

# Рецензия

*от доц. д-р Даниел Михайлов Смилов*

*на дисертационния труд на*

*Теодора Сашкова Ангелова*

## **“Председателството на Съвета на Европейския съюз – първият български опит”**

**предаден за**

за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“ по  
политически науки (ПН 3.3)

Докторантът Теодора Ангелова е изпълнила всички формални условия за присъждането на образователната и научна степен “доктор”. Тя е провела успешно едно добре обмислено и изпълнено с внимание към детайла изследване на българското председателство на Съвета на ЕС, което има безспорни приноси моменти към българската политическа наука. С него Теодора демонстрира, че е овладяла на високо ниво важни области в политологията като теорията на европейската интеграция, институционалния анализ и емпиричните качествени и количествени методи, необходими за изработването на плътни и информативни case studies.

В настоящата рецензия ще бъдат представени аргументи в защита на тази обща положителна оценка. Фокусът на рецензията в върху докторантската дисертация на кандидата – рецензентът е удовлетворен, че всички други изисквания (публикации, участие в конференции, преподавателска работа) са били изпълнени от кандидата. Теодора Ангелова е възпитаник на катедра “Политология” на СУ и добрите впечатления от нейната дисциплинирана и

качествена работа през годините трябва да бъдат отбелязани като допълнително основание за присъждането на степента “доктор”.

Дисертацията на Теодора е обемно изследване – 321 страници текст, плюс още тридесетина страници библиография и списъци с цитирани документи. Работата е организирана в четири дълги глави, разбити на множество подсекции за улесняване на читателя и съдържа увод и пространно заключение. Самият обем на изследването предполага изчерпателност – едва ли е останал аспект и проблем, свързан с българското председателство на ЕС, който да не е разгледан по един или друг начин в текста. От тази гледна точка дисертацията е изключително информативна и би била полезна както на студентите в областта на европейската интеграция, така и на специалистите, желаещи да влязат в детайлите на един неин аспект.

В самия дизайн на изследването е заложено известно напрежение. От една страна авторът иска да изследва всички аспекти на председателството: институционални механизми; приоритети; ефекти върху вътрешната политика; ефекти върху политиката на ЕС и теориите за тези ефекти. От друга страна, в увода е направен опит изследването да бъде организирано около по-ограничен брой хипотези, свързани основно с ефектите на председателството върху вътрешната политика на страната. Това напрежение не е съвсем решено в текста на дисертацията и определени нейни части се стремят към изчерпателно представяне на проблема, а други се опитват да докажат конкретни тези за ефектите на председателството.

Това напрежение си личи и при формулирането на общата изследователска задача от докторанта. Като цяло, фокусът на дисертацията е върху ефектите на членството върху вътрешнополитическата динамика и функционирането на институциите в страната:

“Какъв е ефектът на българското председателство на Съвета на Европейския съюз върху политическия живот на страната?”

*Провеждането на председателство на Съвета на ЕС предполага интензивно взаимодействие между функционирането на държавата като член на*

*Европейския съюз и реализирането на нейните интеграционни цели и вътрешнополитическата динамика.*

*Реализирането на дебютно председателство на Съвета създава предпоставки за бурна институционална динамика, преосмисляне и реформиране на вътрешните координационни механизми за участие на държавата членка в интеграционния живот.*

*Периодът на провеждането на председателството има потенциал да изостри политическото противопоставяне в контекста на вътрешнополитическа нестабилност.*

*От гледна точка на политическата програма на председателството и приоритетите на държавата членка правим предположението, че балансът между проевропейски и национален профил ще бъде в полза на европейския. (8-9)*

На базата на тази обща задача, докторантът формулира и основната изследователска цел, обект и предмет на изследването:

*“Основната цел на изследването е да направи състави профил и оценка на българското председателство като фактор за институционално (sic) динамика, демонстриране на стратегическо и политическо национално и наднационално планиране и целепоставяне.*

*Обекти на изследване са наричаните обобщено „участници в политическия живот на България“ – изпълнителната и законодателната власт на страната, политическите партии и други действащи лица и играчи, които имат отношение към провеждането на българското председателство и които ще бъдат идентифицирани в рамките на изследването, както и самата институция на ротационното председателство. Предмет на изследването са институционалните и политически процеси, произхождащи вследствие на подготовката и провеждането на БПСЕС.” (11)*

