

## ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ ПРИ ОСИГУРЯВАНЕ НА СИГУРНОСТ В УСЛОВИЯ НА ПОВИШЕН МИГРАНТСКИ НАТИСК

проф. д.н. Мария Нейкова\*  
Мария Павлова\*\*

## CHALLENGES FACED BY EXECUTIVE AUTHORITIES IN PROVIDING SECURITY IN INCREASED MIGRATION PRESSURE

Prof. D.Sc. Maria Neikova, Ph.D.\*  
Maria Pavlova\*\*

***Резюме:** Миграционните процеси, като глобален феномен свързани с преселване на хора от едно място на друго, са съпътствани от редица предизвикателства както в национален, така и в регионален и в международен план. Особено когато миграцията се осъществява в резултат от наличие на конфликти, държавите следва да осигурят условия за прием на мигранти, тяхната адаптация и интеграция в обществото. Динамиката и тенденцията на миграционните процеси изискват гъвкавост, устойчивост и ефективност в управлението. Едновременно с това е необходимо прилагане на ефективни мерки за предотвратяване и ограничаване на нелегални миграционни потоци и защита на националната сигурност, което в редица случаи е свързано с предизвикателства поради обстоятелството, че тази дейност следва да се реализира в синхрон с основните принципи на свободно движение на хора в рамките на Европейския съюз и в съответствие с прилагането на механизмите на общата европейска система за убежище.*

*Политиката на Република България в областта на миграцията, интеграцията и убежището се основава на националните интереси и на съгласувания подход на държавите-членки на ЕС, като в националното ни законодателство са въведени и*

---

\* Мария Нейкова е професор по административно право и процес и доктор на науките по национална сигурност. Проф. Нейкова е Декан на Центъра по юридически науки в Бургаския свободен университет, автор на няколко монографии, учебници и множество публикации в авторитетни научни издания в страната и чужбина. Участник е в редица международни научни конференции и лектор в университети във Франция, Словакия, Русия и др. Има ценен практически опит като областен управител на Област Бургас (два мандата) и на област Стара Загора.

\*\* юрист, Национална следствена служба

\* Maria Neikova is Professor of Administrative law and procedures as well as Doctor of science in the field of National security. Prof. Neikova is Dean of the Center for Legal Sciences at Burgas Free University. Author of several monographic books, textbooks and numerous publications in prestigious scientific journals in Bulgaria and abroad. Has attended numerous international scientific conferences and serves as lecturer at prestigious Universities in France, Slovakia, Russia, etc. She has valuable practical experience as Governor of Burgas Region (two terms) and Governor of Stara Zagora Region.

\*\* lawyer, National Investigation Service

се прилагат разпоредби на международното право свързани с управлението на миграционни процеси и с противодействие на незаконната миграция.

Централните и териториалните органи на изпълнителната власт са пряко ангажирани с овладяване на кризисни ситуации, развиващи се на територията на България, в следствие на повишения миграционен натиск. Ангажирани са в дейности по организация прилагането и реализирането на мерки с висока степен на възпиращ и превантивен ефект към незаконното преминаване на мигранти в страната, както и в дейности свързани с гарантиране на сигурност и закрила на мигранти търсещи убежище в България.

**Ключови думи:** Изпълнителна власт, управление на процеси, мигрантски натиск, сигурност.

**Abstract:** Migration processes as a global phenomenon related to the resettlement of people from one place to another are accompanied by numerous challenges nationally, regionally and internationally. Especially when migration takes place as a result of conflicts, States should ensure conditions for the reception of migrants, their adaptation and integration in society. The dynamics and trends of migration processes require flexibility, sustainability and efficiency in management activities. At the same time, it is necessary to implement effective measures to prevent and limit illegal migration flows and protect national security, which in numerous cases is associated with challenges due to the fact that this activity should be implemented in relation to the basic principles of free movement of people within the European Union and in accordance with the implementation of the mechanisms of common European asylum system.

The policy of the Republic of Bulgaria in the field of migration, integration and asylum is based on national interests and on coordinated approach of the EU Member States, and in our national legislation has been introduced provisions of international regulations related to migration management processes and countering illegal migration.

