могат да бъдат преодоленни, ако законодателните и съдебните институции на страните от региона наистина приемат и имат волята да изпълнят основното си предназначение – да съдействат за създаването и да поддържат справедливи и равнопоставени общества. Те трябва да изпратят ясен сигнал, че няма да се примирят с настоящата ситуация и са готови да поемат наистина, а не само на думи, по „верния път“, за да станат макар и постепенно част от голямото семейство на глобалния „Запад“, разбираан като резултат от общи цивилизационни постижения и изразяващ се в общи ценности, норми и стандарти, започвайки от съдебната сфера и разпростирайки се във всички останали.

Борба срещу корупцията в бившите съветски републики - Грузия, Армения, Беларус, Украйна, Молдова и Азербайджан

Ася Братанова

Корупция и антикорупционни мерки

Корупцията и организираната престъпност са ключови предизвикателства за младите демокрации, които се характеризират с крехки демократични институции и масов натиск на екскомунистически олигархични кръгове върху политическото представителство и административната система. В много посткомунистически общества, особено в бившите съветски републики, съществува дълбоко срастване между държавните институции и организираната престъпност. Най-общо, тези негативни и дестабилизиращи тенденции могат да се дефинират като криза на слабата държавност.

Източното партньорство е нова глава в отношенията между ЕС и неговите източни съседи. Тя предвижда интензивна оперативна подкрепа на усилията на шестте бивши съветски републики - Грузия, Армения, Беларус, Украйна, Република Молдова и Азербайджан - за реформи с оглед на преодоляването на общите предизвикателства пред тях, сред които корупцията и организираната престъпност.

Шестте държави от Източното партньорство са страни, които са в процес на демократизация и на които им предстои дълъг път към изграждането на "обществени институции от западен тип". Те страдат от сериозен демократичен дефицит, често включващ слабо представителство на гражданските интереси, ниска степен на политическо участие, с изключение на гласуване при избори, редовно потъпкване на законите от страна на държавните служители, избори със съмнителна легитимност, много ниско обществено доверие в държавните институции и изключително неефективни институционални действия от страна на държавата.

Политическият елит в тези страни обикновено е възприеман като изключително корумпиран, воден от собствени интереси, с несериозно отношение към държавните дела. Обществото е в голяма степен аполитично и докато все още се придържа

към вярата в идеала на демокрацията, то е крайно недоволено от политическия живот в страната.

В крайна сметка, на политиката се гледа като на банална, изпълнена с корупция и доминирана от елити сфера, която допринася твърде малко за благото на страната и затова се ползва със слаб авторитет. Още повече, че провежданите социални и политически реформи са недостатъчно ефективни и редуващите се правителства са неспособни да регистрират напредък по отношение на основните проблеми, които стоят пред страните от този регион, сред които престъпността и корупцията.

Сложността на проблема прави невъзможно пълното изброяване на причините за корупцията. Известно е, че във всички страни има корупция, но в по-развитите системи корупцията обикновено е изключение, а не правило. В развитите и утвърдени демокрации съществуват закони, органи и неправителствени организации за борба с корупцията, както и независими съдилища, одиторски органи и медии. Антикорупционните усилия получават сериозна политическа и обществена подкрепа и има принципно съгласие по основните понятия на реформата - кое е публично или частно, и кои действия се считат за злоупотреби. Провеждайки реформата, правителството може да разчита на надеждност на основните политики, върховенство на закона, установени линии на отговорност и законодателство, съобразено със социалните норми.

Тези съществени разлики между развитите демокрации и посткомунистическите държави, които са в процес на демократизация, обуславят и специфичния характер, обхват и последици от корупцията в страните от постсъветското пространство.

На първо място, спецификата на корупцията там произтича от тоталитарното минало и наследените стереотипи. По този начин корпоративната култура от комунистическия период се пренася в новите условия на преход.

Високите равнища на корупцията в източните съседи на ЕС се дължат на редица фактори от политическо, институционално, икономическо, социално-психологическо естество.

Политически предпоставки за широкото разпространение на корупцията в тези страни са:

- Запазване на наследената от комунистическия период неразчлененост между публичната и частната сфера;

- Използване на политическите ресурси на властта за създаване на клиентелистки мрежи;
 - Избирателно прилагане на съществуващите закони и подзаконовни актове;
 - Липса на ефективно институционално сътрудничество между неправителствените организации и частния бизнес, от една страна, и държавата, от друга;
 - Неравномерен обществен достъп до информация на правителствените решения и действия;
 - Слаборазвито гражданско общество.
 - Институционалните предпоставки включват:
 - Наличие на правноинституционален вакуум;
 - Запазване на тромава, свръхбюрокрактизирана и непрозрачна държавна администрация;
 - Отсъствие на граждански контрол върху държавните институции.

Предпоставките в икономическата сфера могат да се резюмират по следния начин:

- Неефикасно и нерационално използване на бюджетните средства на държавните институции;
- Незаконно финансиране на структури и дейности;
- Наличие на нелегитимни бизнес-структури;
- Голям дял на „сенчестата икономика“;
- Бюрокрактични и законови пречки.

Редица изследвания показват, че корупцията и в шестте партньори на ЕС е обхванала всички сектори на управлението. Корупционните практики включват подкупи, разработка на схеми за незаконно присвояване на средства, обслужване на частни интереси, а нивото на корупцията във върховните и административни съдилища е изключително обезпокоително. Оттук произтича и широкото разпространение на политическата и административната корупция в тези страни.

Разпространени са различни форми на политическата корупция - подкупи, изнудване, изборни измами, протезиране, официално сплашване на опозиционните групи, тъмни сделки, лобиране, незаконно финансиране на политическите партии и др.

Подкупите са доста срещана корупционна практика. Примерите са безкрайно много - главен инспектор на данъчна служба в Украйна, задържан за 20 000 \$ подкуп или уволнение-

то и ареста през 2001 г. на министър-председателя Юлия Тимошенко заради предполагаема кражба на 1 млрд. долара, предназначени за плащане на доставките на руски природен газ.

В Беларус - държавата, която се управлява от най-автократичния от постсъветските комунистически диктатори - Александър Лукашенко, нивото на корупция непрекъснато се увеличава. Обещанието на Лукашенко и политическият залог за избора му на служба през 1994 г. бе да спре силно разрастващата се корупция в политическия и обществения живот на страната. Въпреки това, той остава на власт през серия от съмнителни избори, и много от членовете на неговия Кабинет също остават на власт, въпреки грабежите и създаването на приятелски кръгове.

Според световния корупционен барометър на международната неправителствена организация „Transparency International” за 2009 г. публичната администрация в шестте страни-партньори на ЕС се възприема като най-засегнатия от корупция сектор като цяло. Изследването на отделните страни показва, че в три от шестте партньори на ЕС - Беларус, Украйна и Азербайджан - публичната администрация е определяна като най-засегната от корупция. В Република Молдова частният сектор се смята за най-корумпиран, а в Армения и Грузия - това е съдебната власт.

Много често при изследването на корупцията в държавите от постсъветското пространство се акцентира върху един особен феномен, т.нар. „завладяване на държавата”. Той се отнася до капацитета на фирмите да оформят и въздействат на създаването на „основните правила на играта” (закони, регулатори, укази) чрез частни плащания към държавни чиновници и политици. На тази основа се изчислява специален „индекс на завладяна държава” в посткомунистическите държави.

По-ниските стойности на индекса илюстрират по-ниска степен на корупция. Според данните Армения е със стойност 0,071, следвана от Беларус (индекс 0,080), Грузия (индекс 0,239), Украйна (индекс 0,323), Република Молдова (индекс 0,371) и Азербайджан (0,412).

„Сенчестата икономика” е една от най-тежките форми на корупция, спъваща икономическия растеж на шестте държави. Резултатът от нея е реализирането на високи печалби за сметка на държавата и обществото, строго погазване на законите чрез

укриване на данъци и заобикаляне на мита с цел „препиране“ на незаконни приходи.

Спецификата на „сенчестата икономика“ в страните от ИП се състои в това, че тя е продукт на прехода от командноадминистративна система към демокрация и пазарна икономика.

Съществуват редица емпирични и теоретични изследвания на неформалния, „сенчестия“ сектор в икономиките на различните страни. Според международните оценки докато в развитите пазарни икономики на запад „сенчестият“ сектор заема до около 10% от Брутния национален продукт (БНП), то в бившите съветски републики този процент е средно около 44 (в Грузия - 62,1% от БНП).

Незаконният трафик и контрабанда на хора са сред най-бързо разрастващите се форми на организирана престъпност в източните съседни на ЕС. По този начин се генерират най-много приходи в рамките на „сивата икономика“, които са основен източник за финансиране на организираната престъпност.

Ограничените възможности за налагане на наказание правят тази форма на престъпност предпочитаната дейност за организираните престъпни групировки. Търсенето на услугите на трафикантите е значително, тъй като много хора желаят да се преместят от развиващите се страни и страните в преход в развитите страни.

Проучвания, проведени от неправителствени организации, потвърждават централната роля на корупцията в трафика и контрабандата на хора през бившите съветски републики, което подчертава значението им на транзитна зона. Така например, при разглеждане на Украйна и полско-украинската граница се забелязват сериозните проблеми с корупцията в местната полиция, граничните и митническите служители, които позволяват трафика на хора през границата. Огромен е броят на хората, чакащи в държавите от този регион да бъдат преведени в Западна Европа, без да бъдат обезпокоявани от органите на реда, дори и без да имат законно право да пребивават в тези страни. Небезпокояваното им пребиваване там често пъти е резултат от незаинтересованост или пасивност от страна на полицията, но много често е и плод на корупцията в правоприлагащите органи.

Всяка година „Transparency International“ изследва сте-

пента на разпространеност на корупционните практики в глобален мащаб чрез „Годишен индекс за възприятие на корупцията“. Стойността на индекса варира между 0 и 10, като страните, чийто показател е по-близък до 0, имат сериозен проблем с корупцията, докато тези, чийто показател е 5 и повече, са „почисти“ откъм корупция. Според индекса за възприятие на корупция за 2009 г., по-голямата част от бившите съветски републики попадат в дъното на класацията, като най-засегнати от корупция държави (Грузия - 4,1; Р Молдова - 3,3; Армения - 2,7; Беларус - 2,4; Азербейджан - 2,3 и Украйна - 2,2).

От шестте партньори на ЕС Украйна е с най-нисък индекс за възприятие на корупцията, което означава, че нивото на корупция там е обезпокоително. В класацията на „Transparency International“ Украйна дори попада в една категория с Зимбабве, Сиера Леоне, Източен Тимор, и разбира се, Русия.

Причините за ниските индекси за възприятие на корупцията в тези страни е слаборазвитото гражданско общество, широкоразпространеното разбиране сред населението, че корупционните злоупотреби на държавните служители и чиновници остават безнаказани и оттук - ниското доверие в държавните институции и високото обществено недоволство. Голяма част от гражданите не се считат като част от публичния контрол върху публичните институции и тяхното функциониране, а по-скоро пасивно наблюдават корумпираните политици и чиновници в тяхната страна. Оттук всъщност произлиза и схващането за безнаказаност и липсата или твърде малкият потенциал за антикорупционна мобилизация.

Основни изводи

Корупцията и в шестте партньори на ЕС е сериозен проблем, който има пагубно влияние върху икономическото развитие, държавните приходи, чуждите инвестиции. Тя подкопава стабилността, ерозира общественото доверие в държавните институции и по този начин спъва процесите на демократизация. Корумпираните институции са една от основните пречки по пътя на бившите комунистически страни към изграждането на действащи демокрации и пазарни икономики.

Факт е, че в някои от източните съседи на ЕС бяха предприети мерки и бяха осъществени реформи по отноше-

ние на борбата срещу корупцията. В някои от тях, особено в Украйна, Р Молдова и Грузия, бяха взети мерки в посока на създаване на прозрачна, отговорна и ефективна публична администрация - проверка за корупция в законодателни актове преди приемането им, задължително деклариране на имуществото за висши служители или повишаване на професионалното и етичното поведение на чиновниците и служителите. Но големият проблем в борбата срещу корупцията остава липсата на ясна и ефективна национална политика, съпътствана от стратегическо ръководство и добре разработени антикорупционни програми.

В тази връзка една от водещите цели на ЕС и инициативта Източно партньорство е разгръщане на широкомащабно сътрудничество с източните му съседи, насочено към увеличаване на благосъстоянието, доверието, стабилното развитие и демокрацията в региона. А едни от конкретните стъпки към тази цел са оказване на международна подкрепа и съгласуване на усилията и целите в борбата срещу корупцията.

Разработването на ефективна антикорупционна политика е тясно свързана със специфичния характер на корупцията в страните от ИП.

Мерки за борба с корупцията:

- Реформа в законодателството (по-голям акцент върху върховенството на закона, подобряване на правната система; ясно определяне на система от санкции; обвързване със система от задръжки и баланси на висшите правителствени служители и техните правомощия; отслабване на политическия и бюрократичен монопол и др.);
- Укрепване и засилване на капацитета на институциите за борба с корупцията;
- Силна и независима съдебна власт (укрепване и засилване на капацитета на Прокуратурата за разследване и преследване на корупцията по високите етажи);
- Създаването на независими институции, оторизирани за извършване на разследвания за обвинения в корупцията и също така на следствени служби, генерални инспектори и омбудсмани, отворени за оплаквания и контрол от гражданите. Целта е да се насърчават, защитават и провеждат директни

те форми на противодействие, което укрепва системата от задръжки и баланси;

- Въвеждане на положителни стимули за насърчаване на политическите лидери за борба срещу корупцията;

- Реформа на фискалната система; възможност за обективни финансови и данъчни проверки с цел да се гарантира по-голяма прозрачност;

- Повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността в публичната администрация, както и стимулиране на етичното поведение в администрацията;

- Насърчаване на прозрачността в бизнеса и частния сектор;

- Разработване на мерки за конфискация и отнемане на имущество във връзка с извършени корупционни престъпления;

- Разработване на мерки за защита на лица, претърпели щети, в резултат на корупционно престъпление;

- Създаване на надеждни икономически гаранции и засилване на икономическата конкуренция;

- Насърчаване на силно гражданско общество и неговото участие в процеса на реформи, както и засилване ролята на медиите, гражданските и бизнес организации.

Основните принципи на мерките за борба срещу корупцията следва да бъдат: всеобхватност; последователност; ефективност; превантивност.

Корупцията е сериозен глобален проблем и затова ефективната антикорупционна борба трябва да се води на широк фронт и трябва да включва предприемането на самостоятелни стъпки от страна на отделните правителства, но и поредица от съгласувани действия с много и различни държави, включително регионални и международни организации. В тази връзка Източното партньорство не само, че няма антируска насока, но е призовано да създаде условия за подобряване на взаимното разбирателство и сътрудничеството на всички европейски държави.

Затова една от водещите цели на страните от ИП трябва да бъде насочена към сближаване с ЕС и към активен политически диалог по пътя на изграждането на една демокрация по европейски модел.

Измерения на сигурността и стабилността в страните от Източното партньорство

Мирослава Гатева

Отправяйки поглед към и вниквайки в същността на Източното партньорство, и сравнявайки го с други предходни инициативи по линия на Европейската политиката на добросъседство, неминуемо възниква въпросът: с какво тази нова инициатива на ЕС ще бъде ценна и ще спомогне за развитието на политиките на Съюза в региона, и на неговите възможности и способност да подпомага разрешаването на регионални въпроси, териториални и етнически конфликти, застрашаващи вътрешния ред, мира и сигурността? Руско–грузинският конфликт от август 2008 г. и последвалото от страна на Русия признаване на независимостта на Южна Осетия и Абхазия, както и войната в Нагорни Карабах представляват нови предизвикателства пред европейската политика за сигурност.

С оглед стратегическото геополитическо разположение на Южен Кавказ и неговото нарастващо значение като енергиен, транспортен и комуникационен коридор, свързващ Каспийския регион и Централна Азия с Европа, регионът е отправна точка за сблъсък на стратегически интереси между водещи геополитически сили на международната сцена – Русия, САЩ, ЕС. Активният диалог и координираните действия между Русия, САЩ и ЕС са от съществено значение за подпомагане на усилията в посока насърчаване развитието на демокрацията и укрепването на регионалната сигурност в Южен Кавказ.

До средата на 90-те години подкрепата на ЕС към региона се изразява предимно в предоставянето на значителна хуманитарна и техническа помощ. През 2004 г. ЕС има за цел да постигне по–добра и по–ефективна политика спрямо региона, и да се превърне в ключов участник за гарантирането на мира, сигурността и стабилността, както и да засили своето присъствие в региона. Ето защо включва страните от Южен Кавказ – Армения, Азербайджан и Грузия в ЕПД.

Потвърждение на намерението на ЕС да насърчава стабилност, сътрудничество, просперитет и добро управление в целия регион на Южен Кавказ може да се открие в успешната

намеса на ЕС за прекратяване на войната в Грузия през август 2008 г. и предприетите редица инициативи за уреждане на следвоенното положение – разполагане на мисия за наблюдение на ЕС, стартирането на широкомащабна програма за следвоенна помощ и започването на международна проучвателна мисия за установяване на причините и фактите за войната. Публикуваният в края на септември 2009 г., доклад на независимата мисия на ЕС, оглавявана от Хайди Талявини, известен като „Докладът Талявини”, в чието разработване вземат участие над 30 европейски дипломати, историци, военни и правни експерти, разглежда като обективен поглед към събитията по време на пет -дневната война между Русия и Грузия; направен е опит да бъде показана истината - основана не само на свидетелствата от противниковите страни, но и на фактите, предисторията и международното право. Изводите в този доклад са важни не само защото си струва да се познава миналото - но и защото последната страница в този конфликт все още не е написана.

В изготвения доклад Грузия е посочена за инициатор на военните действия – чрез предприемането на масирана артилерийска атака срещу Цхинвали в нощта на 7 срещу 8 август 2008 г. В нарушение на международното право, Грузия провокира Русия да отвърне на удара под предлог, че предотвратява грузински геноцид в Южна Осетия и защитава руски граждани в региона. Докладът постановява, че грузинското правителство носи вина за войната, в която загиват около 850 души, а над 100 хиляди са прогонени от домовете си.

Поведението на Русия също е оценено като неправолинейно и нееднозначно; първоначално тя е била в правото си да защити миротворческите си сили, атакувани от грузинците, и е използвала сила при самоотбрана (действие съгласно международните правни норми). Европейските дипломати обаче са силно критични към последвалата руска военна офанзива дълбоко в грузинската територия и причинените разрушения, и взетите хиляди невинни жертви. Тази акция е категоризирана като “непропорционална” на грузинската атака и несъизмерима със защитата на руските миротворци. По този начин Русия погизва принципите заложи в Хартата на за правата на човека на ООН; от този момент ролите се обръщат и големият противник става агресор, а по-малкият заема отбранителна позиция.

Европейският доклад критикува остро причините и мотивите, изтъкнати от Русия за влизане във войната. Той отхвърля аргумента за “хуманитарната интервенция” в защита на южноосетинците, като припомня, че Русия многократно е протестирала против подобна интервенция в други конфликтни зони - най-вече при намесата на НАТО в бивша Югославия. Не се приема и аргументът за защита на руски граждани, живеещи в Южна Осетия - тъй като руската офанзива достига далеч отвъд границите и обхваща почти цялата грузинска територия.

Докладът отхвърля независимостта на Абхазия и Южна Осетия, обявена след войната в Грузия. Според него този акт противоречи на международното право, което позволява подобни едностранни действия само в случай на геноцид, какъвто грузинската армия не е извършвала. Позицията на европейските дипломати е, че признаване на независимостта на тези територии от трети страни е нарушение на целостта и суверенитета на Грузия. До момента само Русия, Венецуела и Никарагуа са признали Южна Осетия и Абхазия за независими държави. Международната общност остава единна в позицията си и продължава да отхвърля едностранно декларираната независимост и призовава Русия да зачете ангажимента си съгласно споразумението за прекратяване на огъня - да изтегли войските си до позициите, заемани преди избухването на войната през август 2008 г. и да престане да блокира достъпа на мисията от наблюдатели на ЕС до Южна Осетия и Абхазия.

Заклучението на независимата международна мисия на ЕС е, че „в този конфликт няма победители, а краят му е все още неизвестен”¹³. Политическата ситуация и обстановката в Южен Кавказ като цяло остава усложнена и напрегната и “всеки инцидент може да разпали сериозен конфликт с мащабни размери и последици”¹⁴.

Докладът отчита, че международната общност също е губеща. В резултат на конфликта, заплахата и употребата на

¹³ Из Доклада „Талявини” на независимата международна проучвателна мисия относно конфликта в Грузия през август 2008 г.

¹⁴ Из Доклада „Талявини” на независимата международна проучвателна мисия относно конфликта в Грузия през август 2008 г.

сила отново се завърнаха в европейската политика, бяха погасени принципите на международното право, пострада политическата култура на сътрудничество, която се развива в Европа от 70-те години на ХХ-ти век.

Докладът на европейските дипломати е преди всичко информативен и все още няма индикации, посочващи как и дали ЕС ще промени подхода и политика си спрямо Русия и Грузия след него. Повечето европейски държави обаче досега бяха убедени, че главен виновник за конфликта е Москва, но Докладът недвусмислено хвърля голяма част от отговорността и върху Тбилиси. Това едва ли ще постави Русия в по-добра светлина на международната сцена, въпреки че днес тя е поела курс на сближаване със САЩ, и същевременно не е преставала да бъде твърде важна и значима за политиката на ЕС като цяло. С никоя друга „съседна“ страна ЕС не споделя толкова широко поле на взаимодействие в процеса на управление на глобалната сигурност. Със сигурност обаче, заключенията на европейската мисия ще задълбочат допълнително изолацията на грузинския лидер Михаил Саакашвили. Довчерашен любимец на Брюксел и Вашингтон, днес той не може да разчита на подкрепа за членство на страната си в НАТО, нито за сближаване с ЕС. Предвид тлеещия конфликт и „мъртвата хватка“ с Абхазия и Южна Осетия, обаче, мнението на изследователите е, че Западът не може да си позволи дълго да игнорира Грузия - която днес, както и през август 2008 г., се оказва главния губещ в една твърде смъртоносна игра.

С оглед направените в Доклада заключения ЕС изразява сериозна загриженост относно използването на етническо прощиване като прелюдия към признаването от страна на Русия на държавността на Южна Осетия и Абхазия. Наред с това ЕС подчертава, че е важно: да се защитават сигурността и правата на етническите грузинци, които все още живеят в отцепнените райони; да се насърчава зачитането на правото на изселените лица да се завърнат в условия на безопасност и достойнство; да се промени характерът на де факто съществуващите граници, възприемани като един вид Желязна завеса, както и да се предоставят възможности на ЕС и други международни организации да оказват техническа и хуманитарна помощ на хората в двата региона.

Ако трябва да бъде отчетена ролята и позицията на Русия

и ЕС в този конфликт може да бъде направен изводът, че ЕС показва слабост по отношение на липсата на политики и адекватни действия за превенция на конфликти. В този смисъл регионът на Южен Кавказ може да се окаже „новите Балкани”. Кремъл използва съвсем различен подход за действия и разрешаване на спорни въпроси и конфликти в рамките на международната политика и това е подходът основан на силата и военния потенциал и оперативните възможности. Действията на Русия в Грузия не трябва да се разглеждат като изненада; те се вписват в един дългосрочен модел на заплашително поведение спрямо европейските правителства (в ЕС и извън ЕС) и пример за това са спирането на руския газ към България, Украйна, Унгария, Гърция, Македония, Сърбия, Хърватия, Босна и Херцеговина, Турция и редица други страни, както и обвиненията, че руското правителство е замесено в мощните кибератаки, на които в последно време е подложена Естония. С други думи, основната поука от войната в Грузия е, ЕС трябва да се научи да води курс на една по–твърда, последователна и ефективна политика спрямо Русия. ЕС не бива да подценява своите възможности тъй като в сравнение с Русия, той разполага с 15 пъти по–голям финансов ресурс, 3 ½ пъти по – голямо население и отделя 7 пъти повече средства за отбрана.

Подчертавайки, че вътрешният ред и сигурността на всички засегнати страни е основен и необходим компонент на всяко мирно споразумение, отчитайки, че дългосрочният и устойчив мир може да бъде гарантиран само чрез справедливост и уважение към достойнството, правата, свободите и сигурността на човека, наслагваните през годините негативи в азербайджанско-арменските отношения трудно ще могат да бъдат преодолені.

Нагорно-Карабахският конфликт, другата основна конфликтна зона в региона, често е представян като проява на противоречие между двата принципа на международното право - принципа на териториалния интегритет и принципа на правото на народите на самоопределение. Трайно разрешаване на този тлеещ повече от двадесет години конфликт се корени в установяването на базови принципи, одобрени от трите страни формиращи Минската група на ОССЕ по регулиране на проблема с Нагорни Карабах – Русия, САЩ и Франция. Необходими са уси-

лия в посока връщане на Азербайджан на част от окупираните от арменските сили за сигурност територии, даване на ясен автономен статут на областта, гарантиране правото на завръщане на изгонените жители на областта, както и даване мандат на международна мироопазваща мисия, ръководена от ООН. Така очертаните основни принципи могат да бъдат постигнати при компромис между интересите и исканията на Армения, Азербайджан и Нагорни Карабах, като паралелно бъде отчетена и взета под внимание ролята и интересите на пряко засегнатите международни играчи, в това число и Русия.

От своя страна ЕС осъжда идеята за военно разрешаване на конфликта и призовава двете страни да избягват военна реторика и да демонстрират повече амбиция при мирните преговори, като се откажат от тенденцията да предпочитат запазване на положението, създадено чрез военни завоевания в разрез с резолюциите на Съвета за сигурност на ООН. Международната общност е призовавана да прояви смелост и политическа воля за преодоляване на нерешените въпроси, които са пречка пред сключването на споразумение.

ЕС настоява арменските и азербайджанските органи и лидерите на съответните общности (арменци и азери) да демонстрират своята ангажираност за установяването на мирни междуетнически отношения чрез практическа подготовка за завръщането на изселеното население. Счита, че въпросите, свързани с положението на вътрешно разселените лица следва да се решават в съответствие с международните норми, като се има предвид, неотдавнашната препоръка 1877(2009) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) – „Забравеното население на Европа – защита на правата на човека на дълготрайно изселените лица“. Само посредством следването на всички тези призови може да бъде постигнато многостранно и балансирано споразумение, което би могло да допринесе за трайния мир в този етнически и културно пъстър регион, в който е крайно време различията да отстъпят място на общите и непреходни ценности на мира и добросъседските отношения.

Предизвикателствата пред ЕС в Южен Кавказ и неговата ангажираност в този регион са такива, че стана невъзможно провеждането единствено на импровизирана политика. По-активната политическа роля на ЕС в региона; стартирането на Из-

точното партньорство и влизането в сила на Договора от Лисабон предоставят добра възможност за изготвянето на стратегия на ЕС, която да спомогне за превръщането на Южен Кавказ в регион на устойчив мир, стабилност и просперитет, както и да използва максимално своя потенциал, за да допринесе за намирането на мирно решение на конфликтите в региона чрез съчетаването на своята „мека сила“ с твърд подход.

Съгласно влизането в сила на Лисабонския договор, Върховният представител на ЕС за външната политика и политиката на сигурност е необходимо да проследява отблизо събитията в региона и активно да участва в процеса на разрешаване на конфликтите, като бъде отчитана и работата на специалния представител на ЕС за Южен Кавказ. Европейският съвет би могъл да обмисли възможната употреба на средства на ОВППС, за да даде тласък на участието си в процесите на изграждане на мир, стабилност и управление на конфликтите.

От своя страна Европейската комисия предприема мерки за осъществяване на сериозна финансова и техническа подкрепа и за изграждане и насърчаване на доверие сред населението, както и мерки с цел възстановяването и реконструкцията в региона под формата на проекти за генериране на приходи и проекти за социално-икономическа интеграция на вътрешно разселени лица, за възстановяване на жилищни сгради и за диалог и медиация.

Управлението и разрешаването на конфликти, както и гарантирането на вътрешен ред и сигурност, изисква признаване на правата и легитимните интереси на всички заинтересовани страни и общности, нагласа за открито и обективно преразглеждане на представата за минали събития, сериозна воля да се преодолеят омразата и страха, готовност за отказване от максималистки амбиции, заинтересованост към новаторски подходи, както и готовност за същински отстъпки. Важно е конфликтите в региона да се предотвратяват на основата на зачитане на правата на националните малцинства, религиозна толерантност и на усилията за социално и икономическо сближаване.

Друг важен аспект на сигурността и за изграждането на мир и стабилност в страните, включени в Източното партньорство, е управлението на природните ресурси по начин, га-

рантиращ опазване на околната среда, гарантиращ екологична сигурност и правото на хората да живеят в чиста и безопасна обществена и природна среда. В тази връзка, Източното партньорство инициира под егидата на Европейската комисия екологичен проект, чиято цел е да засили и гарантира добро управление на природните ресурси и да създаде и разработи регионална „Споделена, екологична информационна система”, която да обезпечи събирането, съхранението и контрола на важна екологична информация от шестте страни в борбата срещу предизвикателствата породени от изменението на климата. Проектът се финансира от ЕС и е в размер на 13 млн. евро. По линия на тази инициатива комисарят по разширяването Щефан Фюле заявява, че екологичните проблеми не познават граници и е в интерес на ЕС и на страните от Източното партньорство да работят заедно и да обединят усилията си, за да постигнат т.нар. „зелен растеж”. Предизвикателствата пред околната среда като климатичните изменения, замърсяванията, природните бедствия – наводнения, земетресения и др., намаляването на биоразнообразието и големият процент въглеродни емисии във въздуха имат пряк ефект върху живота и сигурността на гражданите не само на европейско, но и на глобално равнище. В Проекта ще бъдат включени експерти и заинтересовани от темата лица, които ще извършват екологична оценка на разнообрази проектни инициативи. Оценката ще бъде в синхрон и съгласно нормите на европейското законодателство и стандарти за защита на околната среда, което ще спомогне за доближаването на шестте страни до европейските стандарти в тази област.

Гарантирането на вътрешния ред, мира, стабилността и демократичните промени в шестте страни от ИП трябва да се основава на толерантност, солидарност и сигурност за всички. Един прагматичен подход, целящ своевременно предотвратяване, смекчаване и разрешаване на конфликти не бива да пренебрегва европейските ценности и максимата, че „демократията е най – добрата форма на управление, гарантираща сигурност”. Подобна стратегия не бива да се основа единствено на националните интереси на всяка от шестте страни, а трябва да се базира на взаимната полза и приоритетите от общо значение.

Инструментите гарантиращи, стабилност, вътрешен ред и сигурност трябва да са всеобхватни, включващи както струк-

турите на държавните институции, така и неправителствените организации и гражданското общество. Необходимо в тази насока е и задълбочаване на сътрудничеството не само между самите страни, между тях и ЕС, но и с други страни от региона като Русия и Турция, както и с международни организации като ОССЕ и ООН.

Задача на Източното партньорство е да осигури методологична помощ и съдействие за разрешаването на заложените като дългосрочни във времето етнически и териториални конфликти между съседните и граничещи помежду си страни; приносът на ИП в тази насока трябва да се основава на развитието на демократичните принципи и управление и защитата на човешките права и на правата на малцинствата. Страните от ИП следва да придобият и да придадат европейски смисъл на регионалното сътрудничество и в частност по отношение на неразрешените конфликти. Всички държави, граждански общества и неправителствени организации трябва да бъдат част от процеса на изграждане на доверие, гарантиране на вътрешен ред и сигурност, тъй като всички те по своята същност и географско разположение са част от „европейския квартал“.

В заключение можем да кажем, че чрез ИП ЕС полага усилия и се стреми да допринесе за глобалната и регионална сигурност и стабилност посредством механизмите на институционализиран политически диалог, отворено икономическо сътрудничество и управление на кризи, по начин, който не допуска противоречията и конкуренцията да преминават в конфликти. Само подобен подход би могло да гарантира по мирен път демократичния ред и стабилността в шестте страни от ИП.

Състоянието на човешките права в страните от Източното партньорство

Йордан Петров

Човешките права са една от основни ценности на Европейския съюз. Те са включени в Договора за неговото създаване и допълнително развити с приемането на Харта за основните човешки права. Страните, желаещи да се присъединят към ЕС, трябва да спазват човешките права. Същото важи за държавите, сключили търговски и други споразумения с него. Ето защо, участниците в Източното партньорство се ангажират да зачитат човешките права като фундаментална ценност.

Настоящата разработка има за цел да направи преглед на състоянието на човешките права в страните от Източното партньорство. Проблемът ще бъде проследен във всяка една страна самостоятелно, за да бъде установено общото ниво в региона. За източници ще бъдат използвани разнообразни документи на автори със значим международен авторитет по темата.

Украйна е определяна от влиятелни организации като свободна страна по отношение на човешките права¹⁵. В тази страна се открива едно от най-жизнените граждански общества в региона. Гражданите проявяват все по-голямо отношение към значими проблеми като корупция, дискриминация и насилие. Публичната власт не ограничава дейностите на неправителствените организации. Профсъюзите работят добре, но стачките не са чести, въпреки широкото недоволство срещу икономическата състояние на страната¹⁶.

Европейската комисия дава положителна оценка за състоянието на човешките права в Украйна. Тя твърди, че Киев спазва всички свои ангажименти по международни споразумения за зачитане на човешките права¹⁷. Страната изразява съпричастност към препоръките на ЕС и ратифицира редица

¹⁵ Freedom house, Country report: Ukraine, 2009;

¹⁶ пак там;

¹⁷ Commission of the European communities, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 515/2, Progress Report Ukraine 2008, стр. 4;

значими договори. Сред тях са конвенциите за правата на хората с увреждания; споразуменията против изтезанията и дискриминацията и др.

Състоянието на човешките права е оценявано в позитивна посока и от Хелзинския комитет. За съжаление добрата законова база е засенчвана от случаи на полицейско насилие и нарушаване на правата на уязвими групи¹⁸. Дискриминацията е проблем в редица сектори: труд, социална подкрепа, здравна помощ, сигурност и др. Под ударите ѝ са националните малцинства, най-вече циганите и татарската общност, не по-малко са засегнати групи хора с наличие на СПИН/ХИВ и хомосексуални лица¹⁹.

В Украйна има сериозни гаранции за равенството между половете. През декември 2008 г. е проведена среща, посветена на този проблем с участието на представители на Парламента, Правителството и Програмата на ООН в подкрепа на равенството между половете. Делът на жените в работната сила е голям – 49%, но те страдат от разлика в заплащането на половете. Друг проблем, който не търпи отлагане, е високата честота на случаите на домашно насилие, които трябва да бъдат приоритет за правоохранителната и правораздавателната система на страната²⁰.

В процес на развитие са различни младежки политики. На лице е Национална програма за развитие на младежкото правосъдие в Министерството на правосъдието. Друг положителен момент е повишаването на защитата на деца лишени от родителски грижи. В тази посока са приети мерки, които дават по-големи гаранции за бъдещето на сираците при осиновяване²¹.

Беларус, за разлика от Украйна, е обвиняван в сериозни нарушения на човешките права²². В страната политическата

¹⁸ Human Rights Watch(HRW), Report on Ukraine, 2006;

¹⁹ Commission of the European communities, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 515/2, Progress Report Ukraine 2008, стр. 5;

²⁰ Пак там, стр. 5;

²¹ Пак там, стр. 5;

²² ЕС всяка година изготвя доклади за напредъка на всяка страна от Източното партньорство с изключение на Беларус. Брюксел изчаква от Минск определени стъпки преди да стартира мярките за страната. Независимо от това, тъй като без тази държава обхвата на партньорството не може да бъде пълен, в настоящия доклад се прави преглед на зачитането на човешките права при режима “Лукашенко”;

опозиция е редовна жертва на брутален натиск. Парламентарните избори през 2008 г. са ярък пример за изборни манипулации и нарушения, довели до опорочаване на гласуването. В резултат се задълбочава дипломатическата изолация на страната в комбинация с повишаване на натиска на Русия за увеличаване цената на енергоносителите и овладяване на важни държавни предприятия чрез приватизация. Европейският съюз прави добронамерени опити за подобряване на отношенията, но липсата на демократични реформи в Беларус осуетява напредъка²³.

Режимът на президента Лукашенко систематично потъпква свободата на печата. Клеветата е едновременно престъпление от общ и частен характер. Държавните медии са говорител на авторитарния режим, а цензурата над частните медии е рутинна дейност. Друг голям проблем е обезпокоителното ограничаване на религиозната свобода. Въведена е цензура на религиозната литература, ограничават се посещения в страната на духовници на най-разпространените вероизповедания, строго са ограничени проявите на новопоявилите се в страната църкви. В комбинация с тези мерки Правителството провежда политика на държавна подкрепа за Белоруската православна църква, дискриминира протестантските духовници и се отнася с безразличие към проявите на антисемитизъм²⁴.

Минск систематично потъпква и академичната свобода; свободата на събранията; правото на придвижване и свободен избор на местоживеене; етническите поляци, евреите и циганите често са обект на дискриминация. Видни лидери на полското малцинство са били обект на наказателно преследване заради изразяване на несъгласие с официалния курс²⁵. Политиката на Лукашенко към евреите е обект на положителни оценки от неонацистки организации²⁶. Така например правителството одобрява разрушаването на синагога, за да построи нов жилищен

²³ Freedom house, Country report: Belarus, 2009;

²⁴ USA Department of state, 2009 Human right report: Belarus;

²⁵ Freedom house, Country report: Belarus, 2009;

²⁶ Вж. <http://www.vanguardnewsnetwork.com>;

кварта; разрешено е премахването на еврейско гробище, за да се издигне нов паркинг и др.

Лъч светлина в общата картина е положението на жените в обществото, тъй като не са специален обект на дискриминация, но положението им също е лошо²⁷. Тежките констатации за състоянието на човешките права в Беларус са основание да се правят паралели между режима “Лукашенко” и съветския от близкото минало.

Правата на човека в Република Молдова според Freedom house често се нарушават²⁸. Правителството в страната не предоставя достатъчни гаранции за спазването на основните свободи, включително правата на националните малцинства. Бави се разработването и прилагането на правна рамка, която да гарантира превенцията срещу трафика на хора, премахването на случаите на малтретиране и мъчения, решаване на проблемите на жертвите на трафика на хора и др. Все пак, стъпка в правилната посока е приетия Национален план за развитие по правата на човека за периода 2009-2012 г²⁹. Европейския съд за правата на човека в редица случаи постановява срещу Молдова заради нарушения на Европейската конвенция за правата на човека. Кишинев е сред водещите страни по брой на исковете в съда на глава от населението – над 3 заявления на 10 000 души³⁰. Независимо от тези констатации се забелязва общо подобрене на положението в този сектор за последните десет години.

Р Молдова спазва всички свои задължение пред ООН за отчитане на напредъка по конвенциите, по които е страна. Страната е ратифицирала множество международни споразумения, гарантиращи човешките права. За съжаление Кишинев изостава в политиката на защита на малцинствата. Държавата не обезпечавя в достатъчна степен малцинствените езици, като най-големи проблеми се забелязват при интегрирането на циганското население³¹.

²⁷ Freedom house, Country report: Belarus, 2009;

²⁸ Freedom house, Country report: Belarus, 2009;

²⁹ Commission of the European communities, Brussels, SEC(2009) 514/2, Progress Report Republic of Moldova, p.4;

³⁰ Пак там, USA Department of state, 2009 Human right report: Moldova;

³¹ Пак там;

Свободата на словото и медиите в Молдова е ограничена. Ето защо, посланиците на държавите членки на ЕС в страната изразяват тревогите си в две съвместни декларации през 2008г. Независимо от това Про Тв, най-популярната независима телевизия, едва не е лишена от лиценза си за излъчване на програмата. Единствено натиска на международната общност възпрепятства спирането на канала. Липсва развитие и по отношение на институционалното укрепване на Координационния съвет по радио и телевизия, както и създаване на гаранции за редакционна независимост и автономия на Телерадио Молдова. В страната се отчита и изоставане от международните стандарти за достъп до информация. Неправителствените организации се оплакват от лошото прилагане на Закона за достъп до информация³².

В Молдова, равенството между половете е гарантирано и насърчавано от закона. Жените, обаче, продължават да бъдат жертва на дискриминация в резултат на дълбоко вкоренени стереотипи. Домашното насилие е широко разпространено и недостатъчно признато като проблем. От друга страна, Молдова постига напредък в политиката за защита на правата на децата, включително в здравеопазването, младежкото правосъдие и достъпа до предучилищно образование. Усилията в тази посока, отново се подкопават от слабото и незадоволително изпълнение на институциите. Съответните служби, структури и финанси за поддържане на положителните тенденции все още не са на мястото си³³.

Правата на човека в Армения, в сравнение с другите страни от постсъветското пространство, са по-защитени, но се констатират и значителни проблеми. Ето защо, Freedom house определя страната като частично свободна³⁴. След края на управлението на Левон Тер-Петросян равнището на свободата в страната се подобрява. Отчита се укрепване на правата на човека и основните свободи, създаване на гаранции за свобода на словото чрез засилване на независимия регулаторен режим

³² Commission of the European communities, Brussels, SEC(2009) 514/2, Progress Report Republic of Moldova, p.5;

³³ Пак там, стр. 6;

³⁴ Freedom house, Country report: Armenia, 2009;

за обществени и частни телевизионни оператори, гарантиране свободата на събрания, реформа в системата за изтърпяване на наказания, гаранции за спазване на трудовите права, защита на правата на малцинствата. В страната продължават усилията за осигуряване на равнопоставеност между мъжете и жените в обществения и икономически живот.³⁵

Все още в Армения не е приет Национален план за действие по отношение защитата на основните права. От 2008 г. организациите, които защитават правата на човека, увеличават обхвата на своята активност. Те се насочват към случаите на изтезания, защитават социалните права, критикуват античовешките текстове във военното законодателство и повдигат гласове за зачитането на малцинствата. По тези въпроси неправителствените организации работят в съответствие с препоръките на Съвета на Европа.

Ереван е страна по редица конвенции на ООН за защита правата на човека. За съжаление, страната често закъснява да докладва за напредъка по договореностите. В държавата се констатирали случаи на изтезания и малтретиране, включително сред наборните войници, в затворите и полицейските арести, а съдебната власт все още не е постановила ефективни присъди за такива престъпления. Армения продължава да влага усилия в прилагането на Факултативния протокол към Конвенцията срещу изтезанията. В тази връзка Ереван е бенефициент на безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз за укрепване на правозащитните организации и институции.³⁶

Свободата на изразяване в кавказката република продължава да буди тревога. Тя е особено силна по отношение на продължаващата липса на независимост на регулаторните органи, недостатъчния плурализъм в медиите и др. Прилагането на Закона за свобода на информацията продължава да е незадоволително.³⁷ Законодателството в областта на митингите, събранията и други обществени прояви също има нужда

³⁵ Commission of the European communities, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 511/2, Progress Report Armenia, p. 4;

³⁶ Пак там, стр. 4;

³⁷ Пак там, стр.4;

от допълнителни промени. През 2008 г. само няколко молби за провеждане на демонстрации на опозиционни сили са одобрени от властите.

Неправителствените организации все по-често участват в изготвянето на законодателството на страната като обсъждат инициативите на публичната власт. Те имат отношение към процедурите за подбор на персонал в държавната администрация и разработването на стратегии за борба с корупцията. Държавата е създала формална процедура, за да гарантира непрекъснато участие на всички заинтересовани страни по значими обществени теми. Друга област, в която Армения бележи напредък е политиката за осигуряване на равенство на половете³⁸. Трудовото законодателство в страната също се развива в положителна посока³⁹.

Грузия е друга страна от Източното партньорство в Кавказкия регион. Парламентът ѝ е ратифицирал основните конвенции на ООН по правата на човека, както и основните документи на Международната организация на труда. Не са подписани три протокола по Конвенцията против изтезанията и правата на детето. Грузия е член на Съвета на Европа от 1999 г. и е приела повечето основни договори на организацията с изключение на Европейската социална харта⁴⁰.

Държавата развива законодателството, с което се гарантира спазването на принципа на свобода на словото и медиите, още от получаването на своята независимост. Законът за свободата на словото (приет през юни 2004 г.) цели преобразуването на държавната телевизия в обществена. Въпреки това, съществуват въпроси, които предполагат интересни предположения за връзката на политическия елит на страната със собствеността на медиите.

Грузия е единствената бивша съветска република без закон за вероизповеданията. Положението на Грузинската православна църква е гарантирано с конкордат от 2002 г. Документът предвижда различни права, включително правото на предоставяне на религиозно образование в училищата. Православната църква притежава и възможност да взема решения за статута

³⁸ Пак там, стр. 5;

³⁹ Пак там, стр. 5;

⁴⁰ Commission of the European communities, Brussels, SEC(2005) 288/3, Country Report, Georgia, p.9;

на другите религиозни общности. По този начин инославните вероизповедания са поставени в подчинено положение⁴¹.

Свободата на сдружаване е ефективно защитена от Грузинския граждански кодекс. Законодателството в страната предвижда сравнително благоприятен климат за развитие на гражданското общество. Според сведения в Грузия работят над 4600 неправителствени организации. Трудовото законодателство също е на висота. Грузия е ратифицирала всички конвенции на Международната организация по труда. Конституцията на страната и референтното законодателство гарантират на гражданите възможности за създаване и членство в синдикатите.

Основните проблеми в отстояването на човешките права в Грузия са свързани с изтезанията и нечовешкото третиране на задържаните лица. Дискриминацията срещу жени също буди опасения, а конституционните гаранции за равенството между половете не са гарантирани от механизъм за прилагане. Забелязва се изолация на етническите малцинства в страната, а депортираните лица от времето на сталинските репресии срещат трудности при завръщането си. В годините на непрестанни конфликти и икономическа криза нараства делът на децата, които са лишени от родителски грижи. Голям брой малолетни и непълнолетни се отглеждат в социални институции. Значителен проблем за страната е влошаването на образователната структура, която не успява да даде равен достъп до образование⁴².

Състоянието на човешките права в Азербайджан се влошава през последните години. Броят на лицата, попаднали под ударите на репресивния апарат заради политически възгледи нараства. Въпреки, че страната е член на Съвета по правата на човека и Съвета на Европа условията не се подобряват⁴³. Според Human Rights Watch, човешките права в страната са доста под нормалното ниво⁴⁴. Freedom House също намира, че страната е в групата на несвободните⁴⁵.

⁴¹ Пак там, стр. 9;

⁴² Пак там, стр. 10;

⁴³ Commission of the European communities, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 512/2, Progress Report Azerbaijan, p. 4;

⁴⁴ Human Rights Watch: Azerbaijan, 2009;

⁴⁵ Freedom house, Country report: Azerbaijan, 2009;

Европейските институции често издигат гласове Баку да разреши проблемите със задържаните лица по политически причини. Страната е критикувана за липсата на нормални условия в затворите. Липсата на прозрачност и справедливост при наказателното преследване е следващ огромен проблем. Защитниците на човешките права, сред които и редица журналисти, често попадат под ударите на закона заради обвинения в клевета. Все пак, през 2008 г. се отбелязва известен напредък. Проведена е амнистия и се подобрява достъпа до медицинско обслужване на затворниците⁴⁶. Въпреки това многобройните случаи на малтретиране и изтезания, особено в досъдебната фаза на наказателния процес, продължават да са практика. Те са в резултат от опитите на полицейските служители да извлекат самопризнанията на задържаните лица⁴⁷. Политиката за равенство между половете е част от редките случаи, където е отбелязан напредък. Това обаче не достатъчно. Лесно се открива, че правителството няма воля да предложи цялостно антидискриминационно законодателство, гарантиращо човешките права.

Прилагането на стандартите за защита на човешките права е неразделна част от Източното партньорство. ЕС показва важността на системите за зачитане на тези права с прилагането на методи за постоянен мониторинг и подкрепа за въвеждане на ефективни модели за социална медиация, които да регулират отношенията между хората. Моментното състояние на човешките права в шестте страни от Източното партньорство трудно може да бъде представено в една рамка. Нещо повече, то е белязано от остри дефицити в някои от държавите. Въпреки че има добри примери като Украйна, където защитата на правата на човека се превръща в гаранция за стабилност, могат да се посочат и страни като Азербайджан и Беларус, където положението е тревожно. В условията на световна икономическа криза перспективите за напредък в региона са негативни. ЕС е поставен през сериозно предизвикателство в „месианското“ си намерение да разпространи идеята за човешките права като ценност в потенциалните страни-кандидатки.