След като формулира по този начин основните цели и задачи на изследването Теодора Ангелова предлага обзор на теориите и литературата, посветена на председателството на Съвета на ЕС в глава първа на дисертацията. Тази глава е

много информативна и представя добре института на председателството в контекста на цялостната институционална уредба на ЕС. В тази глава докторантът демонстрира, че владее теорията на европейската интеграция и е запознат на високо професионално ниво с функционирането на ЕС. Основните изводи от тази глава са следните:

“...голяма част от съществуващата литература е силно скептична в оценката си на капацитета на председателствата да оформят европейския дневен ред поради няколко причини: председателството няма право на законодателна инициатива (Richard Corbett); ограничението, произхождащо от наследения дневен ред и непредвидимите обстоятелства, които могат да възникнат по време на неговото провеждане. Съответно популярна оценка е, че председателят на Съвета може да повлияе в най-добрия случай на 5-10 процента от темите, разглеждани от Съвета (Guy de Bassompierre). Ограничаващ ефект има и изискването председателството да е неутрално.

Оформя се единодушие у авторите, че по-малките държави председатели приемат по-консенсусен стил на лидерство, тъй като не притежават значими властови ресурси, които могат да им позволяват да наложат предпочитанията си.” (20)

От гледна точка на основната задача на изследването, в глава първа тезата е, че дизайнът на председателството предполага взаимодействие на национални и наднационални импулси за действие:

*“Общият теоретичен преглед потвърди предвиждането, че както националната среда може да повлия върху представянето на председателството, така и контекстът и ограниченията на институцията на председателството могат да повлияят на самостоятелното вземане на решения, поставянето на определен дневен ред и избора на подход на изпълнителната власт на държавата членка. Изпълнихме задачата да докажем, че дизайнът на институцията на председателството предполага противоречиви функции на провеждащата го страна, което носи риск от пораждаване на конфликти „у дома“ между стремежа за постигане на резултати в интеграционен план в национален план.” (316)*

Теоретичната рамка в тази първа глава е повлияна значително от новия институционализъм – описва се аналитично функционирането на отделни институции, като се изследва мотивацията и ограниченията, които срещат рационални действащи субекти. От тази гледна точка председателството се разкрива като:

*“...като мост между вътрешната политика и наднационалността заради спецификата му да делегира на националния представител наднационални функции чрез изискването да бъде неутрален спрямо вътрешната политика и независим от националните позиции в изпълнението на задълженията си в Съвета... доказахме, че двойствеността на ролята на националното правителство произхожда от възможността тя да поражда политически последици във вътрешен план, докато следва да бъде посветена за напредъка и намирането на компромис изключително по европейския дневен ден (317)*

Специално внимание в първа глава е отделено на вътрешно-политическите фактори върху функционирането на председателството. Изводът е:

*“..., че мандатът на председателството на Съвета е силно повлиян от националната среда, като той не би могъл да се проведе напълно дистанциран и абстрахиран от вътрешните политически реалности и специфики.” (317)*

Налагането на национални интереси зависи и от характера на държавата: големина, ресурси, с които разполага и т.н.:

*“Липсата на нормативно предвидена роля за определяне на дневния ред и реално упражняване на власт на база на избраните председателски приоритети доведе до заключението, че удовлетворяването на национален интерес и реализирането на ползи в национален план са силно зависими от индивидуалните способности на държавата членка, която навигира процеса - материални ресурси, репутация, експертиза и медиаторски умения, както и от нейните национални характеристики и политическо позициониране в интеграционния процес.” (318)*

В определени моменти, националната политика надделява – тогава, когато преизбирането на определено правителство е застрашено:

“Като значима ендогенна променлива при провеждането на ротационното председателство беше определена вътрешната политическа среда у държавата членка – положително влияние има вътрешната стабилност заради по-широкото поле на действие на изпълнителната власт на европейската арена благодарение на високото доверие и неефективният евентуален опозиционен натиск. В същото време фактори като предстоящи избори, нестабилно коалиционно мнозинство или силна опозиция и ниски нива на популярност на изпълнителната власт минимализират потенциала на ПСЕС. Съответно заключихме, че председателствата нарушават нормата за неутралност, като защитават агресивно национални интереси, ако определено европейско законодателство би застрашило стабилността и преизбирането на правителството.”