Central and territorial bodies of the executive power are directly involved in managing crisis situations developing on the territory of Bulgaria, as a result of the increased migration pressure. They are engaged in activities to organize the implementation and realization of measures with a high degree of deterrent and preventive effect towards the illegal crossing of migrants into the country, as well as in activities related to guaranteeing the security and protection of migrants seeking asylum in Bulgaria.

**Key words:** Executive authority, processes management, migration pressure, security.

## ВЪВЕДЕНИЕ

Миграционните процеси, като глобален феномен свързани с преселване на хора от едно място на друго, са съпътствани от редица предизвикателства както в национален, така и в регионален и в международен план. Особено когато миграцията се осъществява в резултат от наличие на конфликти, държавите следва да осигурят условия за прием на мигранти, тяхната адаптация и интеграция в обществото.

Миграцията оказва влияние върху икономиката, сигурността, социалния живот и демографските показатели във всяка една държава. Когато миграцията е легална, обикновено тя има положително отражение както върху икономическата и социалната сфера в държавите, но когато тя е незаконна – има неблагоприятно въздействие върху социални, обществени, икономически и политически области в държавите, които са обект на висок миграционен натиск.

При наличие на засилен миграционен поток е от особена важност координацията и взаимодействието между институциите при трансгранично сътрудничество между отделни държави споделящи обща граница, като по този начин се създават условия за постигане на ефективно противодействие и превенция на незаконната миграция.

Местните органи на изпълнителна власт – на общинско и на областно ниво традиционно са структурите, които пряко и непосредствено констатира динамиката в миграционните процеси в страната и имат пряко наблюдение над последиците от бежанската вълна и са пряко ангажирани със справяне със сериозните предизвикателства, пред които са изправени националните власти вследствие на опитите за нелегално преминаване на държавни граници.

В съобщение на Европейската комисия още през 2013 г.<sup>1</sup> се потвърждава значението, което имат местните власти за постигането на цели свързани с развитие и подобряване на управлението, във връзка с което се предлага поемане на стратегически ангажименти за предоставяне на по-широк кръг правомощия на тези власти.

Помощта за местните власти, във връзка с осъществяване на техните правомощия, следва да бъде насочена към укрепване на капацитета и средствата, с които те разполагат за изпълнение на институционалните си функции. Европейската комисия в понятието „местни власти“ включва публичните институции с юридическа правосубектност, които са част от държавната структура, и които се намират на равнище, което е под равнището на централното управление, и които носят отговорност пред гражданите<sup>2</sup>.

Съгласно принципа на субсидиарност публичните задължения, реализирането на нормативно установени функции и дейности свързани с разходването на средства, следва да се прехвърлят на най-ниското институционално или социално ниво, най-близо до гражданите, което да позволи оправомощения орган или институция да ги изпълнява ефективно и законосъобразно. В съответствие с принципа на субсидиарност, ЕС има за цел да насърчава ролята на местните власти като субекти, реализиращи политиките и вземащи решения, с оглед създаването на среда благоприятстваща прозрачността и отчетността при определяне на политиките и предоставяне на дейности на местно равнище.

## **МИГРАЦИОННИ ПРОЦЕСИ И ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ В ГРАНИЦИТЕ НА ЕС**

Във връзка със създаване на ефективен механизъм за защита на външните граници на ЕС, през 2018 година с Регламент на Европейския парламент и на Съвета, се въведе инструмент за финансово подпомагане за управлението на границите и за визите, като част от Фонда за интегрирано управление на границите. В многогодишната финансова рамка за периода 2021–2027 г., се предвижда чрез Фонда за интегрирано управление на границите, да се предостави на държавите-членки на ЕС засилена подкрепа за гарантиране на сигурността на границите, които се явяват външни граници на Съюза. Фондът реализира дейност свързана с развитие на общата визова политика и осигуряване на европейско интегрирано управление на външните граници на

<sup>1</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите; Предоставяне на правомощия на местните власти в страните партньори с оглед подобряване на управлението и повишаване на ефективността на резултатите в областта на развитието, COM/2013/0280.

<sup>2</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, COM/2013/0280.

Съюза, с цел управление за ефикасното им преминаване. Въпреки това, предизвикателствата и трудностите пред държавите членки на ЕС, по отношение на които има засилен миграционен натиск и опити за нелегално преминаване с цел достигане до територия на Европейския съюз, са изключително големи.