⁴⁶ Commission of the European communities, Brussels, 23/04/2009, SEC(2009) 512/2, Progress Report Azerbaijan, p. 4;

⁴⁷ Пак там, стр. 5;

Състояние на свободното слово и бъдещи реформи в медийната политика в Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна в рамките на програма „Източно партньорство”

Виктория Иванова

За „идеален модел” на държавно управление, различен от този на Платон, днес се възприема демокрацията – тази, която носи справедливост, свобода, толерантност, права. Времето на Желязната завеса разделя света на две – демократичния Запад и тоталитарния „червен” Изток. След 1989 г. краят на това биполярно разделение формално идва. Изтокът и Западът поемат по общ път.

Когато през 1991 г. държавите от бившия СССР обявяват независимост⁴⁸, светът започна да крои планове за дълбоки реформи в Източния регион⁴⁹ с цел изкореняване на социалистическия строй. Почти две десетилетия по-късно, идеите на Запада се реализират под формата на програма Източно партньорство (май 2009 г). Това е проект, който цели установяване на енергийни, икономически и политически отношения на сътрудничество. Страните-партньори по проекта имат амбициозната задача да открият своето място на политическата карта на света. Затова е необходимо провеждането на множество реформи, които да доведат до по-демократично държавно устройство и да отворят вратите на шестте републики към Европа.

Демокрацията, доброто управление и стабилността са основата, върху която се гради политическият и икономическият живот в една държава. Не случайно, това е първата тематична платформа от програмата Източно партньорство. Реално това сътрудничество може да се оцени двояко – като опит за опозиция на Русия или като начин за непряко сътрудничество с нея. Ето защо, при анализа на партньорството година по-късно трябва да се обърне внимание на трима основни играчи - ЕС, Източния регион и Русия. Всички ре-

⁴⁸ Някои държави обявяват независимост по-късно – Р Молдова (1994г),

⁴⁹ Азербайджан (1993г), Узбекистан (2000г), Грузия (1993-2008/2009г);
Страните от Южен Кавказ заедно с Украйна, Молдова и Беларус

форми, които предстои да бъдат реализирани в Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Р Молдова и Украйна засягат интересите на двамата големи - ЕС и Руската федерация. Във всеки аспект се търси гледната точка и на двете страни, поради спорната зона на влияние, в която се намират шестте „млади” републики. В този контекст, като част от демократичния процес в региона, свободата на словото и респективно на медиите е многоаспектна тема с важно значение. Разглеждането ѝ, съвременната обективна оценка на състояние ѝ, както и извеждането на перспективите за бъдещото ѝ развитие, са предмет на анализ.

Медиите са посредникът между хората и институциите в една държава. Журналистиката като професия се занимава със събиране, обработка и предаване на полезна за гражданите информация, целяща ориентиране на общественото мнение в една или друга посока. Свободното слово е средството на тази комуникация, за да може тя да бъде пълноценна, изчерпателна и полезна за хората. В смисъла на Източното партньорство, въпросът за това има или не свобода на словото в държавите от Каспийско-Кавказкия регион заема централна позиция.

Официалният юридически документ, гарантиращ свободното слово в една демократична държава, е конституцията. Тя задава нормите и правилата за неговото прилагане на практика. Върховният закон изисква да бъде спазван, а нарушаването му поражда нуждата от обективно наказание, съобразно законодателството.

Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Р Молдова и Украйна като републики от президентски, парламентарен или смесен тип имат свои конституции. Във всяка една от тях има член, легитимиращ правото на свободно слово. Всеки човек е в правото си да получава неограничен достъп до информация от всякакъв вид, както и да разпространява такава по един или друг начин. Средствата за масова информация са свободни, цензура не е наложена в нито една от шестте страни. Свободата на словото е легитимирана и според чл.19 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права. Същата заляга и в чл.10 от ЕКПЧ⁵⁰ и чл.11 от Хартата на основните права на ЕС.

⁵⁰ Европейска конвенция за правата на човека, 1950г., Рим

„Основите на демократичното общество и едно от базовите условия за неговия прогрес и реализация на всеки отделен човек”⁵¹ е свободното слово. ЕС, изцяло подкрепящ подобно твърдение, предвижда да въведе редица реформи в страните-партньори от стартиралия през 2009 г. проект за сътрудничество. Осигуряването на независима медия, гарантиране на защита за свободата на информацията, осигуряване на прозрачна връзка между властта и медиите в съответствие с изискванията на Съвета на Европа, финансова помощ съобразно критерии, валидни за всички медии, осигуряване на ефективна защита на журналистите са сред основните пунктове във финалните доклади по сътрудничеството между ЕС и всяка от шестте държави. В резултат на свикания в Брюксел на 16-17 ноември 2009 г. Форум на гражданското общество като водеща роля на ИП е посочена защитата на медийните независимост и плурализъм⁵².

Към днешна дата свободата на словото в региона продължава да бъде под неформално „запрещение”. Организации като „Репортери без граници” и СМИ⁵³ ежедневно алармират света за нередностите, извършвани срещу журналисти в Източна Европа и Южен Кавказ.

В Азербайджан има тежки наказания за експерти в областта на електронните медии, редактори на списания и вестници, които в своите издания критикуват властта. Приети са изменения на закони (закон за свободата на пресата, за оперативната журналистическа дейност, за средствата за масова информация и др.), които забраняват фото- и видеозаснемането, аудиозаписите без изричното съгласие на заснеманото лице, било то и на обществено място. Малко са депутатите в азербайджанския парламент, които се обявяват против промените, с аргумент че са в посока на „задушаване на свободното слово”

Сериозен проблем е самоцензурата при повечето частни и някои държавни телевизии и печатни издания, собственост на политици и предприемачи, тясно свързани с правителството в Армения. Като следствие на това се наблюдава остър спад на

⁵¹ Lingens v.Austria, ЕСПЧ

⁵² Eastern Partnership Civil Society Forum, Recommendations, Media, point 1, 2009, Brussels

⁵³ „Средства массовой информации”, руска медийна интернет организация

критиките в новинарските емисии и политически предавания. В Армения проблем за журналистите е и полицията. Правоохранителния орган в държавата подхожда към медиите неуважително, с жестокост, изразяваща се в нанасяне на телесни повреди. Нападението срещу журналисти придобива тенденция и заплашва да се превърне в нещо нормално за арменското общество. По отношение на свободното отразяване на изборите, медиите отново срещат пречка в лицето на самата власт и на полицията. Не са малко делата, заведени в Европейския съд по правата на човека заради закононарушения или посегателства срещу репортери, които по конституция имат правото да показват действителността такава, каквато е. Експерти излизат със становища относно по-голямата цензура, която се налага с измененията в Закона за медиите “Телевизионните компании не се нуждаят от допълнителна цензура, доколкото днес благодарение на добре разработени методи те вече се намират под контрол на властта”⁵⁴.

В същото време положението в Беларус не е по-различно. На 1 февруари 2010 г. президентът Александър Лукашенко подписа указ за контрол върху интернет мрежата № 60 -Мерки за подобряване на националния сегмент интернет. Основната насока на този указ е ограничаване на достъпа до широк спектър информационни ресурси. От една страна, измененията, които се предвиждат, дават широко поле за изява на политическите лица в посока, в която те желаят, а от друга, се постига затъмнение на независимите източници на информация. Предвидено е указът да влезе в сила на 1 юли 2010 г.

Грузия не е по-толерантна към медиите. Често заради публикации, в които властта е критикувана, журналисти са принудени да търсят убежище в чужди държави, заради страха да не бъдат наказани в собствената си страна. Местната власт оказва натиск върху издателите, като ги принуждава да крият информация или дори да спират издаването на вестници и списания.

Стига се до крайности в изказванията на политици и представители на Висшия съдебен съвет в Р Молдова по от-

⁵⁴ Марк Григорян, арменски журналист, живеещ във Великобритания

ношение на средствата за масова информация. Тяхната роля в гражданското общество е дефинирана като „дяволска и деструктивна”⁵⁵. Определение, което влиза в пряк разрез с международните стандарти за свобода на медиите. Не са редки и заплахите срещу журналисти от страна на МВР и Главната прокуратура, заради информацията, която изнасят в медийното пространство.

В резултат на проведените през февруари 2010 г. президентски избори в Украйна матаките срещу репортери и журналисти силно се увеличиха. Нередностите в хода на изборния ден не бяха излъчени, заради забрана, наложена от властта. Така заведеното дело за манипулиране на изборния вот приключи в полза на правителството.

Тип събитие	Брой случаи за периода 29 март – 04 април 2010 г.
Задържани и арестувани журналисти	• 1 - Беларус
Преследвани от съдебната власт	• 1 - Армения • 1 - Беларус • 2 - Украйна
Друга форма на натиск срещу журналистите	• 1 - Армения • 3 - Беларус • 1 - Молдова • 1 - Украйна
Ограничен достъп до информация	• 1 - Беларус • 1 - Украйна

Таблица 1: Статистика за нарушенията срещу журналисти в шест държави от Източния регион

Статистиката за броя случаи с нередности срещу журналисти (Таблица 1) е обективно отражение на ширещата се незаконността. Търсейки корените за това би трябвало да се

⁵⁵ Йон Муруян, представител на съдебната власт в Молдова

разгледа руската гледна точка по въпроса. Съперничеството между ЕС и РФ се изразява и по отношение на независимостта на медиите и тяхната независимост. В Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Р Молдова и Украйна няма свободен медиен пазар. Руските медии играят основна роля във формирането на обществените нагласи. На пръсти се броят гражданите в източните републики, които гледат или четат европейски медии. Това явление може да бъде охарактеризирано като „меката сила“ на Русия⁵⁶. Още повече като част от СССР „младите демокрации“ не могат лесно да преустановят стремежа си да приличат на „империята“. По тази логика, цензурата в Русия, наложена от властта се прилага и в Кавказките страни.

В България крайно явление от подобен тип вече не съществува. Не е за пренебрегване фактът, че България никога не е била под толкова засилен контрол на РФ, а още повече част от нейната зона на влияние. Вероятно заради това реформите, осъществени в нашата страна преди присъединяването ни към ЕС, са много по-успешни. България като новоприсъединила се към европейското семейството не е спирала по пътя не демократичните промените. С пропуските, които прави и изводите от допуснатите грешки, тя би могла да подпомогне държавите от региона да открият своето място в демократичния свят.

Целите на ЕС за постигане на стабилност и просперитет по границите си са насочени в по-малка или по-голяма степен към установяване на демократични принципи и норми. Страните-партньори имат нужда от подкрепа по пътя на реформиране на техните политически системи и икономики. Ползотворният двустранен диалог между ЕС и Азербайджан, ЕС и Армения, ЕС и Грузия, ЕС и Р Молдова, ЕС и Беларус, ЕС и Украйна се основава на медиите. Те поставят основата на демократичния процес вътре в шестте държави, но и строят мост към Европа.

Гласът на журналистите е сподавен, а това скъсва връзката между медиите и властта, от една страна, и медиите и гражданите, от друга. Посегателствата срещу кореспонденти на различни печатни или електронни издания се определят като посегателство срещу свободното слово. Безогледно се потъпкват човешките пра-

⁵⁶ The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood, Popescu N., Wilson A., ESFR/14, June 2009

ва. Цензурата върху това, което се пише и се излъчва ограничава недоволството на хората в шестте републики заради нарушенията на властимащите. Много трудно и дори невъзможно е издаването на разрешителни за право на чужди медии да разпространяват информация на територията на страните–партньори. Изградената медийна мрежа вътре в страните представя субективната гледна точка за случващото се по света и в региона. Публикациите на опозиционните издания бързо са унищожавани, а техните отговорници се наказват със затвор заради убежденията си. Наложена е неформална забрана за критики срещу властта. Руските медии имат монопол върху печата и предаванията.

В тази ситуация ЕС е инструментът за решаване на проблема. Не е обнадеждаващо състоянието на свободното слово и медиите в източните съседни на Европа. Докладите на Европейската комисията не посочват особени успехи по въпроса за свободните медии. В Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Р Молдова и Украйна усилията на ЕС за подобряване на работните условия за журналисти (сигурност при работа) не са увенчани с успех.

Предизвикателствата пред източните-партньори в посока демократизация са явни. С оглед на това ЕС в контекста на ИП има за цел да допринесе за изграждане на регионална мрежа от фондовете за свободни медии и на нова медийна школа за обучение на интернет специалисти. Предвижда се стимулиране на разширяващите се социални мрежи, подпомагане на електронните сайтове, които превеждат материали от западните медии. ЕС планува специализирана подготовка на журналисти на езици, които се говорят в региона, които по-късно да запознаят жителите на тези държави с Европа – с политиката, която води, с перспективите, които предлага на своите партньори по Програмата за добросъседство⁵⁷.

Освен това, съществуват и други начини за защита на свободното слово. На първо място, необходима е реформата в управлението. Изготвянето на месечни доклади за състоянието на медиите е стъпка към установяване на ползотворен диалог

⁵⁷ Европейската политика за добросъседство (ЕПД), която предлага на шестте непосредствени съседки на ЕС известна икономическа и демократична интеграция срещу извършването на демократични реформи.

между ЕС и страните-партньори. Нужно е в управлението участие да вземат политици с по-голяма търпимост към критики. От значение е и организирането на политически и обществен дебат под арбитража на ЕС.

На следващо място, трябва да се отдава особена значимост на обществения интерес в шестте страни от ИП. Необходимо да бъде предоставена възможност за достъп до всякакъв вид информация от локални и международни източници. Това ще спомогне за засилване на обмена между хората.

На трето място, необходима е значителна реформа в съдебната система, свързана с прекратяване на корупционните схеми, които често са причина за информационно затъмнение по важни обществени въпроси.

Трябва да се въведат забрани за посегателство на полицейските органи върху журналисти и репортери. За целта изпращането на еврокомитети, които да следят за изпълнение на това условие, е първа стъпка към установяване на вътрешен ред в държавите от ИП. Наложителни са и промени в методите на обучение на кадровите полицаи.

Не на последно място е необходимостта от съгласуване на обща позиция на ЕС и Русия по този въпрос. Тъй като в случая става въпрос за посегателство върху човешки права нито една от двете страни не трябва да се ръководи от лични интереси, а от хуманност и загриженост за пълноценното своите граждани. Подготвянето на съвместни програми за развитие на медиите в Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Р Молдова и Украйна ще даде възможност за по-ползотворно сътрудничество между ЕС и РФ и следователно ще гарантира свободата на словото в региона.

Една година не е достатъчно време за осъществяването на значителни реформи. Със старта на Източно партньорство Европа реши да следва не трансформационния, а прагматичния подход в отношенията със съседите си. Но скоро тези нейни намерения отстъпиха място на явния стремеж към промени с цел осигуряване на стабилност по нейните граници. ЕС цени високо партньорството с Източния регион. То е възприемано като нов вид диалог - едновременно с шест страни от ОНД и с Русия. Демократизацията на тези държави е движещата сила за засилване на този диалог. Осигуряването на стабилни държавни

институции, на честна съдебна власт, на граждански права е невъзможно без медиите, но е валидно и обратното. Свободното слово изисква спазването на международните принципи и на конституционните норми на всяка страна. Източното партньорство, година по-късно, задава рамките, в които независимата медийна политика в Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна трябва да се развива при наличието на неограничавано право на свободно изразяване. От тук нататък предстои дългият път към осъществяване на заложените реформи за постигане по-голяма демократичност на региона.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Конституция на Азербайджан, на Армения, на Беларус, на Грузия, на Молдова, на Украйна;
- Доклади на Европейската комисия за състоянието и бъдещите перспективи на страните от Източното партньорство
- Европейска конвенция за правата на човека, 1950 г., Рим
- Eastern Partnership Civil Society Forum, Recommendations, 2009, Brussels
- Popescu N., Wilson A., The limits of enlargement-lite : European and Russian power in the troubled neighbourhood, ESFR/14, June 2009
- „Ежемесячный бюллетень событий средств массовой информации стран СНГ”, выпуск №2, февраль 2010г.
- „Ежемесячный бюллетень событий средств массовой информации стран СНГ”, выпуск №13 (426), 29 марта-4 апреля 2010г.
- www.ec.europa.eu

**Тематична платформа „Икономическа интеграция
и сближаване с политиките на ЕС”**

Икономически измерения на Източно партньорство

*Боян Балев, Алина Гъркова, Ивайло Ибришимов,
Ивайло Цонев, Михаил Ангелов, Петя Петрова*

Историята на европейската интеграция е история на преодоляване на множество политически противоречия на базата на задълбочаването на взаимноизгодното икономическо сътрудничество. Създаването на един общ пазар води до преодоляване на множество икономически проблеми и респективно на техните политически проекции. Едновременно с това общият пазар и общите икономически интереси създават предпоставки за обща политика и придават второстепенна роля на старите политически различия. Това е пътят, по който се създава и разширява Европейския съюз. От тази гледна точка икономическите измерения на Източното партньорство са онзи фундамент, върху който може да се изгради политическия успех на инициативата и да се преодолеят проблемите в развитието на отношенията между Европейския съюз и неговите партньори в Инициативата.

Един от акцентите в Декларацията от Прага от 2009 г. е нуждата от ускоряване на икономическото развитие в тези страни. Целта на настоящата разработка е да изследва възможностите, които тази нова политика предоставя за задълбочаване на икономическото сътрудничество, за интензифициране на търговията и в последна сметка за стимулиране на икономическото, а оттам и политическото развитие на тези страни.

Черно море – коридор или граница?

Шестте държави, с които Европейският съюз ще задълбочава сътрудничеството чрез инициативата Източно партньорство могат да бъдат разделени по географски критерий на две групи. В едната група влизат страните от Кавказкия регион – Азербайджан, Армения и Грузия, а в другата – Беларус, Р Молдова и Украйна. Това, което ги разделя и едновременно с това ги свързва, е Черно море. Тази географска особеност е определяща за специалното място, което Черно море може и трябва да има в рамките на Източното партньорство, както и не-

обходимостта от синхрон на провежданите политики в рамките на Източното партньорство и Черноморската синергия.

Ролята на Черно море да служи като основен транспортен коридор между страните от Източното измерение още повече ще се засили, въпреки че само Украйна и Грузия имат пряк излаз. Нещо повече, транспортните коридори, свързани с Черно море, осигуряват пряк достъп до пазарите на Централна и Западна Европа благодарение на канала Рейн – Майн – Дунав (транспортен коридор номер 7), а през Средиземно море и до Атлантическия и Индийския океан. Ето защо от особена важност е да се гарантира достъп на Беларус и Р Молдова до този транспортен коридор, предвид съществуването и на естествени водни пътища (Днепър и Днестър), които свързват тези държави с Черно море през украинска територия.

Разбира се, изследвайки възможностите, които предоставя Черно море, не можем да пренебрегнем факта, че то е и **поле на сблъсък на съществени геополитически интереси**: на страните–членки на ЕС (Източното партньорство е първи опит за синхронизиране на тези интереси) и на шестте държави, включени в политиката, както и на големите играчи по неговия бряг - Русия и Турция, а като глобална свръхсила и САЩ. Във всички случаи, при преодоляването на различията, водеща роля може да играе общият стремеж за подобряване на икономическите връзки и увеличаване на търговския оборот в региона. От тази позиция ЕС може да търси и допирните точки с държавите от региона и с другите заинтересовани страни – Русия, Турция и САЩ.

Гледната точка на *Русия* към Черно море в значителна степен се припокрива с тази на страните от Източното измерение. Морето осигурява евтин транспортен коридор за изнасяните от руснаците суровини. Още от времето на Петър I Русия гледа на Черно море като на врата към Средиземноморието и намиращите се там стратегически морски пътища, а след приемането на България и Румъния в ЕС през Черноморския басейн Русия получава директен достъп до пазарите на Съюза.

Особен момент в гледната точка на Русия към Черноморския регион е идеята, че руският износ на стратегически суровини е инструмент за постигане на политически цели, които са във водеща позиция и имат предимство пред икономическата целесъ-

образност на провежданата политика. От тази позиция изхождат и отношенията на Кремъл към шестте държави, които са включени в Източното партньорство. Като бивши съветски републики те се разглеждат като част от руската сфера на влияние и опитите на Европейския съюз и САЩ да засилят своите позиции в региона се разглеждат като “враждебни” спрямо Русия.

От своя страна САЩ разглежда Черно море като регион, в който трябва да се разшири американското влияние за сметка на Русия и чрез активното присъствие на страната в някои от черноморските държави да се акумулира политически и военен ресурс, чрез който САЩ да оказва влияние и върху съседния Каспийски регион. Тревога буди зараждащата се тенденция в американската и руската политика, която предпоставя известно сътрудничество между двете свръхсили с цел ограничаване икономическия и политически потенциал на Европейския съюз и влиянието на ЕС на европейската и световна политическа сцена. Проекциите на една такава политика в Черноморския регион могат до голяма степен да блокират Източното партньорство.

В тази среда е много важно Европейският съюз да получи подкрепа за Източното партньорство от страна на друг водещ фактор в региона – *Република Турция*. Черно море представя почти цялата северна граница на Турция и една от много врати към Европа, с които турците разполагат. Икономическото развитие на Черноморския регион за Турция е важно по няколко причини. На първо място, колкото по-добре развита икономически са страните от региона, толкова по-голям ще бъде трафикът на стоки през турските проливи – Босфора и Дарданелите - към останалата част на света. Втората причина е възможността за ускоряване на икономическото развитие на тази значителна част от турската територия, която е близо до Черноморското крайбрежие. На трето място, задълбочаването на икономическото сътрудничество на страните от региона и ЕС, неизбежно ще приближи и Турция до пълноправното членство в Съюза.

От тази гледна точка Турция има интерес да съдейства на ЕС за реализиране на Източното партньорство, но само ако Съюзът отчете нейното значение. Турция има доста сериозен и дългогодишен опит в развитие на икономическото сътрудничество с Европейския съюз, а турската икономика е безспорно

най-динамично развиващата се в региона и е в състояние да катализира процесите на икономическо сътрудничество и да съдейства за напредъка на шестте държави, включени в Източното партньорство. Освен това трябва да се отчете и влиянието, с което Турция като регионална сила разполага в региона, особено върху страните от Кавказкия регион, които са нейни съседи. За тях Турция е един от основните търговски партньори и респективно ключов фактор за икономическото им развитие, който може да осигури достъп до пазари и инвестиции. Благодарение на Черно море сериозен потенциал за развитие има и в икономическото сътрудничество между Турция и Украйна, а Днепър и Днестър правят по-близки до Турция дори Беларус и Р Молдова. Благоприятна предпоставка са и развиващите се икономически отношения между Турция и Румъния, за които отново Черно море се явява основен транспортен коридор заедно със сухопътната връзка през България.

Разбира се, подкрепата на Турция за Източното партньорство, дори и в контекста на сътрудничеството в Черноморския регион и евентуално бъдещо членство на Турция в Европейския съюз, сама по себе си няма да бъде в състояние да елиминира всички проблеми и конфликти в региона, както и противоречията на „Великите сили”. Те са се проектирали по един или друг начин и са пречили на развитието на отношенията в рамките на съществуващите до този момент международни организации като Организацията за черноморско икономическо сътрудничество. Преодоляването на противоречията и дори на тлеещите конфликти в региона, и особено в Кавказ и Приднестровието, може да стане само върху здрава икономическа основа. В рамките на Източното партньорство Черно море е този транспортен коридор, който създава прекрасни възможности на шестте държави, включени в Инициативата, да развият икономическите връзки помежду си, с Европейския съюз и с целия останал свят.

Финансово обезпечаване на Източното партньорство

Веднага след подписването на Декларацията от Прага, Европейската комисия предприе действия за финансовото обезпечаване на Източното партньорство, без което предложениата концепция за създаването на зона за свободна търговия

не би могла да се реализира. Финансовият пакет възлиза на около 600 млн. евро за периода 2007 - 2013 г., като се предвижда същият да бъде подплатен с допълнителен финансов ресурс от около 180 млн. евро по линия на Европейската политика за добросъседство. Основната част от средствата ще бъдат отделени за изпълнение на следните три основни цели, които би следвало да бъдат в основата на концепцията за икономическа интеграция и конвергенция с политиките на ЕС:

- *Обща програма за институционалното изграждане* – 175 млн. евро, която трябва да доведе до сключване на Споразумения за асоциране и либерализиране на режима за издаване на визи. Едно от условията за оказването на подкрепа за институционалното развитие ще бъде реализацията на „ту-нинг проекти“.

- *Пилотни проекти*, за които са предвидени 75 млн. евро и имат за цел да финансират програми за регионално развитие, които да допринесат за преодоляване на икономическите и социални различия между отделните страни–участници в Източно партньорство.

- *Стимулиране на многостранното сътрудничество*. Тази част от програмата ще бъде подпомогната с най-много средства – около 350 млн. евро, като основно внимание ще бъде отделено на приоритетните за ЕС политики като икономическа интеграция, демократизация, добро управление и стабилност, енергийната сигурност, управление на човешки ресурси и контакти между хората.

Що се касае до **подхода за разходване на средствата**, при един по-внимателен преглед на залегналите в политиката на добросъседство на ЕС основни принципи за финансиране, се очертават няколко възможности, които следва да се приложат и спрямо подпомагането на страните от Източното партньорство. Единият от тях е съфинансирането, което може да бъде успоредно или съвместно.

Характерно за успоредното съфинансиране е, че средствата постъпват от два донора или от бюджета на ЕС, като процедурите за одобрение са съобразени със залегналите в националните законодателства изисквания. Предимствата на подобен вид финансиране, е че то набляга повече на сътрудничеството на европейско ниво и на практика всяка страна–до-

нор знае много добре с какви средства трябва да се включи в подпомагането. Този подход обаче крие в себе си и някои рискове, които могат да възникнат в процеса на координация между страните–донори. Различията могат да се проявят най-вече заради специфичните процедури по възлагане на обществени поръчки и търгове в отделните страни.

Съвместното съфинансиране предоставя възможности заинтересованите страни да набират заедно средства, като едната от тях се избира за водеща, а другата я подпомага. Едновременно с това се дава възможност на Европейската комисия да набира по своя инициатива средства и от други донори, като например отделни страни-членки или международни финансови институции, които проявяват интерес към подобни проекти. Така получените средства следва да се изразходват съобразно предписанията на политиката за добросъседство и процедурите за одобрение, залегнали в бюджета на ЕС. Комисията може също така и да одобрява отпускането на финансови средства на други донори, които биха могли да бъдат изразходвани съобразно изготвените от тях общи правила за финансиране.

Изброените форми на сътрудничество крият обаче в себе си както ползи, така и известни рискове, които в по-голямата си част са свързани с консолидирането на Общата външна политика на ЕС. Съществува реална опасност някои по-активни във външнополитически план и икономически развити страни-членки на ЕС да установят **по-задълбочени икономически връзки на чисто двустранна основа** със страните от Източното измерение. В повечето случаи подобна политика не е съгласувана с останалите страни, особено онези, граничещи с държавите от Източното измерение, и това поражда съмнения за прокарване и реализация на чисто национални интереси. Същевременно двустранно сътрудничество спомага за установяването на потесни контакти, които биха могли да бъдат използвани като най-добри практики в реализацията на бъдещи проекти и от други страни-членки. Следователно, развиването на двустранна основа на по-задълбочени икономически връзки в определени приоритетни сфери, може да спомогне за разширяването на влиянието на ЕС в региона при наличие на една добра координация и ясна финансова политика на европейско ниво.

В процеса на финансиране на приоритетните оси за **Бъл-**

гария от изключително важно значение може да се окажат програмите за трансгранично сътрудничество и интегрирано управление на границите. Принадлежейки чисто географски към Каспийско–Черноморския ареал, който през последните години се оформи като основен транзитен коридор от Европа за Азия, България като страна-член на ЕС би била облагодетелствана от възможността да участва по-активно в политиките по подпомагане на процесите на диверсификация и обезпечаване транспортните маршрути, по които се предвижда в следващите няколко години да преминава по-голямата част от стокообмена между Европа, Кавказ, Централна Азия и Далечния Изток.

Хармонизиране на законодателствата

Успешното реализиране на Източно партньорство изисква една нова степен на **сближаване на законодателствата** на държавите от ЕС и източноевропейските страни. В този процес, привидно Европейският съюз е в изгодната позиция да поставя условия, но от интерес на самите партньори е да създадат стабилен регион, където действат добри закони, които се спазват, защото това ще направи тези държави атрактивни за чужди инвеститори и ще намали уязвимостта им от външни сътресения.

Тъй като и за двете страни партньорство от този тип е изгодно, най-доброто, което може да се направи, е незабавно да започнат да се прилагат реформи в приоритетните области на сътрудничество, сред които особено важно място заема икономическото сътрудничество. ЕС има интерес да разширява пазарите си, а шестте страни имат интерес да си партнират с него.

Когато става дума за пазар, търговия и икономическа интеграция, различията в установените **стандарты за качество** водят до сериозни проблеми, особено когато износителите се сблъскат с изисквания, различаващи се от тези на собствения им пазар. За да се избегнат такива ситуации трябва да се стигне до уеднаквяване на тези изисквания. Най-лесният вариант за постигане на това е транспониране на директивите на ЕС, касаещи сближаването на техническите стандарти, в страните, участващи в Източно партньорство.

Имайки предвид, че голяма част от бюджета на ЕС се използва за финансиране на общата **селскостопанска по-**

литика, логично е да се обръща особено внимание и на този сектор и най-вече на качеството на продукцията. Това е неизменно свързано с определянето и установяването на правила, гарантиращи защита на общественото здраве и сигурност на потребителите. В тази връзка държавите в ЕС са променили законодателството си, свързано с храните, и са приели хармонизирани общи правила, отнасящи се до общия пазар. Колкото по-близо искат да са страните-участнички в Източното партньорство до този пазар, толкова по-ефективно ще трябва да променят практиките и правилата си и да ги доближават до тези на ЕС. Така например, в ЕС се говори за политики, които обхващат и контролират целия спектър от действия „от фермата, през фабриката, до виллицата” - т.е. установени са практики, които да следят за това храната на европейските граждани да бъде безопасна и качествена. Това означава, че всяка друга продукция, идваща от страна, която не е членка на Съюза, трябва да гарантира същото качество и сигурност. В противен случай не би трябвало да бъдат допуснати до европейския пазар. Затова държавите от Източното партньорство трябва да изградят системи за контрол на качеството, с които да оправдаят влизането им на европейския пазар. Това вероятно ще наложи и сериозни промени на производствените мощности, в посока гарантиране на качеството на продукцията.

Промени в производството вероятно ще бъдат необходими и във връзка с **екологичните изисквания** на страните от ЕС. В последните години Съюзът се налага като един от лидерите по въпросите за опазване на околната среда. Може да се очаква, че в бъдеще темата ще е все по-актуална, а Европа все по-ангажирана с нея. Затова, логично ще последват и изисквания за отчитане на екологичните последствия в производството не само за страните-членки, но и за техните партньори. Така например, в недалечно бъдеще, ЕС би могъл да затвори границите си за продукти в неприродосъобразни опаковки. Шестте страни би следвало да започнат да се приобщават към екологичното законодателство на ЕС, за да не се окаже, че впоследствие трябва да наваксват твърде много.

Изключително важен е и въпросът за **уредане на граничните въпроси**, защото една от причините за създаването на Източно партньорство е осигуряването на стабилност в ре-

гиона. Нестабилни външни граници означават и несигурност за самия Съюз, но не в смисъл на военна заплаха, а по-скоро на евентуални икономически рискове. Тъй като икономиките на част от съседите на ЕС са слаби, населението е младо, но бедно, а повечето политически системи нестабилни. Това поставя Съюзът пред проблеми с имиграцията, международната престъпност и тероризма. Това налага съвместни усилия за контрол на границите и особено върху регулирането на имиграционните потоци, пресичането на нелегалния трафик и търговията с наркотици. Нужна е ефективност на програмите за обмен на информация, за правно и митническо взаимодействие и обучение на персонала. От ключово значение е и сътрудничеството между полиция и митници, като би следвало правно да се регламентира полето на общите им действия.

Изграждане на капацитет в страните от Източното измерение

Сред аспектите на икономическата интеграция и сближаването със секторните политики на ЕС, които заслужават особено внимание, се нарежда безспорно въпросът с изграждането на капацитет в шестте държави от ИП. Той може да бъде разглеждан в няколко аспекта - капацитет за хармонизиране на законодателството на страните-партньори с *acquis communautaire* на ЕС, за прилагане на това законодателство, за прилагане на принципите и ценностите на Съюза, за програмиране, планиране и бюджетиране и т.н. Изграждането на такъв капацитет трябва да се разглежда като една от сериозните и задължителни предпоставки за постигането на реален ефект в прехода към устойчиво развитие, пазарна икономика и сближаване със страните-членки на Европейския съюз. Наличието на капацитет е гаранция не само за изпълнение на целите и задачите на Източното партньорство, но и на условията на бъдещите споразумения за асоцииране между ЕС и страните от Източното партньорство по ефективен и устойчив начин.

Декларацията от Прага поставя акцент върху развитието на всеобхватни програми за институционално изграждане с всяка една страна-партньор с цел подобряване на нейния административен капацитет. За съжаление обаче, всички документи и инициативи в рамките на Източното партньорство разглеждат

само хипотезата за изграждане на капацитет в държавните администрации, като не обръщат сериозно или никакво внимание на изграждането на капацитет у бизнеса за по-добро управление, разбиране и прилагане на политиките, принципите и ценностите на ЕС и осигуряване на устойчиво развитие на страните.

Изграждането на капацитет, като част от начините за постигане на икономическа интеграция и сближаване с ЕС, трябва да се разглежда именно в тези две направления – капацитет у държавата, администрацията и **капацитет у частните икономически субекти**. Те са основните актьори в икономическия живот на всяка една страна и полагайки съвместни усилия за повишаване на капацитета си ще могат по-ефективно да вървят по пътя на все по-голямо сближаване с ЕС. Особено необходим на частния сектор в тези държави би бил капацитетът за подготовка и управление на проекти, тъй като все по-голяма част от инициативите и финансирането им се осъществява на проектен принцип, а според някои съвременни теории на управлението, всяка дейност или инициатива може да бъде разглеждано и управлявано като проект. Изграждането на такъв капацитет у бизнеса ще осигури не само наличието на планиране, програмиране и бюджетиране при икономическите субекти, но и че тези процеси ще протичат по един конвергентен с този, прилаган в страните-членки и в самия ЕС, начин.

В рамките на Партньорството се предвижда да бъдат разработени **Всеобхватни програми за институционално изграждане** за всяка от шестте страни-участнички в Източното партньорство, като те ще бъдат насочени основно към подпомагане на институциите на страните-партньори в процеса на прилагане на поетите задължения и хармонизиране на законодателството. Предвижда се през първата четвърт на 2011 г. програмите за институционално изграждане вече да бъдат напълно разработени, разгърнати и действащи. По този начин, сравнително бързо след старта на Източното партньорство ще бъдат налице инструменти за повишаване на административния капацитет на шестте държави.

Макар идеята за създаване на капацитет у страните-партньори като цел на ИП да отстъпва пред тази за създаване на зони за свободна търговия, справяне с кризи и пр., прави положително впечатление, че за програмния период до 2013

г. повече от една четвърт от средствата ще отидат основно за дейности като туининг проекти, техническа помощ, обучения.

Така се създават предпоставки в оставащото време до края на бюджетния период, при добра мобилизация на ресурсите и наличие на воля у заинтересованите страни, да бъде извлечен максимумът по отношение по-нататъшното сближаване между страните от Източното измерение и ЕС и да бъдат преодолени някои от сериозните предизвикателства пред ефективното сътрудничество – „говоренето на различни езици“ и правене на нещата по диаметрално противоположни начини в сравнение с практиката на страните-членки и на самия ЕС.

Същевременно, трябва да се отбележи, че Източното партньорство поставя акцент почти изключително върху дейности за изграждане на капацитет като туининг проекти, техническа помощ и обучения. Твърде малко застъпени са другите възможни дейности за това – обмяна на опит, проучване и въвеждане на добри практики, стажове и специализирани посещения по конкретен проблем, стипендии за специализирано професионално обучение, посещения на експерти от страните-членки за обмяна на опит и др.

Не прави изключение и инструментът Technical Assistance and Information Exchange Instrument (**TAIEX**), който се фокусира едва върху скромна кръг от въпроси и дейности, които да финансира. Той е насочен към краткосрочна и основана на конкретни нужди подкрепа за дейности при хармонизирането на законодателството на партньорите с това на Съюза отново чрез осъществяване на обучения, техническа помощ и най-вече чрез предоставяне на информация.

По същия начин работи и другият инструмент, който може да бъде използван за повишаване капацитета на шестте страни от Източното партньорство. Разликата тук е, че инструментът Support for Improvement in Government and Management (**SIGMA**) е съвместна инициатива на ОИСП и ЕС, започнала още през 1992 г. Също както TAIEX, SIGMA предоставя краткосрочни решения за конкретни нужди и по конкретни проблеми, инициирани от самите страни-участници. Тя подпомага изграждането на капацитет в областта на доброто управление, институционалното изграждане и разработването на правни рамки и процедури за постигане съответствие с практиките и стандартите на ЕС. Раз-

бира се, основните инструменти, с които си служи SIGMA отново са предоставяне на съвети, техническа помощ, анализи и оценки, методически указания, издаване на наръчници, обучения.

Би било полезно ако Източното партньорство на ЕС не поставя акцент само върху изграждането на административен капацитет за хармонизиране и прилагането на европейските норми в законодателството на страните-партньори. Важно е да се акцентира и върху повишаване капацитета на администрацията за подготовката, изготвянето и конвергенцията на различните стратегически документи за развитие на шестте държави, както и по отношение на процеса на планиране и бюджетиране. Това са процеси, които са строго специфични за ЕС и поради тази причина се различават от общопознатите процеси на планиране и бюджетиране в икономическата теория. Бюджетните периоди и перспективи на ЕС са различни, йерархичната структура и начина на подготовка, одобрение и съгласуване на стратегическите документи на страните с тези, валидни за ЕС като самостоятелен субект са различни и ако тези съществени разлики не бъдат разбрани и администрациите на страните-партньори не успеят да вникнат в същината на проблематиката, то не би могло да се очаква постигането на някаква сериозна степен на конвергентност на икономиките и политиките на шестте държави с тези на ЕС.

По същия начин ако не се предприемат действия за повишаване капацитета на бизнеса по отношение на стратегическото планиране, програмирането, работата на проектен принцип, това ще забави значително икономиките на тези държави в постигането на устойчиво развитие, икономическа интеграция и сближаване с ЕС. Няма да бъдат пречупени развиващите се неблагоприятни тенденции в развитието на търговията между тях.

Икономически ефекти от интензифициране на търговията

Инициативата Източно партньорство има за цел да засили интеграцията на страните-партньори с европейската икономика и политика чрез засилване на двустранното и многостранното партньорство и включването им в един общ пазар. За повишаване на конкурентноспособността и оживление на икономиките на държавите от особено значение е развитието на търговията между тях.

След разпадането на бившата социалистическа общност,

в прехода от планова към пазарна икономика, страните от Източна Европа и Южен Кавказ възприеха стратегически курс към преодоляване на своята изолираност спрямо световната икономика. Този курс намери израз както в либерализацията на външноикономическите връзки на държавите в преход, така и в реалното териториално пренасочване на тези връзки.

При анализа на данните за търговията между страните прави впечатление ниският дял на търговията между страните от партньорството, въпреки географската близост, в която се намират – едва 5,9% от общия стокообмен.

В тези страни съществува обща технологична изостаналост, което от своя страна е предпоставка износет на стоки да се състои най-вече от стоки с ниско ниво на преработеност и добавена стойност. Вносът в тези страни е съставен предимно от технологично чувствителна, преработена продукция. Неспособността на страните-партньори да предлагат такава стока ги кара да губят конкурентни предимства на междупартньорския пазар.

Все пак съществува възможността чрез отпадане на търговските и митнически ограничения (и практическо създаване на **комплексни и широкообхватни зони за свободна търговия**) и чрез привличането на чуждестрани инвестиции, да се постигне подобрене на конкурентните позиции на националната икономика, а оттам и да се достигне до нарастване на стокообмена между страните от Източното партньорство.

Бъдеща тенденция в развитието на търговските връзки е създаването и укрепването на търговските отношения, което може да доведе до засилено пазарно интегриране на Източните партньори в търговията на Европейския съюз.

България би могла да заеме добро място в икономическото и търговско сътрудничество със страните от източното партньорство чрез засилване на търговските връзки с оглед на географската и културна близост. Нашата страна е една от бившите социалистически страни, които са пренасочили търговията си на запад. Преди 1989 г. търговията на България със страните от СИВ (без СССР) възлиза на 20-25% от общия ни стокообмен. Това значи, че в недалечното минало тези пазари са били добре познати за българските износители. Днес българската продукция все още има предимство, защото се асоциира с качество и надежност.

Участието на страните в Източно партньорство е продължение на процеса на глобализация, започнат след разпадането на социалистическия блок. Икономиката на тези държави вече е създавала дълбоки външнотърговски връзки с Европейския съюз.

Въпреки прогнозата за нарастване на междупартньорския стокообмен, с оглед на вече споменатата изостаналост и близостта на двете големи икономически сили – Европейския съюз и Русия, би било нереалистично да очакваме това нарастване да е сериозно, ако не се провежда целенасочена политика, която да стимулира развитието на икономическите връзки.

Една такава политика, подплатена със солидна финансова подкрепа от ЕС, ще доведе едновременно до увеличаване на ролята на Съюза в региона, задълбочаване на икономическото сътрудничество от взаимен интерес и политическа стабилизация като резултат от икономическото оживление в шестте страни.

Ролята на Черно море за Източното партньорство

Боян Балев

Историята на европейската интеграция е история на преодоляване на множество политически противоречия на базата на задълбочаването на взаимноизгодното икономическо сътрудничество. Създаването на един общ пазар води до преодоляване на множество икономически проблеми и респективно на техните политически проекции. Едновременно с това общият пазар и общите икономически интереси създават предпоставки за обща политика и придават второстепенна роля на старите политически различия. Това е пътят, по който се създава и разширява Европейския съюз, а с него и зоната на политическа стабилност, демокрация, спазване на човешките права и икономическо благоденствие. От тази гледна точка икономическите измерения на Източното партньорство са онзи фундамент, върху който може да се изгради политическия успех на инициативата и да се преодолеят всички проблеми в развитието на отношенията между шестте държави и Европейския съюз.

Шестте държави, с които Европейският съюз ще задълбочава сътрудничеството чрез инициативата Източно партньорство, могат да бъдат разделени по географски критерий на две групи. В едната група влизат страните от Кавказкия регион – Азербайджан, Армения и Грузия, а в другата Беларус, Молдова и Украйна. Това, което ги разделя и едновременно с това ги свързва, е Черно море. Тази географска особеност е определяща за специалното място, което Черно море може и трябва да има в рамките на Източното партньорство, както и необходимостта от синхрон на провежданите политики в рамките на Източното партньорство и Черноморската синергия. Това може да се постигне като се отчете особената роля в региона на Република Турция. Ако се пристъпи към създаване на обща зона за свободна търговия между шестте държави и Турция, ролята на Черно море като основен транспортен коридор между тях още повече ще се засили, въпреки че пряк излаз на морето от шестте страни имат само Украйна и Грузия.

Един от основните проблеми пред задълбочаване на

сътрудничеството в региона като цяло е двустранният характер на споразуменията между държавите. В рамките на черноморския регион страните от Източното партньорство заедно с Турция би трябвало да преминават към създаване на структура, подобна на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) и ЦЕФТА. Една такава подобна зона за свободна търговия, създадена около черноморския басейн, ще обедини държавите от Източното партньорство и Турция благодарение на наличието на общи интереси. На първо място, това е общото им желание за интеграция в Европейския съюз - основен пазар за износ. В тази връзка всяка редуция на митнически или нетарифни ограничения би имала положителен ефект върху техните икономики. Интеграция между самите държави от Черноморския регион е възможна поради наличието на значителни сходства в тяхното икономическото развитие през последните 10 – 15 години, свързано с преодоляване на плановата икономика. Създаването на една подобна организация със страните от ИП и подкрепена от Европейския съюз ще им даде перспектива за бъдещо по-тясно интегриране с ЕС, по подобие на страните-членки на ЕАСТ и ЦЕФТА, а защо не и членство в бъдещ период.

Черно море има стратегическо значение за страните от Източно партньорство по отношение на транспортните връзки между самите тях. Транспортните коридори, които преминават през този регион, водят през Средиземно море до Атлантическия и Индийския океан и по Дунав, благодарение на канала Рейн – Майн – Дунав (транспортен коридор номер 7) до пазарите на Централна и Западна Европа. Черно море дава възможност на страните от Кавказкия регион да изградят транспортен коридор, през който ресурсите от Каспийския басейн да могат да достигат до Черно море, а оттам и до споменатите по-горе дестинации. Аналогична е нуждата от интеграция между Беларус, Р Молдова и Украйна, за да могат първите две страни да получат достъп до този транспортен коридор с огромно икономическо значение. Още повече трябва да се има предвид съществуването на естествени водни пътища (Днепър и Днестър), които свързват Беларус и Р Молдова с Черно море през украинска територия.

Морският и водният транспорт се ползват главно за превоз на тежки и обемни товари, които не са бързооборотни. Мор-

ският транспорт е на първо място по обем на превозените товари в световен мащаб. Той е с ниска себестойност при превоз на масови товари на големи разстояния. Това го прави особено подходящ от логистична гледна точка за целите на тежката промишленост. Използва се главно за пренос на всякакъв вид горива – най-вече въглища и петрол, както и за всякакви продукти на добивната промишленост и тежкото машиностроене. Това прави Черно море особено важен транспортен коридор за страните от Източно партньорство, тъй като способства за реализиране на по-евтин транспорт.

Черно море със своето огромно стратегическо значение е и обект на множество често преплитачи се, но и взаимоиключващи се интереси на редица „суперсили”, сред които Русия, Турция и САЩ.

Преплитането на интереси в тази точка на света се задълбочава още повече, тъй като самите държави-членки на Европейският съюз имат свои различни специфични интереси и общият интерес на ЕС към региона се размива. Инициативата Източно партньорство на практика е опит за синхронизиране на тези интереси. Във всички случаи водещ може да бъде общият интерес за подобряване на икономическите връзки и увеличаване на търговския оборот в региона. От тази позиция може да се търсят и допирните точки с другите заинтересовани страни – Русия, Турция и САЩ.

Гледната точка на Русия към Черно море в значителна степен се припокрива с тази на страните от Източното партньорство. Морето осигурява евтин транспортен коридор за изнасяните от руснаците суровини. След приемането на България и Румъния в Европейския съюз през Черноморския басейн Русия получава директен достъп до пазарите на Съюза. Още от времето на Петър I Русия гледа на Черно море като на врата към Средиземноморието и намиращите се там стратегически морски пътища. Особен момент в гледната точка на Русия е, че руският износ на стратегически суровини е инструмент за постигане на политически цели, които имат предимство пред икономическата целесъобразност на провежданата политика. От тази позиция изхождат и отношенията на Кремъл с шестте държави от Източното партньорство. Като бивши съветски републики те се разглеждат като част от руската сфера на влияние и на опитите на

Европейския съюз и САЩ да засилят своите позиции в региона се гледа като на враждебни спрямо Русия.

От своя страна, САЩ разглежда Черно море като регион, в който трябва да се разшири американското влияние за сметка на Русия и чрез активното присъствие на САЩ в някои от държавите да се акумулира политически и военен ресурс, чрез който САЩ да може да оказва влияние върху съседния Каспийски регион. Тревожен за ЕС обаче е фактът, че съществува сътрудничество между американската и руската политика с цел ограничаване на икономическия и политически потенциал на Европейския съюз и влиянието му на европейската и световна политическа сцена. Проекциите на една такава политика в Черноморския регион могат до голяма степен да блокират Източното партньорство.