Първа глава използва и либералния междуправителствен подход на Андрю Моравчик в анализа на председателството. По-специално, докторантът е впечатлен от приоритета на изпълнителната власт, до който води политиката на две нива – национално и наднационално:

“Според Моравчик влиянието се упражнява по четири начина – измества се контролът върху дневния ред на страната, променят се процедурите за вземане на решения, увеличават се информационните асиметрии и се мултиплицират потенциалните идеологически основания за политиките. Изброените механизми при всички случаи действат в полза на онези, които директно участват в международните преговори, а именно – изпълнителната власт на държавите. В същото време Моравчик прави наблюдението, че европейските институции силно ограничават възможностите за формално участие за националните играчи, различни от изпълнителната власт.” (70)

В обобщение, първата глава на изследването полага теоретична рамка: в него има детайлен и информативен преглед на различни подходи, които основно гравитират около междуправителствената теория и новия институционализъм. Този избор е обоснован от междуправителствения характер на Съвета на ЕС. Взаимовръзката между национална и наднационална политика е добре изяснена и са извлечени различните възможни взаимодействия и точки на напрежение. Анализът влиза в големи подробности в това отношение. Ето един пример:

*“Като скрит позитивен потенциал във вътрешен план определихме възможността председателствата да подобряват квалификацията на националните експерти в ключови за европейската интеграция области, да оптимизират координацията между министерствата и институциите и да повишават осведомеността на обществеността за законодателния процес в ЕС и актуалния му дневен ред.” (318)*

В контекста на държави в преход, авторът изтъква, че председателството може да играе и роля, консолидираща демокрацията:

*“Ценно наблюдение за настоящото изследване е, че в някои държави членки, основно от Югоизточна Европа, на членството в ЕС се гледа като на двигател на институционално изграждане и на фактор за утвърждаване на демократични ценности.” (319)*

Глава втора, трета и четвърта са същинската част изследването. Във втората глава се прави детайлен преглед на българските механизми за реализацията на председателството. Анализът засяга не само институциите, но и практиките, които се налагат, като фокусът на главата е основно върху подготовката на председателството. Най-важните решения – като сформирането на екипите, изборът на базирано в Брюксел председателство и т.н. - са представени в контекста на сложната вътрешнопартийна обстановка, включващо и роля на служебно правителство.

Глава трета е ключова за изследването. В нея се описват позициите на основните политически партии, на управляващите и опозицията и се изследват вътрешно-политическите ефекти от председателството. В главата има и емпиричен анализ на дебатите по председателството в НС, като е изработен прецизен профил на позициите на оделните политически партии. Анализът е и количествен и качествен, като се проследява не само бройката на изказванията на отделни групи и политици, но се прави и тематичен обзор на тези изказвания. Главата представлява доста подробно аналитично представяне на вътрешнополитическите дебати по председателството, както и на обществените нагласи спрямо него.

Четвъртата глава завършва емпиричната картина с анализ на приоритетите на председателството. В нея тези приоритети се поставят в сравнителна перспектива (спрямо приоритетите на други държави председателки – от “тройката”), като се изследва иновацията и приемствеността в българския избор. Главата се фокусира и върху вътрешно-политическата мотивация при подбора на приоритетите, като от особен интерес е този за разширяването на ЕС към Западните Балкани.

Изводите на докторанта от глава втора, трета и четвърта (емпиричната част) са следните. На първо място, очаквано, дебютът на България на европейската сцена на председателството – макар и успешен – демонстрира множество административни и организационни дефицити, които водят до концентрация на власт на високо правителствено ниво:

*“Във втората част на изследването беше тествана хипотезата, че когато една страна дебютира като председател на Съвета, рисковете от нестабилни институционални решения, бурна динамика при вземането на координационни решения и решения, касаещи механизма на провеждане на председателството, са налице. Потвърдиха се очакванията на автора, че по време на организацията на председателството много от решенията показват дефицити, които водят до нефункционалност на механизма и на свой ред постепенно централизиране на процесите и ангажиране на все повече ресурси, финансови и кадрови, на най-високо управленско ниво.” (320)*

Поради тези дефицити, председателството създава сериозен натиск за институционална промяна в държавата:

*“Във всеки един етап сходни проблеми водят до предприемането на стъпки към институционална промяна: неефективност на институционалните решения, слаба политическа воля на високо политическо ниво, липса на мотивация на служителите, непълно фокусиране върху задачи, свързани с председателството, трудна организация на срещите, ненавременна информиране за предстоящите задачи и прекомерна натовареност на експертите, неуспех при координирането на голям брой институции с различни*