Концепцията за европейското интегрирано управление на границите обединява редица елементи, които е необходимо за бъдат изследвани и оценявани по всеобхватен и координиран начин. Анализът и оценката е необходимо да бъдат насочени както към дейности по осъществяване на граничния контрол, с особено внимание към граждани на трети държави нуждаещи се от закрила, така и към дейности по предотвратяването и разкриването на трансграничната престъпност и дейност по анализ на рисковете.

Управлението на външните граници е област, в която е налице значителна добавена стойност, когато тази дейност се осъществява посредством подпомагане от страна на Европейския Съюз, в сравнение със самостоятелните действия които биха реализирали държавите членки индивидуално и резултата, който биха постигнали без подкрепата на ЕС. Съюзът има по-големи възможности, отколкото държавите членки самостоятелно биха имали, за осигуряване на рамка за солидарност в областта на граничния контрол, визовата политика и управлението на миграционните потоци. ЕС е в състояние да предостави платформа за разработване на общи системи в подкрепа на изпълнението на тези политики.

Членството на Република България в Европейския съюз предопределя в значителна степен параметрите, в чиито рамки се поставя миграционната политика. Правната регламентация и насоките на развитие в областта на миграцията на общностно ниво се основават на принципа на споделена отговорност между Съюза и държавите членки, което от своя страна е основа за реализиране на национални политики и приоритети.

За периода 2021-2025 е разработена и приета Национална стратегия по миграция на Република България, в която част от целите, които са заложили като стратегически пред страната ни включват:

- осигуряване на условия за прием на мигранти, които пристигат легално в страната за целите на работа, обучение или по други причини и имат основание да останат в нея
- засилване процесите на връщане на чужденци, пребиваващи в страната без правно основание, в съответствие с установените стандарти за защита правата на човека и
- засилване мерките за предотвратяване на незаконната миграция и за установяване на незаконно пребиваващи на територията на страната.

В Националната стратегия по миграция изрично е формулиран механизъм съгласно който изпълнението на заложените цели и дейности се реализира посредством процедури за координация между държавните институции и местните органи на власт. Предвижда се възможност и за участие на неправителствените и други организации в реализирането на Стратегията, когато има необходимост от допълнителна експертиза и по-задълбочени познания в дадена област.

Допълнителен механизъм за подпомагане на държавите в дейността по управление на миграционните процеси и справяне с бежанската вълна е използването на капацитета на програми за трансгранично сътрудничество в рамките на фонд „Убежище, миграция и интеграция“, основан на правилата и принципите заложили в няколко

акта на Европейския съюз, а именно: Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общо приложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (Общ Регламент) и за Регламент (ЕС) 2021/1059 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година, относно специалните разпоредби за цел „Европейско териториално сътрудничество“ (Интеррег), подкрепяна от Европейския фонд за регионално развитие и инструменти за външно финансиране (Интеррег Регламент).

В тази връзка, с Решение № 196 на Министерския съвет от 11 април 2019 г. се одобрява анализ на социално-икономическото развитие на България 2007-2017 г. и се определят националните приоритети за периода 2021-2027 г., като детайлно са конкретизирани и целите на политиките, които да бъдат подкрепени през програмен период 2021-2027 г. В рамките на реализиране на цел Европейско териториално сътрудничество (Интеррег) 2021 – 2027, конкурентно по отношение на България е предоставена възможност за разработване на програми за трансгранично сътрудничество със съседни държави (включително Румъния и Турция). В териториалният обхват на програмата за трансгранично сътрудничество между Република България и Република Турция в периода 2021 – 2027 г. се включват дейности насочени към преодоляване на трансграничните предизвикателства и разработване на съвместни услуги и проекти. Обща цел на сътрудничеството е укрепване на териториалното сближаване на трансграничния регион България – Турция, обстоятелство което ще повлияе благоприятно включително и върху дейностите свързани с управлението на миграционните процеси и бежанската вълна.