В тази среда е много важно Европейският съюз да получи подкрепа за Източното партньорство от страна на друг водещ фактор в региона – Република Турция. Черно море е почти цялата северна граница на Турция и една от много врати към Европа. Икономическото развитие на Черноморския регион за Турция е важно по няколко причини. На първо място, колкото по-добре развити икономически са страните от региона, толкова по-голям ще бъде трафикът на стоки през турските проливи – Босфора и Дарданелите към останалата част на света. Втората причина Турция да е заинтересована от задълбочаване на икономическото сътрудничество в региона е възможността за ускоряване на икономическото развитие на тази значителна част от турската територия, която е близо до Черноморското крайбрежие. Задълбочаването на икономическото сътрудничество на страните от региона и Европейския съюз неизбежно ще приближи и Турция до пълноправното членство в Съюза. Развитието на икономическите отношения ще бъде основа и за формиране на общи политически интереси.

От тази гледна точка Турция има интерес да съдейства на Европейския съюз по отношение развитието на Източното партньорство при осъзнатата необходимост от ЕС за подкрепата на Турция за реализирането на Източното партньорство и участието ѝ в процеса под някаква форма. Турция има доста сериозен и дългогодишен опит в развитие на икономическото сътрудничество с Европейския съюз, а турската икономика е

безспорно най-динамично развиващата се в региона и е в състояние да катализира процесите на икономическо сътрудничество и да съдейства за напредъка на шестте държави, включени в Източното партньорство.

Важно за развитието на Източното партньорство е влиянието, с което Турция като регионална сила разполага в региона, особено върху страните от Кавказкия регион. За тях Турция е един от основните търговски партньори и респективно ключов фактор за икономическото им развитие, който може да осигури достъп до пазари и инвестиции. Турция е в състояние и да бъде сериозен стабилизиращ фактор в региона. Благодарение на Черно море тя има сериозен потенциал за развитие на икономическото сътрудничество и с Украйна, а Днепър и Днестър правят по-близки до Турция дори Беларус и Р Молдова. Благоприятна предпоставка са и развиващите се икономически отношения между Турция и Румъния.

Разбира се, подкрепата на Турция за Източното партньорство дори и в контекста на сътрудничеството в черноморския регион и евентуалното бъдещо членство на Турция в Европейския съюз няма да бъде в състояние да елиминира всички проблеми и конфликти в региона, както и противоречията между другите влиятелни играчи. Те са се проектирали по един или друг начин и са пречили на развитието на отношенията в рамките на съществуващите до този момент международни организации като Организацията за черноморското икономическо сътрудничество.

Преодоляването на противоречията и на тлеещите конфликти в региона, и особено в Кавказ и Приднестровието, може да стане само върху здрава икономическа основа, както преодоляването на проблемите в отношенията на държавите в Западна Европа се реализира благодарение на създаването на икономическите организации, които по-късно се обединяват в Европейски съюз. В рамките на Източното партньорство Черно море е този транспортен коридор, който създава прекрасни възможности пред шестте държави, включени в Инициативата, да развият икономическите връзки между самите тях, с Европейския съюз, с Турция и с целия останал свят. Това развитие обаче се нуждае от подкрепа и стимули от страна на Европейския съюз.

Геостратегическо значение на Черно море спрямо Източното партньорство и развитието на транспортните връзки

Михаил Ангелов

Желанието на ЕС да разшири сферата си на влияние и сътрудничество със страните от бившия Съветски съюз придоби конкретни измерения през 2009 г. с приемането на полско-шведската инициатива за създаване на Източно партньорство. В основата на идеята за Източното партньорство, която първоначално бе лансирана през 2008 г., се крие преди всичко желанието на ЕС да получи широк достъпът до богатите на природни ресурси територии в Кавказ и Централна Азия. Това доведе и до издигане на предложението за създаване на зона за свободна търговия, чрез която да бъдат положени основите на едно по-задълбочено и обвързващо страните икономическо сътрудничество.

Осъзнавайки, че подобно ниво на развитие на отношенията преминава през няколко основни етапа, най-важните от които са цялостна либерализация, подпомагана от стабилно изградени инфраструктурни връзки, ЕС предприе конкретни стъпки в тази насока като предпочете да се придържа към прилагането на строго диференциран подход към всяка една от страните от Източното партньорство. От съществено значение за успешното бъдеще на едно икономическо пространство се оказва обаче не само желанието за изграждане на по-трайни и стабилни връзки, но и географската близост.

Погледнато от чисто географски аспект в рамките на Източното партньорство се оформят две самостоятелни една от друга групи държави. Първата включва страните от Южен Кавказ – Армения, Азербайджан и Грузия, а другата тези от Източна Европа – Украйна, Р Молдова и Беларус. Независимо, че след разпада на Съветския съюз сътрудничеството между тези държави се формираше основно в рамките на Общността на независимите държави (ОНД) и редица други регионални организация, водените от тях национални политики не дадоха ясен отговор на въпроса как би могло да се стигне до по-сериозно

задълбочаване на регионалното сътрудничество и какъв би бил най-правилният подход, за да се преодолеят съществуващите икономическите проблеми, касаещи най-вече свободното движение на стоки, услуги и капитали.

Заклучени и обособени около акваторията на Черно море шестте страни се явяват естествени граници на регион, който предоставя изключителни възможности за развитие на търговските и икономически отношения. Именно черноморско-каспийският ареал, през който преминават не малка част от значимите за Западна Европа и Азия транспортни коридори, се очертава като ос на засилен геостратегически интерес от страна на държави, които поради една или друга причина остават изолирани и не могат да получат възможността да участват активно в разпределението на намиращите се там природни ресурси. Геостратегическото значение на територията около Черно море се увеличава и от очакванията, че в бъдеще тази зона ще се оформя все по-осезателно като един от разпределителните центрове в света, през който ще преминават не малко количества от транспортните и енергийни потоци от Южен Кавказ до Централна и Западна Европа.

Това предопределя и желанието на страни като Полша и Швеция, които по чисто географски признак не попадат в тази периферия, да проявяват все по-силно желание за активно включване в преразпределението на зоните на влияние, касаещи управлението на транспортните коридори, образувани около Черно и Каспийско море. Подобен проблем не стои например пред икономиките на Германия и Австрия, които като централноевропейски страни са обвързани по естествен начин с черноморско-каспийския регион посредством река Дунав и възможностите, които предоставя тя като вътрешноконтинентална инфраструктурна връзка. От друга страна, Германия и Австрия имат възможност да присъстват в Източна Европа и Южен Кавказ главно чрез активната си политика на създаване на предмостия, която най-видимо се усеща на Балканския полуостров и преминаващите през него няколко основни паневропейски коридора. Страните, попадащи в южната дъга на ЕС, като Италия например, също проявяват желание за активно присъствие в региона на Черно море посредством транспортен коридор 8, който макар да представлява все още една концеп-

ция с твърде неясни контури, се явява един от най-значимите в географско отношение участъци, които свързват Черно с Адриатическо море.

За да може обаче Черноморският басейн да се утвърди като основен елемент, имащ отношение към поставените от Източното партньорство цели за диверсификация на транспортните и енергийни връзки, би следвало основната част от вниманието на участниците в Инициативата да се съсредоточи към разработване на специална политика спрямо Русия и Турция, които като едни от най-големите и сериозни играчи в тази част на Европа не биха приели идеята да останат безучастни наблюдатели в развитието на тези процеси. В тази връзка ЕС би трябвало да предприеме конкретни стъпки по отношение на изградената от него идейна платформа за поощряване и стимулиране на досегашното ниво на регионалното и трансгранично сътрудничество, които явно се нуждаят от по-голяма яснота за това какъв подход да бъде предприет от ЕС при облекчаване на ограничителните режими, възпрепятстващи развитието на търговските и икономически отношения. Необходимостта от подобна мярка се обуславя и от факта, че създаването на трансгранични мрежи на регионално и местно ниво улесняват не само икономическото и инфраструктурно сътрудничество, но и подпомагат социално–културното взаимодействие чрез премахване на наложените с времето социалните бариери.

Засега обаче, като че ли най-сериозните пречки пред разгръщането на възможностите за развитието на трансграничното сътрудничество и транспортните връзки в черноморското пространство остават въпросите, свързани със „замразените конфликти” в Южен Кавказ, на които страните от този регион не могат да намерят правилната формула за разрешаването им. Именно степента на несигурност, която много често в международните отношения се създава в резултат на стремежа на някои държави да увеличат геостратегическия си потенциал, би могла да бъде използвана като инструмент от участниците в Източното партньорство, за да бъде изместен фокусът от тлеещото политическото напрежение в региона към този, който хвърля по-ясна светлина към задълбочаване на сътрудничеството, облечено в конкретна по същността си икономическа и финансова рамка. Това е и една от причините ЕС да предпри-

еме конкретни действия за финансовото обезпечаване до 2013 г. на инициативата с 600 млн. евро, като същевременно се предоставя и допълнителна възможност за отпускането на още 180 млн. евро, които се предвижда да бъдат гарантирани по линия на политиката на добросъседство.

Транспортните връзки, които винаги са били определяни като живата тъкан, без която е немислим икономическият обмен, се очаква да бъдат едни от най-определящите и при развитието на търговските отношения между ангажираните в Източното партньорство страни. От това как всяка една държава, принадлежаща към географския обхват на Черноморския басейн, ще успее да изгради потенциала си в инфраструктурно отношение, ще се обуслови и относителната тежест, която тя ще има в политически и геополитически аспект спрямо останалите държави от региона. Подобна линия на поведение се поощрява и от самия ЕС, който чрез общата си концепция за постепенна либерализация на пазара на транспортни услуги във всичките му сегменти, се стреми да отвори максимално широко вратите за онези страни от ЕС, които стоят твърде далеч от представата за географска близост до ареала на Черно море. Стъпването на чисто конкурентна среда ще позволи от друга страна на по-богатите в икономическо отношение европейски държави да прибягнат до активизиране на външнополитическия си ресурс и потенциал, за да си осигурят трайно присъствие на териториите, прилежащи към Черно море, което се явява естествено предимство към региона на Кавказ, Централна Азия и Далечния Изток.

Подобна концепция се вписва напълно и в институционализираната посредством Лисабонския договор Обща външна политика. Чрез нея и Европейската политиката на добросъседство, в рамките на която попада и Източното партньорство, ЕС ще може да отправя ясни сигнали до страните – участници за това, на каква плоскост трябва да се движи процесът на икономическа интеграция.

Нивото на сътрудничество би трябвало обаче да се наблюдава и от контекста на цялостната политика, която ЕС води към Русия и Турция, които като страни с трайно присъствие и засилено влияние в региона на Черно море, биха се почувствали пренебрегнати, ако Инициативата се изплъзне извън об-

хвата на техните геостратегически интереси. На практика би се стигнало до блокиране на цялостната инициатива за Източното партньорство, ако Русия и Турция, през териториите на които минават не малка част от транспортните и енергийни маршрути, предприемат действия, които биха поставили под въпрос полско-шведската инициатива. Ето защо би било напълно естествено, ако ЕС концентрира вниманието си върху идеята Източното партньорство да се влее по естествен начин в Черноморската синергия, която на този етап дава много по-големи възможности, както в чисто инфраструктурно отношение, така по отношение на създаването и разгръщане на потенциала на една зона за свободна търговия.

Проблемите, пред които обаче е изправен Черноморския регион с оглед на утвърждаването му като място на активно сътрудничеството между страните от Източното партньорство са свързани не само със „замразените конфликти“, но и с произтичащите от тях сериозни проблеми, като нелегалния трафик на хора и стоки и недостатъчно добре регламентирания граничен контрол. За съжаление все още страните от ЕС нямат единен подход и позиция за това дали може да се предостави специален статут на отделни страни-членки на Шенгенското пространство, посредством който те биха имали възможност да пристъпят към осъществяването на съвместен контрол по границите с трети – привилегирани страни с цел създаването на по-добра среда на доверие и координация между отделните гранични служби. Този проблем ще бъде от особена важност и след присъединяването на България и Румъния към Шенгенското пространство, когато двете страни ще се наложи да изпълняват и покриват определени критерии, залегнали в Шенгенския кодекс. Това несъмнено ще доведе съответно и до негативно отражение върху ефективността на ползващата се с особен режим икономическа зона. Ето защо би следвало ЕС да погледне по-задълбочено по отношение на практиката си за приемане на стандарти, които да включват в себе си специални по-облекчени режими и процедури за осъществяване на гранични проверки. Естествено би било съответните стандарти да бъдат съобразени в пълна степен с най-добрите практики в ЕС, като се взимат обаче под особено внимание характеристиките на отделните видове транспорт.

Финансовите инструменти, които предоставя бюджетът

на Източното партньорство за стимулиране на регионалното и трансгранично сътрудничество, биха били от изключителна полза за черноморските страни и особено за онези, които вече помежду си имат изградени надеждни инфраструктурни връзки. Развитието на транспорта в региона на Черно море се предопределя от паневропейските коридори и ТРАСЕКА, която свързва Европа, Кавказ и Азия. ТРАСЕКА, на която ЕС придава особено значение, е определян много често като „Новият път на коприната“. Характерното за този коридор е, че преминава през Южен Кавказ, като заобикаля територията на Русия и Иран. ТРАСЕКА е от стратегическо значение и за България, тъй тя би могла да се слее и с територията на така наречения „черноморски пръстен“, включващ в себе си България, Румъния, Грузия, Украйна, Русия и Турция. Независимо от факта, че в първоначалния ѝ вид ЕС инициира ТРАСЕКА (чрез програма ТАКИС - Програма за подпомагане на страните от ОНД) като алтернатива на транспортните връзки, преминаващи през територията на Русия за Азия, от икономическа гледна точка с утвърждаването на коридора ще се създадат нови устойчиви транспортни маршрути за внос на суровини и материали за сметка на износ на готова продукция и нови технологии. Надеждността и бъдещето на ТРАСЕКА все още обаче е поставена на карта, тъй като нестабилността в региона на Кавказ и Централна Азия, не гарантират добро ниво на сътрудничество между страните, попадащи в обхвата му. Ето защо създаването на зона за свободна търговия между страните от Източното партньорство, която да бъде обвързана по съответния начин с единни технически правила за превоз на товари и гранично-контролни процедури би могла да даде допълнителен импулс за стабилизиране на обстановката и подобряване на контактите между отделните държави.

Подобна политика обаче не означава, че ЕС трябва да съсредоточи усилията си върху желанието за изтласкване на Русия извън пределите на Източното партньорство, а тъкмо напротив, върху привличането ѝ като партньор или участник в част от инициативите, прокарани чрез политиката на добросъседство. Недостатъчно доброто отчитане, а понякога и пренебрегване на руските геостратегически интереси в Южен Кавказ и Източна Европа биха довели от една страна до блокиране

на подобни на ТРАСЕКА икономически проекти, а от друга до увеличаване на степента на недоверие и на практика до замразяване на стратегическото сътрудничество ЕС - Русия. Подобно отдалечаване на политиките, водени от тези два геополитически играчи в Европа, би довело и до отслабване на тежестта на Черно море като топла връзка със страните от Кавказ и Централна Азия, а от там и с Далечния Изток. Държейки Русия достатъчно близо до себе си и същевременно очертавайки ясни граници на сътрудничеството си с нея, ЕС би следвало да гради отношенията си с Москва в рамките на Източното партньорство на институционален принцип, който да се определя в зависимост от конкретните политики, в които се участва.

Така например от изключително важно значение за България и страните от Източното партньорство би представлявало засилване на транспортните връзки, заключващи се между българските пристанища Варна и Бургас, Кавказ в Русия, Иличовск в Украйна и Поти и Батуми в Грузия. Като страна-членка на ЕС България би следвало да отдели по-сериозен ресурс и за провеждането на една по-активна с източните съседи на ЕС политика, с част от които има дори общи морски граници. Възможностите, които се откриват пред Източното партньорство, биха били добра база за допълване на вече съществуващите регионални инициативи и за по-широкото отваряне на черноморския басейн към континентална Европа. Подобни предимства предоставят и преминаващите през територията на България няколко основни паневропейски коридора, които са свързани чрез вътрешната транспортна система с територията на Черно море.

Значението на Черно море като търговски басейн постоянно нараства и поради превръщането му в един от основните маршрути, през който се транспортират значително количество енергийни доставки. Всеки ден през територията на този воден басейн се превозват под различна форма по няколко милиона тона суров петрол, а повече от 20 танкера прекосяват прилежащите проливи. Това прави 40% от доставките на суров петрол за ЕС. Доказателство за това е и пускането на нова фериботната линия за комбинирани товари между България и Русия, а също така и между България, Украйна и Грузия. Това е и една от причините по-голямата част от търговията на страната, около 60%,

да се реализира през пристанищата Варна и Бургас. От друга страна, конкуренцията между отделните пристанища в Черно море все повече се засилва, пример за което са Констанца в Румъния и пристанище Варна. Това налага от само себе си и желанието на някои страни да постигнат по-добро взаимодействие между отделните видове транспорт - воден, железопътен и автомобилен. Единствено по този начин би могло да се стигне и до относително уплътняване на капацитета и предимства на транспортните коридори, пресичащи Черно море и водещи към Задкавказието и Централна Азия. Ето защо би било от полза, ако България успее да осигури алтернативен избор, без да се забравя обаче фактът, че сухоземната алтернатива на Черно море, която преминава през територията на Турция е изключително подходяща, тъй като влиза в пряка конкуренция с евроазиатския път през Русия.

Промени и хармонизация на законодателството на ЕС и страните участнички в Източното партньорство

Петя Петрова

В днешния глобален свят Европа не може да се самоизолира. Събитията не винаги могат да се контролират и поведението на останалите държави извън ЕС често е непредвидимо. Това е и един от страховете на членуващите в Съюза страни. Защото, за да продължат развитието си и да могат да правят планове за бъдещи действия, те имат нужда от стабилност в собствения си регион. Тази стабилност не зависи само от тях, но и от техните съседи. Нестабилни външни граници означава и нестабилност в ЕС. Тук не става дума за военна заплаха. Счита се, че този период вече е преодолян и Европа не се страхува да бъде нападната, особено от съседите си. Страхът идва от евентуални икономически сътресения в граничните райони, които в сегашните условия неминуемо биха се отразили и на ЕС. За целта са нужни средства, които да превърнат региона в по-предвидимо място и които да дадат в ръцете на Съюза инструмент за въздействие. Тъй като ЕС не може просто да налага възгледите и политиката си на трети страни, като успешен метод се установява по-голямата взаимнообвързаност между тях. Тя се опира предимно на задълбочаване на икономическото взаимодействие. ЕС не принуждава никоя държава да предприема каквито и да било действия или промени. Валиден е доброволният принцип. Но след като веднъж една страна е взела решение, че иска връзките ѝ с ЕС да са по-интензивни, обикновено се преминава към следващ етап, в който ЕС „предписва”, а страната изпълнява. Това важи основно за държавите, които искат да станат членки на Съюза. Те са решили, че искат да са част от това успешно европейско формирование и затова са в позиция на изпълняващи. ЕС има редица условия на входа си и те трябва да се изпълнят от кандидатите ако които искат да влязат. Процесът на преговори за членство всъщност е непрестанно посочване на грешките и слабостите на съответната държава и опити от нейна страна да ги отстрани и поправи.

По отношение на страните-участнички от Източното пар-

партньорство нещата са малко по-различни. Тук съществува желание от тяхна страна за едно евентуално членство, но от гледна точка на ЕС, поне за сега, за такова не се говори. Въпреки това, на път е да се изгради едно сътрудничество, което много напомня на предприсъединителния процес на сегашните страни-членки. Съюзът използва максимално «меката сила», с която разполага. Т.е фактът, че е привлекателен за източноевропейските страни му позволява да им влияе и въздейства по осезаем начин.

Основата, върху която предстои да бъде градено новото сътрудничество, са икономическите връзки. Такова партньорство е изгодно и за двете страни. ЕС има интерес да разширява пазарите си и да гарантира повече стабилност, а шестте страни имат интерес от по-голям достъп до тези пазари. В настоящия момент е трудно да се постигнат такива икономически връзки, каквито са посочени в документите по Инициативата. Изграждането им ще отнеме известно време, тъй като уредбата на отделните държави е твърде различна. Би следвало поне в областите, в които те ще си сътрудничат, да има доближаване на действащите правила. Имайки предвид, че на този етап ЕС е в изгодната позиция да поставя условия, логично е шестте източноевропейски страни да са тези, които ще извършват промени, за да се доближат до правилата, действащи в рамките на Съюза.

Тоест, за да се постигнат начертаните цели, свързани с инициативата Източно партньорство, е необходима хармонизация на част от законодателствата на всяка от шестте държави с това на ЕС. Тази хармонизация трябва най-вече да осигури прилагането на еднакви стандарти в произвежданите продукти и тяхното разпространение на територията на общия пазар. Планирано е шестте държави да станат част от този общ пазар. Неизбежно е в такъв случай въвеждането на такива законодателни промени. Шестте страни са заявили готовност да си сътрудничат и съответно да предприемат нужните изменения. Хармонизиране на правилата и допълнителна либерализация биха донесли полза за всички партньори. Стабилен регион, където действат добри закони, които се спазват, би повишило атрактивността на тези държави за чужди инвеститори и би намалило уязвимостта им към външни сътресения. Твърде малко

време е минало от старта на Инициативата, за да се направят изводи дали такива промени ще са успешни и удачни. Неясна е и точната формула на сътрудничество и доколко ще си взаимодестват самите държави помежду си. Обещанието на ЕС е да подпомогне „премоделирането“ на източноевропейските страни. Помощта трябва да се насочи главно към изграждане на институции от западен тип и промяна на източните икономики основно чрез сключване на споразумения за свободна търговия. Мониторингът на реализирането на „Плановете за действие“ подсказва, че най-вероятно по-успешно и бързо ще се приемат икономическите норми, а не положенията, свързани с принципите на доброто управление.

Предимство за държавите от Източното партньорство е, че процесът на интеграция е вече познат. Много от пътищата са вече очертани и макар че всеки регион и всяка държава имат своите специфики, много може да се черпи от натрупания вече опит. Наскоро присъединилите се страни могат да бъдат най-полезни в това отношение и особено последно влезлите България и Румъния. В момента от шестте страни действително се изисква много – промените, които трябва да осъществят не са малко и са съществени, а това, което им се предлага като възнаграждение ще дойде на доста по-късен етап. Но това е характерно за ЕС и държавите, които са решили, че имат нужда и изгода от засилена интеграция са ясно, че резултати в много кратки срокове не могат да се очакват. Засега няма цялостна оценка за това доколко са адаптирани постсъветските страни към *aquis communautaire* на ЕС. В някои сфери дори руското законодателство е в по-голяма степен хармонизирано с европейското, което при наличие на добра воля би могло да се използва, имайки предвид отношения на шестте страни с Русия.

Като приоритетни сфери при изграждането на засилено сътрудничеството от ЕС посочват регулиране на законодателството в областта на търговията и екологията. Те са свързани най-вече с установяване на единни технически стандарти. Вземайки под внимание факта, че всяка държава има своите специфики, подходът към страните трябва да бъде индивидуален. В ЕС се наблюдава процес на стремеж за регионална специализация. Т.е има амбиция всяка държава да произвежда и да се занимава с това, за което има ресурси и възможности. Така на-

пример Беларус е водещ селскостопански производител и след като разполага с необходимото, трябва особено да се наблегне на уеднаквяване на законодателството в тази област.

Селското стопанство като цяло заема особено важно място в дейността и политиките на ЕС. Това не е изненада, имайки предвид, че най-голяма част от общия бюджет на Евросъюза се изразходва в това направление. След като се харчат такива големи суми очевидно се държи на качеството на продукцията. Това е неизменно свързано с определянето и установяването на правила, гарантиращи защита на общественото здраве и сигурност на потребителите. В тази връзка държавите в ЕС са променили законодателството си и са приели хармонизирани общи правила отнасящи се към общия пазар. Колкото по-близо искат да са страните-участнички в Източното партньорство до този пазар, толкова по-ефективно ще трябва да променят практиките и правилата си и да ги доближават до тези на ЕС. Така например в ЕС се говори за политики, които обхващат и контролират целия спектър от действия „от фермата, през фабриката, до вилицата”. Тоест установени са практики, които да следят за това храната на европейските граждани да бъде безопасна и качествена. Това означава, че всяка друга продукция, която идва от страна извън ЕС, трябва да гарантира същото качество и сигурност. Защитата на потребителя е важна част от работата на ЕС. Това е един от начините гражданите на Съюза да усетят ползата от него, тъй като институциите много често са обвинявани, че стоят твърде далеч от хората, които всъщност „обслужват”. Затова държавите от Източното партньорство трябва да изградят системи за контрол на качеството, с които да оправдаят влизането им на пазара на ЕС. Има изискване всички фирми, чиято дейност е свързвана с храните и които оперират на територията на ЕС, да прилагат системата за “Анализ на опасностите и контрол на критичните точки”, като критични точки са тези етапи от производствения цикъл на храните, в които може да се елиминират възможните биологични, химически и физически опасности за човека. Системата се занимава с предотвратяване на възникването на опасности и не толкова с изследването на крайния продукт. Тя включва идентифициране на възможните грешки и изготвяне на план за предотвратяването им. Хранителните фабрики трябва да при-

ложат тези изисквания, което може да им коства доста средства, тъй като не е изключено да се стигне до построяване на някои части от фабриките наново, тяхното модернизиране, както и допълнително обучение на персонала. Макар и скъпа, такава система е необходима и би следвало да се въведе и в шестте държави от Източното партньорство. Нужно е нейното прилагане да се регламентира от законодателствата им.

Различията в правната регулация и административния капацитет на отделните държави се превръщат в пречки, когато износителите се сблъскат с изисквания за качество, различаващи се от тези на собствения им пазар. За да се избегнат такива ситуации трябва да се работи по уеднаквяването на тези изисквания. В интерес на бившите съветски републики е да постигнат такава хармонизация в по-кратки срокове. Колкото по-ефективно се работи в тази насока, толкова по-бързо ще имат те пълен достъп до европейските пазари и обратното.

Защитата на потребителя не бива да се подценява в този процес. След като се стигне до етапа на засилена икономическа интеграция между ЕС и шестте държави, те всички ще са пространство на потребители. Потребители ще имат достъп до еднакви стоки и на тях трябва да се гарантират еднакви права. В ЕС например има директива за така наречените “заблуждаващи реклами”. Въз основа на тази директива потребителите могат да подават оплаквания до съда, който има право да изисква от рекламодателните компании да доказват точността на твърденията си. Въведени са общи мерки по отношение безопасността на стоките, както и за защита на здравето и сигурността на гражданите. Такива мерки регулират разрешените вещества в хранителните продукти – консерванти, стабилизатори, максимално допустими стойности на пестицидите. Същото важи и за безопасността на индустриалните изделия. В същото време наличието на свободна конкуренция е също задължително и това трябва да се регламентира по правен път. Неприемливо за икономиката и потребителя е злоупотребата с доминираща позиция с цел да се избегне конкуренцията.

Промени в производството вероятно ще се наложат не само заради нуждата от гаранция на качеството, но и във връзка с екологичните изисквания на страните от ЕС. В последните години Евросъюзът се извява като лидер по темата за опазване

на околната среда. След като САЩ отказаха да подпишат Протоколът от Киото, европейските държави са още по-активни по темата и в момента са главен двигател по екологичните въпроси. По-богатите държави са основно тези, които подкрепят динамична екологична политика. Страните от Централна и Източна Европа са по-резервирани, тъй като те все още трябва да догонват по-заможните държави членки и нямат желание да вложат допълнителни средства, за да направят икономиките си „по-природосъобразни“. Въпреки тяхната неохота да прилагат по-строги екологични мерки, настоящата тенденция е различна. Темата за околната среда е все по-актуална и както фирми, така и държави са все по-склонни да инвестират в опазването ѝ. Ясно е, че това са допълнителни разходи, които те биха предпочели да не правят. Но „зеленото движение“ едва ли ще стане по-слабо. Трябва да се отбележи забележителния успех, който имат и зелените партии в някои страни, като например Германия. Нормално е в по-бедните държави от Източна Европа тези процеси да са различни. Такава ще е ситуацията и в шестте държави от Източното партньорство. Едва ли, обаче те ще могат да избягат от екологичните изисквания. Ще се следи ефектът, който производството им има над околната среда, материалите, които се използват, предприетите мерки. Бившите съветски републики отново ще се окажат принудени да се съобразяват с тези изисквания ако искат да са част от европейския пазар. Европейските държави могат да налагат нови ограничения за внос и разпространение на стоки, които имат негативен ефект върху природата. Затова е препоръчително шестте страни да започнат да се приобщават към екологичното законодателство на ЕС, за да не се окаже, че трябва да навакват твърде много. Грешно е да се счита, че предприетите от страна на Съюза промени се отразяват единствено на членуващите държави. Основният ефект е върху тях, но отражение има и върху трети страни, осъществяващи връзки с ЕС. Пример за това е забраната на стари самолети с висок разход на гориво и шум на територията на ЕС. Тази забрана важи и за самолетите на останалите държави, минаващи през територията на Съюза. В тази връзка ЕС ще държи шестте държави да спазват Протоколът от Киото до неговото изтичане и това, което евентуално ще се приеме след това, което означава, че трябва да се изработят механизми и правила, които да гарантират кон-

трол над негативните ефекти върху природата. В ЕС например, са въведени пределно допустими концентрации на радиоактивно замърсяване в хранителните продукти. На територията на ЕС се контролират озоноразрушаващите вещества. Определен е графика на различните етапи от контрола на производството и доставката на подлежащи на контрол вещества. Обхванати са всички мерки за контрол на производството, изнасянето и вноса на озоноразрушаващи вещества. Тези мерки са пряко приложими във всички държави членки. Но те ще засегнат и партньорите на Съюза, които също най-вероятно ще трябва да ги въведат.

В края на 2009 г. и първото тримесечие на 2010 г. бяха стартирани още няколко проекта на ИП. Такива са „Интегрирано управление на границите” (Integrated Border Management), „Регионални енергийни пазари и енергийна ефективност”, „Фонд за подкрепа на малки и средни предприятия”, проект за борба с катастрофите и природоохранителна програма. Колко ще са успешни все още не е ясно, но отново до голяма степен зависят от ефективното уеднаквяване на законодателствата. Например проектът „Интегрирано управление на границите” ще се базира върху аналогичната програма за Южен Кавказ и „Мисия на ЕС за съдействие на контрола на украино-молдовската граница”. Тези проекти трябва да се погрижат за контрола над нелегалната миграция, борба с корупцията на митниците, облекчаване на мобилността и др., което изисква съвместни действия базирани на общи правила.

С разширяването на ЕС неговата граница се измести на изток като достигна Черно море. Грузия и Украйна са двете държави участници в Източното партньорство с черноморски излаз. Такъв имат и България и Румъния, които са членки на ЕС. Поради това корабоплаването и транспорта в Черно море ще се обсъждат по интензивно между тях. Превозите по море се определят до голяма степен от тяхната надеждност, икономичност и безопасност. Международната уредба в това отношение следва тенденция към по-стриктни изисквания по отношение на конструкциите на корабите, тяхното оборудване и експлоатационни възможности. За територията на ЕС е приета директива, според която собствениците и капитаните на корабите, които превозват опасни или замърсяващи товари от или към пристанища на ЕС, се задължават да предоставят определена инфор-

мация на заинтересованите държави относно принадлежността на кораба, неговия курс и товар, като това трябва да се случва преди пристигането или отплаването на кораба на съответните морски пристанища или в случай на морска авария. Насърчава се и използването на танкери с разделен баласт, което означава отпадните води да се събират в отделни цистерни и освобождаването от тях да става в специални пристанищни приемни съоръжения. За спазването на тези и други подобни изисквания от страна на Украйна и Грузия ще се следи със засилването на икономическите връзки с тези държави.

С особена тежест стои въпросът за граничния контрол. Най-голямо значение той има за държавите преки съседи на ЕС. В условията на засилена икономическа интеграция границите донякъде променят значението и функциите си. Икономиките на част от съседите на ЕС са слаби, населението е младо, но бедно, а повечето политическите системи - нестабилни. Съюзът се изправя пред проблемите на имигрантите, а често и на престъпници и терористи, идващи от такива страни. Поради това необходими са съвместни действия между ЕС и неговите съседи, чрез които да се контролира нелегалния поток от хора. Допълнително трябва да се следи за търговията с наркотици и други нелегални стоки. За целта са нужни ефективни програми за обмен на информация, правно и митническо взаимодействие и обучение на персонал. От ключово значение е и сътрудничеството между полиция и митници, като би следвало да се регламентира полето на общите им действия. Митническите служби се натоварват с различни задачи. Те трябва да следят за качеството на стоките, които влизат на територията на Съюза – здравни рискове при внасяните храни, радиоактивни материали, отпадъци и опасни стоки, контрол върху озоноразрушаващи вещества. За тази цел отново са нужни ясни, но и еднакви правила, на които да се опират митническите служители от двете страни на границите.

В момента тенденцията за регионализация се наблюдава на много места, което е ясен показател, че е успешна и от нея има изгода за всички участници. Проектът за Източно партньорство е все още твърде млад, за да му се даде оценка. Опитът досега показва, че вероятността той също да е успешен е голяма. Стратегическото разположение на шестте държави

между Европа и Азия е важна предпоставка за това. Потенциалът е налице и от изпълнението на плановете зависи какви ще са резултатите. Процесите и промените ще се случват бавно, но началото е дадено. Желанието за работа и готовността за промени ще решат изхода от това начинание.

Източното партньорство и изграждането на капацитет – мисията възможна. Или поне почти.

Ивайло Цонев

Изграждане на капацитет. Напоследък все по-често чуваме тази фраза да бъде споменавана и върху нея да бъде акцентирано от редица официални лица не само от Европейския съюз, но и от България. Не бива да забравяме и колко често тя ни беше посочвана като нещо, върху което особено да наблегнем през годините на подготовката на България за членство в ЕС, а дори и сега – в първите години на ефективно членство на страната в „клуба на богатите“ на Стария континент. Защо тази фраза така сакрално се произнася от всички? Какво толкова има в нея и защо е толкова важна? Какво всъщност представлява този капацитет?

Вероятно всеки в един или друг момент се е чудил какво точно се разбира под капацитет и изграждане на капацитет. Всъщност от появяването на разбирането за капацитет през 70^{те} години на ХХ век досега то не се е променило съществено. За първи път тогава Програмата за развитие на ООН дава определение. Първоначално под изграждане на капацитет се е разбирало създаване на възможности за администрацията (в случая в секторите гражданско въздухоплаване, метеорология, селско стопанство, здравеопазване и образование) да си върши работата добре и ефективно. С други думи, първоначално под капацитет се е разбирало административен капацитет. Различните организации на ООН след това са били натоварени със задачата да оказват съдействие по отношение на изграждането на такъв капацитет на нуждаещите се организации по света спрямо компетентността си.

По-късно възприятието за изграждане на капацитет се обогатява от практиката и теорията и включва в себе си вече цял набор от дейности, които подобряват познанията, уменията, възможностите и индивидуалното поведение на хората с цел подобряване на институционалната структура и процеси в организацията, за да може тя ефективно да изпълни мисията си и да постигне целите си по устойчив начин. Така скоро след като се

заговаря за капацитет вече е ясно, че той може да бъде изграден само ако се акцентира върху развитието на човешките ресурси на организацията, а не толкова върху самата организация.

Съвременните теории за изграждане на капацитет акцентират върху факта, че това всъщност е развитие, в чиято основа стоят хората, човешкия ресурс. Капацитетът може да се отнася към всеки аспект от живота на една организация – управление, лидерство, мисия и стратегия, администрация, партньорство, правене на политики, планиране, оценка и т.н. Капацитет означава да знаеш как и кога да реагираш, какво да направиш, кога да започнеш подготовката за нещо, как, какво и кога да планираш и пр. Капацитет означава и да бъдеш в състояние да реагираш и действаш по същия начин, както твоите колеги и партньори от другите държави.

Въпреки че обикновено като говорим за изграждане на капацитет веднага си представяме административен капацитет, това далеч не е единственото нещо, което трябва да си представяме. Капацитет трябва да бъде изграден и у бизнеса и структурите на гражданското общество, защото те са част от процеса на формулиране, правене и прилагане на политики. Без тяхното равноправно и просветено участие няма как една политика да бъде разбрана и ефективно прилагана.

Разбира се, най-съществената част от процеса на изграждане на капацитет се пада на създаването на административен капацитет в публичните администрации. Погледнато през призмата на ЕС, страните-членки, страните кандидат-членки и страните-партньори на Съюза, това означава най-вече възможност за хармонизиране на законодателството на отделните държави с *acquis communautaire* на ЕС, умения за разработване на конвергентни политики и планове за развитие, усвояване и прилагане на принципите на доброто управление, включително доброто финансово управление, устойчивото развитие, сътрудничество между регулаторните органи на партньорите и т.н.

От друга страна, създаване на капацитет само в държавната администрация, макар и жизнено необходим, не е достатъчно, за да бъде осигурено хармоничното развитие на икономиките на отделните държави, прехода им към и спазването на принципите на пазарната икономика, устойчивото развитие и като краен резултат – постигането на по-сериозен ангажимент

и постепенна интеграция с икономиката на Съюза. Необходимо е икономическите субекти в тях също да придобият умения, възможности и познания за ефективно взаимодействие с публичната администрация и работа в съвременните условия. Изискват се огромни усилия и средства за да бъде променен стереотипът на работа в бившите социалистически страни и държавите от постсъветското пространство. Десетилетията на апаратно-командвана и инспирирана дейност за съжаление са се вкоренили дълбоко в съзнанието на хората от тези държави. Твърде трудно е да си пречупиш мисленето и изведнъж, след като цял живот си работил по един начин, да започнеш да правиш всичко по съвсем друг – коренно противоположен. Принципите и ценностите са променени, а с това и реалността в тези страни се променя.

Когато говорим за капацитет у бизнеса, трябва да имаме предвид няколко неща. На първо място, начинът, по който икономическите субекти възприемат и правят нещата, дори и сега – повече от 20 години след падането на Желязната завеса, е доста различен и предизвиква сериозни разминавания в разбиранията, вижданията и ценностите на бизнеса от ЕС с този от страните-партньори и по-специално тези от Източното партньорство. Често пъти дори за най-обикновени неща като подготовка на писмо, оферта, договор, се налага партньорите от страна-членка на ЕС да чакат своите контрагенти по повече от седмица, защото няма кой да подпише този документ, да го подготви, преведе или нещо друго тоака прозаично. Това обаче, макар да буди известна доза смях, е само част от сериозните разлики във възприятията и капацитета на бизнеса за сътрудничество и съвместна ефективна работа.

Наред с това, голям проблем при икономическите субекти от страните-партньори от ИП се оказва правенето на нещата на принципа „да отбием номера“, вместо да се използва принципа „права го, защото е в мой интерес“. Така се създава практиката на правене на нещата по необходимост, без разбиране и отчитане на собствените интереси и желания. Това за съжаление, поражда твърде негативно влияние върху постигането на устойчивост на каквито и да е политики, инициативи и партньорства.

Друга съществена потребност за изграждането на капацитет у бизнеса е преминаването към проектния принцип на ра-

бота. Съвременните управленски теории все повече разглеждат управлението и постигането на целите на дадена организация през призмата на проекта. Така се постига по-високо равнище на ефективност на вложените средства, защото винаги има добра обосновка на необходимостта от предложените действия, налице са ясни цели, добро планиране и ясни и устойчиви резултати, които са видни и необходими, имат висока добавена стойност. Европейският съюз също използва този инструмент за постигане на своите цели – финансирането на проекти с ясен резултат и висока добавена стойност е основният метод за подкрепа, използван от Съюза. В този смисъл, ако икономическите субекти на страните от Източното партньорство искат да постигнат устойчиво развитие, икономическо сближаване с ЕС и да работят ефективно като равни партньори с икономическите субекти от Съюза, те трябва да изградят значителен капацитет за подготовка и управление на проекти, планиране, прилагане на ноу-хау, шоу-хау, иновации и иновативни продукти.

Изграждането на капацитет според Източното партньорство

Как обаче разглежда ЕС изграждането на капацитет в рамките на Източното партньорство?

Една от основните цели на Източното партньорство, записана още в Декларацията от Прага и на която е посветена една от четирите тематични платформи на Партньорството, е постигането на икономическа интеграция и сближаване с политиките на Европейския съюз на шестте държави, към които е насочено Източното партньорство. Несъмнено, без сериозна подкрепа за икономическото развитие на тези държави, превръщането им в пазарни икономики и осигуряването на устойчивост на развитието им, не би могло да се мисли за постигане целите на ИП, разпространение на принципите и ценностите на ЕС, а да не говорим за осигуряване на стабилност, предвидимост и предсказуемост на държавите-партньори. Един от начините, по които ИП предвижда това да се случи, е именно изграждането на капацитет у страните-партньори. Декларацията от Прага говори за развитие на Всеобхватни програми за институционално изграждане с всяка от шестте държави с цел подобряване на нейния административен капацитет, включително чрез обуче-

ние, техническа помощ и подходящи иновационни мерки⁵⁸. По този начин, Източното партньорство не само демонстрира ангажираността си към проблема със създаването и наличието на капацитет в тези държави, но и същевременно дава отговора как точно възнамерява да го постигне.

Това, което ЕС разбира под изграждане на капацитет в рамките на Източното партньорство, определено е само и единствено изграждане на административен капацитет. Този административен капацитет, според ЕС, е особено необходим в няколко ключови области като: хармонизация на законодателството, обществени поръчки, управление на средства и проекти, конкуренция и услуги, включително финансови, създаване и развитие на стратегически планове за развитие, интелектуална и индустриална собственост, фито-санитарни правила и норми, митнически и търговски споразумения, данъчна политика и добро финансово управление, сътрудничество между регулаторните органи на партньорите, финансиране, борба с природни бедствия и катастрофи, създаване на условия за достъп до кредитиране на малките и средни предприятия, енергийна ефективност.

Предвижда се Всеобхватните програми за институционално изграждане⁵⁹ за всяка от шестте страни-участнички в Източното партньорство да бъдат насочени основно към подпомагане на институциите на страните-партньори в процеса на прилагане на поетите задължения и хармонизиране на законодателството. Предвижда се през първата четвърт на 2011 г. програмите за институционално изграждане вече да бъдат напълно разработени, разгърнати и действащи. По този начин, сравнително бързо след старта на ИП ще бъдат налице програми и инструменти за повишаване на административния капацитет на шестте държави.

Четейки основните документи на Източното партньорство⁶⁰ обаче, не може да не бъде забележано, че в тях не се спомена-

⁵⁸ т. 6 от Съвместната декларация от срещата на високо равнище в Прага за Източното партньорство, Прага, 7 май 2009 г.

⁵⁹ Comprehensive Institution Building Programmes

⁶⁰ Основните документи на Източното партньорство са публикувани на http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm

ва дори и дума за създаването на капацитет у бизнеса. Оставасе с чувството, че презумпцията за нуждата от капацитет в бизнеса дори не е разглеждана сериозно и, респективно, не е предвидено да се финансират такива инициативи и проекти по Източното партньорство. Говори се единствено за предоставяне на консултантски услуги за бизнес и мениджмънт консултиране и подкрепа за предоставяне на заеми за малките и средни предприятия, но нито дума за изграждане на капацитет в бизнеса, например за подготовката и управлението на проекти, стратегическо планиране и др. Доброто планиране, особено ако то е стъпило на същите принципи, както се планира и програмира в ЕС, и разработването на добри и качествени проекти от МСП на страните от ИП не само ще повиши техния капацитет. По този начин те ще бъдат в състояние да подобрят своята икономическа ефективност, ще създадат предпоставки за по-големи чуждестранни инвестиции, което ще се отрази и в повишение на ръста на заетост в шестте държави. Не на последно място, това ще им осигури и достъп до сериозен финансов ресурс, предвиден за тях до края на бюджетния период 2007-2013 г. от ЕИБ в размер на 3,7 млрд. евро.

При по-нататъшно задълбочаване в това как Източното партньорство се отнася по въпроса с изграждане на капацитет в шестте държави, няма как да не направи впечатление, че далеч по-добре застъпени и подкрепени са инициативи и мерки като създаване на широкообхватни зони за свободна търговия между държавите-партньори, отколкото възможностите за изграждане на административен капацитет. По същия начин се отдава по-сериозно внимание на въпроси като борбата с природните бедствия и катастрофи, мобилността, създаването на условия за достъп на МСП до кредитиране, енергийна ефективност за сметка на създаването на капацитет. Изниква логичният въпрос – по-важни ли са те и защо? Не е ли изграждането на капацитет основата на дългосрочното и устойчиво партньорство и сътрудничество, не е ли той основата за устойчиво сближаване и интеграция?

Нещо повече, при внимателен преглед на стратегическите планове на всяка държава за периода до 2013 г.⁶¹ прави

⁶¹ Country Strategy Paper могат да бъдат намерени за всяка от шестте държави от Източното партньорство на интернет страницата на Генерална дирекция „Външни отношения“ - http://ec.europa.eu/external_relations/sp/index_en.htm

впечатление, че почти никъде в тях не се говори за изграждането на капацитет като проблем и цел на съответната страна. Споменава се съвсем бегло за нуждата от изграждане на административен капацитет и с това се изчерпва вниманието, което се отдава на този въпрос. Това разбира се не е нещо необичайно за държавите в преход. Практиката показва, че липсата на капацитет рядко е осъзната от субекта, у когото липсва. Обикновено някой друг обръща внимание на това като проблем, който трябва да бъде осъзнат и решен. От друга страна, твърде малко са и държавите, които биха признали на глас пред света, че не притежават необходимия административен капацитет. България в този случай е една от малкото държави дори сред страните-членки на Европейския съюз, които говорят открито за тази своя потребност и имат разработена отделна оперативна програма, посветена на изграждането на административен капацитет, която апропо се ползва с изключителен успех и усвояемост на средствата.

Инструменти за финансиране изграждането на капацитет

Макар идеята за създаване на капацитет у страните-партньори като цел на ИП да отстъпва пред тази за създаване на зони за свободна търговия, справяне с кризи и пр., прави положително впечатление, че за програмния период до 2013 г. в бюджета на Източното партньорство са предвидени 175 млн. евро за финансиране именно на дейности по изграждане на административния капацитет на страните от Партньорството. Като сравним с общия бюджет на инициативата, това прави повече от една четвърт от средствата да отидат основно за дейности като туининг проекти, техническа помощ, обучения. Това допринася за създаване на предпоставки в оставащото време до края на бюджетния период, при добра мобилизация на ресурсите и наличие на воля у заинтересованите страни, да бъде извлечен максимумът по отношение по-нататъшното сближаване между страните от ИП и ЕС, и да бъдат преодолени някои от сериозните предизвикателства пред ефективното сътрудничество между партньорите.

Интересно да се отбележи е, че досега няма разработени специфични механизми на Източното партньорство, които да подпомагат финансово изграждането на институционален

капацитет в страните-партньори. Заделените 175 млн. евро трябва да бъдат разпределени съгласно годишни програми, които да бъдат разработвани от Европейската комисия. Към днешна дата такива програми все още няма одобрени и публично представени. Предвижда се в началото на 2011 г. те да бъдат вече налични и заедно с Всеобхватните програми за институционално изграждане да стартират ефективното предоставяне на финансова подкрепа на шестте страни от Източното партньорство.

Едновременно с това, Наръчникът за финансиране в рамките на Източното партньорство⁶² непрестанно лансира туининг проектите като инструмент за финансиране и осъществяване на дейностите по изграждане на административен капацитет, което навежда на мисълта, че това ще бъде и основният инструмент, който страните-членки на ЕС и държавите-партньори ще използват за да постигнат по-голямо сближаване и интеграция.