*правомоцията и дублиране на някои отговорности, липса на предвидени компетентни експерти, които да посветят времето си изцяло на подготовката, липса на комуникация и контрол между нивата на управление и пропуснатата възможност навреме да се овладееят и приложат добри практики на други държави членки със сходни ресурси и административен капацитет.”* (322)

Друга голяма група изводи засягат ефекта на председателството върху вътрешнополитическата динамика. Като цяло, председателството не води до изграждането на консенсус и намаляване на междупартийното противопоставяне:

*“Докато мнозинството разчита рискът от саботаж и скандали по време на председателството да предотврати атаки от страна на опозицията, самата опозиция разчита оповестяването на постоянстващи проблеми от вътрешната политика и засиленият натиск върху правителството по време на подготовката и мандата на БПСЕС да предизвикат действие и стъпки към решаване на въпросните проблеми.”* (323) *“...Основните линии на противопоставяне между политическите сили са между ГЕРБ и БСП и между Обединените патриоти и ДПС. Наблюдението върху целия парламентарен процес показва, че първоначалните намерения за реализиране на „пакт за ненападение“ между политическите играчи не се реализират. Напротив, конфронтацията остава”* (326)

Последната група изводи засяга подбора на приоритети на българското председателство:

*“В четвърта глава на дисертационния труд беше доказана хипотезата, че официалната прогфрама (sic) и приоритети на българското председателство стриктно следват законодателната програма на Европейската комисия и са съобразени с в голяма степен с приоритетите на нейното трио. Заявките, които прави страната пред европейските институции, а и пред националната публика сочат, че БПСЕС не налага агресивно национални визии, а е склонно да се придържа към предварително установения европейски законодателен дневен ред.”* (327)

### *Оценка на приносните елементи*

Изследването представлява плътно case study на българското председателство на Съвета на ЕС, което е само по себе си ценно като аналитичен разказ на случилото се. Литературата, на която изследването стъпва, е добре проучена и нейният обзор ще е от полза на бъдещи изследователи по темата. Теоретичната рамка е добре обмислена и подборът ѝ е обоснован. Емпиричната част – особено изследването на парламентарните дебати – е иновативна и методологически издържана.

### *Критични бележки*

1. При последващата публикация изследването може да бъде съкратено. В определени моменти е прекалено обстоятелствено;
2. Напрежението между желанието да се получи пълна и плътна картина на българското председателство и целта да се отговори на конкретни питання за влиянието на председателството върху вътрешнополитическия процес на страната не е винаги успешно удържано. Например, детайлното представяне на механизмите на председателството и подготовката му не винаги са тясно свързани с основната задача – ефектите върху вътрешната политика;
3. Някои от работните хипотези са твърде общи: например, че председателството е точка на сблъсък на национални и наднационални фактори и форми на влияние. Това е безспорно вярно и не е необходимо да се тества емпирично;
4. Ефектите от председателството са изследвани в кратка политическа перспектива – по време или непосредствено след председателството. Това пречи да се изследва реалната тежест на тези ефекти. Например, позицията на България по отношение на разширяването на ЕС към Македония и Албания претърпя рязка промяна след председателството. Това показва, че някои от ефектите му може да са изключително краткосрочни и конюнктурни. Изследването не дава добър поглед към този тип проблеми, което отчасти е обяснимо с темпоралните ограничения на докторантурата на Теодора Ангелова;
5. Има известно напрежение между два от основните изводи на изследването: твърди се, че вътрешнополитически фактори като цяло

доминират, а в приоритетите на българското председателство доминира европейския дневен ред. Това не е точно логическо противоречие, но обясненията на този феномен, които текстът съдържа, е необходимо да се обмислят по-внимателно;

6. Текстът има нужда от езикова редакция – макар добре написан, в него са останали отделни грешки и неточности.

### *Заключение*

На базата на изложените аргументи още веднъж заявявам, че подкрепям присъждането на степента “доктор” по политически науки на Теодора Ангелова. И докторантът, и научният му ръководител са свършили добра работа в голям обем, която заслужава да бъде оценена високо. На базата на дисертацията препоръчвам да се направи публикация. Призовавам уважаемото жури да подкрепи кандидата, който безспорно е обещаващ млад учен.

София, септември 2021 г.