По данни от Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (Фронтекс) за периода януари-юли 2022 г. процентът незаконни преминавания на границата е с 85% (или 153 000 незаконни преминавания) повече спрямо същият период през 2021 г. Наблюдава се увеличение на преминаванията по маршрутите през Централното Средиземноморие (увеличение с 42 % – 41 500 преминавания), Източното Средиземноморие (увеличение със 122 % – 21 500 преминавания) и Западното Средиземноморие (увеличение с 1 % – 16 400 преминавания) в сравнение със същия период на 2021 г.<sup>3</sup>

В доклад на Европейски съвет за бежанците и изгнаниците за 2021 г.<sup>4</sup> се посочва, че броят на лицата, търсещи убежище в България в процентно съотношение е нараснал с 212% през 2021 г. в сравнение с 2020 година. Съгласно анализа на Европейски съвет за бежанците и изгнаниците, като основани фактори допринасящи за увеличаването на бежанската вълна се посочват превземането на Афганистан от талибаните през лятото на 2021 г., тежката ситуация със сигурността в Северен Ирак.

Очаква се незаконната миграция, както в района на трансгранично сътрудничество между България и Турция така и в останалите гранични райони да продължи, предвид динамичното развитие на миграционните процеси и продължаващото влияние на факторите предизвикващи незаконната миграция.

<sup>3</sup> Източник: Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (Фронтекс) - <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>

<sup>4</sup> Източник: Доклад за България за 2021 г. на Европейски съвет за бежанците и изгнаниците. [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Динамиката и тенденцията на миграционните процеси изискват гъвкавост, устойчивост и ефективност в управлението. Едновременно с това е необходимо прилагане на ефективни мерки за предотвратяване и ограничаване на нелегални миграционни потоци и защита на националната сигурност, което в редица случаи е свързано с предизвикателства поради обстоятелството, че тази дейност следва да се реализира в синхрон с основните принципи на свободно движение на хора в рамките на Европейския съюз и в съответствие с прилагането на механизмите на общата европейска система за убежище.

Необходимо е да бъдат предприети обединени и целенасочени усилия за предотвратяването на нови маршрути за незаконна миграция, както и ефективни действия за разбиването на мрежите за незаконно превеждане през граница и засилване на контрола на границите, с оглед повишаване ефективността при управление на миграционните процеси и справяне с незаконното навлизане в страната на лица, бежанци и мигранти.

Управлението на миграционните процеси и овладяване на бежанската вълна, особено в условия на повишен миграционен натиск, изисква правилна, координирана, своевременна и умела институционална и оперативна реакция.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Програма за трансгранично сътрудничество Interreg - ИПП България - Турция 2014 - 2020 г.
2. Европейска комисия, Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно специалните разпоредби за цел „Европейско териториално сътрудничество“ (Interreg), подпомагана от Европейския фонд за регионално развитие и инструменти за външно финансиране – Обяснителен меморандум, COM(2018) 374 оконч.
3. Annual implementation report – 2021, INTERREG-IPA Bulgaria - Turkey CBC Programme.
4. Деливерска М., Регламентация и мерки за ограничаване и превенция на нелегалната миграция – международно правни аспекти, Бургаски свободен университет, Юридически сборник, том XXVI, 2019, с. 260 - 267
5. Регламент (ЕС) № 515/2014 за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Сигурност“, ОВ L 150, 20.5.2014г., стр. 143-167
6. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент за финансово подпомагане за управлението на границите и за визите като част от Фонда за интегрирано управление на границите, COM/2018/473 оконч.
7. Деливерски, Й., Управление на миграционните процеси в условията на трансгранична заплаха за здравето, Бургаски свободен университет, Юридически сборник, том XXVII, 2020, с. 192- 197
8. Национална стратегия по миграция на Република България 2021-2025
9. Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и

- аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, ОВ L 231, 30.6.2021г., стр. 159 - 706
10. Регламент (ЕС) 2021/1059 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година, относно специалните разпоредби за цел „Европейско териториално сътрудничество“ (Interreg), подкрепяна от Европейския фонд за регионално развитие и инструменти за външно финансиране, ОВ L 231, 30.6.2021г., стр. 94 - 158
  11. Деливерски, Й., Влияние на корупцията над миграционните процеси и контрабандата на мигранти, Бургаски свободен университет, Юридически сборник, том XXIV, 2017, с. 127- 134
  12. Европейски съвет за бежанците и изгнаниците, Доклад за България - 2021 г. - [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf)
  13. Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (Фронтекс), Данни за незаконни преминавания на границата на ЕС, <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>