Другият основен инструмент, за който често се споменава в Наръчника за финансиране в рамките на Източното партньорство е TAIEХ⁶³. Това е инструмент, който предоставя краткосрочни решения за конкретни нужди и по конкретни проблеми, като дава специално изготвени за конкретния случай решения, предложения и експертиза при хармонизирането на законодателството на партньорите с това на Съюза чрез осъществяване на обучения, техническа помощ и най-вече чрез предоставяне на информация. Идеята на инструмента е да служи като брокер на информация, като насочва подходящата част от нея за задоволяване конкретните нужди на страните-участнички. TAIEХ се управлява от Генерална дирекция „Разширяване“ и е предназначен за предоставяне на подкрепа не само на страните от Източното партньорство, но и всички страни, обхванати от Политиката на добросъседство на ЕС.

Всъщност, докато не бъдат разработени годишните програми от страна на Комисията и Всеобхватните програми за ин-

⁶² Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership, ГД „Външни отношения“, Брюксел, декември 2009 г.

⁶³ Technical Assistance and Information Exchange Instrument

ституционално изграждане, двата инструмента, по които страните от Източното партньорство могат да получават средства за повишаване на административния си капацитет, са TAIEX и SIGMA⁶⁴. Също като TAIEX, SIGMA се координира от ГД „Разширяване“, като обаче работи и с EuropeAid. Разликата тук е, че програмата SIGMA е съвместна инициатива на ОИСП и ЕС, започнала още през 1992 г. и е насочена към страните-кандидатки за членство, потенциалните кандидатки и съседните на ЕС държави. Инструментът предоставя краткосрочни решения за конкретни нужди и по конкретни проблеми, инициирани от самите страни-участнички. Подпомага изграждането на капацитет в областта на доброто управление. Това става основно чрез оценки на напредъка в реформите и идентифициране на приоритетите за реформи, подкрепя за институционалното изграждане и разработването на правни рамки и процедури за постигане съответствие с практиките и стандартите на ЕС, както и улесняване предоставянето на помощ от ЕС и други донори посредством създаване на предпоставки за подготовката на проекти и изпълнение на планове за действие. Основните дейности, които се финансират от SIGMA не биха изненадали никого. Това са добре познатите предоставяне на съвети и експертиза; анализ и оценка на правната рамка, методологии, системи и институции; методическа, техническа и стратегическа помощ за оптимизиране помощта на Комисията; подкрепа за създаването на мрежи; изготвяне на наръчници; обучение. Любопитна подробност за този инструмент е, че към април 2010 г. SIGMA все още не развива никаква дейност в Беларус, за разлика от редицата инициативи и области за останалите пет държави от Източното партньорство.

България и изграждането на капацитет

Разглеждайки Източното партньорство на ЕС и особено тази негова част, посветена на изграждането на капацитет в страните-партньорки, неминуемо изпъква въпросът би ли могла нашата страна да допринесе за по-нататъшното развитие на Партньорството и може ли да има водеща роля в него специал-

⁶⁴ Support for Improvement in Governance and Management

но по отношение на институционалното изграждане. Отговорът на тези въпроси недвусмислено трябва да бъде положителен.

Водещата роля на България при инициирането и реализацията на различни инициативи и проекти за изграждане на капацитет трябва активно да бъде търсена и навременно подготвена. Разсъждавайки върху обективните предпоставки една или друга страна-членка на ЕС да има активна роля в този процес, не може да не бъдат споменати някои от предимствата, които страната ни има. Общото минало на социалистически страни и тесни връзки със СССР и след това Русия безспорно допринасят за доброто познаване не само на политиките на тези държави, но и на начините и принципите на правене на политика, а също така до известна степен и на народопсихологията на страните от Източното партньорство. Трудно би се намерила държава-членка на ЕС, която през последните повече от половин век да има толкова тесни и приятелски контакти с шестте държави. Не е нужно да се споменават традиционно добрите контакти с Украйна, Молдова, Армения. Начинът на мислене и бита на населението им поразително приличат на тези на българина. Тази близост и познание за бита, характера и народопсихологията на страните от ИП означава и познание за ценностната система на тези народи. Това на свой ред дава на България възможността да бъде най-подготвена при изработването на специфичните за всяка от шестте държави мерки, инициативи и програми, които в максимална степен да отразяват местната действителност и да дават ефикасни решения на потребностите и предизвикателствата.

Интересите на България в страните-партньорки трябва също да бъдат отчитани, когато се говори за ролята на страната ни в Източното партньорство. Ако ние не съумеем да използваме стратегическите си предимства пред останалите страни-членки на Съюза и не се стремим към водеща роля в процеса на осъществяване на практика на Източното партньорство, то тогава няма да има кой да защитава българските интереси в тези държави. Най-малкото, в някои от тях, като Украйна и Р Молдова, има сериозно българско малцинство, чиито права трябва да бъдат ефективно защитавани и осигурявани. Подходящ за това начин е именно активната роля на България като една от движещите сили на Източното партньорство. Трябва

да се отбележи, че страната ни вече има отбелязани известни успехи – български представител е Председател на Делегацията на Европейския парламент в Съвместната парламентарна асамблея за връзки между ЕС и страните от Източното партньорство EURONEST.

България трябва да използва момента докато самата инициатива е още млада и стратегическите насоки все още се изработват. Все пак официалният старт на Източното партньорство бе даден на срещата на високо равнище в Прага през май 2009 г., т.е. преди по-малко от година. За това време, макар да беше свършена сериозна работа по стартирането на ИП, основните документи, програми и инструменти не са напълно разработени и България трябва да се включи активно и отговорно в тяхното финализиране, за да може в бъдеще да извлече оптимални ползи от участието и прекия си ангажимент в Източното партньорство.

Опитът на страната ни в процеса на присъединяване към ЕС би бил от съществено значение за нашата роля на движеща сила в Партньорството. Собственият ни опит досега ни научи, че нещата не трябва да се правят просто защото някой го иска от нас (най-честото оправдание беше „Брюксел иска“), а защото това всъщност е в наш интерес и колкото по-подготвени сме, толкова по-ефективно можем да участваме в процесите на формиране и прилагане на политики след това. Научихме се също, че едно от най-важните неща за постигане на устойчив резултат и промяна е наличието на изграден институционален капацитет. Разбрахме какво означава да нямаш капацитет за нормална работа с нашите партньори от ЕС, да говориш на различни езици с тях. Осъзнахме отново важността на планирането, програмирането, на подготовката и управлението на проекти, на доброто финансово управление.

Всичко това бе постигнато в продължение на дълги години в участие по различни туининг програми (от защита и предотвратяване на дискриминация, до устойчиво управление на околната среда), обмяна на опит, проучване и прилагане на добри практики, трансфер на ноу-хау. Редица български институции бяха съветвани в рамките на различни проекти как да подготвят съответни стратегии, какво представляват стратегическите планове за развитие, как да изработим своите планове и програми.

Това ни даде ценен опит, който ние на свой ред можем да предадем на нашите партньори от Източното партньорство.

Българските консултантски фирми и държавни институции вече имат натрупани опит, познания, умения за институционално изграждане и създаване на капацитет не само в публичната администрация, но и в частния сектор. Те могат успешно да се включат като партньори и изпълнители по проектите, свързани с изграждането на капацитет в страните от Източното партньорство. При това далеч не е задължително да ограничават методите за подкрепа само до предпочитаните от Комисията туининг програми, обучения и техническа помощ.

Администрацията и консултантският бизнес в България разполагат със сериозна експертиза при разработването на стратегически документи, програмирането в съответствие с целите и задачите на ЕС, организирането на посещения на място с учебна цел, проучването и прилагането на добри практики, обмяната на опит. Това е опит, трупан вече повече от десет години, който съчетан с доброто познание на бита и културните особености на държавите от Източното партньорство, е сигурна гаранция за успешна реализация на предложените от страната ни инициативи и проекти в рамките на ИГП.

Вероятно ще се чуят критики по отношение на готовността на страната ни за такава помощ и ангажимент към други държави. Не би било изненада и ако се чуят възгласи, че едва сме станали членове на ЕС и вече искаме да правим като старите членки на Съюза и да валоризираме членството си, че трябва да поизчакаме да „пораснем“ още. Не трябва да се забравя обаче, че изпитан принцип на работа на Европейския съюз е да подкрепя дейности като изграждане на капацитет например, в които основна роля имат фирми, организации и институции от страните-членки на Съюза, като по този начин голяма част от средствата всъщност се връщат обратно в джоба на европейския данъкоплатец, а от там и в бюджета на ЕС. Нека използваме ефективността на тази практика и склонността на Европейския съюз да я финансира, за да изградим наистина сериозен капацитет в държавите от Източното партньорство за по-нататъшна икономическа интеграция и сближаване със секторните политики на Съюза.

Би било добре, ако в процеса на реализация на Източно-

то партньорство България съумее, благодарение на активната си роля в тази инициатива, да добави допълнителни акценти по отношение изграждането на капацитет. Капацитетът не може да се изразява само в капацитет за хармонизиране на законодателството на държавите-партньори с това на ЕС. Важно е да се повиши капацитетът на администрацията за подготовка, изготвяне и конвергенция на стратегическите документи на всяка една от шестте държави с тези на Съюза. От съществено значение е и да се изгради капацитет за програмиране и бюджетиране в съответствие с практиката на Европейския съюз, защото ако планирането на стратегическите интервенции в съответните държави и тяхното финансиране бъде направено без да бъдат взети предвид насоките и стратегиите за развитие на ЕС, тогава тези интервенции може просто да се окажат излишни, ненавременни и неефективни, което всъщност ще означава, че предприетите до тогава мерки за институционално изграждане и осигуряване на устойчиво развитие и конвергентност с политиките на ЕС ще са със съмнителна ефективност.

По същия начин ако страната ни не успее да използва възможностите, които се отварят пред нея за да обърне внимание на изграждането на капацитет в икономическите субекти на страните от Източното партньорство по отношение на стратегическо планиране, програмиране, работа на проектен принцип, това ще остави сравнително неподготвен бизнеса в тези държави за реалността на все по-голямото икономическо сближаване с ЕС. За съжаление обаче, това ще означава и че българските фирми ще пропуснат сериозен шанс за стъпване на нови пазари, а българската държава – за разширяване на влиянието си в страните от Източното партньорство.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Carol De Vita & Cory Fleming, *Building Capacity in Nonprofit Organisations*, The Urban Institute, 2001;
- Deborah Eade, *Capacity-building: An Approach to People-Centred Development*, Oxfam UK and Ireland, 1997;
- Linnell Deborah, *Evaluation of Capacity Building: Lessons from the Field*, Alliance for Nonprofit Management, Washington DC, 2003;

- Paul Connolly & Carol Lukas, Strengthening Nonprofit Performance: A Funder's Guide to Capacity Building, Fieldstone Alliance, 2002;
- Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership, European Commission, External Relations Directorate General, Directorate European Neighbourhood Policy, Brussels, Dec 2009;
- IP/08/1858 – Източното партньорство – амбициозна нова глава в отношенията на ЕС с неговите източни партньори, Брюксел 2008;
- COM(2008) 823 – Съобщение от Комисията до Европейския парламент и Съвета {SEC(2008)2974}, Комисия на Европейските общности, Брюксел, Декември 2008;
- Съвместна декларация от срещата на високо равнище в Прага за Източното партньорство, Прага, 7 май 2009 г.;
- http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en/htm;
- http://ec.europa.eu/external_relations/sp/index_en.htm
- http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1,00.htm;
- <http://ec.europa.eu/enlargement/taieux>;
- <http://www.capacity.org>;
- http://www.eisenhowerfoundation.org/aboutus/publications/lessons_intro.html

Състояние и тенденции в развитието на търговията между страните от Източното партньорство

Алина Гъркова

Източното партньорство е полско-шведска инициатива, която има за цел интегрирането на шест бивши социалистически републики към икономиката на Европейския съюз.

В страните-партньорки прави впечатление невъзможността да се реализират преимущества в международната търговия. Това е резултат от редица проблеми, които трябва да бъдат решени, за да се отворят националните икономики и те да бъдат интегрирани в световната. Първата, по-сериозна стъпка за интегрирането на Източните партньори, бе направена на 7 май 2009г. в Прага с подписването на Декларацията за Източното партньорство. Инициативата ще се проведе с политическата и финансова помощ на Европейския съюз и ще има за цел да подсили икономиките и да повиши търговския стокообмен на страните-партньори.

По времето, когато страните от Източното партньорство са част от Съвета за икономическа взаимопомощ (СИВ), икономиките им са силно обвързани с тези на останалите участници в него за сметка на отношенията със западните капиталистически страни. След разпадането на Съветския съюз, в прехода от планова към пазарна икономика, страните от Източна Европа и Южен Кавказ възприемат стратегически курс към преодоляване на своята изолираност спрямо световната икономика. Този курс намира израз както в либерализацията на външноикономическите връзки на държавите в преход, така и в реалното териториално пренасочване на тези връзки. След 1989 г. страните от бившия съветски блок взимат решение за интегриране на икономиките си към тези на западните капиталистически страни. Това е процес, който продължава вече над 20 години. С цел определяне на насочеността на търговията на страните от Източното партньорство ще бъде направен анализ на данни, свързани с основните търговски контрагенти на страните-партньори.

Таблица 1. Изходни данни за определяне насочеността на икономиката на Източните партньори към 2008 г.

Държава	Общ стокообмен	Тежест на икономиката	Дял в общия стокообмен		
			Търговия с ЕС	Търговия с Русия	Търговия с ИП
Армения	3718,9	0,0185	35,4%	19,5%	9,2%
Азербайджан	22419,8	0,1115	53,7%	7%	3,5%
Грузия	6613	0,0329	32%	8,6%	13,5%
Украйна	113821	0,5662	36%	25,8%	4,6%
Молдова	5356,9	0,0266	47,8%	23,1%	17,5%
Беларус	49084,9	0,2442	31,8%	47,4%	7,5%
Общо	201014,5	1	-	-	-

Източник: International Monetary Fund, DoTS

За опростяване на анализа, страните от Източното партньорство ще бъдат разгледани не като шест отделни държави, а като един условен съюз. Използвайки стокообмена на всяка държава поотделно и на общия за зоната може да се оцени тежестта на всяка икономика. От резултатите се вижда, че икономиките на Украйна, Беларус и Азербайджан имат най-голяма тежест - съответно с 56,6% (0,566), 24,4% (0,244) и 11,2% (0,112), поради високият им стокообмен. Използвайки тези резултати и приведените данни за търговията с Европейския съюз, Русия и за страните от Източното партньорство помежду им, може да се изчисли колко точно са обвързани икономиките им - 37,12% от общия стокообмен на Източните партньори е насочен към страните от Европейския съюз, 28,22% - към Русия, а междупартньорския пазар е едва 5,9% от общия стокообмен. Следователно, днес най-важният външнотърговски партньор на страните от ИП е Европейският съюз. Все пак, влиянието на Русия все още е много сериозно главно поради две причини - географската близост и някогашните силни търговски отношения. Русия трудно може да се примири, че някогашните ѝ сателити са поели по друг път. Не се очаква обаче промяна в политиката на източните съседи за засилване на икономическата интеграция и развиване на търговските отношения с ЕС. Следователно, очаква се тенденция на спад на руския дял в стокообмена в тези страни. Процесът на пренасочване на търговските отношения все още не

е приключил. Това показва и инициативата Източно партньорство, защото тя ще подсили допълнително икономическите отношения на страните партньори с Европейския съюз.

Една от възможностите за развитие е повишаването на стокообмена между страните-членки. Той е едва 5,9% от общия за източните партньори. От гледна точка на географската близост, уеднаквяването на стандартите и митническите режими, и създаването на зоната за свободна търговия ще се открие възможност за свободно движение на стоки, услуги, капитали и работна сила, а оттам и за повишаване на търговията. Реализирането на тази възможност, обаче, зависи от редица фактори, които ще бъдат разгледани по-късно.

От гледна точка на териториалната насоченост на търговията на страните от Източното партньорство трябва да се обърне внимание на производствените, конкурентните и продуктовите възможности за развитие на търговията с Европейския съюз. Структурата на вноса и износа са важни, за да се оцени икономическия потенциал към сегашния момент. Стоковата структура на търговията преди всичко е отражението на състоянието и структурата на националната икономика и участието на страните в международното разделение на труда.⁶⁵

Таблица 2. Структура на износа от Източните партньори към Европейския съюз (преработена/непреработена продукция) за 2008 г.

Продукция	Армения	Азербайджан	Грузия	Украйна	Молдова	Беларус
Непреработена	27,4%	99,3%	68,1%	38,3%	28%	70,3%
Преработена	70,8%	0,5%	12,4%	52,4%	71,1%	29%
Друга	1,8%	0,2%	19,5%	9,3%	0,1%	0,7%

Източник: Eurostat

⁶⁵ Лозанов, О., Външноикономически отношения на България, Авангард Прима 2009г.

Стоковата структура на износа от Източните партньори към Европейския съюз е съставена основно от горива, промишлени стоки и непреработени материали.

Както личи от Таблица 2, характерно за производството в страните от Източното партньорство е изключително niskият дял на преработената продукция в износа. Това е продиктувано от техническата и технологична изостаналост на някои от страните. Износът на слабопреработена или непреработена продукция означава, че липсва елемент на добавена стойност. Трябва да се отбележи, че с добавената стойност се увеличава и цената на продукта. Структурата на износа е определяща за външнотърговските отношения. Важна задача, стояща пред страните от Източното партньорство, е да развият производствените си възможности. Това ще се случи чрез стимулиране на националните икономики, промени в законодателната и данъчна система и отварянето на икономиката за чуждестранни инвеститори. Така ще се позволи на местни и чуждестранни предприемачи, инвеститори и компании да допринесат за производствения процес. Ключов в случая е трансферът на технологии, производствени практики, ноу-хау, заедно с изграждане на производствен капацитет в страните. Проникването на транснационалните корпорации в страните от Източното партньорство ще доведе до увеличаването на дяла на обработената продукция в износа на страните, което ще е индикация за засилването на техните икономически и търговски позиции на международните пазари.

Високият дял на непреработена продукция в износа е признак за силната зависимост на международната търговия от световната икономическа обстановка. Поддържането на дадени нива на износ по време на криза може да се окаже невъзможно. Западна Европа гледа на непреработената продукция като на ресурс, защото тя се закупува с цел добавяне на икономическа изгода и препродаване на крайни потребители. Съществува, обаче, правопрпорционална връзка между развитието на икономиката в страните от Европейския съюз и износа на източните партньори. По-точно, износът на страните-партньори зависи от икономическото състояние на търговските им контрагенти. По време на възход предприятията ще произвеждат и продават повече, а оттам ще са им нужни повече материали и ще закупуват повече. Тогава може да се твърди, че по време на криза ще се

наблюдава обратния процес – икономическите процеси ще вървят по-бавно, износът ще намалее. Следователно, може да се направи извод, че износът на непреработена продукция е нестабилен и зависи от външноикономически фактори.

Резултатите, отнасящи се до вноса, са противоположни.

Таблица 3. Структура на вноса от Източните партньори към Европейския съюз (преработена/непреработена продукция) за 2008 г.

Продукция	Армения	Азербайджан	Грузия	Украйна	Молдова	Беларус
Непреработена	10,7%	9,6%	31,8%	13,6%	23,7%	10,5%
Преработена	72,2%	89,1%	60,2%	83,2%	74,7%	87,2%
Друга	17,1%	1,3%	8%	3,2%	1,6%	2,3%

Източник: Eurostat

От данните в таблицата можем да достигнем до заключението, че страните от Източното партньорство са силно зависими от вноса. Високите дялове на преработената продукция във външната търговия са индикация за устойчивост. Той е основно съставен от машинна и транспортна техника, химикали, полупреработена продукция⁶⁶. В структурата на вноса се вижда, че делът на преработената продукция е между 2-10 пъти по-висок от този на непреработената. Толкова високите нива на преработена тук довеждат до натрупване на търговски дефицит.

Таблица 4. Излишък (дефицит) по текущата сметка на платежния баланс на страните от Източното партньорство (% от БВП за 2008 г.)

Страна	Азербайджан	Армения	Грузия	Украйна	Молдова	Беларус
Излишък (дефицит)	35,5%	-(12,6%)	-(22,6%)	-(7,2%)	-(19,4%)	-(8,4%)

World Development Indicators, World Bank

⁶⁶ Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>)

От Таблица 4 се вижда, че страните от Източното партньорство имат проблеми с дефицитите си като само в Азербайджан има излишък. Причината тя да е изключена от тази отрицателна статистика е в стоковата структура на страната – над 99,1% от износа на Азербайджан към Европейския съюз е съставен от горива.

Експертите от МВФ смятат, че ниските лихви по кредитите, отпускани от търговските банки, влошават допълнително състоянието на отрицателното търговско салдо. Аргументът е, че със заемите потребителите закупуват обикновено скъпи чуждестранни стоки и това допълнително засилва отрицателното салдо. Експертите препоръчват увеличаване на лихвите по потребителските кредити и вдигане размера на ДДС. Този метод, обаче, не е приложим за страните от Източното партньорство, защото увеличаването на лихвите и данъците ще забави процесите в икономиката.

Най-удачният метод в случая е привличането на преки чуждестранни инвестиции в икономиките на страните. Въпреки че според много автори това е само краткосрочно решение на проблема с дефицита, инвестициите могат да променят структурата на износа в средносрочен и дългосрочен план.

От гледна точка на търговията можем да твърдим, че невъзможността на източните партньори да преработват собствените си ресурси е основната пречка пред увеличаването на стокообмена между страните. Този проблем може да бъде решен чрез изграждане на качествени производствени мощности в страните, които ще произвеждат продукцията, конкурентна на тази на Европейския съюз. Правилните политически и икономически действия, както на страните поотделно, така и заедно, са изключително важни за привличането на чуждестранни компании, които да оперират на територията на страните-партньори. Сближаването на търговските отношения в зоната за свободна търговия на Източните партньори ще даде възможност на произведената от чуждестранните компании продукция да се реализира на пазара на другите партньори.

Предвиденото създаване на зони за свободна търговия ще даде възможност на България да засили търговските си отношения със страните от Източното партньорство. От Втората световна война до 1989 г. около 80% от българския стокообмен

се извършва със страните от СИВ. Българското производство е насочено към износа на машини и съоръжения, и тютюн. Търговията ни само със СССР възлиза на 55-60 % от общия ни стокообмен⁶⁷. Днес машини и съоръжения все още се изнасят за страните от Източното партньорство, но поради промяната в насочеността на българската икономика, търговията с тези страни е незначителна. Все пак, поради географската близост и някогашните силни търговски отношения, пред нашата страна се откриват възможности за увеличаване на търговския стокообмен. Анализът на вноса в страните-партньори и констатираната технологична зависимост допълнително ще подсилят позициите на България като техен търговски партньор.

Успешното решаване на проблемите и справянето с предизвикателствата, разгледани по-горе в настоящата разработка, ще имат положителен ефект върху стокообмена на страните от ИП, но е нереалистично да се очаква сериозен ръст. В момента възможностите за икономически растеж в страните-партньори са силно ограничени. Предприетите стъпки за интегриране на икономиките на страните в икономиката на Европейския съюз ще доведат до засилване преди всичко на позициите на Съюза в търговията на страните-партньори. В по-дългосрочен план при наличието на правилна политика, страните от Източното партньорство могат да развият своите преимущества и да заемат по-сериозна позиция в световната икономика.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Декларация за Източно партньорство, Прага 2009г.
- Страницата на Международния валутен фонд - www.imf.org
- Евростат <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- Лозанов, О., Външноикономически отношения на България, Авангард Прима 2009г.

⁶⁷ Лозанов, О., Външноикономически отношения на България, Авангард Прима 2009г.

Възможности пред инициативата Източно партньорство и създаването на зони за свободна търговия.

Ивайло Ибришимов

На 7 май 2009 г. на Срещата на високо равнище в Прага е подписана Съвместната декларация за Източното партньорство. Участници в инициативата са шест държави – Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Украйна и Беларус. Основната цел е издигането на отношенията между тези държави на едно ново равнище чрез засилване на двустранните и многостранни отношения, поддържане на политика на добросъседство и демократично управление. Едно от предвидените действия за сближаване е създаване на комплексни и широкообхватни зони за свободна търговия, където ще се усилят положителните ефекти от търговията и либерализацията на инвестициите. Зоната за свободна търговия⁶⁸ ще засили двустранното партньорство между страните. Това ще открие възможност за подобряване на външната търговия, привличането на инвестиции в страните-партньори и сближаване на законодателството и стандартите с тези на Европейския съюз. Съюзът, от своя страна, ще има задачата да напътства, контролира и финансира Инициативата.

В декларацията е описано особеното значение от изграждане и подобряване на демокрацията в региона. Държавите се характеризират с етнически и културни различия. Затова Европейският съюз може да разглежда източните партньори не като шест сходни, еднородни държави, а като две тройки, разделени и според географското им местоположение - на три източноевропейски и три южнокавказки. Задълбочаването на икономическото сътрудничество, а оттам и засилване на зависимостта на икономиките една от друга, ще улесни решаването на конфликтите и различията в името на общия икономически възход.

Инициативата Източно партньорство и заплануваната зона за свободна търговия биха могли погрешно да се свър-

⁶⁸ Декларация за Източното партньорство

жат с евентуално членство в Европейския съюз. Министърът на външните работи на Полша, Радослав Сикорски, опитвайки се да прикани страните да участват в Партньорството, заяви, че е напълно възможно един ден страните-партньори да станат пълноправни членове на Съюза. В Декларацията от Прага се споменава нееднократно, че участието в Партньорството не е гаранция за присъединяване към Европейския съюз, а по-скоро идея за политическо и търговско интегриране в него. Все пак, тази възможност се оказва доста привлекателна за шестте страни и подсигурява сериозното им участие в Инициативата. Това дава възможност да се потуши първоначалното негодувание от страна на Украйна, която оценява себе си като съвсем близо до пълноправно членство в Съюза. В случая, обаче, е изключено да се говори за допълнително разширяване на Европейския съюз. Сикорски се застрахова, като напомня, че в Съюза има „умора от разширяването“ и членството ще е реалистично едва след като „умората премине“⁶⁹. В момента, обаче, пред Европа наистина стоят сериозни проблеми, които трябва да бъдат решени. Интеграция се осъществява в две посоки – в дълбочина и в широчина. Първата е интеграция чрез засилване на междудържавните връзки и постепенно приближаване на икономиката на държавите към тази на ЕС. Втората е интеграция чрез приемане на нови членове. След последното разширяване през 2007 г., когато бяха приети България и Румъния, Европейският съюз се зарече да не приема повече неподготвени страни и прекъсна тенденцията за разширяване в широчина⁷⁰. В момента решаването на собствените вътрешни проблеми на Съюза се оказва задача с най-висок приоритет. Сега той се опитва да засили дълбочинните връзки чрез засилване на икономиката изоставащи страни-членки. Оценявайки изостаналостта на българската и румънската икономика може да се направи извод, че са нужни години високи темпове на икономически растеж, за да достигнат западните европейски страни.

⁶⁹ UK Reuters

⁷⁰ За да може една страна да се счита „готова“ за пълноправно членство тя трябва да притежава 75-80% от средния Брутен вътрешен продукт на страните-членки. Само за сравнение, България и Румъния не покриват това условие, при тях е едва 45-50%.

Друг проблем, пред който е изправен Съюзът, са икономическите трудности в т.нар. страни PIIGS (Португалия, Ирландия, Италия, Гърция и Испания). Проблемите, продиктувани от левоватата и несериозна икономическа политика и поддържането на високи равнища на търговски дефицит, припомниха нуждата от възможност за изключване на страни-членки, намиращи се в подобна ситуация.

Това са само част от вътрешните проблеми, пред които е изправен Съюзът. Не е изключено едно допълнително разширяване да предизвика дори разпадането и разделянето му на множество блокове според икономическото развитие на отделните групи държави. Това са и причините страните, които бяха близо до членство, сега да са в изчакваща позиция. Освен всичко това, на вратата на Европейския съюз вече се е образувала „опашка“ от страни, чакащи за членство. Ако не настъпят сериозни промени в присъединителната политика на ЕС ще се реализира разширяване със страните от Западните Балкани и чак след това може да се мисли за разширяване на изток. В този смисъл инициативата Източно партньорство би могла да играе ролята на „подготвителен клас“ за членство в Европейския съюз, но реалното такова няма да се осъществи в близкото бъдеще. Партньорството трябва да сближи търговската и нормативна уредба на шестте страни към тези на Съюза и по този начин да интегрира политиките и икономиките на страните-партньори в Европейското икономическо пространство.

Един от важните аспекти, засегнати в Декларацията за Източното партньорство, е задълбочаването на двустранните отношения и отварянето на икономиката. Още през 80-те години на миналия век американския икономист Бела Балаша доказва, че темповете на икономически растеж при страните с външнонасочена стратегия на развитие трайно превишават аналогичните темпове при страни с вътрешнонасочена стратегия на развитие⁷¹. Следователно, може да се отбележи, че съществува положителна връзка между търговската отвореност на една икономика и икономическия ѝ растеж. Зоната за

⁷¹ Лозанов, О. , Външноикономически отношения на България, Авангард прима, 2009

свободна търговия ще подпомогне изостаналите икономики на източните партньори. Преди всичко, страните трябва да реализират своите преимущества, за да могат да бъдат конкурентни на световния пазар. Отворената икономика и либерализирането на инвестициите ще доведе до по-сериозно проникване на постиженията на научно-технологичния процес, а резултатът ще е повишаване конкурентноспособността на националното производство⁷². Либерализацията на търговията ще даде възможност на стоките и услугите на всеки партньор да се движат свободно и да имат един сигурен пазар, а именно в самата зона за свободна търговия, на който могат лесно и безпроблемно да се реализират. Следователно, създаването на зоната за свободна търговия между страните-партньори ще доведе до повишаване на стокообмена между източните партньори.

Всичко това обаче е обвързано с множество реформи, както и с целенасочена политика към реализиране на ползи и икономическо развитие за държавите от Партньорството, подпомагана от Европейския съюз.

Определено пътят на промените няма да е лесен, бърз или безпроблемен. Още на пръв поглед се виждат доста пречки, с които Съюзът и страните-партньори трябва да се справят, преди да усетят положителните ефекти от тази политика. Най-общо можем да разделим проблемите, стоящи пред изграждането на зоната за свободна търговия, в две направления в зависимост от обхвата им – на национално и на международно ниво. Към първата група проблеми се включват икономическата и технологична изостаналост, корупцията, неефективната съдебна система, високото ниво на държавна намеса в икономиката и инфлацията. Втората група се отнася до проблемите в различията в търговската политика на страните, наличието на нетърговски ограничения и неспособността за привличане на чуждестрани инвестиции.

Първата и най-очевидна характеристика на страните от Източното партньорство е, че всички са част от Съветския съюз. Това ги поставя в икономическа и технологично изостана-

⁷² Маринов, В., Отворената икономика, Стопанство 2004

ла позиция в сравнение със страните от Западна Европа. След разпадането на социалистическия блок, заедно с прехода от планова към пазарна икономика, много от страните решиха да засилят търговските си отношения със западноевропейските развити страни, за сметка на дотогавашните им партньори от СИВ⁷³.

С цел да бъдат подчертани съществуващите проблеми на прехода в тези страни ще бъде анализиран „Индекса на икономическа свобода“. По дефиниция, икономическа свобода е основното право на всеки човек да избира работата и имуществото си. В икономически свободно общество гражданите са свободни да работят, произвеждат, консумират и инвестират по начин, който намерят за добър, със свобода едновременно поддържана и неограничавана от държавата. В икономически свободните общества правителствата разрешават на стоки, услуги и работна ръка да се придвижват свободно и се въздържат от насилие или принуда, освен в случаите, когато е необходимо да се поддържа самата свобода⁷⁴.

За 2010 г. в изследването на индекса участват 183 държави. Забелязват се големи разлики в индекса за държавите от Източното партньорство. Правят впечатление високите позиции на Грузия и Армения, съответно на 26-та и 37-ма позиция в света и слабите позиции на останалите държави – Азербайджан (96), Молдова (125), Беларус (150) и Украйна (162). В зависимост от крайния резултат Грузия е оценена като „почти свободна“, Армения като „умерено свободна“, а останалите страни от Източното партньорство като „зависими“ или „репресирани“⁷⁵.

Според индекса общ проблем, пред който са изправени всички страни-партньори, е корупцията и неефективната съдебна система. На Партньорството ще са нужни години целенасочени действия за ограничаване на корупцията, придружени със сериозни реформи в съдебната система. Корупцията е характерно явление за държавите от бившия социалистически блок, но и за тези с раздута и неефективна администрация,

⁷³ Маринов, В., Международни икономически отношения, Стопанство 2006

⁷⁴ Източник: Heritage Foundation, Index of economic freedom, 2010

⁷⁵ За сравнение България е на 75-та позиция с 62.3 точки като краен резултат, което я нарежда в графата „Умерено свободни“.

у която се създава чувство за безнаказаност. Проблемът не е само в държавата и законодателството, а и в морала на самите граждани. Според доклад на Heritage Foundation корупцията е разпространена на всички нива на администрацията, което прави ежедневните и на пръв поглед лесни административни дейности бавни и скъпи.

В Източноевропейската тройка (Беларус, Украйна, Р Молдова) се забелязват изключително високите правителствените разходи, които за 2009 г. варират между 43-47% от БВП на държавите. Това показва, че в тези държави съществува сериозна държавна намеса в икономиката, явление, характерно за плановата икономика. Може да се твърди, че намесата на държавата в икономиката е обратнопропорционална на инвестициите в страната. Това е така и защото плановата икономика се характеризира с голяма несигурност на частната собственост. Най-разпространеното решение за намаляване на правителствените разходи е чрез приватизация на предприятия, неносещи нужните ефекти за страната.

Със сигурност едно от най-сериозните предизвикателства пред изграждането на силна и стабилна национална икономика във всяка страна е способността за привличане на чуждестранни инвестиции. Някои от страните от Източното партньорство вече осъзнаха това и започнаха да подобряват бизнес климата си, оттам и да привличат външни инвеститори. Много хора подценяват ролята на чуждестранните инвестиции в една страна. В действителност тя е определяща за растежа, особено в по-слабо развитите държави, където по правило националните спестявания са ограничени⁷⁶. Положителните икономически последици от преките чуждестранни инвестиции за приемащата страна най-общо са повишаване на производителността и производствените фактори, осигуряване на нови работни места и положителен ефект върху платежния баланс⁷⁷. Следователно, инвестициите от страна на чуждестранни компании ще подпомогнат страните-членки и ще направят продукцията им по-конкурентноспособна на международните пазари. Засиленото навлизане на транснационални корпорации в икономиките на

⁷⁶ Маринов, В., Отворената икономика, Стопанство 2004

⁷⁷ Стоименов, М, Международни финанси, София 2002

страните от Източното партньорство би довело до подобряване и разнообразяване на производствено-технологичните, научно-техническите, търговски, финансови, информационни и други връзки и практики. С оглед на икономическата и технологична изостаналост и нископлатената работна ръка, възможност за привличане на чуждестранни инвестиции е аутсорсинга⁷⁸.

Анализирайки националните икономики и възможности-те за навлизане на транснационални корпорации в страните от Източното партньорство, трябва да се отбележат и високите нива на инфлация в тези държави. Към месец септември 2009г. Украйна е „лидер“ с годишна инфлация в размер на 25,2%, следвана от Азербайджан (20,8%), Грузия (16,5%), Беларус (14,8%), Р Молдова (12,7%) и Армения (9%). Въпреки че според теорията обезценяването на една валута води до засилване на инвестиционните потоци в посока към страната поради увеличаването на стойността на чуждата валута, наличието на твърде високи нива е характерно за нестабилните икономики. Високата инфлация е отражение на неспособността на централните банки да контролират икономиката, което има негативен ефект върху привличането на чуждестранни инвеститори⁷⁹.

Анализирайки външната търговия на страните от Източното партньорство, прави впечатление, че те се опитват да подпомагат външната си търговия като поддържат сравнително ниски вносни мита. Съществуват, обаче, сериозни проблеми под формата на нетарифни ограничения за чуждестранните стоки. Това оскъпява и забавя процеса на внос в страната. По този начин страните-партньори затрудняват изграждането на търговски отношения с чуждестранни фирми. Този проблем ще бъде решен чрез постепенното хармонизиране на търговските стандарти на Източните партньори с тези на Европейския съюз, заедно с премахването на нетарифните ограничения. Према-

⁷⁸ Аутсорсинг в контекста на намаляване на разходите чрез трансфер на подпомагачи и структуро неопределящи дейности към трета страна.

⁷⁹ Можем да кажем, че в икономиката съществува т.нар. „здравословна“ инфлация между 2% и 5%. Тя се смята от много икономисти за оптималния вариант за поддържане на растежа в икономиката. Това е така, защото при тези условия се поддържат най-изгодни условия за кредитиране на местните производители.

хването на тези ограничения е важна част от политиката на отваряне и интернационализация на националната икономика.

В развитието на партньорството съществуват възможности за трети страни да допринесат за процеса на интегриране и хармонизация на икономиките на страните, изцяло на доброволен принцип. Изостаналостта на страните от Източното партньорство и географската близост на България дават възможност да се засили двустранното сътрудничество. От гледна точка на структурата на износа ни към шестте страни бихме могли да предприемем действия по трансфер на технологии и производствени практики. България би могла да помогне и чрез предложения за промени в законодателството с цел привличане на чуждестранни инвестиции. Опитът на нашата страна в аутсорсинга би бил полезен за страните от Източното партньорство. Що се отнася до участието на България като търговски партньор в зоната за свободна търговия, нашата страна има възможността да избегне инфраструктурните проблеми в страните-партньори и да използва морски транспорт.

Важно е да оценим ролята на Русия в Източното партньорство. След разпадането на социалистическия блок страните преди 1989 г., сформиращи СИВ, промениха търговската си насоченост, като засилиха връзките си с Източна Европа⁸⁰. Пътят на реформите оказва негативни последици върху дяла на търговията на страните-партньори с Русия. Въпреки това, от Кремъл все още имат силно влияние в икономиката и политиката на тези страни. Русия изрази недоволството си от инициативата, защото в нея вижда опит за засилване на влиянието на Европейския съюз в региона, за сметка на тяхното собствено. Пътят на европейска интеграция, поет от страните от Източното партньорство, неизбежно ще продължи да засилва влиянието на Европа.

Съюзът трябва да е особено внимателен в действията си, защото търговските му отношения с Русия са от изключителна важност за бъдещото му развитие. Точно от тази гледна точка може да се оцени най-правилно нуждата и ролята на Източното партньорство. Не можем да се смята, че Европейският

⁸⁰ Маринов, В., Отворената икономика, Стопанство 2004

съюз е заинтересован от пазарите в страните-партньори главно поради тяхната ограниченост. Стабилизирането на отношенията с източните страни ще спечели на Европейския съюз сигурни партньори в ключов регион, опериращ с трансфера на енергия и горива към Европа. Затова може да се гледа на Инициативата като начин за задълбочаване и доразвиване на отношенията между Европейския съюз и страните от Източното партньорство, а оттам и за стабилизиране на отношенията с Русия.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Маринов, В., Отворената икономика, Стопанство 2004
- Маринов, В., Международни икономически отношения, Стопанство 2006
- Маринов, В., Международното разделение на труда, Стопанство 2004
- Лозанов, О., Външноикономически отношения на България, Авангард прима 2009
- Стоименов, М., Международни финанси, София 2002
- <http://www.heritage.org/>
- <http://ec.europa.eu/>
- <http://www.reuters.com/>
- <http://news.bbc.co.uk>

Тематична платформа „Енергийна сигурност”

Енергийна сигурност

*Калоян Паргов, Александър Владимиров, Иван Ангелов,
Олга Върбанова, Павлин Баренски*

Черноморският регион е зона от стратегическо значение по отношение производството и транзита на енергийни ресурси за страните от ЕС, имаща ключово значение за диверсификацията и сигурността на енергийните доставки. Когато говорим за Черноморския регион не бихме могли да изключваме и Каспийския басейн като част от геостратегическата политика като цяло. Борбата в регионален мащаб за диверсификация на доставките и различните проекти и инициативи, лансирани от водещи геополитически играчи като ЕС, Русия и САЩ включват несъмнено в голямата надпревара не само страните от Централна Азия и Кавказ, но и балканските държави, през чиито територии по план следва да преминат енергийните коридори. Присъединяването на България към ЕС през 2007 г. несъмнено промени значението на страната от геополитическа гледна точка, но и като цяло определи нейната роля заедно с Румъния като външна граница на ЕС, стратегическа по отношение на черноморско-каспийския регион. Последното развърза ръцете на ЕС да се включи още по-активно в подреждането на геополитическия пасианс, зад който често прозират идеите на сътрудничество или противопоставяне с Русия. Не без значение за цялостната конфигурация на силите в района са и шестте държави, оплетени в плановете на различните полюси: Украйна, Република Молдова, Беларус и южно кавказките Грузия, Армения, Азербайджан. Борбата на големите играчи се заключава в това да влияят и владеят пространството на тези шест държави като ги включат съответно в собствените си планове (руски или европейско-американски) за диверсификация на енергийните потоци.

Полско-шведската инициатива “Източно партньорство” има за цел да постави отношенията с гореизброените страни на принципно нова основа, включваща двустранна и многостранна линия на взаимодействие с тях, и да възстанови баланса на политиките към източното и южното измерение на ЕС след учредяването на Съюза за Средиземноморието.

Политически аспекти на енергийната сигурност

Проблемът за политическите измерения на енергийната сигурност е от особено значение за всяка държава, регион или регионално интеграционно обединение като ЕС. Въпросът придобива допълнително значение, когато се отнесе към страните от Кавказкия регион и държави като Украйна, Беларус и Молдова. Те са разположени в сърцето на Евразия, което означава, че **в този регион се преплитат интересите** в областта на сигурността и енергетиката на различни глобални и регионални сили. Вниманието на международните актьори към тази част на света се засилва допълнително и от факта, че през тази територия се очаква да се реализират стратегически енергийни проекти.

Започвайки да изброяваме от изток на запад непосредствените глобални играчи в района, ще трябва да започнем с Китай и неговите общи енергийни проекти с държавите от Каспийския регион. На запад достигахме до Русия и ЕС. Страните, към които се отнася Източното партньорство, са принадлежали към СССР. Всички тези държави участват в ОНД, във всяка от тях живее и компактно руско население, останало след разпадането на СССР. Всичко това неминуемо кара *Руската федерация* да следи с особен интерес развиващите се процеси в този регион и да смята че има изконни интереси в него като гледа на всяка намеса от друг фактор в международните отношения в тези страни с недоверие и подозрителност и обикновено го тълкува като акт на враждебност, насочен към нейните граници.

Европейският съюз отчита нуждата от по-активна политика към тези страни поради специфичното им географско разположение и исторически традиции. В интерес на ЕС е тези държави, през които ще преминават енергийни суровини към Европа, да бъдат стабилни, демократични и предсказуеми икономически партньори. ЕС смята, че може да подпомогне процеса на демократизация, спазването на закона и човешките права, изграждането на активно гражданско общество и подобряването на сигурността. Трябва да се има предвид, че тази помощ не е насочена срещу Русия или някоя друга държава.

Освен тези непосредствени глобални играчи към района гледа и една регионална сила, каквато е *Турция*. По исторически причини тази държава разглежда Азербайджан като традиционен и стратегически съюзник в областта. Също така Тур-

ция води своя активна енергийна политика, като желае да бъде един от водещите фактори в тази сфера за региона.

Друг основен играч, които трябва да се спомене, е *Иран*. След развитието на военната си промишленост и усъвършенстването на своите ракети със среден и далечен радиус на действие тази държава увеличава възможностите си за влияние в региона.

Освен този сложен и противоречив възел на глобални и регионални интереси между самите държави, включени в Източното партньорство, има **различни исторически насложени се противоречия и конфликти**, които се развиват с различен интензитет и минират всеки опит за сигурност в региона.

Източното партньорство като част от Европейската политика на добросъседство се стреми да задълбочи отношенията с източните съседни на ЕС, като ги подпомогне и насърчи към демократични и пазарно ориентирани реформи, както и да им окаже подкрепа за утвърждаване на териториалната цялост на страните-партньори, особено след войната между Грузия и Русия от лятото на 2008 г. Инициативата се осъществява паралелно със Стратегическото партньорство с Русия, но без е насочена срещу нея. В началото Русия наистина прие като заплаха инициативата, но в последствие я прие под условие, че не вреди на интеграционните процеси в ОНД, и се съгласи да участва в многостранни проекти.

Институционална и финансова рамка за сътрудничество

След официалния старт на инициативата в многостранното направление бяха лансирани четири тематични платформи, една от които безспорно е ключова за ЕС, а именно "Енергийна сигурност". В тази платформа, както и в останалите, участниците са разделени на три групи включващи: държавите-членки, страните-партньори, Европейската комисия, Европейския парламент, Генералният секретариат на ЕС, Комитетът на регионите, Европейският икономически и социален съвет, ЕИБ, ЕБВР, международни организации (Съвета на Европа и ОССЕ) и финансови институции, както и трети страни.

Целите на платформата "Енергийна сигурност" са свързани с развитието на механизми за енергийно подпомагане и сигурност, развитието на енергийната инфраструктура,

диверсификацията на енергийните доставки и изграждането на взаимни връзки, повишаване на енергийната ефективност и употребата на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ), синхронизиране на регулаторната рамка в областта на енергийната политика. От изброеното до тук най-голям акцент и средства ще бъдат насочени към енергийна ефективност и ВЕИ. Всички дейности и инициативи ще са съобразени с Договора за енергийна общност и Договора за Енергийна харта, както и с бъдещите дълбоки и всеобхватни споразумения за свободна търговия, които са част от двустранното направление на инициативата.

Беше приета и работна програма (2009 – 2011 г.), акцентът в която е обмен на информация относно сигурността на доставките по модел, одобрен от Енергийната общност, изграждане на електрически, газови и нефтени връзки и диверсификацията на пътищата за доставка, енергийна ефективност и ВЕИ, както и синхронизиране на регулаторната рамка.

Финансирането на Източното партньорство е ключов момент за неговия успех. По линия на Европейската политика за добросъседство чрез Инструмента за добросъседство и партньорство (ENPI) са осигурени 450 млн. евро до 2008 г., като се предвижда до 2013 г. тази сума да достигне 785 млн. евро. Освен финансиране чрез инструмента ENPI силно се разчита и на съдействието на ЕИБ и ЕБВР, които ще имат за цел да координират донорската дейност и преките инвестиции на страните-партньори. Не на последно място ще бъдат задействани и допълнителни финансови програми, част от ENPI – инвестиционният механизъм за съседни държави (NIF) и фондът за помощ и управление (ГФ), които ще финансират допълнително проекти по Източното партньорство на страните, представящи се най-добре в рамките на поставените им цели и постигнатите резултати.

В съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета във връзка с Източното партньорство, в което се подчертава, че енергийната сигурност е една от най-важните сфери на сътрудничество, се посочва, че към редица многостранни инициативи Комисията предлага **двустранни мерки**, като взема предвид Втория стратегически енергиен преглед. Тези двустранни мерки наред с разпоредбите за енергийна взаимозависимост в споразуменията за асоцииране включват и подписване

при необходимост на Меморандуми за разбирателство по енергийни въпроси с Молдова, Грузия и Армения. По отношение на *Армения* меморандумът за разбирателство трябва да засяга и закриването на атомната електроцентрала в Медзамор. Също така двустранните мерки засягат и *Украйна*, като целят пълно интегриране на украинския пазар с този на ЕС. В тези мерки се отчита и важността от извършването на задоволителна оценка на нивото на ядрена безопасност във всички работещи електроцентрали в Украйна.

Гарантиране на ядрената безопасност

ЕС се придържа към мнението, че трябва да се създаде надлежна съвременна европейска правова система за използването на ядрената енергия, гарантираща високо ниво на безопасност и обезпечаваща съхранението на радиоактивни отпадъци и безопасното извеждане от експлоатация на ядрено-енергийните установки.

Въпросите, свързани с безопасността на работещите атомни централи в държавите от “Източно партньорство”, са сред най-важните, касаещи енергетиката. Именно поради тази причина те са посочени в Съобщението от Комисията до Европейския Парламент и Съвета и засягат най-вече две държави, използващи атомна енергия.

В една от тези държави – **Украйна** – делът на ядрената енергетика е почти 50%. В момента съществуващата правна рамка на отношенията на ЕС и Украйна е Споразумението за партньорство и сътрудничество, сключено през 1994 г. и влязло в сила през март 1995 г. Отделни споразумения са сключени и в конкретни области, като сред тях е и атомната енергия.

През декември 2005 г. е постигнато *споразумение за провеждане на оценка на безопасността* на украинските ядрени централи. Цялостната оценка трябва установи съответствието с международните стандарти и изисквания за ядрена безопасност и ще установи нуждата от допълнителни действия, включвайки и финансовите аспекти.

Сред приоритетите на Европейския съюз е продължаването на сътрудничеството в областта на ядрената енергия и ядрената безопасност, където наред с горе посоченото е и оказване на подкрепа на украинския Комитет за ядрено регу-

лиране, взимане на необходими мерки за влизане в сила и изпълнение на Споразумението с Евратом за мирното използване на ядрената енергия, развитие по въпроса на въвеждането от експлоатация на Чернобилската АЕЦ, продължаване на работата по превръщането на четвърти блок на Чернобилската АЕЦ в безопасна зона; и приемане на Стратегия по управление на ядрените отпадъци.

Арменският енергиен сектор е изложен на сериозни предизвикателства, които включват лошо състояние на инфраструктурата и мрежите, които са чест обект на кражби, неефективност, силна зависимост от Русия и необходимост от затварянето на действащата ядрена електроцентрала. Специално по отношение на АЕЦ Медзамор, ЕС и други донори продължават да предоставят подкрепа на Армения в посока гарантиране на безопасността на централата и продължават да подтикват правителството на страната към разработване на стратегия за ранно ѝ извеждане от експлоатацията и към търсене на алтернативи на доставката на ядрената енергия.

Решимостта на Европейския съюз да придаде абсолютен приоритет на високото ниво на културата на безопасността в държавите-членки и заобикалящите го съседни държави чрез подобни инициативи ще премине задължително през създаването на съпоставими норми, както във вътрешните законодателства на шестте държави, така и на международно равнище, което от своя страна ще спомогне за понижаване на остротата на дискусиите по въпроса.

Предизвикателства пред големите газови проекти

Голямата геополитическа битка за каспийския газ обаче продължава и една от целите на ИП безспорно е да способства за преодоляване на конфликтите, пречещи на реализацията на големите транснационални енергийни проекти.

Очаква се старата вражда между Азербайджан и Туркменистан да поутихне, което да ще бъде от полза за **“Набуко”**. Руският отговор би могъл да бъде, преди всичко, подписване на дългосрочни двустранни споразумения за изкупуване на цялото количество газ добивано в региона – техника на преговаряне, която се прилага и спрямо европейските партньори в **“Южен поток”**. Подобни договорености пречат на изграждането на обща

европейска енергийна политика и дават предимство на националните интереси пред солидарността и общите ценности.

Енергийните проекти са част от инициативата на ЕК за изграждане на нова платформа за взаимоотношенията със страните от Източното партньорство. Тя трябва да се разглежда през призмата на гарантиране сигурността и просперитета на ЕС. Те биха довели до повишаване степента на политическа и икономическа обвързаност между участниците. Европейската политика за добросъседство предполага балансирано развитие на база на взаимни спогодби. Природните ресурси и специфичните връзки на тези страни с Русия са стимул в това направление.

Диверсифициране на енергийните доставки

Ежегодният спор между Русия и Украйна за енергията, спор, който остави милиони европейци да зъзнат зимата на 2009 г., разкрива разпокъсаната система на Европейския съюз за енергийни доставки и липсата на политическа кохезия, което подкопава възможността на Европа да изгради дългосрочна енергийна стратегия.

Диверсификацията на енергийните източници, като една от целите на платформа “Енергийна сигурност” е първата стъпка, необходима, за да се изгради надеждна стратегия за енергийна сигурност. Това изисква дългосрочно планиране и координация, тъй като осъществяването на необходимите инфраструктурни решения ще отнеме десетилетия.

До 2030 г. се очаква страните от ЕС да внасят 90% от петрола, 60% от природния газ и 66% от въглищата за своето потребление. Вносът на петрол се извършва от малко на брой страни. За сега Русия е главният доставчик на петрол за ЕС, с 26% от доставките за Съюза, следва Норвегия с 13%, Саудитска Арабия с 9%, Либия с 8% и Иран с 5%. На европейското вътрешно производство се падат 18 % от общото потребление.

Зависимостта от Русия като главен доставчик на природен газ и петрол на ЕС влияе директно и индиректно върху външната политика на ЕС и страните-членки.

Като се вземе предвид факта, че Русия е основен суровинен доставчик, и блискоизточният политически риск, логично интересът се насочва към страните от Каспийския регион като алтернативен доставчик на горива. Поради тази причина

въпросът за стратегическата нужда от диверсификация, както по отношение на суровини така и по отношение на транспортни канали за доставка, измества по важност проблемите на енергийната зависимост. Поради географската си позиция страните от Източното партньорство са мост към енергийно богатите страни и са от централно значение за ЕС като енергийно-транзитен коридор. В този смисъл на Черно море може да се гледа несъмнено като на „енергийната порта“ на Европа.

По пътя за енергийната сигурност на Европа трябва да бъдат решени **няколко основни проблема**:

- *ограничаване на външната зависимост на ЕС от внос на газ от Русия*: дори спорът между Русия и Украйна за газовите доставки вече да се счита за разрешен, фактът, че е възникнал, сочи към необходимостта ЕС да разработи енергийна политика;

- *ограничаване на зависимостта на ЕС от страни-производители на петрол като Саудитска Арабия и Иран*, които са далеч от представите на единна Европа за стабилност и демокрация и по всяко време може да спрат доставките;

- *повишаване на енергийната ефективност на европейската икономика и ограничаване вредните емисии на парникови газове с 20% до 2020 г.* като една важна и решителна стъпка в посока на борбата с глобалното затопляне;

- *увеличаване на дела на възобновяема енергия в общия енергиен микс на ЕС*;

- *стратегическо реструктуриране на цялостния енергиен микс на ЕС*.

В така изброените акценти, свързани с енергийните въпроси, и ролята, която Източното партньорство може да играе за тяхното разрешаване, е важно да отбележим, че за да може ЕС и държавите-членки да се възползват в най-голяма степен в енергиен план от региона е необходимо да се положат усилия и вложат ресурси в неговото демократизиране, установяване на сътрудничество между институциите, бизнеса и НПО сектора на тези шест държави. Предвидените средства по Източното партньорство обаче не са особено големи, а и няма да бъдат инвестирани директно в реализацията на транс-енергийните проекти, но ако заложените цели и задачи в платформа “Енергийна сигурност” бъдат изпълнени в голяма степен, то това ще

подготви региона за тяхната бъдеща реализация и успех на новата политика на ЕС.

Мястото на България в енергийното партньорство

България несъмнено като страна-членка на ЕС и външна граница на Съюза има най-голям интерес от успеха на Източното партньорство, защото повечето проекти, диверсифициращи енергийните доставки ще означават само едно – повече мир и стабилност в региона.

За тази цел България се нуждае от ясно приоритизиране и разчитане на сигналите, които идват както от ЕС и САЩ, така и от Русия, изграждане на вътрешно-административен капацитет за активно включване в дейностите на инициативата, както на държавно, така и на ниво частен сектор и НПО.

Политически измерения на енергийната сигурност

Александър Владимиров

Проблемът за политическите измерения на енергийната сигурност е от особено значение за всяка държава, регион или регионално интеграционно обединение като ЕС. Въпросът придобива допълнително значение, когато се отнесе към страните от Кавказкия регион и държави като Украйна, Беларус и Молдова. Те са разположени в сърцето на Евразия, което означава, че в този регион се преплитат интересите в областта на сигурността и енергетиката на различни глобални и регионални сили. Вниманието на международни актьори към тази част на света се засилва допълнително и от факта, че през тази територия се очаква да се реализират стратегически енергийни проекти.

Започвайки да изброяваме от изток на запад непосредствените глобални играчи в района, ще трябва да започнем с Китай и неговите общи енергийни проекти с държави от Каспийския регион. Продължавайки да вървим на запад, достигаме до Русия и ЕС. Страните, към които се отнася Източното партньорство са принадлежали към СССР. Всички тези държави участват в ОНД, като във всяка от тях живее и компактно руско население, останало след разпадането на СССР. Всичко това неминуемо кара Руската федерация да следи с особен интерес развиващите се процеси в този регион и да смята, че има изконни интереси в него и гледа на всяка намеса от друг фактор в международните отношения в тези страни с недоверие и подозрителност и обикновено го тълкува като акт на враждебност, насочен към нейните граници.

ЕС разбира, че не трябва да изоставя тези страни поради специфичното им географско разположение и исторически традиции. Интересите на ЕС са тези държави, през които ще преминават енергийни суровини към него, да бъдат стабилни, демократични и предсказуеми икономически партньори. ЕС смята, че може да подпомогне процеса на демократизация, спазване на закона и човешките права, изграждането на активно гражданско общество и подобряване на сигурността, без тази помощ да е насочена срещу Русия или някоя друга държава.

Освен тези непосредствени глобални играчи към района гледа и една регионална сила, каквато е Турция. По исторически причини тази държава разглежда Азербайджан като традиционен и стратегически съюзник в областта. Също така Турция води своя активна енергийна политика, като желае да бъде един от водещите фактори в тази сфера за региона.

Друг основен играч, които трябва да се спомене, е Иран. След развитието на военната си промишленост и усъвършенстването на своите ракети със среден и далечен радиус на действие тази държава увеличава възможностите си за влияние в региона.

Освен този сложен и противоречив възел на глобални и регионални интереси между самите държави, включени в Източното партньорство, има различни исторически насложени се противоречия и конфликти, които се развиват с различен интензитет и минират всеки опит за сигурност в региона. Например към конфликтите между Армения и Азербайджан, между Турция и Армения могат да се добавят и обтегнатите взаимоотношения между Русия и Грузия и напоследък между Молдова и Румъния. Към всичко това трябва да прибавим, че и вътре в самите държави от този регион също има тлеещи противоречия. Пример за това е Украйна, в която съжителстват католици и православни, което на практика разделя страната на две части. Грузия с многобройния си етнически състав и др.

Към всичко това трябва да прибавим, че в голяма част от тези държави има политическа нестабилност. Според международни наблюдатели смяната на властта често се извършва по недемократичен начин, чрез недемократични методи и практики като почти винаги се знае предварително, кой ще спечели изборите. Липсват основни политически права и свободи, политически и партиен плурализъм, активно и самостоятелно гражданско общество, свобода на словото и свободно изразяване на общественото мнение.

Всичко това може да се обобщи като системно нарушаване на гражданските права и свободи. Наблюдава се дефицит на демокрация при управлението за сметка на силно централизирано управление, често зависещо единствено от тесен кръг хора около държавния глава на съответната държава. Обща слабост на тези държави е липсата на реална демокрация, та-

кава каквато се разбира и съществува в ЕС. Всички страни в региона са далеч от европейските стандарти за демокрация.

Какво може да направи ЕС, за да помогне на тези държави?

Един от лостовете е енергийната политика. Тази политика е тясно свързана с енергийната сигурност. Защо? Защото инвестициите в енергийните проекти по правило са дългосрочни. Те изискват дълго време на подготовка и реализация. От тази гледна точка въпросът за сигурността е решаващ. Енергийни проекти могат да се случат там, където може да се гарантира във висока степен енергийната сигурност. Инвестирането в енергийни проекти, т.е. енергийна сигурност, може да доведе до качествени промени в средата, в която се прави инвестицията. Това на практика може да означава, че реализирането на енергийни проекти в горепосочените страни, на първо място ще доведе до така дълго желаната и чакана сигурност. Отношенията между страните в региона от конфликтни ще прераснат в диалогични. Проблемите и различията може би ще останат, но вариантът за военно им разрешаване ще бъде на практика отхвърлен веднъж за винаги, както това се случи с Франция и Германия след Втората световна война.

Преминаването от фазата на конфликт към диалог между страните ще спомогне за засилване на тяхното взаимодействие и в други сфери. Ще се подобри познанието на всяка държава за другата и ще се преустанови практиката да се мисли за другия в рамките на установени стереотипи и шаблони. Всичко това ще доведе до повишаване на доверието между страните в междусъседските отношения в региона, което ще отвори вратите за решаването на дълго съществуващи спорни проблеми.

На практика в този процес ще спечелят всички. Русия ще има сигурни, мирни, стабилни и проспериращи съседи, което едва ли е против нейните интереси. ЕС също ще спечели предвидими и сигурни партньори в този регион, важен източник на енергийни суровини.

Но може би най-голяма политическа полза ще има за самите общества в тези държави. На първо място чрез реализацията на енергийни проекти в тези страни ще се подобри жизненият стандарт на хората и ще се повиши тяхната сигурност.

Тези процеси могат да доведат до намаляване тяхната икономическа зависимост от държавната бюрокрация и елита. Ще се създадат нови стандарти за правене на бизнес, които няма пряко да зависят от централната власт и висшето ръководство. Ще се отвори и пътят за частната инициатива.

Увеличаващата се икономическа свобода на хората ще доведе и до политическа еманципация, до стремеж за свободно политическо изразяване и представяне на интереси. С това ще се засили и гражданското общество, което все повече ще изисква честни правила за всички, спазването на законите и намаляване на корупцията. Ще се установи обратна връзка между политическия елит и гражданското общество. Политиците ще разберат, че не са там веднъж завинаги, понеже са успели да заграбят властта в смутните времена, а са на своите постове временно и ще трябва да се съобразяват с общественото мнение, ако искат да бъдат избрани отново. Изборите ще бъдат свободни и честни, непрозрачните методи за печелене на властта ще бъдат отхвърлени от гражданското общество като недопустими. Всичко това ще доведе до политически плурализъм, при който в една конкурентна и справедлива среда на съревнование ще се конкурират различни идеи и програми за управление и ще печели тази, която получи най-голямо доверие и одобрение на обществото.

Политическите фамилии, които управляват в тези страни ще отстъпят място на нови здрави политически партии. Хората просто ще започнат да живеят демократично и свободно. Всичко това ще ги доближи до европейските ценности и разбирания за демокрация, свобода, солидарност, справедливост.

Икономически аспекти на енергийната сигурност на Европа

Иван Ангелов

Съвременният свят е изправен пред предизвикателствата недостиг на енергия и опазване на околната среда, предизвикателства, които засягат Европа и всяка държава-член на ЕС. Въпросът е как да се осигури конкурентоспособна и екологично чиста енергия на Европа, в условията на глобално затопляне, постоянно нарастващо глобално търсене на енергия и неяснота относно бъдещите доставки.

Явно всяка година започва със завръщане към една неприятна традиция: ежегодният спор между Русия и Украйна за енергията, спор, който остави милиони европейци да зъзнат зимата на 2009 г. Това противопоставяне разкрива разпокъсаната система на Европейския съюз за енергийни доставки и липсата на политическа кохезия, което подкопава възможността на Европа да изгради дългосрочна енергийна стратегия.

Диверсификацията на енергийните източници е първата стъпка, необходима, за да се изгради надеждна стратегия за енергийна сигурност. Това изисква дългосрочно планиране и координация, тъй като осъществяването на необходимите инфраструктурни решения ще отнеме десетилетия.

До 2030 г се очаква страните от ЕС да внасят 90% от петрола, 60% от газа и 66% от въглищата за своето потребление.

Вносът на петрол се извършва от малко на брой страни. За сега Русия е главният доставчик на петрол за ЕС, с 26% от общите доставки, следва Норвегия с 13%, Саудитска Арабия с 9%, Либия с 8% и Иран с 5%. На европейското вътрешно производство се падат 18% от общото потребление. Зависимостта от Русия като главен доставчик на природен газ и петрол на ЕС влияе директно и индиректно върху външната политика на ЕС и страните членки.

Като се имат предвид Русия като основен суровинен доставчик и блискоизточният политически риск, интересът се насочва към страните от каспийския регион като алтернативен доставчик на горива. За това като по-важна тема от енергийна-

та зависимост, възниква въпросът за стратегическата нужда от диверсификация, както по отношение на суровини така и по отношение на транспортни канали за доставка. Поради географската си позиция страните от Източното партньорство са мост към енергийно богатите страни – от главно значение за ЕС като енергийно-транзитен коридор.

В този смисъл на Черно море може да се гледа несъмнено като на „енергийната порта“ на Европа.

От 1981 г насам глобалното потребление на енергия постоянно нараства, като изключение е само 2009 г. – прецедент, обусловен от глобалната финансова и икономическа криза. Изчисленията сочат, че глобалното търсене на енергия ще нараства с 1,5% годишно между 2007 и 2030 г. Средногодишното потребление намалява за периода 2007-2010 г. с малко над 2% годишно – факт продиктуван от кризата, за периода 2010-2015 година се очаква възстановяване и нарастване на потреблението с 2,5%. След 2015 г. се предвижда прогресивно нарастване на потреблението в следствие на възстановяването на икономиката в световен мащаб.

С оглед горната статистика, по пътя за енергийната сигурност на Европа трябва да бъдат решени **няколко основни проблема**:

- ограничаване на външната зависимост на ЕС от внос на газ от Русия – дори и вече да се счита за разрешен спорът между Русия и Украйна за газовите доставки, фактът, че е възникнал, сочи необходимостта ЕС да разработи своя перспектива за обща енергийна политика;

- ограничаване на зависимостта от страни-производители на петрол като Саудитска Арабия и Иран – страни, които са далеч от представите на единна Европа за стабилност и демокрация и по всяко време може да спрат доставките;

- повишаване на енергийната ефективност на европейската икономика и да се ограничат вредните емисии на парникови газове с 20% до 2020 г. – като една важна и решителна стъпка в посока на борбата с глобалното затопляне;

- увеличаване на дела на възобновяема енергия в общия енергиен микс на ЕС;

- стратегическо реструктуриране на цялостния енергиен микс на ЕС.

Към настоящия момент **енергийният микс на ЕС има следната структура**: На въглищата се падат 30% от производството на електроенергия в ЕС. На второ място е природният газ с дял от 21%. Следва ядрената енергетика с дял от 17%. Големите хидро проекти са с дял от 15%, а вятърните с дял от 7%. На петрола се падат 7% от общия енергиен микс на ЕС. Биомасата е с принос от 1%, а 2% се падат на други източници.

Европейската Комисия очаква 76% спад в производството на петрол за ЕС за периода между 2000 и 2030 г., добивът на газ ще падне с 59%, а добивът на въглища с 41%. Прогнозите са, че до 2030 г. ЕС ще бъде вносител на 95% от петрола, 84% от своя газ и 63% от въглищата.

Тези проблеми, както и редица други, предопределят необходимостта Европа да погледне на изток, а именно към страните от Каспийския регион – Армения, Азербайджан, Грузия, Украйна, Беларус и Молдова. Крайната цел на тази инициатива е да се усилят хоризонталните връзки на страните от региона, да се постави начало на работа по единна енергийна платформа и либерализиране на газовия пазар и електричество в ЕС.

Началото на Източното партньорство беше дадено началото на 2009 г., а половин година по-късно, през май 2009 г. в гр. Прага, беше проведена първата конференция „Източно партньорство”. Тази среща придоби по-голямо значение заради предшестващия я конфликт между Русия и Грузия, както и последвалата я руско-украинска газова криза. Последната нанесе сериозен удар на голяма част от европейските икономики на стойност няколко милиарда евро.

Какво следва от тук нататък? Отговор на този въпрос не може да се даде толкова лесно, но със сигурност трябва да се търсят варианти, при които Европа ще се опита да се освободи от своята „газова зависимост” от Русия. За никого не е тайна, че недостигът на природен газ за страните от Европа ще нараства постоянно, като се очаква в периода 2020-2030 г. нуждата на ЕС да достигне 40-60 млрд. куб. м газ годишно, а в същото време доставките от Норвегия ще намалеят.

За ограничаването на този проблем и евентуалното му решаване на 13 юли 2009 година беше направена важна крачка, водеща и към енергийната независимост на ЕС. На тази дата се

ратифицира споразумението за изграждането на **газопровода „Набуко“**. Проектът е един от приоритетните за енергийната сигурност на ЕС, защото ще свърже пазарите от Централна Европа със страните-производителки от Черноморско-Каспийския регион и Централна Азия.

Кои са *участниците в този проект*? В първоначалния си вид участниците в проекта са енергийните компании на Австрия (OMV), Унгария (MOL), Румъния (Transgaz), България (Български енергиен холдинг), Турция (Botas), а в последствие беше привлечена и немската RWE. Всеки от участниците в проекта има равен дял от 16.67% от новосъздадената компания Nabucco Gaz Pipeline International GmbH.

Какво представлява газопроводът „Набуко“? Той ще бъде с дължина 3,3 хиляди км, а трасето ще преминава през Турция, България, Румъния и Унгария до австрийски разпределителен център. Предвижда се капацитетът на газопровода да бъде 31 млрд. куб. м газ годишно, като за направата му ще са необходими над 2 милиона тона стомана. Предвижда се проектът да бъде завършен не по-рано от 2015 г.

Колко ще струва Набуко и как ще бъде финансиран? Първоначалните изчисления клоняха към цифрата 4,4 милиарда евро, но тези разчети бяха направени на базата на цената на суровините от 2002 г. Към днешна дата реалната пазарна конюнктура е съвсем различна и разчетите сочат сумата от 9 милиарда евро. За финансирането на проекта ще са необходими редица финансови партньори, сред които международни финансови институции и търговски банки. За около 70% от сумата на проекта се очаква съдействието на ЕС посредством европейската програма за енергийно възстановяване, ЕЦБ и ЕБВР. Като допълнение ще бъде осигурена инвестиция от всеки от шестте партньора в компанията – нещо, което в условията на финансова криза от такъв мащаб едва ли ще се случи.

Във връзка с осъществяването на този проект има много *положителни* моменти:

- Освобождаване от газовата зависимост от Русия и възможност за диверсификация на доставките;
- Газопроводът Набуко ще предложи най-ниските тарифи за транзит на природен газ в сравнение с конкурентните проекти, включително „Южен поток“. По данни на RWE за доставките

на газ от азербайджанското находище „Шах Дениз“ до европейския пазар по трасето „Набуко“ таксите ще са 1,7 евро за 1000 куб. м на 100 км. За сравнение, транзитните такси по газопровода TGI (Турция – Гърция - Италия) са 2,9 евро, а по транс-адриатическия газопровод ще бъдат 6,2 евро. RWE са изчислили, че транзитната тарифа на „Южен поток“ ще е 3,8 евро за 1000 куб. м. на 100 км.

Освен по-ниската транзитна такса транспортирането на газа по „Набуко“ ще бъде и с 25% по-евтино от това по „Южен поток“, твърди руският вестник „Взгляд“, като цитира отново немската компания RWE. Според нея загубите при транзита на газа от Каспийския регион до Европа ще са 77 евро на 1000 куб. м, докато за „Южен поток“ те ще са 106 евро. Засега „Газпром“ отказва коментар.

- Всяка държава-участничка в проекта ще печели от транзитни такси, като размерът на таксата ще се определя от дължината на трасето в съответната страна.

- При реализацията на такъв мащабен проект, ще се разкрият много работни места, както и ще се ангажират редица местни фирми като подизпълнители-така всяка една от икономиките на страните ще реализира приходи.

Разбира се „мегапроектът“ има и *негативни аспекти*:

- На този етап все още стои въпросът от къде ще бъде запълнен капацитетът на тръбата – потенциални страни доставчици има, но до крайно споразумение с никоя от тях не се стигнало.

- Говорейки за „Набуко“, трябва да споменем и неговият конкурент – „Южен поток“, както и засегнатите руски интереси в него.

- Споразумение между страните-участнички в проекта има, но няма предприети конкретни действия по неговата реализация.

- Продължаващата световна икономическа криза също има своето негативно отражение – някои от страните-членки на ЕС са изправени пред сериозни финансови проблеми. Решаването на проблема с Гърция и останалите т.нар. „PIGS“ (Португалия, Италия, Гърция, Испания) страни е от приоритетно значение за бъдещето на ЕС. Стигна се до момент, в който ЕЦБ и МВФ си сътрудничат, за да се овладее опасната ситуация.

- На този етап осигуряването на финансов ресурс за „Набуко“ ще се проточи във времето. Споменавайки фактора време, трябва да отчетем, че не е невъзможно европейския проект да бъде изпреварен от руския „Южен поток“.

От всички тези проблеми, следва да открием като най-важен, *осигуряването на необходимото количество газ* за реализацията му? Важно е да се спомене, че газ има, но той далеч не е достатъчен, за да се използва пълният капацитет на тръбата. Като евентуален доставчик на газ се разглежда Иран, но конюнктурата в страната не много подходяща за това.

Друг вариант за доставка са Казахстан и Узбекистан, но за участието на тези две страни се говори все по-рядко. И така като потенциални доставчици на газ за Европа се разглеждат Туркменистан и Азербайджан. Реализацията на проекта само с азербайджански газ е малко вероятна, а Туркменистан който има повече газ все още не е решил дали ще участва.

За съжаление през месец юни 2009 г. беше подписано споразумение между руския газов гигант Газпром и Азербайджан за внос на природен газ. Съгласно споразумението Газпром ще започне внос на 500 милиона куб. м синьо гориво от 2010 г., като очакванията са размерът на доставките да се увеличава.

Така въпросът със суровината за проекта Набуко на този етап остава отворен.

До 1980 г. в Европа почти не се използваше природен газ за производство на електричество, а сега от него се произвежда 20-22% от цялата електрическа енергия. По една или друга причина намалява използването на другите два традиционни енергийни източника за производство на електроенергия – след аварията в Чернобил ядрени централи спряха да се строят и имаше негативни настроения срещу ядрената енергетика. Трябваше да се стигне до сегашния критичен момент, за да започне промяна в това отношение. Нови въглищни централи също почти не се строят, само се извършва модернизация на съществуващите, защото те са с големи капитални вложения (докато при газовите централи капиталните вложения са ниски, а сроковете за реализация са кратки). Освен това не е ясно бъдещето на въглищните централи, които са зависими от ангажиментите на ЕС по Протокола от Киото и по-нататъшните спо-

разуменения в тази сфера. Все още няма надеждни технологии, които да решат напълно екологичните проблеми при използването на въглищата за електропроизводство. Проучванията в по-далечна перспектива са, че след 2030 г., въглищата ще бъдат основният и най-надежден източник на енергия. Проучванията относно енергийната сигурност предвиждат, че през 2040-2050 г. въглищата ще задоволяват 50% от потреблението на енергия в света.

Всички експерти считат, че високите цени на природния газ, които следват цената на петрола, в перспектива ще доведат до ограничения на инвестициите в газови централи, защото цената на електроенергията от тях ще бъде много висока. В дискусиите надделява становището, че природният газ няма да бъде използван за производство на електрическа енергия в големи и средни централи, а в малки централи и за комбинирано производство. Ако това е така следва спешно да се направи избор на оптимален източник за производство на електроенергия.

Ядрената енергетика в Европа

Ядрен ренесанс

На няколко пъти вече е имало вълни от ядрен оптимизъм в отделни части на света. Същевременно страхът от ядрените реактори намалява, което води до глобална тенденция все по-често да се говори за "ядрен ренесанс" и да се легитимира на атома като енергийна панацея.

В САЩ ядрената регулаторна комисия вече разглежда молби за лицензи на нови реактори, първите такива след инцидента в централата "Три Майлс айлънд" в Пенсилвания, която през 1979 г. едва не доведе до катастрофа. Инцидентът не взе жертви, но превърна ядрената енергетика в радиоактивна политическа тема в Щатите. Седем години по-късно темата стана буквално токсична след аварията в Чернобил, който разпръсна радиоактивен прах върху голяма част от Европа, уби пряко 33 души и косвено засегна хиляди.

В момента в ЕС 15 от 27-те страни-членки експлоатират ядрени реактори. Съществуващите 154 реактора в ЕС произвеждат 31-32% от цялото количество електроенергия. До 2020 г. от тези 154 реактора почти 80 трябва да бъдат затворени поради изтичане на експлоатационния им срок от 60 години. А

между 2020 и 2025 г., само за пет години, ще бъдат спрени други 50 реактора.

При това положение отсега трябва да се мисли с какво ще бъдат заместени тези мощности. Времето до 2020 г. не е никак дълго, а в Западна Европа целият процес от проектирането, получаването на лиценз до завършването на строителството и свързването с електроенергийната система на една ядрена централа продължава от 12 до 16 години. В Швейцария срокът дори може да достигне до 18 години, в случай че се стигне до референдум.

Колко ядрени реактора има днес в Европа?

Към 21 март 2010 г. в Европа има 195 ядрени реактора с обща мощност 169 GW в експлоатация и 6 реактора, които са в процес на изграждане. Най-голям е броят на ядрените реактори във Франция – 58, която е лидер в тази област и дори изпреварва Русия, която има 32 реактора. По нататък в класацията се нареждат Великобритания с 19, Германия със 17, Украйна с 15, Швеция с 10, Испания с 8, Белгия със 7, Чехия с 6, Швейцария с 5, Финландия, Словакия и Унгария с по 4, България и Румъния с по 2 и Холандия и Словения с по 1 ядрен реактор.

Какви са основните предимства на ядрената енергетика?

- В днешните условия на постоянно повишаване на цените на петрола, които достигаха до 150 щатски долара за барел, на атомната енергетика се гледа като на една разумна алтернатива.

- Ядрената енергетика решава въпроса с обезпечаването на доставките на електроенергия и осигурява енергийна независимост. Например ядрената енергетика намалява зависимостта на Европа от външни доставки, които миналата година достигнаха 57% от общите доставки.

- Ядрената енергетика със своето развитие в момента е икономически много изгодна. Тя осигурява един МВтч електроенергия със себестойност 35-40 евро, което е сравнително ниска цена и в нея се включват абсолютно всички разходи – капитални вложения, оперативните разходи и ликвидирането на съоръженията след изчерпване на ресурса, както и съхранението на отпадъците. Икономически ядрената енергетика е изгодна и защото почти не се влияе от промените в цената на горивото. 70-80 % от себестойността на електроенергията на-

пример при газовите и въглищните централи е цената на горивото. При ядрената енергетика цената на горивото е 5-10% от себестойността на електроенергията и дори цената на урана да се повиши два-три пъти, цената на електроенергията от АЕЦ остава сравнително ниска и предсказуема.

- Днес атомните централи сами по себе си вече не са проблем. И дори са много по-екологично чисти от другите енергоизточници. Ядрената енергия отделя от 5 до 35 г CO_2 в атмосферата, докато енергията от вятър от 10 до 40 г, от слънчеви лъчи – 80 до 220 г, от газ – 400 до 640, от петрол - 550 до 950 г, от въглища – от 750 до 1230.

- Ядрените реактори, за разлика от възобновяемите енергоизточници, притежават много голям капацитет.

- След аварията в АЕЦ “Чернобил” бяха хвърлени много сили и средства за повишаване на безопасността на ядрените централи.

Недостатъците на ядрената енергия са:

- Строежът на атомна централа обикновено отнема повече от десет години за лицензиране, финансиране и строеж, а често носи и оскъпяване в пъти. Тук оптимистите са на мнение, че атомните централи биха имали шанс наистина да преживеят ренесанс, ако започнат да се строят в срокове и с точни бюджети, но песимистите казват, че не само обществото, но и самият бизнес не са готови за такова възраждане.

- Особена популярност набира въпросът за складирането на обогатения уран, който остава след процеса. А той се складира в солни мини, които са най-надеждните хранилища в момента. При все това въпросът за складирането на ядрените отпадъци обсебва политическата дискусия за ядрената енергия днес.

- Голяма част от ядрените централи в Европа ще бъдат на повече от 30 години през 2020 г. Това означава, че една част от тях ще бъдат изведени от експлоатация, а друга част модернизирани, но и в двата случая е необходим сериозен финансов ресурс за това.

И все пак има някаква ирационална логика в това, че макар ядрените централи да са най-скъпи, бавни за построяване, без широка обществена подкрепа и доста съмнителни в екологичната си целесъобразност, те са най-спряганата енергийна

тема от месеци насам. На срещата на Г-8 в Япония през юли бяха обсъди планове за строеж на над 1000 ядрени генератора.

Въглища

Въглищата продължават да бъдат основен компонент в енергийния микс на ЕС за близко бъдеще. Приблизително една трета от електричеството в Европа се произвежда именно от тази суровина.

Главна причина за възобновения интерес към въглищата като енергиен ресурс в ЕС се дължи на тяхното изобилие, широкото им разпространение, ниската им цена и сигурността на този ресурс, дължащ се на следните факти:

- в момента има повече въглища, отколкото петрол и природен газ. Ако сегашният темп на консумация на горива се запази – световните запаси на въглища ще стигнат за 165 години, запасите на петрол за 40 години, тези на природен газ за 65 години;

- световните въглищни запаси са и по-равномерно разпределени в сравнение с петрола и природния газ, а основните износители на въглища са различни от тези на газ и петрол;

- исторически цените на въглищата са били винаги много по-ниски и много по-стабилни в сравнение с тези на газта и петрола;

- ЕС има по-големи запаси на въглища, отколкото на газ и петрол, въпреки че притежава едва 2% от световните въглищни запаси;

- технологиите за намаляване на вредните емисии се развиват непрекъснато;

- въглищата са енергийният ресурс с най-бързо нарастваща консумация от 2000 г. насам, като с най-бърз темп се е увеличила консумацията в развиващите се икономики. Прогнозите са този темп на нарастване да се запази до 2025 година;

- значителното увеличение на консумацията на въглища се обуславя от съответстващото му развитие в суровинната база, а именно увеличаване на добива на въглища за разлика от газта и петрола;

Пречките пред производство на енергия от въглища обаче са не по-малки:

- ТЕЦовете на въглища са най-“мръсните” енергийни производства. Те отделят два пъти повече въглероден диоксид

в сравнение с централите на газ при едно и също произведено количество енергия в киловати;

- енергията на въглища се оказва и доста скъпа – въпреки че самите въглища се намират в изобилие и са доста евтини, построяването на една ТЕЦ на въглища струва около 1,5 милиарда евро, трябва да отговаря на редица екологични изисквания и се изплаща за около 30 години.

Каква ще бъде в ролята на възобновяемите енергийни източници?

В условията на глобално затопляне, постоянно повишаващите се цени на горивата и недостиг на енергийни ресурси за ЕС все по-голяма популярност набира зелената енергия.

На заседанието на Европейския съвет през март 2009 г. лидерите на страните-членки си поставиха следните цели: намаляване с 20% на вредните емисии на ЕС до 2020 г., сравнени с нивата от 1990 година; увеличаване на дела на възобновяемата енергия до 20% от цялостното енергийно потребление до 2020 г.; увеличаване на потреблението на биогорива до 10% от цялостното потребление на горива.

Въпреки това Съветът изрази становище, че ВЕИ ще играят допълваща роля в енергийния микс и че до 2050-2060 г. те не могат да се развият толкова, че да заменят традиционните източници на енергия. Това се дължи на факта, че те не разполагат с необходимия капацитет, за разлика от газта, петрола и ядрената енергия.

Във връзка с изложеното не е странно, че се активизира развитието на **три технологии, които се очаква да решат проблемите на енергийния пазар**. Едната е свързана с *улавянето на въглеродните емисии* и тяхното складиране и прилагането ѝ ще направи въглищата конкурентоспособни като енергиен източник. Следващата технология е *ядрената* – с новото поколение реактори, с по-висока степен на безопасност, при която трябва да се решат проблемите със съхраняването на отпадъците. Третата технология, която трябва бързо да се развие, е свързана с *нови източници на възобновяема енергия*, при които трябва да бъдат отстранени недостатъците на сегашните (ниска икономическа ефективност и неконкурентос-

пособност). Всяка страна сама определя своя енергиен микс и приоритети, но почти всички страни са приели микс, съставен от три компонента: въглища, ядрена енергетика и ВЕИ, които включват и хидроенергетиката.

Какви ще бъдат приоритетите в развитието на енергетиката в Европа?

Ако Обединена Европа иска да намали енергийната си зависимост и външните енергийни доставки, първо и на всяка цена, *ЕС трябва да има единна енергийна политика*. Когато Европа преговаря с външните доставчици - ОПЕК или Русия, тя трябва да говори в един глас. Това вероятно ще се окаже доста трудно, заради различията между страните-членки. Във Франция например ядрената енергия задоволява 40% от енергийните нужди на страната и осигурява до 80% от електричеството. Във Великобритания обаче ядрената енергия осигурява само 9% от общите енергийни нужди и 20% от електричеството. Други страни като Австрия например са против ядрената енергетика, като 21% от общото енергопотребление на страната се осигурява от ВЕИ. При Полша доминиращи са въглищата, които покриват 58% от енергийните нужди на страната и осигуряват 92% от електричеството.

Друг важен приоритетен елемент е, че трябва целите, които ЕС си поставя в областта на *енергийната ефективност* (достигане на 20% дял на възобновяемите енергийни източници в общото електропроизводство) да бъдат изпълнени, колкото и трудно да е това.

Друг голям проблем е липсата на *инвестиции*, особено на електрическия и газовия пазар. На Европа до 2020 г. са необходими допълнително 200 млрд. куб. м природен газ. За да се доставят, трябва 350 милиарда евро инвестиции в инфраструктурата и добива, но опитът между 1998 и 2005 год. показва, че с либерализацията на енергийния пазар печалбата от тези инвестиции намалява и операторите не влагат средства за развитие на инфраструктурата.

Алтернативната енергетика най-общо може да се подели на микроенергийни проекти – вятърни и слънчеви генератори, които по определение не могат да бъдат по хиляда мегавата, срещу макропроекти като АЕЦ и т.нар. чисти въглища.

Затова смятам, че ядрената енергетика е в най-добра позиция за разрешаване на проблема с енергийната независимост на Европа. Тя решава и проблема с отделянето на въглеродните емисии във въздуха и ЕС трябва да предприеме действия за увеличаване на дела ѝ до 40% в енергийния микс на Европа. Ядрената енергия ще допринесе и за намаляване на цените на електроенергията в някои сектори на икономиката, които са силно зависими от нея. Това от своя страна ще доведе до увеличаване на конкурентоспособността им.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Мартин, Уилям и Джонатам Гилмън „Преобразяване на европейската енергийна политика“, „Дневник“ 25.1.2010
- Alliance of Energy-Intensive Industries, Contribution to the EU strategic energy review, 22 Sept. 2006;
- “EU Energy Initiative Recognises Role of Nuclear” ENS News 10.2.2007
- International Energy Agency (IEA): World Energy Outlook (<http://www.worldenergyoutlook.org/>);
- Kavalov, B. S.D. Peteves “The Future of Coal”
- www.euroactiv.com

Ядрената безопасност като една от целите на сътрудничеството в областта на енергийната сигурност в рамките на „Източно партньорство”

Олга Върбанова

Установяването на стабилност, по-добро управление и икономическо развитие е от жизнен интерес за Европейския съюз. И в същото време партньорите му в Източна Европа и Южен Кавказ от тяхна страна се стремят да развият отношенията си с ЕС. Осъзнавайки голямата отговорност, която носи по отношение на своите източни партньори, в стремежа си да им окаже съдействие за преодоляване на политическите и икономическите предизвикателства и да засили връзките с тях, ЕС решава да предприеме инициативата “Източно партньорство”⁸¹.

В съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета във връзка с Източното партньорство, като една от най-важните сфери на сътрудничество, се посочва енергийната сигурност, където в допълнение към многостранните инициативи Комисията предлага редица двустранни мерки, като взема предвид Втория стратегически енергиен преглед. Тези двустранни мерки наред, с разпоредбите за енергийна взаимозависимост, в споразуменията за асоцииране включват и подписване при необходимост на Меморандуми за разбирателство по енергийни въпроси с Молдова, Грузия и Армения. По отношение на Армения меморандумът за разбирателство трябва да засяга и закриването на атомната електроцентрала в Медзамор. Също така двустранните мерки засягат и Украйна, като целят пълно интегриране на украинския пазар с този на ЕС. В тези мерки се отчита и важността от извършването на задоволителна оценка на нивото на ядрена безопасност във всички работещи електроцентрали в Украйна.

Атомната енергетика е една от най-младите и ди-

⁸¹ Съвместна декларация от срещата на високо равнище в Прага за Източното партньорство, Прага, 7 май 2009 г.

намично развиващи се отрасли на световната икономика. Нейната история наброява само малко повече 50 години. Развитието на атомната енергетика стимулира нарастващите потребности на човечеството за гориво и енергия при ограничеността на невъзобновяемите ресурси. В сравнение с другите енергоносители, ядреното гориво има милиони пъти по-голяма концентрация на енергия. Немаловажно е и това, че атомната енергетика практически не увеличава „парниковия ефект“.

Ядрената енергия несъмнено вече сложи своя отпечатък върху енергийната политика, която е нисковъглеродна, ефективна от гледна точка на разходите и обезпечава гарантирани доставки. В днешно време в атомните централи се произвежда 30% от електрическата енергия, която се използва в Европа, при доста ниско ниво на изхвърляне на CO₂. При това тя способства стабилизацията на цените на електрическата енергия благодарение на благоприятното съотношение на първичните капиталови разходи и стойността на горивото.

ЕС се придържа към мнението, че трябва да се създаде надлежна съвременна европейска правова система за използването на ядрената енергия, за да се гарантира високо ниво на безопасност, а също така за да се обезпечи съхранението на радиоактивни отпадъци и безопасното извеждане от експлоатация на ядрено-енергийните установки при свършване на срока на службата им.

ЕС приветства факта, че в 15 от 27 европейски държави-членове електроенергията се произвежда от ядрена енергия – нови АЕЦ се строят и се намират на последни етапи на планирането във Финландия, Франция, България и Литва. Освен това, в своята стратегия в областта на енергийната технология той също последователно включва целенасочени изследвания на реакторите от четвъртото поколение, които използват по-малко ресурси и произвеждат по-малко отпадъци.

Голямата важност, придавана от Европейския съюз на ядрената безопасност, беше отразена в преговорите за присъединяване на нови членове в ЕС, предварително условие към които беше спирането на реакторите от първо поколение от чернобилски тип, изготвени в Съветския Съюз.

Тази позиция не противоречи на европейската енергийна

политика, основана на надеждността на доставките, устойчивостта и икономическата. Това изискване е поставено с цел ядрената енергия да може и по-нататък да играе централна роля в тази енергийна политика.

Европейската гледна точка е, че за да се съхрани благосъстоянието на европейските граждани, е необходимо да се вземат предвид всички енергийни варианти, позволяващи да се изпълнят целите 20/20/20. Повишаване на ефективността на използването на енергията и използването на нисковъглеродни технологии, такива като ядрена енергетика и възобновяеми източници на енергия, позволяват да се достигат цели, поставени в енергийната ѝ политика.

На 19 февруари 2007 г. Съветът на ЕС приема Регламент (ЕВРАТОМ) за създаване на Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност. Този регламент установява рамката на финансовите мерки, целящи обезпечаване на високо ниво на ядрена сигурност и радиоактивна защита, също както и изпълнението на ефективен контрол на безопасността в държавите, които не са членове на ЕС. Финансовата рамка обхваща периода от 2007 до 2013 г.

Подкрепата се осъществява на базата на стратегически документи, приети от Комисията. Тези документи покриват една или повече страни за максимален срок от седем години. Те съдържат програми, които си поставят конкретни цели.

Европейският Съюз е основен източник на икономическа, финансова, техническа, хуманитарна и макроикономическа помощ за трети страни. С цел подобряване на ефективността на външното подпомагане от страна на Европейската Съюз беше предвидена нова рамка за неговото планиране и предоставяне, включвайки следните регламенти:

- *Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 г. за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП), който да обхване помощта от страна на Общността за страни-кандидатки и потенциални страни кандидатки,*
- *Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. относно общите разпоредби за установяване на Европейски инструмент за съседство и партньорство,*

- Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. за създаване на финансов инструмент за сътрудничество с цел развитие,
- Регламент (ЕО) № 1717/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 г. за създаване на Инструмент за стабилност,
- Регламент (ЕО) № 1889/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за създаване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и човешките права по света и
- Регламент (ЕО) № 1934/2006 на Съвета от 21 декември 2006 г. за създаване на финансов инструмент за сътрудничество с индустриализираните страни и други страни и територии с висок доход . Настоящият регламент представлява допълнителен инструмент, чиято цел е да насърчи постигането на високо ниво на ядрена безопасност, защита от радиация и прилагането на ефикасни и ефективни гаранции за ядрените материали в трети страни.

Аварията в Чернобил през 1986 г. подчерта глобалното значение на ядрената безопасност. За да изпълни целта на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия („Договор за Евратом“) — да създаде условия на безопасност, необходими за елиминирането на заплахите за живота и здравето на обществеността, **Европейската общност за атомна енергия следва да е в състояние да подпомага ядрената безопасност в трети страни.** С Решение 1999/819/Евратом Общността се присъедини към Конвенцията от 1994 г. за ядрена безопасност, една от целите на която е постигането и поддържането на високо ниво на ядрена безопасност в световен мащаб. С Решение 2005/510/Евратом Общността също така се присъедини към Съвместната конвенция за безопасност при управление на отработено гориво и за безопасност при управление на радиоактивни отпадъци, една от целите на която е постигането и поддържането на високо ниво на безопасност при управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци в световен мащаб. Двете конвенции се стремят към постигането на тези цели чрез укрепване на националните мерки и международното

сътрудничество, включително сътрудничество, свързано с безопасността, когато е целесъобразно⁸².

ЕС финансира мерки в подкрепа на повишаването на нивото на ядрена безопасност, защитата от радиация и прилагането на ефикасни и ефективни гаранции за ядрения материал в трети страни в съответствие с разпоредбите на настоящия регламент.

Финансовата, икономическата и техническата помощ, предоставени съгласно този регламент, представляват допълнение към всяка друга помощ, предоставена от ЕС съгласно Инструмента за хуманитарна помощ, Инструмента за предприемчивостна помощ, Европейския инструмент за съседство и партньорство, Финансовия инструмент за сътрудничество с цел развитие, Инструмента за стабилност, Инструмента за насърчване на демокрацията и човешките права по света и Инструмента за сътрудничество с индустриализираните страни. За постигането на тези цели с настоящия регламент се подкрепят следните мерки:

а) насърчване на изграждането на култура на ядрена безопасност на всички равнища, по-конкретно чрез: постоянна подкрепа на регулиращите органи, организациите за техническа поддръжка и укрепването на регулаторната рамка, особено що се отнася до дейностите по издаване на разрешения,

- използване по-специално на опита на операторите, програмите за подпомагане на място и за външно подпомагане, както и провеждане на консултации и други подобни дейности по подобряване на безопасността в проектирането, експлоатацията и поддръжката на лицензираните атомни електроцентрали и други съществуващи ядрени съоръжения с цел постигане на високи равнища на безопасност,

- подкрепа за осигуряването на безопасен транспорт, третиране и погребване на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, и

- разработване и прилагане на стратегии за извеждане

⁸² РЕГЛАМЕНТ (ЕВРАТОМ) № 300/2007 НА СЪВЕТА за създаване на Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност, 19 февруари 2007 година

от експлоатация на съществуващи съоръжения и на бивши ядрени площадки;

б) съдействие за създаването на ефективни регулаторни мрежи, процедури и системи, осигуряващи подходяща защита срещу йонизиращи излъчвания от радиоактивни материали, по-специално от високо радиоактивни източници, и безопасно им складиране;

в) създаване на необходимата регулаторна рамка и методология за прилагането на ядрените гаранции, включително надлежното отчитане и контрол на дялящ се ядрен материал на държавно и изпълнителско равнище;

г) създаване на ефективни механизми за предотвратяването на аварии с радиологични последици, както и смекчаването на такива последици, в случай че възникнат, и за планиране, готовност и реагиране при спешни случаи, мерки за гражданска защита и възстановяване;

д) мерки за насърчаване на международното сътрудничество (включително в рамките на съответните международни организации, особено МААЕ) в горепосочените области, включително изпълнението и наблюдението на международните конвенции и договори, обмена на информация и обучение и извършването на изследователска дейност. Комисията гарантира, че приетите мерки са в съответствие с цялостната рамка на стратегическата политика на Общността за съответната страна партньор, в частност с целите на нейното развитие и с политиките и програмите за икономическо сътрудничество, приети съгласно членове 179 и 181а от Договора за създаване на Европейската общност.

Въпросите, свързани с безопасността на работещите атомни централи в държавите от Източното партньорство са сред най-важните, касаещи енергетиката⁸³. Именно поради тази причина те са посочени в Съобщението от Комисията до Европейския Парламент и Съвета и засягат най-вече две държави, използващи атомна енергия. Една от тези държави - Украйна е страна, в която делът на ядрената енергетика е изработката на електрическата енергия е почти 50%.

⁸³ Съобщение от Комисията до Европейския Парламент и Съвета, Източно партньорство, Брюксел, 3.12.2008

ЕС е главният донор на Украйна, сумата на общата подкрепа от 1991 г. възлиза на около 2,4 милиарда евро, като това включва техническа помощ по програмата ТАСИС в размер 260 милиона евро.

Украйна наследи от бившия Съветски съюз развита мрежа от атомни централи. Делът на ядрена енергия е приблизително равен на 46% от общото производство на електроенергия. В момента в страната работят 13 атомни централи. Главното предизвикателство в тази област е превръщане на площадката на Чернобилската АЕЦ в площадка с безопасна околна среда, обезпечаване на ядрена безопасност на работещите в момента атомни централи, а също така завършването в съответствие с международно приети норми за ядрена безопасност на двата блока на Ривненската и Хмелницката АЕЦ, които се строят в момента. Продължава процесът на обезпечаване на ядрената безопасност, а също така извеждането от експлоатация в рамките на програмата ТАСИС и МАГАТЕ.

В момента съществуващата правна рамка на отношенията на ЕС и Украйна е Споразумението за партньорство и сътрудничество, сключено през 1994 г. и влязло в сила през март 1995 г. Отделни споразумения са сключени и в конкретни области, като сред тях е и атомната енергия.

Сред набелязаните и приоритети на ЕС в отношенията му с Украйна в рамките на Споразумението за партньорство и сътрудничество е и пълното изпълнение на меморандума за разбирателство за закриване на Чернобилската атомна централа, включително и завършване и въвеждане в експлоатация на двата нови ядрени блока в съответствие с международно приети стандарти за ядрена безопасност.

През декември 2005 г. между Украйна и ЕС е подписан Меморандум за разбирателство. Меморандумът установява съвместна стратегия по пътя на прогресивната интеграция на украинския енергиен пазар с този на ЕС, състоящ се от 4 пътни карти, като една от тях е ядрената безопасност.

В сферата на ядрена безопасност в началото на 90-те години ЕС предостави силна подкрепа на Енергоатом, оператор на ядрените централи в Украйна за модернизация на централите ѝ в съответствие с международно установени стандарти на ядрена безопасност. От Евратом и ЕБВР са предоставяни

кредити на Украйна за “Програмата за модернизация” на Хмелницкия блок 2 и Ровненския блок 4. ЕО също така предостави техническа подкрепа на украинския Държавен комитет за ядрено регулиране. Тук също така трябва да се добави, че ЕС е най-големия вносител на средства в проектите за възстановяване на Чернобилската площадка, като общите разходи превишават 1 милион щатски долара⁸⁴.

През декември 2005 г. е постигнато споразумение за провеждане на оценка на безопасността на украинските ядрени централи. Цялостната оценка трябва установи съответствието с международните стандарти и изисквания за ядрена безопасност и ще установи нуждата от допълнителни действия, включвайки и финансовите аспекти⁸⁵.

Сред приоритетите на Европейския съюз е продължаването на сътрудничеството в областта на ядрената енергия и ядрената безопасност, където, наред с горепосоченото, е и оказване на подкрепа на украинския Комитет за ядрено регулиране, взимане на необходими мерки за влизане в сила и изпълнение на Споразумението с Евратом за мирното използване на ядрената енергия, развитие по въпроса на въвеждането от експлоатация на Чернобилската АЕЦ, продължаване на работата по превръщането на четвърти блок на Чернобилската АЕЦ в безопасна зона; приемане на Стратегия по управление на ядрените отпадъци.

От 2007 г. подкрепата на ЕС се осъществява чрез редица нови инструменти, като секторът на ядрената безопасност ще бъде покрит от Инструмента за ядрена безопасност⁸⁶.

Арменският енергиен сектор е изложен на сериозни предизвикателства, които включват лошо състояние на инфраструктурата и мрежите, неефективност, висока зависимост от Русия и необходимостта от затварянето на действащата електроцентраля⁸⁷.

⁸⁴ EU/UKRAINE ACTION PLAN, Brussels

⁸⁵ COMMISSION STAFF WORKING PAPER, European Neighbourhood Policy, Country Report – Ukraine, Brussels, 12.5.2004

⁸⁶ European Neighborhood and Partnership Instrument, Ukraine, Country Strategy Paper 2007-2013, May 2004

⁸⁷ COMMISSION STAFF WORKING PAPER, European Neighbourhood Policy, Country Report – Armenia, Brussels, 2.3.2005

В днешно време Армения използва един от двата нейни реактори от съветски тип в Медзаморската атомна централа. МАЕЦ беше затворена през 1989 г. след силно земетресение, но блок II беше отново пуснат през 1995 г., за да се преодолее недостига на електроенергия. Блок II обслужва 35-40% от общото производство на електроенергия за страната. Министерството на енергетиката притежава централа, която от 2003 г. след предоставяне на кредит, свързан с неплатено ядрено гориво, финансово се управлява от Русия. ЕС смята, че МАЕЦ не може да бъде обновена в съответствие с международните стандарти за ядрена безопасност с приемливи разходи. През 1996 г. Л. Тер Петросян информира Комисията за намерението на правителството да продължи експлоатацията на Медзаморската АЕЦ за толкова време, колкото ще е необходимо за създаване на нови алтернативни енергийни източници⁸⁸.

Комисията предостави подкрепа в размер на 21 милиона евро до 2003 г. за ядрената безопасност и мерките по извеждане от експлоатация на МАЕЦ и финансиране на проучванията за разработка на дългосрочна стратегия за Армения. Влезе в сила законът за използването на атомната енергия в мирни цели и скоро в него бяха внесени добавки с оглед създаването на фонд за въвеждане от експлоатация. Функциите на ядрен регулатор са в пълномощията на Министерството на защитата на околната среда. Армения също така притежава две съоръжения за ядрени изследвания, в Ереван и Аналицарк. Контролът на радиоактивните ресурси, включващ управлението на радиоактивните отпадъци и избягване на незаконен трафик, също изисква внимание.

Русия притежава финансов контрол над Медзаморската АЕЦ, която до сега покрива 40% от енергийните нужди на Армения и продължава да представлява значителен риск за цяла Европа поради възрастта си и разположението си в зона с висока сеизмична активност.

Европейският съюз и други донори продължават да предоставят подкрепа на Армения в областта на ядрената безо-

⁸⁸ European Neighborhood and Partnership Instrument, Armenia, Country Strategy Paper 2007-2013

пасност на централата и продължават да изискват от правителството на Република Армения подготовка на стратегия за ранно извеждане от експлоатацията и търсене на алтернативи на доставката на ядрената енергия.

За момента няма консенсус по определянето на крайната дата за извеждане от експлоатация на централата. Армения има сериозни намерения за нова ядрена мощност. Шансовете за това са високи, тъй като ще продължава сътрудничеството с Русия по този въпрос.

Въпреки продължителните международни изисквания за затваряне на Медзамор, атомната централа продължава да покрива 40% от потреблението на енергия в Армения. Международната общност продължава да проявява безпокойство заради това, че този тип атомни централи не може да бъде подновяван, за да съответстват на днешните нива на безопасност, и поради факта, че Медзамор е разположен в зона с висока сеизмична активност. Въпреки това правителството на Армения взе решение за строителство на дори по-голяма атомна централа в същия регион. От гледна точка на ЕС подобни действия са неоправдани, защото страната вече има достатъчно алтернативни енергийни източници за заместване на мощността на МАЕЦ, а към момента Армения изнася енергия.

ЕС допълнително предостави средства в размер 29 милиона евро по програмата ТАСИС за подобряване на безопасността на Медзаморската АЕЦ, въпреки че в дългосрочен план се стреми да подтикне Армения да изведе на централата от експлоатация колкото се може по-рано.

До успешното извеждане от експлоатация на действащата централа, важно е да се инвестира също така в ядрената безопасност.

Решимостта на Европейския съюз да придаде абсолютен приоритет на високото ниво на културата на безопасност в своите държави-членки и заобикалящите я съседни държави ще премине задължително през осъществяването на съпоставими норми, както във вътрешните законодателства на шестте държави, така и на международно равнище, което от своя страна ще спомогне за понижаване на остротата на дискусиите.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Съвместна декларация от срещата на високо равнище в Прага за Източното партньорство, Прага, 7 май 2009 г.
- РЕГЛАМЕНТ (ЕВРАТОМ) № 300/2007 НА СЪВЕТА за създаване на Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност, 19 февруари 2007 година
- Съобщение от Комисията до Европейския Парламент и Съвета, Източно партньорство, Брюксел, 3.12.2008
- EU/UKRAINE ACTION PLAN, Brussels
- COMMISSION STAFF WORKING PAPER, European Neighbourhood Policy, Country Report – Ukraine, Brussels, 12.5.2004
- European Neighborhood and Partnership Instrument, Ukraine, Country Strategy Paper 2007-2013, May 2004
- COMMISSION STAFF WORKING PAPER , European Neighbourhood Policy, Country Report – Armenia, Brussels, 2.3.2005
- European Neighborhood and Partnership Instrument, Armenia, Country Strategy Paper 2007-2013

Набуко, Южен поток и Източното партньорство

Павлин Баренски

В контекста на новата европейска енергийна политика се открояват няколко основни аспекта, сред които постигане на сигурност на доставките, смекчаване на въздействието върху климата и подобряване на конкурентоспособността. Тези цели могат да бъдат постигнати чрез мащабни инфраструктурни инвестиции. През последните няколко години усилено се налага схващането, че енергийният пазар не е достатъчно прозрачен, което е основание за Комисията да промени съществуващата регулаторна рамка и по-конкретно задълженията на държавите членки за докладване по отношение на инфраструктурните проекти. С приетия от Европейския съвет план за действие 2007- 2009 г. по отношение на енергийната политика на Европа, Комисията и отделните страни се приканват да идентифицират необходимите инвестиции за задоволяване на стратегическите потребности на ЕС по отношение на доставките и потреблението на газ. Тези нови изисквания се налагат на първо място от идеята за въвеждане на обща енергийна политика. Такава до момента липсва. Наблюдава се интегрирана политика за енергийна сигурност и климатичните промени, която има по-скоро декларативен характер. В голяма част от случаите се касае за междуправителствени спогодби.

За 2008 г. средното повишение на цените на енергията е 15%, като 54% от нея се внася. Стратегията 20/20/ 20 предполага 20% намаление на емисиите на парникови газове, 20% дял на ВЕИ и 20% икономии от бъдещото потребление. Това може да се постигне чрез повишаване на ефективността и диверсификация на вноса. ЕК отчита необходимостта от повече реална подкрепа за енергийни дейности, изграждащи необходимата инфраструктура и обезпечавачи внос на суровини от различни доставчици. В този смисъл Южният газов коридор е сред шестте основни приоритета в Зелената книга по въпросите на енергийните мрежи, като му се дава статут на приоритетен общностен проект.

С цел разширяване на вътрешнообщностния енерги-

ен пазар в посока Югоизточна Европа през 2005 г. се учредява т.нар. Енергийна общност. Тя предполага задълбочаване на международните отношения в сектора и гарантиране сигурност на доставките. Участници в споразумението са ЕС, от една страна, и Западните Балкани, от друга. Грузия, Молдова, Украйна и Турция имат статут на наблюдатели. В по-общ план стремежът е към обединяване на енергийните системи на тези държави и подчиняването им на общи принципи. По отношение на Русия и Каспийските държави като доставчици, ЕК предлага развитие на диалога, на принципа на взаимната обвързаност. Тя се изразява в непрекъснатост на доставките на приемливи цени и гарантирано търсене (реализация на суровините) за определен период.

Доставките на природен газ зависят в голяма степен от съществуващата газопреносна инфраструктура. Понастоящем, 61% от брутното вътрешно потребление на газ в ЕС се обезпечава от внос. Основен доставчик с дял от 24% е Русия. Някои от страните-членки изцяло зависят от един единствен доставчик, което е неприемливо в контекста на взаимната обвързаност и солидарност. Страните от Източното партньорство, заедно с Турция, се явяват желаната алтернатива.

Южният газов коридор трябва да доставя природен газ от източници в района на Каспийско море и Близкия изток. Това е един от първостепенните приоритети на ЕС в областта на сигурността на доставките. В него се включват страни като Азербайджан, Туркменистан, Ирак и страните от Машрек. В дългосрочен план се предвиждат доставки от Узбекистан и Иран. Проектът Набуко е основно звено в този коридор. Той представлява нов тръбопровод свързващ Каспийския регион, Средна Азия и Египет през Турция, България, Румъния, Унгария и Австрия с останалите пазари от Централна и Западна Европа. Общата дължина на отсечката е около 3 300 км и е конструирана за пренос на максимум 31 млрд. куб. м газ годишно. Инвестицията възлиза на приблизително 7,9 млрд. евро. Реализацията на проекта е разделена на две фази. Първата, планирана за 2011 г., трябва да покрие маршрута между Анкара и Баумгартен (Австрия). След нейното изпълнение газопреносната мрежа, обединяваща Турция и Иран, ще бъде пусната в експлоатация. Втората фаза на изграждане се очаква да започне през 2014 г.

и се изразява в строеж на оставащата част от трасето между турско-грузинската граница, съответно Иран, и Анкара. В Ерзурум "Набуко" се предвижда да бъде свързан с Южнокавказкия газопровод до Баку и оттам, евентуално, до Туркменистан и Казахстан, заобикаляйки Русия.

През 2005 г. се учредява смесено дружество – Nabucco Gas Pipeline International GmbH. Акционери в него, с равни дялове, са компаниите OMV – Австрия, MOL – Унгария, Transgaz – Румъния, Български енергиен холдинг – България, BOTAS – Турция и от 2008 г. немската RWE. Разпределителният център в Австрия ще се управлява от смесено дружество, в което OMV и Газпром притежават по 50% от активите. Първите официални преговори за проекта се водят през февруари 2002 г. между OMV Gas и Botas. През юни същата година, в Истанбул е подписан протокол за намерение за съвместно изграждане на тръбопровода от всичките пет участници в него. В края на 2003 г. се сключва споразумение с ЕК, по силата на което Комисията отпуска финансиране на предварителните проучвания в размер на 50% от необходимите разходи. През 2004 г. се приема становище, че проектът е икономически изгоден и финансово обезпечен. Националните компании, партньори в него, стават собственици на инфраструктурата, която се изгражда на територията на тяхната страна. Сключва се Общо споразумение за транспорт между тях и новосъздаденото смесено предприятие, което поема отговорността за пазарна реализация. На 13 юли 2009 г. в Анкара се подписва междуправителствена спогодба, която полага законовата рамка за всяка транзитираща страна.

На практика Набуко получава подкрепата, както на ЕС, така и на САЩ. На него се гледа като на основен инструмент за разнообразяване на доставките на синьо гориво и намаляване зависимостта от Русия. Работата по проекта се активизира особено след газовата криза от началото на 2009г. В момента Русия е основен доставчик за Европа, а транзитът се осъществява предимно през територията на Украйна. Кремъл използва горивото като средство за правене на политика и оказване на натиск върху отделните страни. На "Газпром" бе предложено място в консорциума за "Набуко", но руската компания заяви, че няма намерение да обсъжда подобен вариант, докато не реши собствените си текущи проблеми. Друга причина за отка-

за е нерешеният проблем по захранването на тръбата с гориво. На първия етап от изграждането се разглеждат доставки от Туркменистан – 10 млрд. куб. м годишно и от находището Шах Дениз в Азербайджан – 8 млрд. куб. м на година. Вторият етап, предвиден за 2014 – 2015 г., се очаква да включи Казахстан, Иран, Ирак и Египет. Засега идеята за доставка на газ от Ирак среща съпротива от страна на САЩ, а за да се реализират очакванията спрямо Египет арабският тръбопровод Египет-Йордания-Сирия трябва да се свърже към разпределителен център в Турция. Иран също се разглежда като вариант, но в момента страната е нетен вносител на газ и би могла да захранва “Набуко” единствено, ако се направят сериозни инфраструктурни инвестиции на нейна територия. Това обаче се затруднява заради политическата ситуация, в която се намира ислямската държава. Всички тези доставки са несигурни, но потенциалът им се оценява между 5 и 10 млрд. куб. м годишно. Според руски анализатори, количествата газ от Азербайджан са недостатъчни, а запасите в Туркменистан са неизвестни, като правителството гравитира около Кремъл. Същевременно целият добив на Казахстан се изнася към Руската федерация. Евентуални споразумения с Иран биха могли да срещнат отпор, както от САЩ, така и от редица европейски страни. При положение, че 50% от капацитета на бъдещия газопровод ще се разпредели на пазарен принцип е възможно част от горивото да бъде доставяно от Русия.

В резултат на гореспоменатите съображения и предпоставки, се очертава тенденция на противопоставяне на “Набуко” и “Южен поток”, и провеждане на задкулисна дипломация. Кремъл успя да забави процеса като преговаряше с Унгария за присъединяване към евентуален “Син поток 2”. Съществуват предположения, че руската страна иска да сложи ръка върху доставките на Каспийски газ за Европа, като същевременно използва своите резерви за вътрешно потребление.

Друг приоритетен енергиен проект в сферата на природния газ е “Южен поток”. Страните, които имат подписани споразумения по него, обаче, тепърва трябва да убедят ЕС той да придобие статут на европейски, т.е. да бъде част от системата от транс-европейски мрежи TENs. Формално погледнато става въпрос за руско – италианско споразумение подписано между

“Газпром” и “Епі” през юни 2007 г. за доставка на 31 млрд. куб. м газ годишно. Официалната стойност на тръбопровода не се споменава, но последните изчисления сочат, че той ще струва около 20 млрд. евро. Общата му дължина е приблизително 900 км, а крайният срок за изпълнение – 2015 г. Чрез него руският газ ще се доставя по дъното на Черно море, през България и Западните Балкани до Италия. На българска територия се предвижда тръбопроводът да се разделя в две направления: южно – през Гърция към Италия и северно – през Сърбия и Унгария към Австрия и Словения

Заобикалят се евентуалните транзитъори Украйна и Молдова, което улеснява преговорния процес. Предложеният маршрут се явява политически безопасен. На места тръбата ще се спуска до 2000 м под морското равнище, каквото е руското предложение. По този начин ще се придобие технология за изграждане на подводни коридори, което е предпоставка за усвояване на залежите в Северно море (намиращи се на около 4000 м дълбочина). За момента не са ясни нито обемите на доставките, нито точният произход на горивото. “Газпром” твърди, че това ще бъдат количества, добивани на руска територия, но има предположения, че ще се стигне и до препродаване на средноазиатски газ. Подобен тръбопровод ще утвърди доминиращата роля на Русия по отношение на газовите доставки за Европа и същевременно ще обвърже дългосрочно втория най – голям потребител, а именно Италия. Успешната реализация на “Северен поток” и “Южен поток” ще позволи на “Газпром” да акцентира върху други големи пазари, като Индия, Китай и САЩ.

Съществуват най-малко четири прогнози за бъдещата консумация на енергийни ресурси от ЕС. Според две от тях ни очаква драстично увеличение на потреблението. За някои експерти това е основание да се твърди, че двата проекта могат да функционират едновременно при осигурена прозрачна пазарна среда.

Голямата геополитическа битка за каспийския газ обаче продължава. Очаква се старата вражда между Азербайджан и Туркменистан да поутихне, което да е от полза за “Набуко”. Руският отговор би могъл да бъде, преди всичко, подписване на дългосрочни двустранни споразумения за изкупуване на цялото

количество газ добивано в региона - техника на преговаряне, която се прилага и спрямо европейските партньори в "Южен поток". Подобни договорености пречат на изграждането на Обща европейска енергийна политика и дават предимство на националните интереси пред солидарността и общите ценности.

Енергийните проекти са част от инициативата на ЕК за изграждане на нова платформа за взаимоотношенията със страните от Източното партньорство. Тя трябва да се разглежда през призмата на гарантиране сигурността и просперитета на ЕС. Те биха довели до повишаване степента на политическа и икономическа обвързаност между участниците. EuroNest и политиката за добросъседство предполагат балансирано развитие на база на взаимни спогодби. Природните ресурси и специфичните връзки на тези страни с Русия са стимул в това направление.

ИЗТОЧНИЦИ:

1. списание "Ютилитис" – 2008г. и 2009г.
2. <http://ec.europa.eu/>
3. Second strategic energy review – 2008
4. www.dnevnik.bg
5. <http://south-stream.info/?L=1>
6. <http://www.nabucco-pipeline.com/>

България в рамките на платформата “Енергийна сигурност” на Източното партньорство

Калоян Паргов

Черноморският регион е зона от стратегическо значение по отношение производството и транзита на енергийни ресурси за страните от ЕС, имаща ключово значение за диверсификацията и сигурността на енергийните доставки. Когато говорим за черноморския регион не бихме могли да изключваме и каспийския басейн като част от геостратегическата политика като цяло. Борбата в регионален мащаб за диверсификация на доставките и различните проекти и инициативи, лансирани от водещи геополитически играчи като ЕС, Русия и САЩ включват несъмнено в голямата надпревара не само страните от Централна Азия и Кавказ, но и балканските държави, през чиито територии неизменно се планират да преминат енергийните коридори. Присъединяването на България през 2007 г. към ЕС несъмнено промени значението на страната от геополитическа гледна точка, но и като цяло определи нейната роля заедно с Румъния като външна граница на ЕС и стратегическа по отношение на черноморско-каспийския регион. Последното развърза ръцете на ЕС да се включи още по-активно в поддръждането на геополитическия пасианс, зад който често прозират идеите на сътрудничество или противопоставяне с Русия. Не без значение за цялостната конфигурация на силите в района са и шестте държави – Украйна, Молдова, Беларус и южно кавказките Грузия, Армения, Азербайджан и тяхното вътрешно и международно състояние, оплетени в плановете на различните полюси. Борбата на последните се заключава в това да влияе и владее пространството на тези държави като ги включи съответно в собствените си планове (руски или европейско-американски) за диверсификация на енергийните потоци.

Полско-шведската инициатива “Източно партньорство”, лансирана през май 2008 г. има за цел да постави отношенията с гореизброените държави на принципно нова основа, включваща двустранна и многостранна линии на взаимодействие с тях в търсене на баланс между източното и южното измерение на ЕС в отговор на учредяването на “Съюз за Средиземноморието”.

Източното партньорство като част от Европейската поли-

тика на добросъседство се стреми да задълбочи отношенията с източните съседи на ЕС, като ги подпомогне и насърчи демократични и пазарно ориентирани реформи, както и подкрепи утвърждаването на териториалната цялост на страните-партньори, особено след войната между Грузия и Русия от лятото на 2008 г. Инициативата се осъществява паралелно със Стратегическото партньорство с Русия, но не е насочена срещу нея. В началото Русия наистина гледаше като заплаха инициативата, но в последствие я прие при условие, че не вреди на интеграционните процеси в ОНД и се съгласи да участва в многостранни проекти.

Основните принципи, залегнали в партньорството, са: диференциацията, основаваща се на политическите и икономически различия в шестте държави, и условността, която предопределя обвързаността между постигането на резултати и осъществяването на конкретни реформи в отделните страни при засилена комуникация с техните институции.

След официалния старт на инициативата в Прага на 7 май 2009 г. в многостранното направление бяха очертани четири тематични платформи, една от които безспорно е ключова за ЕС, а именно енергийната сигурност. В тази платформа, както и в останалите, участниците са разделени на три групи включващи: държавите-членки, страните партньори, ЕК, ЕП, Генералният секретариат на ЕС, Комитетът на регионите, Европейският икономически и социален съвет, ЕИБ, ЕБВР, международни организации (Съвет на Европа и ОССЕ) и финансови институции, както и трети страни.

Целите на платформата "Енергийна сигурност" са свързани с развитието на механизми за енергийно подпомагане и сигурност, развитието на енергийната инфраструктура, диверсификация на енергийни доставки и изграждане на взаимни връзки, повишаване на енергийната ефективност и употребата на ВЕИ, синхронизиране на регулаторната рамка в областта на енергийната политика. От изброеното до тук най-голям акцент и средства ще бъдат насочени към енергийна ефективност и ВЕИ. Всички дейности и инициативи ще са съобразени с Договора за енергийна общност и Договора за енергийна харта, както и с бъдещите дълбоки и всеобхватни споразумения за свободна търговия, които са част от двустранното направление на инициативата.

Беше приета и работна програма (2009-2011 г.), акцентът в която е обмен на информация относно сигурността на доставките по модел одобрен от Енергийната общност, изграждане на електрически, газови и нефтени връзки и диверсификацията на пътищата за доставка, енергийна ефективност и ВЕИ, както и синхронизиране на регулаторната рамка.

Важен момент е и инициативата на ЕП “EuroNest” за изграждане на парламентарното сътрудничество като основна част от Източното партньорство, както и създадения Форум на гражданското общество с цел по-голямо сътрудничество между НПО на държавите-членки и страните-партньори чрез платформа за обмен на опит и знания.

Финансирането на партньорството е ключов момент за неговия успех. По линия на Политиката за добросъседство чрез инструмента за добросъседство и партньорство ENPI са осигурени 450 млн. евро до 2008 г., като се предвижда до 2013 г. тази сума да достигне 785 млн. евро. Освен финансиране чрез инструмента ENPI силно се разчита и на съдействието на ЕИБ и ЕБВР, които ще имат за цел да координират донорската дейност и преките инвестиции на страните-партньори. Не на последно място ще бъдат задействани и допълнителни финансови програми, част от ENPI - инвестиционния механизъм за съседни държави (NIF) и фонда за помощ и управление (ГФ), които ще финансират допълнително проекти по Източното партньорство на страните представящи се най-добре в рамките на поставените им цели и постигнатите резултати.

Какви са интересите и възможностите на България по отношение на Източното партньорство? И дали може да се приложи синергичен подход между двете инициативи на ЕС - Черноморска синергия и Източно партньорство.

В чисто политически план интересите на България като член на ЕС са да гарантира националната сигурност на страната чрез постигане на дълготрайна политическа стабилност в региона на ЮИЕ и Черно море. Това налага усилия от наша страна за подкрепа на демокрацията и колективните усилия за осигуряване правата на човека, на доброто управление и върховенството на закона. Един от основните приоритети е борбата с организираната престъпност, тероризма и нелегалния трафик на хора, наркотици, радиоактивни материали и съдействие

по разрешаване на т.нар. “замразени конфликти” в региона. И не на последно място – разширяване на сътрудничеството с гражданското общество, създаване на дух на добросъседство и партньорство.

Икономическите измерения на тази българска политика са свързани със стремежа към постигане на оптимални условия за развитие на българската икономика чрез разширяване на сътрудничеството на двустранна и многостранна основа, подкрепа за функционираща пазарна икономика на страните от региона, изграждане и модернизиране на транспортната, енергийната и комуникационната инфраструктура, както и не на последно място диверсификация на енергийния пазар. България има интерес от колкото се може повече енергийни проекти в региона, което е гаранция за мир и стабилност.

Имайки предвид новите геостратегически проекции на ЕС и отчитайки своите интереси, България трябва да играе ролята на свързващо звено между Югоизточна Европа и Черноморския регион. Нашата страна има интерес от задълбочаването на взаимодействието и връзките между привидно дистанцираните географски зони с цел постигане на стабилност, устойчиво развитие и привличане на ресурсите на ЕС.

Политиката на България по отношение на страните от Черноморския регион основно се влияе от стратегическите приоритети и политики на партньорите ни от ЕС към региона. Позицията на България по въпросите на сигурността в Черно море е те да се разглеждат не в тесни регионални рамки, а в по-широкия контекст на европейската и евроатлантическата сигурност.

Затова България се стреми и към активно участие посредством членството си в ЕС в политиките и механизмите за сигурност в Черноморския район, каквито са Черноморската синергия и Източното партньорство.

Към момента, ЕС присъства в Черноморския регион посредством няколко политики: преговори за присъединяване на Турция, стратегическото партньорство с Русия и политика за добросъседство (ЕПС), чиито измерения са Черноморската синергия и Източното партньорство. България разглежда тези три политики не като отделни и конкурентни една на друга, а като взаимосвързани и допълващи се.

През февруари 2008 г. в Киев, стартира политиката на

ЕС на Синергия със страните от Черноморския басейн, като нов регионален подход. През декември 2008 г Съветът на ЕС даде зелена светлина на Източното партньорство, с акцент върху ускорено интегриране със страните от Европейската политика на съседство, принадлежащи към този регион.

В тясна координация с Гърция и Румъния и подкрепата на Германия, България лансира проект за засилена Черноморска синергия, като основа за последващи дебати в рамките на ЕС. Българската позиция за ефективно взаимодействие между двата подхода на ЕС към региона е споделяне на идеята за задълбочаване на двустранното сътрудничество между ЕС и партньорите му на Изток в рамките на Политиката за съседство, което е от стратегическа важност.

Акцентът според България трябва да се постави върху необходимостта от кохерентна и силна политика на ЕС на изток към Черноморския регион. Необходимо е усилие за поддържане на баланса между двустранния и регионалния аспект на съседската политика. България разглежда Черноморската синергия като основна регионална инициатива за Източното измерение на Политиката за добросъседство. Страната ни ще работи за утвърждаване на подхода на допълване, а не на съперничество между двете политики на ЕС по отношение на региона.

Черноморският регион е зона на “размразяващи се” конфликти и двустранни спорове, както и на редица нетрадиционни заплахи за сигурността – трафик, нелегална миграция и т.н. България е поела специфични отговорности като външна граница на ЕС. Предстои разширяване на функциите на създадения Бургаския център за наблюдение на морския трафик и обмяна на информация между страните-участници.

С оглед все по-нарастващото значение на Черноморския регион и България следва да заеме активна позиция, като доказателство за това е фактът, че през декември 2008 г. българското правителство прие Концепция за укрепване на морската сигурност в Черно море „Синергия на партньорските усилия”, както и че започнаха консултации със заинтересованите страни.

Както споменахме по-горе България има интерес от реализацията на повече проекти диверсифициращи енергийните доставки, което за нас е гаранция за мир и стабилност в района. Финансовият ресурс предвиден за реализацията на

мерките по Източното партньорство няма да отидат по линия на осъществяване на някои от тези проекти като европейския Набуко например. По-скоро тези средства ще бъдат насочени към подготовка и трасиране пътя на една евентуална и скоростна тяхна реализация. Затова и България подкрепя модела на засилено сътрудничество в енергийната сигурност използвайки многостранния подход.

Финансовият принос на България е в размер на 1 млн. евро, като с тези средства страната ни ще участва в NIF, насочени към проекти от Източното измерение в рамките, както на Източното партньорство, така и на Черноморската синергия.

Въпросът, който безспорно стои пред България, е как по-ефективно да участва в тези инициативи, отчитайки ангажиментите си като страна-членка и националните си интереси, в частност енергийните, свързани с диверсификацията на доставките.

На първо място стои административният въпрос, свързан с обезпечаване експертното участие и представителство. По енергийната платформа представител на България е дирекцията "Политически въпроси" на МВнР. След приемането на България в ЕС през 2007 г. като, че ли институционално не можем да се осъзнае факта, че МВнР вече не водещо министерство само по себе си в отношенията с ЕС. Всяко едно ведомство в зависимост от случая трябва да поеме водещата и координираща роля. Би било по-ефективно в случая тя да се поеме от Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, тъй като енергийните въпроси са в ресора на това ведомство. Въпросът, свързан с вътрешната организация и приоритизирането може да се окаже ключов за успешното участие на България в ИП.

Второ, предвид участието на различни институции в рамките на Източното партньорство е наложително изработване на обща стратегическа рамка за поведение и механизъм за координация и комуникация между българските представители в тях.

Трето, освен политически, институционално и финансово държавите-членки имат възможност да участват и чрез свои представители от бизнеса и неправителствения сектор в реализацията на целите на Източното партньорство посредством различни проекти. НПО могат да бъдат включени активно във Форума на гражданското общество, където се обменя опит

и добри практики. Бизнесът е способен да допринесе за реализацията на различни проекти чрез предоставяне на ноу-хау и технологии, в случая по линия на енергийна ефективност и ВЕИ, върху които ще бъде поставен акцентът по енергийната платформа.

И накрая не бива да се забравя, че крайната цел на платформата “Енергийна сигурност” е постигане на достатъчно развито ниво на инфраструктурата за пренос на енергоносители и диверсификация на доставките: цел, в чиято реализация България трябва активно да участва, особено след кризата от януари 2009 г., защото има нещо много ценно за ЕС, което може да се изрази част от приноса ни като държава-членка, а именно геостратегическото си положение.

От нас зависи да се възползваме по най-добрия начин от тази даденост умело лавирайки между и навреме разчитайки посланията и интересите на големите геостратегически играчи, съобразявайки се разбира се с общите енергийни постановки в ЕС.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Дюлгерова, Нина, “Кавказки Гамбит”, Военно издателство ЕООД, София 2009
- Black Sea Cooperation – Energy Supply and Energy Security, International Conference, Sofia, October 13, 2006
- Попчев, Петър, “Европейски съюз: Принос към глобалната сигурност и стабилност”, Национален музей на българската книга и полиграфия, София, 2006
- Георгиев, Андрей, “Европа в световния ред”, изд. Тракия-М, София, 2006
- Материали от заседание на платформа “Енергийна сигурност” на Източното партньорство, 17 юни 2009 г., Брюксел
- Core objectives and Work Programme 2009-2011, adopted on November 5, 2009, Platform 3 – Energy Security

Енергийното измерение на Източното партньорство в контекста на голямата европейска политика към съседите и Русия

Деян Ников

Източното партньорство официално стартира през май 2009 г. като отделна политика в рамките на Европейската политика за добросъседство, с цел да задълбочи сътрудничеството между съюза и шест страни от Източна Европа и Южен Кавказ.

Тази инициатива обаче не срещна ентузиазизирана подкрепа никъде на европейския континент; тъкмо напротив, почти всички засегнати страни имат своите основателни резерви към целите и съмнения в осъществяването и резултатите от тази политика. Разбирането на противоречивата същност и неясното бъдеще на тази политика задължително минава през поставянето ѝ в контекста на Европейската политика на добросъседство, и най-вече в контекста на европейско-руските отношения.

Безспорно беше крайно време страните от Източна Европа да бъдат открити като „европейски“; тази своеобразна „еманципация“ е свързана най-вече с продължаващата им интеграция с европейската икономика, и с реалната перспектива за членство в Съюза. Това важи най-вече за Украйна и Молдова, които изрично са заявили такова желание и работят в тази посока.

Без съмнение валиден е и аргументът, че европейската сигурност започва далеч преди границите на ЕС, че стабилността и просперитета на съседите имат все по-голямо значение за стабилността и просперитета на ЕС.

Обединяването и открояването на тези шест страни в рамките на политика, целяща по-нататъшната им интеграция с ЕС, е смел ход с противоречиви последици, предвид наличието на друг важен геополитически фактор, за когото тези страни също представляват особен интерес – Руската федерация. Ходът е „смел“, защото тези страни в никакъв случай не са само „източни партньори“ на ЕС – те са и „западни партньори“ и „близка чужбина“ за Русия, която все още говори за пост-съветското пространство като за своя сфера на влияние и особени стратегически интереси. Това означава, че европейската перспекти-

ва никак не е единствено възможната за тези страни, макар и на този етап Москва да не предлага особено много. Всъщност, тези страни прекрасно осъзнават този факт, и използват създалата се ситуация, в която са „ухажвани“ и от двете страни, за да лавират между тях, и да извличат повече облаги и по-добри условия за сътрудничество. В това не би имало нищо лошо, ако и европейската, и руската политика към региона не страдаха от някои откоleshни предразсъдъци и стереотипи, които се изразяват във възприемането на отсрещните политики и интереси като конкурентни: това е добре познатата игра с нулев резултат, в която всеки успех за едната страна е загуба за другата. Въпреки, че през последните години Русия си сътрудничи с ЕС по все повече проекти, вкл. и насочени към регионално и суб-регионално сътрудничество в Източна Европа и Южен Кавказ, редица фактори възпрепятстват по-активното участие на руската страна и успеха на повечето проекти. Сред тези фактори са натрупаните предразсъдъци и недоверие, съпротивата на бюрокрацията, както в Брюксел, така и в Москва, авторитарните наклонности на руската вътрешна политика, сложните отношения между „новите“ и „старите“ страни-членки на ЕС, привидно несъвместими интереси в пост-съветското пространство, както и липсата на ревизирано споразумение за сътрудничество и партньорство, прието през 1994 г. и изтекло през 2007 г.

Точно заради такива предразсъдъци, а може би и с известни основания, много руски експерти смятаха, а и продължават да смятат, че източните инициативи на ЕС имат за скрита цел да подкопаят руските геополитически позиции в регион, който те смятат за тяхна традиционна сфера на специални интереси. Ето защо, Европейската политика за добросъседство беше хладно посрещната от Москва през 2004 г. – тя отказа да се включи в нея с аргумента, че отношенията между Брюксел и Москва имат специален статут. По същата причина, руската страна подходи с недоверие и подозрение към други подобни регионални и суб-регионални проекти, като Черноморската синергия от април 2007 г., Централноазиатската стратегия за ново партньорство от юни 2007 г., Арктическата стратегия от ноември 2008 г. и Стратегията за региона на Балтийско море от юни 2009 г.

Москва изразява резерви и към проекта „Източно партньорство“, заради особените интереси, които в момента има в за-

сегнатите страни, които варират от политически и стратегически (конфедерация с Беларус, военно и техническо сътрудничество с Беларус и Армения, военен конфликт с Грузия, подкрепа за самостоятелността и независимостта на Абхазия и Южна Осетия) до икономически (инвестиции, търговия, доставки на горива и електроенергия и др.). След конфликта с Грузия, руските лидери направиха серия от важни изявления във връзка с техните отношения с бившите съветски републики. Президентът Медведев формулира доктрина за привилигировани руски интереси в тези страни, използвайки аргументи и реторика, напомнящи за доктрината Монро; тази доктрина беше допълнена от тезата за задължението на държавата да защитава гражданите си в чужбина на всяка цена. Министърът на външните работи Лавров на свой ред изрази съмнение дали формирането на национални държави върху останките от Съветския съюз съответства на духа на времето. След като критикува „модерното“ създаване на национални държави от „пост-модерна“ гледна точка, той предложи интегрирането на „Втора Европа“ около Русия като алтернатива. При такъв сценарий обаче понятието за „интеграция“ би било малко изкривено: наличието на хегемон в региона би насочило интеграцията просто към възстановяване на Русия като голям геополитически център. Непопулярността на тази парадигма сред всички партньори на Русия от бившето съветско пространство поставя сериозни пречки пред идеята за „източна“ интеграция. Тези страни са подозрителни към руските заклинания за „цивилизационно единство“ и обща историческа съдба. Русия не намира подкрепа сред „съюзниците“ си от Договора за колективна сигурност или партньорите си от Евразийската икономическа общност по въпроса за признаването на Абхазия и Южна Осетия, които тя счита за принципно важен. Всички тези страни виждат това като тест за тяхната независимост, и никоя от тях не иска да изглежда като сателит на Москва.

Погазването на принципа за неприкосновеност на териториалната цялост на страните от ОНД пък се възприе като сериозен прецедент от съседите на Русия, които се убедиха в готовността на Москва да прибегне до въоръжена сила за защита на своите граждани в чужбина.

Ето защо, когато се говори за отношенията ЕС-Русия, е важно да се отбележи, че в момента пред тях съществуват както

множество предизвикателства, така и множество възможности. Източното партньорство не прави изключение. Пътят към неговия успех обаче минава през смяната на възприятието за „игра с нулев резултат“ с това за „игра с положителна сума“. Кои са конкретните спорни въпроси около характера на тази политика, които поставят под съмнение нейния успех?

• *Въпросът за енергийната сигурност и енергийните доставки* руските опасения са, че задълбоченото сътрудничество между ЕС и страните от Южен Кавказ, поставено на многостранна основа, би спомогнало за осъществяването на европейските енергийни проекти, насочени към диверсификация на доставчиците, т.е. към заобикаляне на Русия и намаляване на нейната роля като доставчик на горива за Европа. Това има известно основание: Източното партньорство, разбира се, няма как да бъде платформа за насърчаване на проекти като Набуко и Бял поток, но всъщност тази инициатива е част от европейския холистичен подход за многоаспектно сътрудничество, и би могло да се изтъкне, че демокрацията, доброто управление, спазването на човешките права и споделените ценности са необходима предпоставка за политическо и инвестиционно доверие, в това число. и за безпроблемното изграждане и надеждност на тези проекти. Това е видно и от проектите, които се предвижда да се финансират по направление „Енергийна сигурност“ – те са свързани с диверсификация на енергийните доставки, изграждане на интерконектори между електропреносните системи, енергийна ефективност, изграждане на мощности от възобновяеми енергийни източници и мерки, свързани с опазване и управление на околната среда. Тези насоки доказват поддържащата роля на тази политика в посока многостранно сътрудничество, интеграция и политическа стабилност, вместо инструмент, съдействащ за осъществяването на конкретен проект като Набуко, например.

От друга страна, Източното партньорство предвижда възможности за многостранни проекти, включително с участието на трети страни като Русия, които биха довели до стабилизирането на политическата обстановка в региона и безпроблемното функциониране на енергийните коридори през Украйна, и по този начин биха били от полза и за Москва. От друга страна обаче, това многостранно сътрудничество би могло да се разг-

лежда и като инструмент за намаляване на политическия риск при прокарването на специфични европейски интереси или проекти, тъй като намалява възможностите на Москва за двустранни договорености с тези страни.

Не на последно място, не бива да се забравя и че Русия и ЕС са взаимно-зависими. Дори ако Европа диверсифицира източниците си на горива, Русия ще остане основният доставчик в средносрочна и дори в дългосрочна перспектива. Русия пък от своя страна има нужда от Европа и нейното растящо потребление на енергия като основен пазар за произвежданите горива.

- *Замразените конфликти* Без съмнение, съществуват много проблеми не само между страните от Източното партньорство (като например между Армения и Азербайджан), но и между тях и страни-членки на ЕС (Румъния и Молдова) и с трети страни (Грузия и Русия). Източното партньорство, поставяйки тези шест страни в специален фокус на външната политика на ЕС, би могло да послужи като платформа, чрез която да бъдат направени стъпки към разрешаването на тези конфликти, тъй като възможностите за участие на трети страни като Русия и Турция създават предпоставки за по-тясно сътрудничество и изграждане на доверие.

- *Въпросът за финансирането и различните приоритети на ЕС.* Безспорен е фактът, че различните страни-членки имат различни приоритети (политически и географски), що се отнася до съседите на ЕС, и финансирането на този проект все още е проблематично: отделените средства в рамките на текущия програмен период изглеждат нищожни в сравнение с поставените амбициозни цели. Евентуалният успех на първите проекти обаче би могъл да доведе до значително повече средства в рамките на Европейската политика за добросъседство през следващия програмен период, както и до привличането на други донори за тези проекти, когато политическият и инвестиционен климат се подобри.

- *Дублиране на дейности* Въпреки, че инициативите от регионален мащаб са един от най-добрите начини за преодоляване на големите различия между интересите на 27 страни-членки, съществува опасността от припокриване на инициативи, проекти и структури, като тази опасност е особено видима, ако се сравнят Източното партньорство и Черноморската си-

нергия. Все пак Източното партньорство има предимството да обединява по-кохерентна група страни (колкото и спорно да е това твърдение). Руската федерация, по собствено желание, развива специални отношения с ЕС, и не е част от Европейската политика за добросъседство, чието източно измерение представлява Източното партньорство. По принцип се очаква, че проектите в рамките на тази инициатива няма да бъдат толкова зависими от съгласието на Москва, както е в случая с Черноморската синергия.

Като следствие на тези спорни моменти възниква въпросът дали Източното партньорство е достатъчно добре моделиран инструмент, за да се справи с толкова важни стратегически въпроси на международните отношения в региона, които, освен всичко останало, изискват и обща и ясна позиция на ЕС. Отговорът на този въпрос задължително минава през поставянето на тази политика в рамките на европейската политика за добросъседство и в контекста на многомерните и противоречиви руско-европейски отношения. Източното партньорство обединява вече съществуващи елементи от източните политики и инициативи на ЕС, но в един нов контекст – на все по-голямата необходимост от смяна на възприятията и преодоляване на предразсъдъците, новата динамика на отношенията между страните в региона, световната икономическа криза. При все това, то няма да доведе до реализацията на големи самостоятелни проекти от фундаментално значение за проблемите в региона или руско-европейските отношения, нито ще приближи страните към европейско членство. Но многостранното сътрудничество по малки проекти, които са от значение за целия регион, и включват участие на трети страни като Русия, има потенциала не само да подобри взаимоотношенията между ЕС и страните-партньори (както и отношенията между самите тях), но и между тях и Русия. За да се осъществи този потенциал, Брюксел трябва да подобри общуването си с Москва, и ясно и правилно да комуникира целите и средствата на политиките си. Новата позиция на върховен представител на съюза за външната политика и политиката за сигурност (след влизането в сила на Лисабонския договор) може би ще предотврати повтарящото се изпращане на противоречиви сигнали към руските

партньори по отношение на източните инициативи. Възможностите за взаимноизгодно сътрудничество (играта с положителна сума) трябва да бъдат търсени, разбирани, и правилно комуникирани. В същото време обаче Руската страна трябва да се опита да преодолее конфронтативното си и конкурентно мислене (играта с нулев резултат) по отношение на всички страни от ОНД. В противен случай рискува да изгуби ролята си на важен фактор за сметка на ЕС в западната част и за сметка на Китай – в източната. Като индикатори за такава тенденция могат да се посочат оттеглянето на Грузия от ОНД (в сила от август 2009) и отсъствието на държавните глави на Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Казахстан на последната среща на ОНД в Кишинев през октомври м.г.

Тематична платформа „Контакти между хората“

Източното партньорство: възможности за организиране контактите между хората

*Теодор Славев, Веселин Пашов, Владимир Харизанов,
Иво Цветков, Марияна Георгиева, Стефка Порова*

Целта на настоящата разработка не е всеобхватна ревизия на съществуващите до момента анализи, практики и официални становища по отношение „Източното партньорство” и тематичната платформа „Контакти между хората”. Амбицията ѝ е да съсредоточи вниманието си върху тези дейности, които биха довели до сближаване моделите на обществените отношения и обществено развитие между Европейския съюз, от една страна, и държавите, съседни на Съюза и Русия, от друга страна. Поспециално внимание се обръща на либерализацията на визовия режим като предпоставка за интензифициране на контактите между хората и повишаване степента на мобилност в двупосочна перспектива, на образованието и науката като механизми за сближаване на политиките въобще и като фактор за развитие на иновационния потенциал на страните. Акцент се поставя и върху възможностите за изграждане на стабилно и устойчиво гражданско общество, утвърждаващо хоризонталните връзки в общества и по този начин да стимулира натрупването на социален капитал. Не на последно място, внимание е обърнато и на значението, статуса и възможностите на информационното общество и медиите да изпълняват демократичната си функция на посредник между различни социални групи. В тази връзка се анализира и културата като политическа технология за конвергенция между различни културно-политически модели.

Либерализация на визовия режим

Сред основните цели на „Източното партньорство” са политическото асоцииране и икономическата интеграция. В този смисъл, ЕС следва да предложи на шестте страни, включени в тази политика - Беларус, Украйна, Молдова, Грузия, Азербайджан и Армения - **пактове за „мобилност и сигурност”**⁸⁹, които да

⁸⁹ СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА – Източно партньорство, Брюксел, 3.12.2008 г.;

включват както аспекта мобилност, така и необходимите условия за гарантиране на атмосфера на сигурност чрез борба с нелегалната миграция, актуализирането на системите за убежище с цел достигане стандартите на ЕС, установяване на структури за интегрирано управление на границите, съответстващи на законодателството на ЕС. Пактовете ще **интензифицират** мобилността на хората, като същевременно ще допринесат за стабилността и сигурността на самите партньори, както и за сигурността на границите на ЕС. Препоръчва се те да са адаптирани поотделно към особеностите на всяка страна. Частта на договореностите, свързана с мобилността, трябва да отразява неотдавнашното Съобщение на Комисията за засилване на глобалния подход към миграцията и Европейския пакт за имиграцията и убежището⁹⁰, прието от Европейския съвет през октомври, 2008 г.

При разработване на **визовата политика на ЕС**, предвид ситуацията и обстановката, в която се намира, е нужно да се предприемат мерки за *поетапен подход*, водещ до визова либерализация при специфични условия и с придружаващи мерки, включително финансова помощ за източните партньори. В рамките на пактовете ЕС трябва да предприеме конкретни стъпки за осъществяване и практическо прилагане на подобна политика. Като първа стъпка се очертава стартиране на разговори за облекчаване на **визовия режим** с партньорите без такива споразумения. Споразуменията за облекчаване на визовия режим ще бъдат придружени от споразумения за реадмисия⁹¹ и при необходимост от техническа помощ, в рамките на общите бюджети, за подпомагане партньорите за изпълнение на задълженията им, произтичащи от договореностите. Като втора стъпка, да се преразгледат тези споразумения и да се въведат допълнителни облекчения, напр. премахване на таксата за виза за всички граждани. Трябва да се разработи координиран план за подобряване на консулския обхват на

⁹⁰ Становище на Комитета на регионите относно „Укрепване на глобалния подход към миграцията: засилване на координирането, последователността и взаимодействието”, Брюксел, 17 юни 2009 г.;

⁹¹ Съгласието на държавата да приеме обратно на територията си своите граждани, а понякога и чужденци, които по-рано са били в тази държава, които подлежат на депортация от друга страна;

държавите-членки в региона чрез насърчаване на по-широко представителство и чрез финансова подкрепа за създаването на общи центрове за кандидатстване за виза, основаващи се на успешния опит в Кишинев. След ефективното прилагане на споразуменията за визови облекчения и реадмисия, да се пристъпи към започване на преговори относно безвизово пътуване с всички партньори, с които има реализирано политическо и икономическо сътрудничество. Диалогът ще доведе до разработване на пътни карти за премахване на визите, насочени към **четири основни области**: (1) *сигурност на документите*; (2) *борба с нередовната миграция*, включително реадмисия; (3) въпроси, свързани с *обществения ред* и (4) въпроси, свързани с *външните отношения*, включително човешките права на мигрантите и други уязвими групи.

Друга важна задача на Комисията е да предприема *изследване за определяне на разходите и ползите* за ЕС и за партньорите във връзка с **трудова мобилност** и евентуалните мерки за намиране на съответствие между предлагането и търсенето на работна ръка. В зависимост от резултатите от изследването, ЕС би могъл да пристъпи към целево отваряне на трудовия си пазар за граждани от страните партньори, както и към мерки за улесняване на циркулярната миграция в рамките на партньорствата за мобилност. Наред с изброените цели и приоритети, за да гарантира, че мобилността се осъществява в обстановка на сигурност, ЕС трябва да помогне на своите партньори да изпълнят политическите и икономическите ангажменти, които са поели в рамките на Европейската политика за добросъседство, в областта на правосъдието и правоприлагането. Това може да се осъществи чрез засилено техническо сътрудничество и финансова помощ.

Важен аспект на визовата политика са и **процедурите за гранично управление** от високо ниво по външните граници, чрез внедряване на *Централизирана информационна система*, с която се цели интегриран **граничен контрол**, както и приравняване към общите *европейски образци на формулярите*. ЕС трябва да гарантира комплексна подкрепа в създаването на ефективен режим за **защита на данните**, като например при изпълняване на европейските стандарти за отличителни знаци за сигурност е необходимо и въвеждането на

карти и биометричните данни в документите за самоличност, като това ще позволи обменяне оперативна информация с Европол и Евростат в контекста на двустранните споразумения.

Най-силният ход за изграждането на един по-привлекателен за съседните страни⁹² образ на Европа е либерализирането на визовата политика на ЕС. Този въпрос си остава чувствителен за много страни-членки на Съюза, но един по-гостоприемен визов режим не само ще укрепи „меката сила“ на общността в региона, а и ще капитализира инвестициите, като поощрява идването на сезонни работници, а когато се възстанови икономическото развитие – и като удовлетворява краткосрочните нужди от работна ръка.

На **Украйна и Молдова** трябва да се предложат **пътни карти** за постигането на безвизов прием за всички техни граждани, съчетани с твърди искания за реформиране на граничния контрол и правоприлагащите институции. Междувременно Европейската комисия трябва да гарантира пълното прилагане от всички държави-членки на споразуменията за улесняване на визовия режим, подписани от ЕС с двете страни през януари 2008 г. По отношение на Южен Кавказ и Беларус, ЕС трябва да се стреми към по-лесно даване на визи за някои категории граждани, като например журналисти, лица от частния бизнес и студенти. При преговорите с всички съседни държави ЕС трябва да се откаже от визовите такси. Един от най-важните въпроси е създаването на контакт между хората, между гражданите. Това не е възможно, докато има подобни визови ограничения, които най-често затрудняват технологично, а и финансово.

Образованието и науката като механизъм за сближаване

Фундаментална политическа линия за организиране контактите между хората се оказва **Образованието, науката**

⁹² Макар, че изразът „съседни страни“ (neighbourhood) се използва от Европейската комисия за обозначаване на шестнадесетте страни, обхванати от Европейската политика за добросъседство, в цитирания доклад: Границите на „Разширяването в лек вариант“: влиянието на ЕС и Русия в проблематичния регион между тях“, използваме за шестте страни, включени в новото Източно партньорство: Беларус, Украйна, Молдова, Грузия, Азербайджан и Армения

и обучението, което е ясно заявено на най-високо ниво в ЕС⁹³. ЕК обръща сериозно внимание на модернизиранието на практиките на образование и обучение при източните партньори. Някои от тези модернизации включват повишаване на **образователната мобилност** (на ученици, студенти, преподаватели и изследователи, млади хора), като изучаването на чужди езици е основно средство за постигането на тази цел, както и отварянето на **програмата eTwinning** за училищата от Източното партньорство. Преди прилагането на подобни програми обаче следва да е **провеждането на проучване** от страна на Европейската комисия, с цел придобиване на яснота относно осведомеността на източните партньори за предлаганите програми. Подобно проучване може да бъде проведено и от организации като UNESCO и UNICEF, които вече имат опит с подобни изследвания и анализи в този регион. Изследването трябва да даде и информация относно необходимостта от *промяна в образователните системи* на дадените страни, с оглед разширяването на дейността на **програми като Еразмус Мундус и Темпус**. Не на последно място, трябва да се проучи и анализира и **влиянието на Русия** като основен фактор в методите на обучение и съставянето на учебните планове, по-специално в страните Украйна, Молдова и Беларус. Според някои данни, в **Беларус**⁹⁴ и **Украйна**⁹⁵, се наблюдава ясен курс към реформи от европейски тип, както и някои вече постигнати положителни резултати. Съществува политическа воля на правителствата на двете страни, които чрез увеличаване на бюджетите за образование, чрез модернизиранието на учебния процес, чрез бавни об-

⁹³ Виж Eastern Partnership Platform 4 'Contacts between People'; Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011 от 10 Юни 2009 , http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/eapwork_en.pdf

⁹⁴ Education in Belarus (National Report of the Republic of Belarus); Rapporteur Generale: Siarhei Vetokhin (National Institute for Higher Education) Minsk 2004; <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natreps/reports/belarus.pdf>;

⁹⁵ REFORM STRATEGY FOR EDUCATION IN UKRAINE; EDUCATIONAL POLICY RECOMMENDATIONS With the support of United Nations Development Programme, International Renaissance Foundation, Open Society Institute (Budapest) Kyiv – 2003

http://www.undp.org.ua/files/en_27489stateg_all_eng.pdf;

новявания на материалната база и търсене на добри практики от европейските си колеги в сферата на науката и образованието, да вървят към успешно участие в европейски програми. Подобна тенденция се наблюдава и в **Армения**⁹⁶ и **Грузия**⁹⁷, макар и не толкова силно изразена. Най-слабо, по отношение на реформи, се представят **Молдова** и **Азербайджан**, като двете страни са на последните две места в ОНД по отношение на достъп до учебните заведения, според изследване на UNICEF⁹⁸.

Тъй като висшето образование играе важна роля в развитието на човешкия капитал, логично е на него да продължава да се обръща най-много внимание по отношение на повишаване мобилността на студентите от страните от „Източното партньорство”. Комисията трябва да търси все повече диалог с партньорите чрез **Европейската фондация за обучения**⁹⁹. Препоръчва се организиране на мащабна информационна кампания във всички университети в партниращите страни относно **програмите ЕРАЗМУС и ТЕМПУС**, тъй като Комисията, смята от 2011 г. да увеличи бюджета им, съответно с 16% и 25%.

Една от целите на „Източното партньорство” е сближаване на обществата по отношение на моделите на обществено устройство и ценности. В този ред на мисли, изключително атрактивно се оказва прилагането на **Програмата Jean Monnet** за шестте, която е с изключителна важност при обучението в сферата на Европеистиката, в частност Европейската интеграция. Програмата е специално проектирана да насърчава търсене на нови знания, дебати и изследвания на европейска тематика, включително и отношенията на ЕС с други региони, както и контакти между хората. Програма Jean Monnet е активна от 2001 г. и е достъпна за страни от целия свят.

Докато програмите Еразмус и Темпус са предназначени

⁹⁶ Education in Armenia by Mher Melik-Baxshiam; <http://www.ibe.unesco.org/curriculum/SoCaucasuspdf/Education%20in%20Armenia.pdf>;

⁹⁷ The Law of Georgia on Higher Education; http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Georgia/Georgia_Law_of_Georgia_on_HE.pdf;

⁹⁸ Country Profile – Education in Moldova, UNICEF Moldova 2008; <http://www.unicef.org/ceecis/Moldova.pdf>

⁹⁹ Агенция на Европейския съюз, чиято цел е да допринесе за развитието на образованието и образователните системи в партниращите страни;

за висшето образование и са вече отворени за източните партньори, необходимо е да се обърне внимание и на средното образование. Подходяща програма за целта е **e-Twinning**. Във връзка с планираното отваряне на програмата за страните от „Източното партньорство”, Комисията предлага организиране на кръгла маса с цел представяне приоритетите на програмата, правила и изисквания. E-Twinning програмата представлява установяване на интернет връзка между участващи училища с цел педагогическо сътрудничество и е на гимназиално ниво. Участниците работят по образователни проекти заедно с участници от училища, от други европейски страни. Провеждането на тази кръгла маса е важно и с оглед уточняването на важни технически въпроси като логистика, интернет сигурност и езикови бариери.

Развитие на устойчиво гражданско общество

Нивото на образованост на населението на една страна кореспондира пряко с възможностите за изграждане и развитие на **устойчиво гражданско общество и активна гражданска култура**. Практиката показва, че моделът на създаване на гражданско общество в страните от Централна и Източна Европа е по-скоро неуспешен, тъй като се оказва, че западният либерален модел не бе съобразен със специфичните особености на политическата култура и традиции на обществата, което дефектира по същество гражданското общество в тези страни. Тъй като в теорията (и на запад, и на изток) съществуват разнопосочни дефиниции по отношение съдържанието и структурата на гражданското общество, то удачно е да приемем за работен **модела на Ърнест Гелнер**¹⁰⁰ за гражданско включване в процеса на вземане на решение, като основа за изграждане на гражданско общество в страните от „Източното партньорство” и с цел избягване на негативни последици за статуса му. При обществата

¹⁰⁰ Ърнест Гелнер (Ernest Gellner) 1925 – 1995г. – от 1984г. професор по социална антропология към Кеймбриджкия университет. Основните критики към неговите трудове са по отношение на високата степен на функционализъм, чрез опитите да свързва определени исторически факти директно към теоретичните си концепции. Влияние изпитва от идеите на Маркс, Дюркхайм и Вебер

на шестте държави, при които демократичните практики нямат традиции, има риск от неадекватна взаимовръзка между граждански структури и политически елит, което да доведе до нежелани резултати, като например политизиране на третия сектор. По модела на Гелнер устойчиво включване на обществеността в процеса на създаване и вземане на решение става чрез: (1) **системата за социално партньорство** (различните съвети към правителствата, обединяващи синдикати, профсъюзи и т.н.); (2) **консултативни и препоръчителни органи**, пряко конституирани към изпълнителната власт; (3) **групите за натиск** (лобиране и оказване на влияние върху процеса на вземане на решения); (4) различни **форми на гражданска активност** – петиции, подписки и др. Именно подобни канали за комуникация следва да се стимулират в рамките на Източното партньорство.

Изграждането и развитието на гражданско общество е изключително сложен процес, но преди всичко следва да съществуват редица процедурни предпоставки, за неговото последващо развитие по същество. За да може да се формира и развие третия сектор първо условие е да има *свобода на словото и сдружаването и достъп до информация от различни източници*, както и стремеж към *висока степен на образованост*. Следващо условие е *активна комуникация между различните елементи на гражданското общество и между неговите представители и държавни институции*. Първият от двата аспекта на комуникацията подпомага на гражданския сектор да изгради и **работи в мрежа**, като по този начин ще се засили сътрудничеството между организациите и ще повишава бързината за формиране на обществена позиция и подкрепа, докато вторият аспект подпомага на държавата да се съсредоточи върху назрели проблеми в обществото и да ги реши още докато не са предизвикали обществено недоволство, като също така е и база за делегиране на държавнически функции към гражданските организации и търсене на експертиза, която не може да бъде осигурена от държавната администрация.

Като цяло в страните от „Източното партньорство” след 1989 г. започват да се появяват условия за развитие на гражданския сектор. Пример за това е Украйна, в която в средата на 1990-те се създават „ресурсни центрове” за подпомагане дейността на граждански организации. Към 2000 г. регистрирани-

те граждански организации са 27 000, като 40% от тях са местни (grassroots), а 8% са украински с международен статут¹⁰¹. В последните няколко години се наблюдава активизиране на дейността на граждански организации в Армения, Молдова, Грузия, Азербайджан, Беларус. Осезаемо е присъствието на чуждестранни донори като Фонда за социално развитие на Световната банка в региона, USAID, Ludwig Boltzmann Institut и т.н.

Конкретни инициативи по „Източното партньорство”, които биха довели до заздравяване на хоризонталните връзки в рамките на гражданското общество в страните биха могли да бъдат: (1) нарочен **електронен регистър** за вписване на граждански организации по определени тематикки към Форума за гражданско общество; (2) **донорски фонд**, който финансира неправителствени организации, подпомага изследователски центрове, „мозъчни тръстове”, културен обмен и насърчава мултинационалното сътрудничество, който да бъде създаден отново към Форума за гражданско общество; (3) **информационни центрове** в столиците на държавите, които да информират и подпомагат гражданските организации за възможности за финансиране по текущите програми, в изготвянето на документацията за проекти и т.н.

Информационното общество като посредник между социални групи

Гражданското общество в развитите демокрации черпи от ресурсите на информационното общество. Съвременното общество на западната цивилизация се определя като информационно. Основавайки се на концепцията за изграждане на непрекъснато развиваща се глобална информационна система, обхващаща човешки потенциал, информационни технологии, информационна инфраструктура, услуги, идеи и проекти, която е отворена за всички и облагодетелства всеки, наличието на **информационно общество** се превръща в предпоставка за изграждане на **устойчива демократична политическа систе-**

¹⁰¹ По данни на МВНР на Р България - <http://www.mfa.gov.ua/bulgaria/bl/12688.htm#top> – 18.04.2010г;

ма. Информацията е капитал, който се „търгува“ в глобалните мрежи¹⁰², а притежаването му е белег за общества, които се идентифицират с демократичността. Развитието на информационното общество е изключително сложен процес, пряко свързан със степента на независимост на медиите.

Медиите са тези, които обясняват случващото се на хората. Изборът на новини, на темата за репортаж, на специфичната лексика, оформя средата на обществените настроения и очаквания. От тази среда, особено в модернизиращите се общества, каквито са и тези на страните от Източното партньорство, зависи в значителна степен доколко обществото постига своите цели, предимно свързани с демократизация. Затова проблемът за **активно сътрудничество и диалог между медиите, политически елит и широката общественост**, е изключително сериозен. Ето защо, цел на Източното партньорство следва да бъде **правилното комуникиране на европейските ценности във връзка със специфичната политическа култура на общества, именно чрез работа в партньорство с медиите на страните**, за да се създадат основите за активна гражданска култура. Така например, изключително важно е всеки един гражданин на страна-членка на Източното партньорство да има достъп до електронен или печатен носител на информация. За съжаление към днешна дата това не е постигнато и това се превръща в препятствие за постигане на посочената цел и води до **ограничената представителност**, в следствие на недостатъчна социална осигуреност.

Обща характеристика за всичките страни от Източното партньорство е, че при своята трансформация медийният елит използва до голяма степен стария елит, използвайки все по-активно демократична реторика, но запазващ своя обслужващ характер и сервилност към политическите структури и частните политически интереси. Поради тази причина, големият проблем, подлежащ на разглеждане в обществата от Източното

¹⁰² Вж. Manuel Castells. The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell (1996) (second edition, 2000) and Manuel Castells. The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. II. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell (1997)

партньорство, е как **трансформацията на медийния елит да бъде поставена по подходящ начин на демократични основи**. В противен случай, има опасност недемократични модели на обществена комуникация да продължават да са практика, прикрити зад реториката на „*фасаден*“ **плурализъм**.

С изключение на Грузия и Украйна, където според изследването на „Репортери без граници“¹⁰³ относно свободата на медиите, имаме слабо зависими или „Partly Free“ медии, в останалите четири държави източниците на информация са изключително зависими (Not Free). Последното означава, че медийната политика се диктува от влиятелни кръгове, които желаят едно лесноманипулируемо общество, което, уморено от голямата разлика между обещано и реалност, ще даде своя глас за всяка новопоявила се сила в политическото пространство, а в останалото време ще бъде увличано с всичко друго, но не и с обективно отражение на политическия живот. Казано по друг начин, медиите не полагат усилия да предлагат **алтернативни политически възгледи**. Политическият продукт е представен в различни „*опаковки*“, но без особено съдържание, което е незабележимо за обикновения гражданин, който няма традиции за търсене на информация в плуралистичното информационно общество.

Реакция на Европейския съюз следва да се търси чрез Европейската комисия със своята Генерална дирекция „Информационно общество и медии“¹⁰⁴ и по-конкретно чрез **ясен прогностичен анализ и стратегически план** за това как да се стимулират онези процеси в страните-членки на Източното партньорство, които биха допринесли за по-обективното представяне на информацията. В тази връзка, би могло да се препоръча създаването на сходен орган във всяка една страна от Източ-

¹⁰³ Reporters Without Borders. Press Freedom Index 2009 - <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2009,1001.html>

¹⁰⁴ Генерална дирекция „Информационно общество и медии“ предприема редица дейности в сферата на информационните и комуникационните технологии, акцентирайки върху това, че иновациите в тези сфери имат висок принос за подобряване качеството на живот на всички граждани на европейското общество. http://eur-lex.europa.eu/budget/data/P2008_VOL4/BG/nmc-titleN1529D/index.html;

ното партньорство, конституиран извън изпълнителната власт на страните. Подобна инициатива би допринесла не само за хармонизирането работата на институциите в държавите членки и Европейския съюз, но и за **гарантиране възможността на достъп до информационните и комуникационните технологии**, независимо от социалния статус на гражданите. На тази база, следваща логична стъпка е създаването на **Източно регионално информационно общество** (на принципа на Глобалното информационно общество¹⁰⁵), в основата на което да залегне сътрудничеството между държавите от Източното партньорство за постигане основните принципи на информационното общество.

Важна е ролята на информационните и комуникационни технологии в **сферата на здравеопазването и образованието**. Техните функции създават условия и двете публични политики да са по-достъпни и по-ефикасни. В сферата на здравеопазването мобилността на информация оказва животоспасяваща роля. Новите технологии позволяват поддържането на живота, неговото стабилизиране и подобряване. Ролята на технологиите в сферата на образованието също е съществена, ако не дори и незаменима. Мобилността на информация и знание, разработването на софтуери за самоподготовка, възможността на дистанционно или изцяло он-лайн обучение предполага качествено и бързо подготвяне на кадри за всяка една сфера на труд. Така образованието става значително по-достъпно и по-конкурентно, като и спомага за динамизиране контактите между хората на по-ниска цена.

Постигнатото от ЕС в разработването и прилагането на практика на концепцията за информационно общество не бива

¹⁰⁵ В основата на изграждането на глобалното информационно общество са заложили някои от следните главни принципа на сътрудничество между държавите:

- признаване на необходимостта от световното сътрудничество с особено внимание към по-слабо развитите страни;
- стимулиране на разнообразието културното и езиковото разнообразие;
- насърчаване на равните възможности за гражданите;
- осигуряване на универсалност при предоставянето на услуги и на достъпа до тях

да се подценява. Адекватна се оказва, разработената от Европейската комисия „Регионална информационна и комуникационна програма”¹⁰⁶, която цели засилване ролята на общественото съзнание и разбирането на Европейския съюз и неговите отношения със страните от зоната на Европейското споразумение за добросъседство, осигурявайки на журналисти материална помощ¹⁰⁷ и обучения. Същественото в тази програма се изразява в помощ за журналисти и медийни организации от страните от Източното партньорство плюс Русия с цел предоставяне на информация на гражданите на страните относно същността и ролята на Европейския съюз, показвайки различните информационни източници и подпомагайки излъчването на репортажите. Програмата се концентрира по-специално върху млади журналисти, помагайки им да разберат начина на работа на европейските институции и Европейския съюз като цяло, стимулирайки ги да докладват онези дейности на съюза, които са насочени специално към техните страни. Важна крачка е възможността медийните организации в тези страни да изградят **регионални мрежи за комуникация и средства за съобщения**.

Програмата финансира в четири основни направления: (1) *Медийна активност*: Повишаване присъствието на ЕС в регионалните медии; (2) *Многостранни комуникационни дейности*: Обучение и създаване на мрежи, която предлага обучение на журналисти от водещите медии от региона; (3) *Информационна и комуникационна подкрепа и проект за медиен мониторинг*, фокусирана върху предоставянето на информация и извършването на мониторинг върху медиите и (4) *Стратегически анализи и изследвания в комуникациите*: Изследвания насочени към обществените мнения и нагласи.

Разработването на тази програма само по себе си е добър знак за солидарността от страна на ЕС спрямо страните от Източното партньорство, заявявайки интерес относно процесите на демократизиране и развитието на гражданското

¹⁰⁶ Regional Information & Communication Programme: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=247&id_type=10;

¹⁰⁷ Общо 7 млн. евро са отделени за периода 2008 г. – 2011 г. за страните Армения, Азербейджан, Беларус, Грузия, Молдова, Украйна и Русия.

самосъзнание в тези страни, но наред със своите предимства програмата има и **недостатъци**, като основен е разнопосочния обхват на дейността. Програмата е насочена към две под групи: Източната, която споменахме и Южната, в която се включват държави като Йордания, Алжир, Египет, Израел, Ливан, Мароко, Окупираните палестински територии, Сирия и Тунис. Впечателни прави, че по-голямата част от субсидиите са предназначени именно към втората „Южна група”. Решение би било създаването на **нова програма на Европейската комисия**, със средства, изцяло насочени към страните от Източното партньорство. По този начин ще се стимулират и мотивират бъдещите програмни бенефициенти за активно участие, като им се разкрият **новите хоризонти, перспективи и възможности**, което би довело до тясното сътрудничество с Европейския съюз. Създаването на подобна програма трябва да стане на съвместен форум между държавните и правителствени ръководители на страните от „Източното партньорство” и Европейския съюз, като се поканят и представители на третия сектор, където ясно да се очертаят параметрите на програмата. Прилагането на програмата би трябвало да стане на принципа на равнопоставеност на държавите и умишлено да се търси последващо стимулиране на принципа на субсидиарност¹⁰⁸.

Межкултурният диалог като политическа технология

Със създаването на инициативата „Източно партньорство” ЕС си поставя за задача да създаде тесен съюз с народите на Беларус, Молдова, Украйна, Армения, Грузия и Азербайджан. Това трябва да стане като се зачита тяхното **национално и регионално културно многообразие** и се поставя на преден план общото им **културно наследство**, като средство за това е межкултурният

¹⁰⁸ Субсидиарността е основна политическа доктрина. Тя гласи, че решенията по създаване на политики трябва да се вземат на възможно най-децентрализирано ниво, в което централното управляващо тяло да не взема участие, освен ако това не е по-ефикасно от действията, предприети от долните нива. Вж. Protocol (30) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (1997); CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY; http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html

диалог. Неслучайно ЕС преимуществено признава стойността на културното сътрудничество като неразделна част и основа на останалите политики, които ще се осъществяват в рамките на Източното партньорство (енергийна, икономическа, социална и др.) и подчертава важността на културата в развитието на политическите процеси и справянето с предизвикателства в региона, свързани с установяването на стабилни демократични общества.

Межкултурният диалог, сам по себе си, представлява **уникална политическа технология**, която спомага за установяването на трайни взаимоотношения между народите, изграждането на толерантност и взаимно уважение с цел мирно съжителство. В контекста на инициативата „Източно партньорство” е необходимо на контактите между хората от различни култури да се гледа като на политически приоритет във всички области свързани с обществения живот. Популяризирането на културата би могло да укрепи връзките между индивидите, да ги насърчи за участие в обществото и да разшири диалога между поколенията.

Различността в културите и порядките на държавите – източни партньори, от една страна, и ЕС, от друга, трябва да се разглежда не като причина за отдалеченост, а напротив – като предпоставка за сближаване и опознаване на народите. Беларус, Молдова, Украйна, Армения, Грузия и Азербайджан са част от едно по-широко културно пространство, от един културен ареал, различен от този в Европа. Това означава, че тяхната различност е достатъчно интригуваща, за да бъде повод за особен интерес от страна на европейците и обратно – за източните народи Европа представлява обект за подражаване и посока за обществено развитие.

Осъществяването на межкултурния диалог ЕС - източни партньори следва да се основава на множеството добре развити културни програми на ЕС. Сред тях водещи към момента са: програма „Култура (2007 – 2013)”, програма „Младежта в действие (2007 – 2013)”, програма „Граждани на Европа (2007 – 2013)”, „Столици на културата” и др. С включването на шестте държави в тези и подобни програми ще се даде възможност на гражданите им да участват в процеса на сближаване с Европа. Съвместното участие в културни проекти ще подобри взаимното разбиране между европейските граждани и гражданите от източните държави, ще допринесе за общуването между културите и зачитането на културното многообразие. Двупосочният културен

диалог ще популяризира европейските ценности и културни постижения и ще доближи Европа до нейните партньори. Основен принцип следва да бъде не изолираното участие, а използването на европейската притегателна сила като възможност за развитие на междусъседските връзки.

Най-големият потенциал на междукултурния диалог ЕС - източни партньори е в осигуряване на достатъчно ресурс за проектни дейности - за насърчаване на осведомеността за културните обекти от европейско значение и на тяхното опазване; за стимулиране на транснационалната мобилност на работещите в културния сектор; за насърчаване на транснационалното разпространение на творби и продукти на културата и изкуството; за създаване на различни културни мрежи, за обучение на млади лидери и др.

В най-общи линии такива проекти трябва да имат за цел: (1) **трансгранично сътрудничество за културен обмен** и дейности; (2) **опазване на културата**, както и на природното наследство чрез *консервационни и реставрационни схеми*; (3) **управление на културното и природно наследство за икономически цели**, като туризъм и увеличаване на атрактивността на държавите за външни инвестиции; (4) подкрепа за **малки и средни предприятия, занимаващи се с изкуства и занаяти**; (5) **финансиране на културната инфраструктура**, по специално за реновиране на сгради за артистична изява – театри, опери, читалища и др. (6) **подпомагане на артистични проекти**, които укрепват *социалната кохезия* и са фокусирани към *младите хора* и осигуряване на *равни възможности*; (7) проекти, които помагат да се **преодолее езиковата бариера** и расовите проблеми.

След реализацията на подобни културни проекти, в краткосрочен план не само ще се установят форми и модели на регионално сътрудничество, но и то ще се превърне в част от всекидневието и ще може да се развива без толкова явна политическа намеса от Европа.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Яков, Дамян; *Европейски речник – ЕВРОПА – История. Личности. Институции. Политики*. Държави, София 2007.;
- Проф. Румен Вълчев „*Правата на човека и култура на*

мира”. Катедра на ЮНЕСКО, Бургарски Свободен Университет

- Проф. Ивайло Знеполски; „Културна идентичност и глобализация”
- Съвет на Европа; „Межкултурният диалог и младите хора” Брюксел, 25.01.2008 г. - <http://www.interculturaldialogue2008.eu>
- Алфандари, Е. *Медиите и властта*, С., 2000 г.
- Петев, Т. *Теории за масовата комуникация*, С., 2004
- Доклад: *Границите на „Разширяването в лек вариант”: влиянието на ЕС и Русия в проблематичния регион между тях”*; Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK; ECFR/14 June 2009; www.ecfr.eu
- СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА – Източно партньорство, Брюксел, 3.12.2008 г.
- Становище на Комитета на регионите относно „Укрепване на глобалния подход към миграцията: засилване на координирането, последователността и взаимодействието”, Брюксел, 17 юни 2009 г.
- Годишна програма за участието на Република България в процеса на вземане на решения на ЕС
- <http://www.europe.bg>
- http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_en.html
- www.ec.europa.eu
- <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2009,1001.html>
- http://eur-lex.europa.eu/budget/data/P2008_VOL4/BG/nmc-titleN1529D/index.html
- http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=247&id_type=10

Нови инструменти за стратегия за интегрирано управление на границите

Марияна Георгиева

Източното партньорство е знак на солидарността на Евросъюза с партньорите му, които са сред най-сериозно пострадалите от световна икономическа финансова криза.

Източното партньорство се гради върху взаимния интерес и споделените ценности. То е рамка на едно дългосрочно сътрудничество и ангажимент от страна на евросъюза. Инициативата ще подпомогне допълнително нашите източни партньори в желанието им да се сближат с ЕС, като им предостави така необходимия тласък за реформи. Най-важно в случая е държавите от Източна Европа да се доближат до стандартите на ЕС с политическата, икономическата и социалната сфера, което ще осигури и на тях, и на евросъюза, по-високо ниво на мобилност за по-добри възможности и просперитет.

Един от най-важните въпроси или елементи, който е и особено чувствителен за всяка една страна е създаването на **контакт между народите**, между гражданите. Това не е възможно, докато има визови ограничения, които в момента до голяма степен създават трудности в контактите на гражданите на съседните страни с гражданите на ЕС. Това е проблем както от гледна точка на сложната процедура по издаване, така и във връзка с високите цени на визите. Подобно положение не бива да продължава още дълго и затова усилията на ЕС и страните партньори следва да бъдат насочени към премахване или поне облекчаване на визовия режим с ЕС.

Това предполага активизиране на преговорите между Европейската комисия и правителствата на страните-партньори в тази посока. Реалистично към момента могат да се разработят единствено мерки за постепенно облекчаване на визовия режим. До момента, напредъкът в тази посока е ограничен и незадоволителен – постигнати са уговорки за безвизови пътувания на дипломати. За постигането на реални резултати за по-голям кръг от граждани са нужни повече целенасочени усилия. Важна стъпка в тази посока е създаването на системи за интегрирано

управление на границите, което ще позволи по-бързото и по-безопасно преминаване на граничните пунктове и ще подобри обслужването на пътниците.

С нарастващата мобилност на хората Европейският съюз е изправен пред предизвикателство: как да осигури безпрепятственото преминаване на границите и да улесни влизането на добросъвестните пътници, като същевременно подобри сигурността. Справянето с това предизвикателство ще изисква да се продължи развитието на стратегията за интегрирано управление на границите на Европейския съюз по всеобхватен начин, като се вземат предвид възможностите, предоставени от новите технологии. Широкото използване на новите технологии по последователен и съразмерен начин, като се откриват полезните взаимодействия между системите, за да се прилагат най-ефективно тези технологии, е в основата на изграждането на ефективна стратегия за интегрирано управление на границите в средносрочен план. Нужно и разработването на дългосрочна стратегия, която се опира на съществуващи инициативи.

Една от основните цели е изграждането на **Централизирана информационна система**. За да бъде успешно са необходими нови инструменти като:

- въвеждане на система, в която се записват електронно датите на влизане в и излизане на гражданите на трети държави, пътуващи в Шенгенското пространство;
- улеснения за преминаването на границите за добросъвестни пътници чрез въвеждане на автоматизирано оборудване;
- по възможност въвеждане на система за издаване на електронни разрешителни за пътуване;
- издаване на формуляри в съответствие с европейските образци.

Събраните на национално ниво данни сочат, че повече от 75% от незаконните имигранти, задържани на територията на държавите-членки през 2010 г., са от трети страни, за които граждани се изискват визи за пътуване в ЕС. Много пътници пресичат границите повече от два пъти годишно. Например граждани на ЕС и на трети държави, пътуващи по работа, научни работници и техническия им персонал, студенти, граждани на ЕС с тесни семейни връзки с трети държави, граждани на ЕС, живеещи в региони на границата на ЕС, вероятно преминават

границите няколко пъти в годината. Според изчисленията около 20% от преминаванията на границата, извършени от граждани на трети държави, които кандидатстват за шенгенски визи, се извършват от пътуващи редовно лица, които се опитват да получат многократна виза.

Интегрираната система за управление на външните граници е понятие, което трябва да включва в себе си всички дейности, извършвани от публичните органи на държавите-членки с цел за постигането на граничен контрол и наблюдение, анализиране на рисковете и прогнозиране на нуждите от персонал и оборудване. Тази система се основава на принципа, че по-доброто управление на контрола на външните граници на съюза ще помогне при борбата срещу тероризма, мрежите за незаконна имиграция и трафик на хора.

Въвеждане на Визова информационна система (ВИС)

Необходимо е и въвеждането на последователен подход в ЕС относно **биометричните идентификатори или биометричните данни**, които ще представляват хармонизирани решения за документи за граждани на трети страни, паспорти на граждани на ЕС и информационни системи (**Визова информационна система — ВИС и второто поколение Шенгенска информационна система — ШИС II**). Системата ще осъществява обмена на визови данни сред държавите. **Визовата информационна система (ВИС)** ще има облика на нов инструмент, предназначен за подобряване на контрола на външните граници. ВИС ще се състои от два интерфейса: **централна Визова информационна система (Ц-ВИС)** и **национална визова информационна система (Н-ВИС)**. Всички визи и разрешения за пребиваване е необходимо да съдържат биометрични данни за гражданите, които могат да се проверят в Ц-ВИС.

Развитието на европейска политика за управление на външните граници е насочена към контрола на външните граници, като пресичането на външните граници ще се разрешава единствено на граничните пунктове наречени „разрешени за преминаване пунктове“ в определен график.

Целите на визовата информационна система (ВИС) са борбата срещу използването на фалшиви документи; подобряване на визовото консултиране и идентификация; прилагане на разпо-

редбите на Регламент Дъблин II, който установява критериите и механизмите за определяне на държавата, отговорна за проверка на молби за убежище в една от държавите-членки; подобряване на администрирането на общата визова политика; предотвратяване „купуването на визи“ чрез система за осигуряване на „проследяване“ на всяко лице, което кандидатства за виза. В крайна сметка целта на ВИС е засилване на вътрешната сигурност на ЕС.

ВИС ще намери огромно приложение в помощ на граничната охрана и ще съдейства за по-качествен и модернизираният достъп до базата от данни, отнасяща се до издаването на визи, тяхното отменяне или отказване и съответно до биометричните данни на притежателя.

Наблюдението на външните граници трябва да се осъществява от националните органи по същия начин, както се осъществява на гранично-пропускателните пунктове. Националното сътрудничество между тези органи се състои във взаимна помощ в областта на полицейския и митническия контрол.

Следователно създаването на обща интегрирана система за управление на границите ще гарантира в по-голяма степен ефективния контрол на външните граници и предотвратяването на незаконното им преминаване, ефикасното управление на човешките потоци по външните граници на държавите-членки, постигане на единно прилагане на европейското право, подобряване на управлението на консулските услуги на страните членки и повишаване на ефективността при издаване на визи.

Замисълът за изграждането и постепенно разширяването на Системата за интегрирано управление на границите трябва да представлява точно определена комбинация на механизми за контрол и използване на инструменти въз основа на потоците от хора към ЕС или вътре в него. Мерките, които трябва да бъдат предприети оттук нататък, касаят консулствата на държавите-членки и граничните власти.

Пътниците от съседните на ЕС държави, в повечето случаи подлежат на изискване за виза¹⁰⁹. С получаване на заявление за виза, от съответните консулства на държавите-членки се изисква да започнат щателна проверка на деклариранияте

¹⁰⁹ Регламент (ЕО) № 539/2001.

данни и дали кандидатът отговаря на изискванията за влизане и пребиваване (престой) в ЕС.

Гражданите, за които се изисква виза за краткосрочно пребиваване, подлежат на проверка и във Визовата информационна система, чиято най-нова версия ще заработи напълно най-рано през 2012 г. Във ВИС се проверява визата и самоличността на притежателя ѝ при влизане на територията на страната. За нуждите на контрола се изисква въвеждането във ВИС на биометрични паспортни данни, включващи: изображение на лицето и пръстови отпечатъци. Проверката на самоличността на притежателя на визата е задължителна при всяко влизане.

За лицата, пътуващи за ЕС по въздух, преди качване на борда, по искане на държавата-членка на пристигане трябва да се изпращат данни, еквивалентни на съдържащите се в паспорта, като предварителни сведения за пътниците (Advance Passenger Information – API), за да се предупредят органите по гранична охрана за рискови пътници¹¹⁰. Данни API не могат да бъдат използвани, за да се попречи на лице да пристигне на гранично-пропускателния пункт на държавата-членка на пристигане.

При влизане гражданите на трети страни подлежат на, както е записано в Кодекса на шенгенските граници¹¹¹, „цялостна проверка“, която освен контрол на пътния документ, съдържа и определяне на целта и на продължителността на престоя и наличието на достатъчно средства за издръжка, и предполага проверка в Шенгенската информационна система и в националните бази данни дали тези граждани не са заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност и международните отношения на държавите от Шенген. Тази “цялостна проверка” следователно съдържа множество обстоятелства, които граничната охрана проверява чрез въпроси към пътника. Срокът на валидност на пътните документи също трябва да се провери от граничната охрана, с което да се гарантира по-голяма сигурност. Не съществуват съществени разлики при проверката за изискването на виза или не на лицата. Граничната охрана е

¹¹⁰ Директива 2004/82/ЕО.

¹¹¹ ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 1.

задължена да поставя ръчно печат, показващ датата и мястото на влизане и излизане, върху пътните документи на гражданите на трети държави, преминаващи външната граница.

Внедряване на система за регистриране на влизането/ излизането на граждани на страните от източното партньорство

Внедряването на Система за влизане/излизането на граждани на страните от Източното партньорство приоритетно трябва да се прилага за гражданите, допуснати за краткосрочно пребиваване (до 3 месеца). Функциите, които изпълнява новата Система са свързани със записване на информацията за времето и мястото на влизане, продължителността на разрешения престой и с изпращането на автоматични сигнали директно на компетентните органи, ако дадено лице е идентифицирано като „надхвърлило разрешения си срок на престой“, както в момента на идентифицирането, така и при излизане на лицето от ЕС.

Всички граждани на шестте страни, включени в новото Източно партньорство: Беларус, Украйна, Молдова, Грузия, Азербайджан и Армения, за които се изискват визи, ще трябва да предоставят своите биометрични данни за Визовата информационна система, когато кандидатстват за визи, а гранично-пропускателните пунктове трябва да бъдат снабдени с необходимото оборудване за проверка на самоличността на притежателя на визата въз основа на тези данни. За да се извлекат всички ползи от тези инвестиции и да се сведе до минимум отражението върху граничните проверки, би било разумно да се изчака пълното и успешно пускане на ВИС. Системата за влизане/излизането на гражданите за всичките ни партньори, допуснати за краткосрочно пребиваване, се очаква да започне да функционира до 2015 г.

Процедури насочени към улесняване на преминаването на границите за добросъвестните пътници

За гражданите на източните ни партньори въвеждането на системи за автоматизиран граничен контрол може да позволи да се извърши автоматична проверка на самоличността на пътниците без намесата на граничната охрана. Ценната машина разчита биометричните данни, съдържащи се в път-

ните документи или съхранявани в система или база данни, и ги сравнява с тези на пътника, като по този начин се ускоряват граничните проверки.

Следващата процедура е ориентирана към създаването на Статут на „регистриран пътник“ – той приоритетно ще се предоставя на лица след съответна проверка, основана на общи критерии и изисквания, които следва да включват най-малко достоверно описание на минали пътувания (липса на предишно надхвърляне на разрешения срок на престой), доказателство за достатъчно средства за издръжка и притежаване на биометричен паспорт. През ограничения период на валидност (например пет години или срока на валидност на визата) спазването на критериите за проверка следва да подлежи на непрекъснато наблюдение от страна на държавите-членки.

При настоящата правна рамка за *гражданите на ЕС* могат да се въведат и следва да бъдат поощрявани автоматични врати на външните граници. Достъп до автоматичните врати може да се дава на притежателите на биометрични паспорти или като временна мярка на притежателите на специална карта с чип, издадена след индивидуално кандидатстване по национални схеми.

Защита на данните

Защитните системи на данните трябва да съответстват на правилата на ЕС за защита на данните, включително на изискванията за необходимост, пропорционалност, ограничаване на целта и качество на данните. Правилата за защита на данните за ВИС и настоящите практики, включващи запазване на информацията само за пет години, изглеждат целесъобразни. Данните, предоставени от системата за влизане/излизане, следва да бъдат използвани основно от компетентните органи по имиграцията. Лицата следва да имат право на достъп до съхранявана информация, която се отнася до тях, и да оспорват и поправят тази информация. Следва да се изготвят разпоредби за механизъм за обжалване в случаите, в които гражданите на шестте страни са „принудени“ да надхвърлят разрешения си срок на престой.

Предложената програма за регистрирани пътници ще бъде подложена на същите критерии и изисквания за защита на данните. Би било целесъобразно да се изготвят разпоредби за защита

на данните, включващи правото на достъп до лична информация, използвана за обосноваване на отказ на кандидатури. Програмата за регистрирани пътници следва да включва и изискване към органите да изложат причините за отказ и да предоставят възможност за кандидатите да обжалват откази.

Нищо не подкопава меката сила на ЕС в източния регион повече от рестриктивния характер на неговата визова политика. Това контрастира с политиката на Русия, която дава право на гражданите от съседните държави да влизат без визи и да се трудят в една до неотдавна бързо разрастваща се икономика. Огромно мнозинство икономически емигранти от съседните страни работят в Русия, изпращайки обратно в страните си парични преводи, които годишно се равняват на милиарди долари.

Осъществяването на един по-гостоприемен визов режим не само ще укрепи „меката сила“ на Съюза в страните от Източното партньорство, тя ще бъде изгодна за него, като поощрява идването на сезонни работници, а когато се възстанови икономическото развитие – и като удовлетворява краткосрочните нужди от работна ръка.

Привлекателни за страните-партньори са и отделните иновационни елементи от многостранното измерение на Източното партньорство, в частност реализацията на пилотни инициативи. В частност, трябва да се отбележат инициативите, насочени към създаването на интегрирана система на управление на границите. По-специално в рамките на пактовете ЕС трябва, да помогне на партньорите да установят процедури за **гранично управление** от високо ниво по външните граници. Новите идеи са насочени към контрол на границите, както на гранично-пропускателните пунктове, така и по цялата им дължина, с помощта на най-напредналите технологии за постигане на най-високо ниво на сигурност, като същевременно се улесняват процедурите за добросъвестните граждани на шестте страни от Източното партньорство, които желаят да влязат в Шенгенското пространство. Тези идеи ще насърчават законното свободно движение на хора, като същевременно ще се борят с неочаквания миграционен натиск, особено по южните морски граници на ЕС, и ще намаляват трафика на хора в ЕС.

Мерките за укрепване на всички аспекти на ефикасното

и управлявано навлизане на територията на Европейския съюз включват:

- улесняване на наблюдението на границата чрез подобряване на сътрудничеството между държавите-членки и чрез използване на нови технологии;

- засилване на оперативното сътрудничество между държавите-членки чрез FRONTEX (агенцията на ЕС за външните граници) чрез пълноценно използване на настоящия мандат на агенцията, и по-конкретно чрез активизиране на съвместните операции между държавите-членки, включително на патрулите по морските граници;

- започване на дискусия по създаване на система за влизане и излизане с цел улесняване на надзора на лицата, които влизат и излизат от Шенгенското пространство; и създаване на програма за регистрация на пътниците за бързо и лесно пътуване на често пътуващите лица от трети страни, които отговарят на предварителната оценка.

Тези мерки са нови жалони по пътя към често заявяваната цел на Европейския съюз да изгради, с помощта на колективната отговорност и солидарност, едно пространство, в което може да се пътува свободно и в пълна сигурност. Целта е да се изгради Шенгенско пространство, което продължава да осигурява безопасно пътуване на гражданите и пътниците в страните в Европа, без преминаване през гранични проверки и с подобряване на сигурността по границите. Това ще поощри по-специално връзките между гражданите на ЕС и народите от Източното партньорство. Законодателството на ЕС трябва да е устремено към цели за установяването на общи стандарти за управление на външните граници на ЕС. След като се установят общи стандарти за управление и контрол на външните граници на ЕС, те ще позволят създаването на „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“ без контрол на вътрешните граници в рамките на ЕС за лица от всички националности. Обхватът на тази система трябва да е пряко свързан с управлението на потока от лица, които влизат и напускат общото пространство на свобода на движението и съответно определянето на общ подход към вътрешната сигурност при липсата на вътрешен контрол.

Следователно премахването на визите, ще доведе до

дълго жадуваните ни цели, свързани с отварянето на границите, премахването на ограниченията за пътуване и пребиваване и от там ще последва свободно движение на хора, което от своя страна ще допринесе за по-доброто опознаването на народите, за здравяването на сътрудничеството им и разширяването на контактите между хората.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Яков, Дамян, Европейски речник – ЕВРОПА – История. Личности. Институции. Политики. Държави, София 2007.
- Доклад: Границите на „Разширяването в лек вариант“: влиянието на ЕС и Русия в проблематичния регион между тях” Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),
- СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА – Източно партньорство, Брюксел, 3.12.2008 г.
- Становище на Комитета на регионите относно „Укрепване на глобалния подход към миграцията: засилване на координирането, последователността и взаимодействието”, Брюксел, 17 юни 2009 г.
- Списание „Геополитика” – бр. 1,2 и 3, 2008г.; бр. 3,4 и 5, 2007г.
- Дюлгерова, Нина, „Границите в Кавказ”, Парадигма, София, 2007.
- Докова, Соня, Геоикономика и геополитика, Тракия-М, София, 2007.
- Стойков, проф. д-р ик.н. Иван, Международна инвестиционна политика, Фабер, 2009.
- Димова, Руска, Международна икономическа интеграция, УНСС, София, 2008.
- http://ec.europa.eu/bulgaria/finance_business/community_programmes/justice-freedom-and-security-progr_bg.htm
- http://ec.europa.eu/justice_home/funding/borders/funding_borders_en.htm

Програмата e-Twinning като образователно средство за организиране контактите между хората

Иво Цветков

Тъй като висшето образование играе важна роля в развитието на човешкия капитал, логично е Европейската Комисия да продължава да му обръща най-много внимание по отношение на повишаване мобилността на студентите от страните от източното партньорство. И докато програми като Еразмус Мундус и Темпус, които са вече отворени и работещи в източните партньори, се грижат точно за това, е необходимо да се обърне внимание и на средното образование. Подходяща програма за тази цел е **e-Twinning**, която е на гимназиално ниво и представлява установяване на интернет връзка между училищата-участници с цел педагогическо сътрудничество. Програмата е отворена само за страни членки на ЕС, но евентуално изключение за ограничен брой училища беше обсъдено на среща относно Платформа 4¹¹² от източното партньорство на 10 юни 2009 г.

Програмата **e-Twinning** стартира през януари 2005 г. като инициатива на Европейската Комисия, стриктно предназначена за страни-членки на ЕС. Евентуалното отваряне на програмата за страни като Украйна, Беларус, Молдова, Азербайджан, Грузия и Армения би означавало разширяване на възможностите за реализация на основните цели на e-Twinning - насърчаване на работата в екип сред учителите и учениците в Европа и партниращите страни по един лесен, приятелски и подкрепящ начин. Тъй като вече над 40 000 училища в Европа активно вземат участие в програмата, за участниците от Източното партньорство ще бъде още по-лесно и полезно да осъществят връзка със свои колеги и връстници и да работят заедно по реализирането на проект. Това действие има за цел да повиши качеството и количеството на обмяна на опит чрез електронно сътрудничество. Един e-Twinning проект може да бъде имплементиран от двама или повече учители, класни ръководители, директори и ученици от училища от цяла Европа. Сътрудни-

¹¹² Виж Eastern Partnership Platform 4 'Contacts between People'; Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011 от 10 Юни 2009 , http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/eapwork_en.pdf

чеството се осъществява основно с помощта на информационни и комуникационни технологии, като от скоро се наблюдава все по-свободно използване на Web 2.0 технологии (социални мрежи и портали като Facebook, MySpace и Youtube). Могат да участват предучилищни, начални и средни училища, като възрастовата граница за учениците е от 3 до 19 години.

С оглед **географското разположение** на страните от източното партньорство и **политическото им минало**, трябва да се вземе под внимание и **влиянieto на Русия** по отношение на културните елементи на тези страни – исторически, лингвистични, артистични и социални. И точно тези културни елементи са от особена важност за e-Twinning, тъй като всяка една от партниращите страни може да допринесе с нещо в межкултурен аспект.

Ето как на практика се случва това: един проект в e-Twinning се определя от взаимодействието между **свързването и отнасянето**¹¹³. В случая „свързването“ е в смисъл изграждане на връзки между индивиди, а „отношението“ – изграждане на разбиране. Също така се изисква и специален подход за работа в екип, който е определящ фактор за успеха. Съвместните проекти на програмата целят да изградят знания, установявайки специфичен работен процес, основан на индивидуалното отношение и като резултат, межкултурното отношение. По този начин всички участници в проекта внасят своите уникални културни елементи.

Другият аспект в програмата е отношението, изграждането на разбиране, което се постига чрез вникване в езика, познаване на неговата същина, неговите функции и форми. Това прави e-Twinning идеално приложима при паралелки със засилено изучаване на чужди езици. И тъй като процесът на работа по проект е двустранен, ще се получи и двустранен подход към езика, което ще позволи на учениците да намерят своя собствен начин за придобиване на знания и умения.

Проектите в e-Twinning варират по ниво на трудност от лесни до по-сложни, като са съобразени с напредналостта на

¹¹³ Виж „eTwinning Пътешествие сред езици и култури“, издание на Централно звено за координация по E-Twinning и Европейска училищна мрежа, Брюксел, Белгия. Редактори Кристина Кроули, Пол Герхард, Ан Гилеран, Алекса Джойс. Публикувано през септември 2008 година.
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/e-twinning/handbook_bg.pdf

обучение, както и натрупаният опит на преподавателите. Един проект може да бъде на всякаква тематика изучавана в училище (от изкуства до астрология), стига да е съобразен с учебните образователни програми на двете участващи страни. Може да бъде съсредоточен в един учебен предмет или в няколко. Езикът за комуникация се определя от самите участници като се насърчава използването на повече от един език. В някои случаи се използва и универсалният език на рисунките и символите (за по-малките участници), но винаги е задължително използването на интернет и други информационни технологии и приложения.

Всяка година e-Twinning присъжда награди за най-успешните и иновативни проекти, разпределени по възрастови групи. Наградата за първенците обикновено е осигуряване участие на конференция в чужбина за всички участници в печелившия проект.

Поради успеха на програмата в Европа, дори в страни като България и Румъния, не е изненадващ факта, че Европейската Комисия сериозно обмисля отварянето на e-Twinning и за страните от Източното партньорство. За целта е планирана мащабна информационна кампания, включваща кръгла маса с участието на източните партньори. Провеждането на тази кръгла маса е важно и с оглед уточняването на важни технически въпроси като логистика, интернет сигурност и езикови бариери. Ако партньорите проявят интерес и докажат възможността си да се включат в програмата, след кръглата маса ще бъдат обсъдени детайлите, условията и реда за включване в E-Twinning обществото.

Според данни на UNESCO¹¹⁴ и UNICEF Украйна е една от страните в Източното партньорство, в които има ясна насоченост към реформи от европейски тип, както и някои вече постигнати положителни резултати (като програмата Education for All например). Друга такава страна е Беларус¹¹⁵, където също се наблюдава политическа воля от страна на правителството за

¹¹⁴ Виж The EFA 2000 Assessment: Country Reports: Ukraine

http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/ukraine/rapport_1.html

¹¹⁵ Виж The EFA 2000 Assessment: Country Reports: Belarus http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/belarus/rapport_2_2.htm

Education in Belarus (National Report of the Republic of Belarus); Rapporteur

Generale: Siarhei Vetokhin (National Institute for Higher Education) Minsk 2004

<http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natreps/reports/belarus.pdf>

търсене на добри практики от европейските си колеги в сферата на науката и образованието. Двете държави сигурно вървят към успешно участие в европейски програми и в частност е-Twinning. Развитие се наблюдава и при Армения¹¹⁶ и Грузия¹¹⁷, макар и процесите там да са малко по-бавни. Най-слабо по отношение на готовност за участие в Европейски програми се представят Молдова¹¹⁸ и Азербайджан. Двете страни са на последните две места в ОНД региона по отношение на достъп до учебните заведения, което прави Е-Twinning програмата трудно изпълнима при тях.

Достъпа до учебните заведения не е единственият проблем, който източните партньори биха срещнали при отваряне на програмата. За начало трябва да се определи административен орган, държавна институция, която да отговаря за коректното изпълнение на поставените параметри и правила, определени от ЕК, както и да координира реализацията на международните проекти. Институцията трябва да поеме твърдия ангажимент да популяризира програмата сред учители и ученици.

Друг проблем, на който трябва да се обърне внимание, е и интернет безопасността. Знаем, че децата във възрастовата група от 8 до 18 години най-често стават жертви на интернет насилие. За това паралелно с насърчаването на програмата трябва да се инициира и информационна кампания на тази тема. Комуникацията между участниците чрез информационните и комуникационни технологии трябва да бъде обезпечена и обезопасена по максимално добър начин от административния орган.

¹¹⁶ Виж The EFA 2000 Assessment: Country Reports: Armenia http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/armenia/rapport_1.html
Education in Armenia by Mher Melik-Baxshiam
<http://www.ibe.unesco.org/curriculum/SoCaucasuspdf/Education%20in%20Armenia.pdf>

¹¹⁷ Виж The EFA 2000 Assessment: Country Reports: Georgia
http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/georgia/rapport_1.html
The Law of Georgia on Higher Education
http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Georgia/Georgia_Law_of_Georgia_on_HE.pdf

¹¹⁸ Country Profile – Education in Moldova, UNICEF Moldova 2008.
<http://www.unicef.org/ceecis/Moldova.pdf>

От самия си старт през началото на 2005г. програма e-Twinning се движи паралелно с бързо-развиващият се сектор на информационните технологии и привлича все повече участници от всички страни на ЕС. Във високо технологичните времена, в които живеем все повече се налага по-бързата и удобна виртуална комуникация, социалните мрежи са вече неразделна част от нашето ежедневие, все по-лесно си набавяме информация чрез интернет. От изключителна важност е този информационен прогрес да се използва в правилната насока и образованието и обучението е точно тази насока. Програма e-Twinning обединява този прогрес със световната глобализация с цел постигане на межкултурно разбирателство и сътрудничество. С отварянето си за страните от Източното партньорство, програмата прави още една фундаментална крачка към развитието на устойчиви сътрудничества и продължителни обучения.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Conor Galvin, Anne Gilleran, Pieter Hogenbirk, Martha Hunya, Michelle Selinger, Bettina Zeidler PEDAGOGICAL ADVISORY GROUP, „REFLECTIONS ON eTWINNING”; OCTOBER 2006
- Central Support Service for eTwinning; „LEARNING WITH eTWINNING”; Published in April 2006; Copyright © European Schoolnet, Brussels, Belgium holders
- Център за развитие на човешките ресурси <http://etwinning.hrdc.bg/news.php>
- The e-Twinning official Website: <http://www.etwinning.net/en/pub/index.htm>

Развитие на гражданското общество и влиянието на Руската федерация върху страните от Източното партньорство

Веселин Пашов

Всяка от страните участнички в Източното партньорство има свои държавно-институционални и традиционни специфики, които се отразяват във формирането и развитието на гражданския сектор. Друг фактор, който ще затрудни анализа, е различния темп на протичане и развитие на икономическите, демократичните и политически процеси. Но с оглед прозападния евро-атлантически курс на Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Украйна и Беларус е уместно да се приеме визията на Европейския икономически и социален комитет и теоретичния модел на Ърнест Гелнер¹¹⁹ за гражданското общество и взаимовръзката между него и политическия елит¹²⁰.

Но първо трябва да изясним какво е най-общо гражданско общество, какъв е базисът за възникването му и какви са неговите елементи.

Гражданското общество е доброволно сдружаване на хора в различни организации за постигане на обществено значими и полезни цели и защита на интереси на групи от обществото, да участва в процесите на вземане на политически решения, изготвяне на закони, без да завзема държавен политически властови ресурс. То се характеризира със самоинициатива, са-

¹¹⁹ Ърнест Гелнер (Ernest Gellner) 1925 – 1995г. – от 1984г. професор по социална антропология към Кеймбриджкия университет. Основните критики към неговите трудове са по отношение на високата степен на функционализъм, чрез опитите да свързва определени исторически факти директно към теоретичните си концепции. Влияние изпитва от идеите на Маркс, Дюркхайм и Вебер

¹²⁰ Теорията на Гелнер за взаимовръзка ГО и политически елит може да бъде представена в четири точки: чрез системата за социално партньорство (различните съвети към правителствата, обединяващи синдикати, профсъюзи и т.н.); чрез консултативни и препоръчителни органи, пряко конституирани към изпълнителната власт; чрез групите за натиск (лобиране и оказване на влияние върху процеса на вземане на решения); чрез различни форми на гражданска активност – петиции, подписки и др.

моорганизация, самоуправление, самоконтрол и взаимопомощ, а решенията взема чрез дебат и в стремеж към консенсус.

Елементи на гражданското общество са: организации на работници и работодатели; организации, представляващи други социални и икономически партньори като например браншови, бизнес, индустриални, професионални и корпоративни организации; неправителствени организации, които събират заедно хора със споделени виждания, например екологични, благотворителни, потребителски, правозащитни, културни и образователни организации; така наречените местни организации (grassroots) организации, чрез които група от граждани (жени, млади хора, семейства или възрастни) могат да участват в живота на местните общности; организации, основани на споделена вяра¹²¹.

За да може да се формира и развие гражданско общество в една държава първото условие е да има *свобода на словото и сдружаването*. Трябва да има *достъп до информация и различни източници на информация*, като така ще се постигне обективност в позициите на субектите на гражданския сектор. *Високата степен на образованост* също е важен фактор, защото се намалява шанса обществото да бъде манипулирано. Следващо условие е *активна комуникация между различните елементи на гражданското общество и между неговите представители и държавните институции*. Първият от двата аспекта на комуникацията помага на гражданския сектор да изгради и работи в мрежа, като по този начин ще се засили сътрудничеството между организациите и повишава бързината за формиране на обществена позиция и подкрепа. А вторият аспект помага на държавата да се фокусира върху на зрели проблеми в обществото и да ги реши още докато не са акумулирали обществено недоволство.

От особено значение е и *медийното поле за изява*, без кое-

¹²¹ Ърнест Гелнер (Ernest Gellner) 1925 – 1995г. – от 1984г. професор по социална антропология към Кеймбриджкия университет. Основните критики към неговите трудове са по отношение на високата степен на функционализъм, чрез опитите да свързва определени исторически факти директно към теоретичните си концепции. Влияние изпитва от идеите на Маркс, Дюркхайм и Вебер

то не може да се формира обществена подкрепа за кампания/мероприятие подето от елементите на гражданското общество.

С разпадането на СССР постепенно се появява подходяща среда за развитие на гражданския сектор в страните участнички в Източното партньорство, но политическите процеси протичат на различни нива. Кавказките страни и Молдова преминават в началото на 90-те през политическа нестабилност и гражданска война. Разпали се тлеещия конфликт между Азербайджан и Армения за Нагорни Карабах, но пък в Украйна и Беларус не се стигна до такова противопоставяне в обществото. Разбира се това се дължи и на специфичната политика, която Москва провежда към републиките преди и след 1989 г., но важна особеност е, че в Украйна има „граждански организации още по времето на Съветския Съюз, но дейността на по-голямата част от тях е била жестоко централизирана. Поради забраната за опозиционни политически дейности”¹²², възможността на подобни организации да се включват в процедурите за вземане на политически решения, „дълго време е била ограничавана с културни, екологични или икономически насоки на работа”¹²³.

Други важни специфики, които отличават Украйна от кавказките републики, са общият произход на руснаци и украинци и важният геополитически фактор, какъвто са украинските земи. В началото на 90-те руснаците в Украйна гласуват „за” независимостта на републиката. Единствено мнозинството от руснаци на Кримския полуостров са „против”. Това е резултат на спецификата на Кримския полуостров, който остава част от Украйна. Преобладаващото руско население в автономната република и военноморските бази на незамръзващото Черно море са причина за напрежение между Украйна и Русия. Поради базирането на руския Черноморски флот на полуострова се създава и опасност от въоръжен конфликт.

На 5 май 1992 г. Крим обявява независимост, която не е призната, и впоследствие е постигнато съгласие да остане част от Украйна като автономна република. Севастопол, намиращ се на територията на полуострова, остава град със специален ста-

¹²² <http://www.mfa.gov.ua/bulgaria/bl/12688.htm#top>

¹²³ <http://www.mfa.gov.ua/bulgaria/bl/12688.htm#top>

тут (подобно на столицата Киев) поради наличието на главната руска военноморска база на Черно море¹²⁴.

В последствие Руската федерация договори на 25 април 2010 г. да откупи черноморската база Севастопол, срещу доставки на природен газ с отстъпка от 40 млрд. долара, като одобряването на договора мина с демонстрации пред украинския парламент и димки вътре в него от страна на опозицията.

Именно в такива случаи ролята на гражданското общество е основополагащо за запазване на вътрешния мир в страната, защото то е изразител на общественото мнение и ако политическите формации не могат да постигнат консенсус по важни политически въпроси, то чрез включването на гражданското общество във вземането на политически решения това би могло да се постигне. Не казвам, че елементите му трябва да се политизират, оцветявайки се с партийно. Именно това трябва да се избягва и то чрез съвместна работа, която спомага за формирането на специфична мрежа от контакти между самите елементи. Това прави по-лесно намирането на общото между субектите на гражданското общество и формирането на ясна единна позиция, с която трябва да се съобрази политическия елит, който в момента е на власт.

За да може да се ограничи влиянието на партиите върху гражданските сдружения, трябва да се създадат специални фондове за финансиране на гражданското общество, които да се контролират от неправителствените субекти. В тази връзка в Украйна в средата на 1990-те се създават „ресурсни центрове“ за подпомагане дейността на граждански организации.

Малко по-друго е положението в Азербайджан. Залежите от нефт и природен газ правят страната независима икономически от Руската федерация и предполагат един самостоятелен курс на развитие в различните държавни сектори, който да ограничава външните особено руски опити за влияние в страната. В последните години в Азербайджан се наблюдава активизиране на гражданския сектор, като там основни донори на елементите на гражданското общество се явяват външни западни субекти – европейски и американски.

¹²⁴ <http://bg.wikipedia.org/wiki/Крим>

Гражданските организации могат да играят и съществена роля за урегулиране на конфликти и смекчаване на последиците от тях в мултиетнически райони като кавказкия. Важна роля могат да играят тук европейски НПО, които да организират семинари за културен обмен в райони в Европа с НПО от Азербайджан, Армения и Грузия. Например в България (Аладжа-манастир), Италия (Палермо), Испания (Гранада – двореца Алхамбра), Малта, Сърбия във Войводина и др.където има мултиетническо и мултирелигиозно общуване.

От особено значение за мултикултурния обмен ще е организирането на детски лагери в кавказкия регион, където да общуват за няколко дни деца от Грузия, Армения, Азербайджан, Русия, страни от ЕС. Може да се изградят специално за целта Европейски детски бази както в страните от Източното партньорство, така и в страните от ЕС, където да се създадат необходимите условия като леглова база, като организиране на различни младежки мероприятия, където децата да се опознават и създават приятелства.

Както се вижда ролята на гражданския сектор е много важна, всеобхватна и специфична. Той има за цел на базата на комуникацията, опознаването, работата в екип да изглажда общество достигащо по-бързо и безболезнено до консенсус на въпроси касаещи битието на обществото и между различните народи.

Ролята на интернет комуникирането в развитието на контактите между хората

Владимир Харизанов

През последните 15 години международните отношения се развива доста динамично и настъпиха значителни промени по източната граница на Европейския съюз. През 2004 г. десет нови държави се присъединиха към ЕС, а през 2007 г. това направиха България и Румъния. През декември 2009 г. Европейската комисия отправи предложение до Европейския парламент за ново Източно партньорство, което да представлява поетапна промяна в отношенията на ЕС с шест нови държави. В рамките на това амбициозно партньорство се предвижда значително повишаване на степента на политическия ангажимент, включително перспективата за ново поколение споразумения за асоцииране, всеобхватна интеграция в икономиката на ЕС, по-лесно пътуване до ЕС за гражданите, при условие че са изпълнени изискванията за сигурност, по-добри договорености за енергийна сигурност в полза на всички заинтересовани и увеличена финансова помощ. Очевидно настъпи моментът за преминаване на нов етап в отношенията с тези партньори, без да се засяга стремежът на отделните страни за техните бъдещи отношения с ЕС¹²⁵.

„Източното партньорство” представлява шведско–полска инициатива за създаване на ново направление в общата външна политика на ЕС. Инициативата предвижда създаване на специална система за регионално партньорство с Украйна, Молдова, Армения, Азербайджан, Грузия и Беларус. Източното партньорство трябва да носи твърдо политическо послание на солидарност от страна на ЕС, както и допълнителна осезаема подкрепа за демократичните, пазарно ориентирани реформи и укрепването на държавността и териториалната цялост. Това е от полза за стабилността, сигурността и благополучието на ЕС, на неговите партньори, както и на целия континент. Източното

¹²⁵ Вж. Из СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА Относно „Източно партньорство”

партньорство ще се осъществява паралелно със стратегическото партньорство на ЕС с Русия и се разглежда в четири платформи, като четвъртата от тях е “Контакти между хората”.

Важна част в осъществяването и развитието на контактите между хората представляват медиите. В света на средствата за масова информация има две големи групи медии, които са разделени, така да се каже, на “производствен” принцип: печатни медии – вестници, списания, бюлетини, алманаси и др. И електронни медии – радио, телевизия и интернет

Интернет е новият кит в средствата за масова комуникация. Бурното развитие на информационните технологии превърна традиционната медийна индустрия в мултимедийна. Огромно е въздействието на интернет и виртуалните пространства в развитието на информационното общество, като е спорен единствено факта дали интернет спомага или ни отдалечава от идеята за информационно общество.

Виртуалният продукт, виртуалната иновация, виртуалната корпорация, виртуалните пари допускат и провокират превръщането на компютърните мрежи не само в главно средство, но и в среда за икономическа дейност. Виртуализацията на икономиката предизвиква комерсиализация на киберпространството, където често се осъществява пълният цикъл на сделките и където функционират виртуални супермаркети и виртуални банки, опериращи със собствена виртуална валута. Обектът и институционалният строй на науката също се виртуализират. В дейността на учените и студентите все повече сили и време се отделя за създаване и презентация на образ, необходим за успех в конкурсите за получаване на стипендии за обучение в чужбина, поръчки за консултантски услуги и т.н. Оттук е и разцветът в последните десетилетия именно на онези социални технологии, които са адекватни на симулацията на компетентност: изследователски фондове, грантове, консултиране, конференции, академичен обмен, перманентно образование. И тази тенденция не трябва да се разглежда като проява на цинизъм. Дефицитът на място и време води до това, че единствено научна, рационална форма на дискусия става нелогичната, неструктурирана, но ефективна презентация на образа на идеята или теорията.

Представата за виртуализацията на обществото ни позволява да разберем защо Интернет се развива така бурно.

Интернет е най-бързата среда за пренос на съобщения, за проучване на обществените нагласи и за преформулиране на посланията, съобразно тях. Тук комуникацията не е еднопосочна (от източника към аудиторията), а многопосочна, като се извършва между неограничено количество субекти, които реагират по различен начин и то в реално време (веднага и неотложно). Виртуалната комуникация е мигновена и наподобява модела на междуличностното общуване. Посредством компютър и интернет връзка всеки е свободен да избира събеседниците си, да инициира комуникация, да се включва в дадена дискусия, сам да бъде част от комуникационната верига като равноправен участник.

Интернет не е само звено от комуникационния процес, а обхваща цялата комуникация, той е едновременно среда и средство. Всички останали медии съществуват отделно от човека и се явяват външни за него, само “мрежата” е място, в което всеки влиза и доброволно става част от многостранната комуникация. Интернет скъсява времето и преформулира пространството – всичко се случва в момента – “online”.

В интернет медийната комуникация е многостранна: един към един, един към много или обратното, и много към много. Атрибути на Интернет комуникацията са незабавния достъп до информационни източници, компактността на информацията, равнопоставеност на участниците и икономичност на средствата.

Едно от големите предимства на интернет пред печатните медии е, че като носител интернет е “безсмъртен”, за разлика от печатните издания, които имат кратък живот (особено вестниците). В добавка той позволява всяка една информация да бъде поднесена атрактивно и да въздейства върху всички сетива (мултимедийни продукти, снимков материал, видеоклипове, репортажи онлайн и т.н.), което в малка степен е възможно при печата поради ограниченията от хартиения носител. През последните години интернет започна да се интегрира в значителна степен и с мобилните устройства. Благодарение на WAP (GPRS, WiFi) – технологията се сърфира и посредством дисплея на личния мобилен телефон. В мрежата проблемът с дистрибуцията не съществува, защото е достъпна за всеки, а съдържанието и услугите се предлагат безплатно (на цената на Интернет достъпа в съответното населено място). Предлагат се и платени форми, но те са предназначени

за специфични групи потребители и обикновено предлагат много тясно специализирана информация. Платените форми не търсят масов ефект, а по-скоро целят задълбочаване на контактите и отношенията с малко, но изключително качествени потребители – клиенти. Възможностите за многопосочна комуникация и за непрекъсната, мигновена обратна връзка са сериозно преимущество за Интернет, което скъсява дистанцията комуникатор – реципиент. Посланието може да е персонализирано, ориентирано не само към конкретна група от хора, но и към конкретна личност. Избирателният прочит е характерен за потребителите и на двете медии, като интернет технологията го облекчава и превръща реципиента в конструктор на личен дневен ред на новините. Интернет рекламата използва всички познати рекламни формати в печата, телевизията и радиото и въздейства комплексно чрез звук, визия, движещи се образи и виртуална сетивност. Рекламата в пресата трудно може да наложи на читателите, изисква частица внимание поне за прочит на марката, докато уеб-рекламата често предизвиква инстинктивна реакция и може да те принуди да кликнеш върху нея.

Огромни са ползите, които ще извлекат гражданите на страните от Източното партньорство от развитието на Интернет и информационното общество в тях. Наред с горепосочените предимства, трябва да добавим, че едно от най-силните качества на Интернет за тези общества би било „времето“. Бързият достъп до всякакви интернет страници, предоставящи различна информация, съдържащи различни новини. Бърз достъп и значително улесняване при намирането на адреси, градове, села, всякакви документи, благодарение на интернет търсачките, намиране на информация свързана с ЕС, запознаване неговата история, неговите институции и начина на функциониране. Последното би гарантирало скъсяването на периода необходим за тези страни да синхронизират своите законодателни системи, включвайки и създаването на адекватни институции, подобни на тези в страните от Европейския съюз. Предимствата, които ще извличат интернет потребителите от сърфирането минават през комуникирането на граждани от Източното партньорство с граждани от ЕС, които обменят опит и знания за спецификите в своите културни и социални традиции. Пример за място, където голяма част от хората в света споделят своите преживявания,

са социалните мрежи. Безспорна е необходимостта от запазване на културната идентичност на всяка една страна, настоящ или бъдещ член на ЕС. Имайки достъп до европейските носители на информация, потребителите на страните от Източното партньорство трудно биха се подали на манипулации от страна на някоя „новопоявила“ се партия, целяща единствено да се домогне до властта и нейните ресурси. Хората ще могат реално да оценят какво би им донесло демократизирането, като процес в техните държави, каква би била ползата от онлайн дейностите, сред които все по-голяма скорост набират онлайн пазаруването, онлайн услугите, като резервации на билети, хотелски резервации, онлайн кандидатстването за документи, онлайн обучението, все неща, които освен, че биха спестили време и пари, носят и голямо удоволствие. Всичко това няма как да не убеди населението на Грузия, Армения, Азербайджан, Беларус, Молдова и Украйна, че ползите от евентуално демократизиране и уеднаквяване на законодателствата с тези на държавите-членки от ЕС биха били неоспорими и трайни, по пътя на просперитет на тези страни.

Но наред със своите предимства интернет има и редица недостатъци, най-съществени от които са зачестилите Интернет измами и т. нар. „спам“. Това представлява използване на среда за електронни комуникации за масово изпращане на нежелани съобщения. Най-известната форма на спам са съобщенията с рекламно съдържание по електронна поща. Спамът се използва и с други цели и използвайки други медии, като търсачки, уеблогове, ICQ, Skype, Facebook, IRC и SMS. Друг недостатък е спорната роля на интернет по отношение на изграждането на информационното общество. От една страна той предоставя правото на самостоятелен подбор на информация за адресата, но от друга интернет е среда за развитие на виртуални общности, алтернативни на реалното общество. Активността на индивидите, комуникиращи през интернет, техните сили и време се преориентират от взаимодействието с реалните приятели, роднини, колеги, съседи към комуникация на виртуалния индивид със също така виртуални партньори. Общуването през Интернет е привлекателно тъкмо със своята обезличеност, а още повече – с възможността да се конструира и трансформира виртуалната личност. От една страна, Интернет дава свобода на иденти-

фикацията: виртуално име, виртуално тяло, виртуален статус, виртуална психика, виртуални навици, виртуални качества и виртуални пороци. От друга страна е загубата/отчуждението на реалното тяло, статус и т.н. Интернет е средство за трансформиране и на личността като индивидуална характеристика. По този начин много трудно бихме могли да кажем, че интернет реализира добрата стара идея за информационно общество, за която са писали Д. Бел, А. Тофлър, З. Бжежински и др.

Набиращите инерция през последните месеци интернет измами, сериозно застрашават правата на потребителите и най-вече тяхната лична неприкосновеност. Не са малко случаите на злоупотреби с лични данни, със снимки на деца, жени, кражбата на пароли, последната от които бе за открадването на 1.5 млн.¹²⁶ пароли на потребители във социалната мрежа Facebook, като почти всички са насочени към финансово облагодетелстване. Затова борбата с интернет измамите, с „хакването и хакерите“ трябва да бъде приоритет на ЕС и неговия изпълнителен орган Европейската комисия.

Според изследване на Internet World Stats¹²⁷ за 2009 година относно колко процента от гражданите на страните от Източното партньорство са използвали интернет, хората имащи достъп до електронен носител на информация са много по-малко от техните съседи в Европейския съюз. Прави впечатление, че гражданите на Грузия¹²⁸, Армения¹²⁹, Азербайджан¹³⁰, Беларус¹³¹, Молдова¹³² и Украйна¹³³ рядко се възползват от предимствата на интернет сърфирането. Единствено Беларус и Азербайджан са близо като процентно съотношение до някои от най-новите страни-членки на ЕС. Проблемите за тях обаче в основата са общи. Към изброените по-горе трябва да прибавим

¹²⁶ Вж http://world.actualno.com/news_295517.html

¹²⁷ Вж. <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm> и <http://www.internetworldstats.com/stats3.htm>

¹²⁸ 22.2 % от населението на Грузия, или 1 024, 000 души използват Интернет

¹²⁹ 6.4 % от населението на Армения, или 191 000 души използват Интернет

¹³⁰ 29.7 % от населението на Азербайджан, или 2 444, 000 души използват Интернет

¹³¹ 32.2 % от населението на Беларус, или 3 106, 000 души използват Интернет

¹³² 19.7 % от населението на Беларус, или 850 000 души използват Интернет

¹³³ 22.7 % от населението на Беларус, или 10 354, 000 души използват Интернет

и високите цени, които плащат интернет потребителите, слабо изградените безжични мрежи, чиито потребители са предимно заможните хора, липса на органи, защитаващи правата на потребителите в интернет-пространството, липса на ясна стратегия за развитието на информационните технологии в тези страни, значително малкия брой от населението, имащ достъп до електронен носител на информация.

Това все повече обяснява нарастващата роля на Европейската комисия и Комисаря по защита на потребителите в извършването на засилен контрол върху начините на работа, извършването на услуги и предлаганите продукти от компаниите в Интернет. Трябва да се прокара и адекватно законодателство на територията на страните от Източното партньорство съответстващо на това в ЕС, защитаващо и гарантиращо правата на хората и потребителите. Ясни санкции срещу нежеланата поща (спам). Санкции срещу компании извършващи неправомерно даден вид услуги, санкции срещу неизвършването на заплатени от потребителите услуги. Конкретен период за реабилитиране на заплатените суми. Неустойки и така нататък. Със своя опит Европейската комисия би могла да допринесе за създаването на регулаторни органи, там където няма, като Комисия за защита на потребителите¹³⁴, гарантиращи правата на индивида в кибер пространството. Провеждането на ежегодни форуми, на които да се дава информация относно напредъка и постиженията на държавите в различните области, даването на препоръки и мнения от страна на ЕК по отношение на възникващите проблеми, по-голяма ангажираност на ЕС с обучение и квалификация на хората, работещи в комисиите за защита на потребителите. Създаване на програми, предоставящи безплатен интернет за държавни служители, като общински, областни администрации, служители в Министерството на образованието (преподаватели). Все дейности на ЕС, които в значителна степен биха показали своята солидарност с процесите протичащи в страните от Източното партньорство, биха показали реална ангажираност от страна на ЕС, биха ускорили процесите на демократизация, на развитие на обществото – важна крачка към една по-сигурна, по-надеждна и по-силна Европа!

¹³⁴ Вж. <http://www.kzp.bg/>

ИЗТОЧНИЦИ:

- http://ec.europa.eu/bulgaria/press_corner/news/031208-eu_bg.htm
- <http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departments/mass%20communications/research/Rumi.pdf>
- <http://www.trimata.bg/reklama/e1040.1031.html>
- http://underpear.gyuvetch.bg/translat/io_inet.htm
- <http://www.indiabroadband.net/computer-technology/756-role-internet-social-economic-development.html>
- http://www.lcc.gatech.edu/~herrington/gcp/Ethnology/internet_ethn.htm

Културата като източник на единство в Източното партньорство

Стефка Порова

**„Нито една култура не може да просъществува ако
има претенция за изключителност”**

Махатма Ганди

Понятието култура поради своята многостранност и многопластовост, трудно се подлага на единно определение. ЮНЕСКО дефинира културата като *“множеството от отличителни духовни, материални, интелектуални и емоционални черти на дадено общество или обществена група”*. Културата обхваща *“освен изкуството и литературата, начина на живот, формите на съжителство, ценностните системи, традициите и вяванията”*. Всички хора, независимо от своята националност, социално положение, раса, религия, пол, възраст и образование биха могли да се обединяват около идеи, литература, музика, художествено изкуство, наука и т.н. Културата, сама по себе си, може да обединява, да възражда и да съзидава със своята интелектуална и творческа мощ. Нейната сила и устойчивост идват от споделените общи чувства, спомени, настроения, надежди и възжелания. Всичко това определя нашата идентичност като граждани.

В този смисъл Европа притежава цяла съкровищница от натрупани културни ценности. Богатство, което представлява един неизчерпаем положителен потенциал за европейските народи. Не случайно днес културата е призната, като решаващ духовен и морален фактор на европейската интеграция и все по-голям източник на единството в ЕС. Въпросите, свързани с културната дейност, с културната политика се оказват жизненоважни за бъдещото развитие на Съюза.

Предвид гореизложеното, аз смятам, че в контекста на Източното партньорство позоваването на културата като политическа технология и в частност на межкултурният диалог е основна предпоставка за успеха на инициативата. За да се приобщят народите на Беларус, Молдова, Украйна, Грузия, Армения и Азербайджан към Европа, за да се интегрират в

европейското семейство и да възприемат европейските идеи, е необходимо силно насърчаване на културното сътрудничество и межкултурния диалог като неразделна част от всички политики провеждани в рамките на инициативата „Източно партньорство”.

Културата като основен механизъм за интеграция на обществото

Най-общо можем да различим четири основни функции, които културата изпълнява в различните общества. На първо място това е способността ѝ да обединява отделните индивиди в някаква цялост, да сформира колективно Аз, обща идентичност, чрез която всеки възприема себе си. Друга функция на културата е да създава социален капитал, да привнеса между индивидите такъв ресурс като доверието, което рязко улеснява взаимодействието им и доброволното им сътрудничество за изпълнението на общи цели. Културата като технология на управление още легитимира, обосновава и оправдава властови структури, съответни неравенства и йерархии, дава или отхвърля правото на определени управляващи да господстват над отделните индивиди. Но може би най-важната ѝ функция, от всички, е да придава смисъл на човешкия живот, да трансцендира индивидуалното битие, индивидуалният опит, задавайки общ смислов хоризонт за съществуването на големи групи индивиди. Чрез културата индивидите откриват съвкупност от значения, осмислящи тяхното поведение и дефиниращи реалности, намиращи се извън ежедневието, извън непосредственото им битие.

Различните култури са сравнително гъвкави и адаптивни, могат да влизат в различни съчетания, да заимстват една от друга. Ето защо осъществяването на комуникация / диалог между народности, имащи различни култури може да бъде само конструктивен процес. Диалогът между културите или межкултурният диалог предполага условия на равенство, при което нито една от страните не губи основните си черти в процеса на взаимодействие, макар че срещата с други култури подпомага нейното развитие и усъвършенстване. Той предполага толерантност и е предпоставка за признаване на ценността, на значимостта на културата на „другия”.

Европейските културни ценности – основа на Източното партньорство

Днес Европа се разглежда като единство на многообразието и е пример за успешното съвместяване на националното с наднационалното (общоевропейското) обединение. Европейската интеграция, разбира се, има своята история, идеи и ценности, които могат да послужат като основа за успеха на Източното партньорство. Културното, а и всякакъв друг вид сътрудничество между народите е възможно и осъществимо само тогава, когато те самите осъзнаят общността на интересите си и приемат като свои общи цели и идеали – идеалите на другите.

Ще дам пример за някои, от иначе многобройните общеевропейски културни ценности, които са се превърнали във валидни свързващи звена на днешна Обединена Европа. На първо място, това е идеята за равноправието и равнопоставеността на европейските държави като основа на необходимото мирно политическо равновесие. Друг важен фактор за консолидация в процеса на формиране на ЕС е гражданството. То също би следвало да се разглежда като един от интегриращите фактори за Европа, преди всичко като поставена на всеобща и равна основа система от права и свободи за всеки европейски гражданин. Тук мисля, че е важно да се споменат и етническите проблеми на държавите – членки и техните решения като източник на добри практики. Истината по този въпрос е, че няма общовалиден модел. Но има изстрадани истини, най-съществената от които е, че имат шанс само практиките, мотивирани от толерантността и уважението към човешките права. И държавите, които имат амбицията да бъдат част от европейската политическа цивилизация, би следвало да отхвърлят асимилацията и насилието като средство за консолидация. Разбира се, културните ценности сами по себе си трудно биха могли да произведат практическо действие, докато не се преведат на достъпен до обикновения гражданин език и докато не се обвържат с някакъв вид гаранции.

Бих желала да поясня, че позоваването на общите европейски ценности и на тяхната свързваща основа не означава пренебрегване на многообразието от народности и техните специфични национални култура и бит. По-скоро ценностната основа би следвало да послужи като опора за намиране на общ език, на необходимия компромис, при това – нееднократно и веднъж завинаги, а ден след ден, по много и конкретни въпроси на националното и общеевропейското развитие.

Търсения на културна идентичност в страните – източни партньори

В рамките на инициативата „Източно партньорство” трябва да се вземе под внимание сложното противоречиво развитие на двата феномена – общоевропейската култура и културата на отделните източни народи. С доближаването до Европа в гражданските общества на Молдова, Украйна, Беларус, Армения, Грузия и Азербайджан най-общо може да се разкрие картина на две противоположни явления. От една страна това е стремежът към европейска интеграция (навлизане в европейския пазар на съвременно изкуство; въвеждане на културната демокрация, европейските ценности и модернизация на гражданското общество). От друга страна стои търсенето на националната идентичност като израз на страха от културна асимилация (завръщане към националните културни ценности, местните традиции, подчертаване на националната културна идентичност).

Влиянието на тези две групи явления е нещо общо за всички посткомунистически общества. Все пак не трябва да забравяме, че различността на другия засилва собствената потребност от осъзнаване на идентичността. Именно поради това, в тази ситуация е необходимо едно по-активно, по-добре структурирано и по-широко подкрепено усилие при справяне с културните различия, въз основа на взаимно разбирателство и уважение на основните културни ценности. Точно тук, ролята на ЕС е изключително важна. Той трябва да приложи на практика идеала за равенството и диалога между културите, предполагайки, че няма “големи” и “малки” култури.

За да се избегне страхът от културна асимилация е необходимо да се акцентира върху вътрешната спойка, солидарността, чувството за гражданска общност в източния регион. В този смисъл, културата има водеща роля при хармонизирането на ценностните системи на отделните народи и утвърждаването на европейската духовна идентичност. Преоткриването на междукултурният диалог между страните – източни партньори е нещо изграждащо се на основата на споделянето на общи интереси и цели. Партньорството с ЕС само по себе си представлява достатъчна мотивация за източните народи да погледнат по един нов начин на регионалната си политика, политиката към своите съседи. Взаимно да опознаят културите и ценностите си и да си помогнат при осъществяването на съответните реформи. Кул-

турното взаимодействие е в основата на изграждането на новото регионално източно общество, а една стабилна гражданска инфраструктура в региона би била могъща подкрепа за ЕС.

Чрез подкрепата – морална и финансова – на местни културни проекти, институции, културни дейци и артисти Европа има възможността да приветства източните си партньори в своето голямо семейство като отдаде необходимото уважение на националните им културни ценности.

Межкултурният диалог и местните власти

Както вече стана ясно основният принцип на процеса на европейска интеграция е зачитането и насърчаването на културното многообразие. В този смисъл межкултурният диалог е ключов механизъм за поощряване на разбирането за културните различия. Межкултурният диалог е основният израз на европейската културна политика. Една такава форма на общуване между народите, в контекста на Източното партньорство, ще доведе до социално и териториално сближаване и ще спомогне за въвеждане на основните ценности на личния, социалния и гражданския живот, като солидарност, отговорност, толерантност, зачитане на многообразието и др. Той също ще насърчи способността за общуване между хора и групи от различни култури и за солидарно съвместно съжителство.

За да бъде обаче межкултурният диалог ефективен е необходимо сътрудничество на регионално и местно равнище с участието на регионални и местни социални партньори, образователни институции, НПО, младежи, спортни и културни организации и други подходящи партньори, които са близо до гражданите. Като под „регионално и местно равнище” в случая имам в предвид както страните – източни партньори, така и всяка една държава-членка на ЕС. Двупосочното взаимодействие между тях би изразило най-добре смисълът на ефективният межкултурен диалог. За целта е нужно в рамките на инициативата ЕС да популяризира Европейската харта за межкултурен диалог, а държавите да организират постоянна европейска платформа за межкултурен диалог, която да включва регионалните и местните власти, с цел развитието на системно сътрудничество, което да започне в нашите градове и региони.

Факт е, че регионалните и местните власти са от съществено значение за насърчаването на межкултурния диалог. Те имат

ключова роля в разпространението и прилагането на най-добрите практики и обмена на опит, и по-специално в разпространението на общоевропейските културни ценности. В подкрепа на това, ще добавя, че много международни културни инициативи се управляват именно на местно или регионално равнище. Ето защо ЕС би трябвало да насърчи регионалните и местните власти да започнат открит диалог с различните обществени групи (европейски общности ↔ източни общества) и след това да подкрепят и подпомагат общуването между тях, да организират срещи и да образуват гражданите чрез лекции, фестивали, изложби и други дейности.

Межкултурният диалог безспорно е условие за успешна интеграция. И тъй като най-близките до хората институции са местните и регионални власти, именно те са в състояние да насърчат най-ефективно взаимното опознаване и активното участие в межкултурния диалог.

В заключение, мога да кажа, че съвременното общество се влияе от много механизми, но нито един политически или икономически инструментариум няма възможностите и обхватността на културата. Културата е единствената сфера на живота, която се докосва до всеки един гражданин, без оглед на неговата етническа принадлежност, възраст, пол, професия, социално и семейно положение. Именно заради това е толкова важно нейното опазване, съхранение и развитие. Потенциала на културата като източник на единство е безспорен.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Доц. д-р Лиляна Велева, УНСС – „Измерения на европейската културна политика“;
- Проф. Н. Ананиева – „Европейската конституция и многообразието от нации: пътища и препятствия пред консолидацията“;
- Официален вестник на ЕС, 31.03.2009 г. – Становище на комитета на регионите относно „Интеграционната политика и межкултурният диалог“;
- Васил Проданов – „Диалог и култура“ – Материали от XIII лятна научна среща, Варна, 23 – 24 юни 2005 г.;
- Съвет на ЕС – „Межкултурният диалог в областта на младежката политика“ – Брюксел, 08.01.2008 г.

КОЯ ЕВРОПА ГЛЕДА НА ИЗТОК?

***Рецензия за сборника „Европа гледа на Изток.
Източното партньорство една година по-късно”***

Заслужава адмирации стремежът на студентски колектив да осмисли и оцени резултатите от една от най-новите конкретизации на общата политика в областта на външните отношения и сигурността на Европейския съюз – т.нар. Източно партньорство. С него Европейският съюз предложи рамка за дългосрочно сътрудничество със своите източни съседи на основата на взаимни интереси и споделени ценности. Инициативата е продължение на политиката на съседство и цели създаване на възможно по-добри условия за сътрудничество с група страни от Източна Европа (вече не е съвсем приемливо да бъдат обозначавани като бивши съветски републики). Тя визира Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна. Студентите и докторантите са вникнали дълбоко в смисъла на източното направление в политиката на Европейския съюз и следвайки нейните основни тематични платформи са структурирали своето изложение като по всяка от тях има обща част и след това членовете на четирите екипа са дали своите индивидуални приноси чрез съсредоточаване върху отделни аспекти на основните структурни единици: „Демокрация, добро управление и стабилност. Демократичните процеси в бившите съветски републики в контекста на Източното партньорство”, „Икономическите измерения на Източното партньорство”, „Енергийната сигурност” и „Източното партньорство: възможности за организиране на контакти между хората”.

Младите изследователи показват добра информираност и на базата на натрупаните знания доказват способности да разработват актуални въпроси на общественото развитие. В същото време те в голяма степен остават заложници на внушенията от многото източници, които са използвали и от пропагандните усилия за представяне в добра светлина Източното партньорство като конкретно измерение на общата външна политика на Европейския съюз. Всъщност с новото източно измерение на общата външна политика и политика на сигурност на визираните страни се казва, че поне засега е

немислимо поставянето на въпроса за тяхното присъединяване към Европейския съюз. На тях се предлага съдействие за осъществяване на реформи в съзвучие с ценностите, върху които се гради този особен модел на развитие, синтезиран в днешния Европейски съюз. Поставят се условия и който ги изпълнява ще бъде награден. По този начин се преследва създаване на по-благоприятни непосредствени външни условия за интересите на Съюза.

В разработката (особено в първата част) се създава впечатление, че основната пречка за постигане на заложените в Източното партньорство цели са стереотипите от съветско време и проруските тежнения във визираните страни. Тук ще подчертая, че би било безсмислено и даже във вреда на Европейския съюз да се вярва, че източното партньорство е възможно на антируска основа. За да звучи сериозно разработката, би трябвало да бъде освободена от някои клиширани предубеждения. Например при поставяне на въпроса за корупцията в разглежданите страни-партньори не е издържано да се дава обяснение на явлението с „характерна за страните, бивши сателити на СССР“. Истинските предпоставки са в гигантското преразпределение на богатства при смяна на собствеността.

Може би като за граждани на Европейския съюз е оправдано авторите да са с нагласа да настояват страните-партньори по-бързо да приемат предложената инициатива, но като изследователи им се полага да бъдат по-критични и към самия Европейски съюз. Очевидно регионалните акценти са резултат и на „придърпване на чергата“ и боричкане в Съюза. Източното партньорство не е в пълно съзвучие например с Черноморската синергия, както авторите го представят. Голямо изпитание за Източното партньорство са „замразените“ конфликти в Кавказкия район и Приднестровието. В тази разработка има място за поставяне на въпроси, свързани с трудностите по разработването на Общата външна политика на Европейския съюз. Тя определено не е от успешните негови общи политики. Затова и нейните конкретизации няма как да са успешни. Редно е да се обърне внимание и на ограниченията за общата външна политика, идващи от институционалната парализа и икономическата и финансова криза. Последното много приляга на втората част на разработката.

В този ред на мисли търпи критика и третата част, посветена на енергийната сигурност, където има и много неточни данни за относителния дял на внасяните в Европейския съюз енергоносители в общото потребление. Но по-сериозният въпрос тук е свързан с трудностите по приемането на обща енергийна стратегия за Съюза и от там невъзможността да бъде разработена състоятелна обща енергийна политика, отчитаща енергийните му дефицити като цяло. В много случаи отделни страни от Европейския съюз отстояват различни позиции в отношенията си с отделни партньори по Източното измерение по конкретни енергийни проекти. (Примери с Азербейджан, Украйна)

Не е лишено от основание за критика и последното засегнато измерение на Източното партньорство – възможностите за организиране на контактите между хората. Авторите добре представят загрижеността на Европейския съюз за възможностите пред престъпността, различните нелегални трафици и т.н., но заслужава да се види и гледната точка на гражданите от страните-партньори. За тях Европейският съюз се стреми към либерализиране на търговията, на движението на стоки, но не и на хората.

Тези критични бележки не бива да обезкуражават младите изследователи. Те са допълнителна провокация към тях, целяща да ги ентузиазира да продължат да работят за своето израстване като специалисти по въпросите на общите политики на Европейския съюз. Потребността от такива за България, а и за Европейския съюз е очевидна. Проектът, по който са работили студентите и докторантите, е разкрил чудесна възможност пред тези амбициозни и способни млади хора да се докажат. За четящите резултатите от техните усилия става ясно как Европейският съюз гледа по на Изток в Европа и препоръчвам след необходимата редакторска намеса сборникът да бъде публикуван.

Май 2010 г.

Рецензент:

/доц. д-р Динко Динков/

***Европа гледа на изток:
Източното партньорство една година по-късно***

Издават:

Център за европейски и международни изследвания
Фондация „Фридрих Еберт”

Редакция: Калина Панайотова, Невена Алексиева

Реценция: доц. д-р Динко Динков

Корица и дизайн:

Компютърна обработка, графичен дизайн и предпечат:

Графимакс

Печатни коли: 16,5

Формат: 60/90/16

