

ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ „ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”
ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И АДМИНИСТРАЦИЯ”
КАТЕДРА „АДМИНИСТРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ”

СИЛВИЯ БОЖИДАРОВА ТОДОРОВА

**НОВИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА
КООРДИНАЦИЯ НА ИМИГРАЦИОННИЯ КОНТРОЛ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд
за придобиване на образователна и научна степен „доктор”
Професионално направление 3.7. “Администрация и управление”
Докторска програма “Организация и управление извън сферата
на материалното производство”

Научни ръководители:

Проф. д-р Любомир Тимчев
Доц. д-р Драгомир Кръстев

Рецензенти:

Проф. д-р Тилчо Иванов
Проф. д-р Георги Ботев

Варна, 2014

Дисертационният труд, с обем 286 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература и три приложения (13 стр.). Съдържанието на главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 16 таблици и 14 фигури. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 287 заглавия на български, руски и английски език.

Дисертационният труд е обсъден от катедра „Администрация и управление” при факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ “Черноризец Храбър”.

Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка в катедра „Администрация и управление”.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на открито заседание на научното жури на 24.10.2014 г. от ... часа в Заседателната зала на Ректората на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Материалите по защитата са на разположение в стая 204 във ВСУ “Черноризец Храбър” и на интернет адрес www.vfu.bg, раздел „Докторантури”.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Въведение в темата

За много европейски държави съвременната миграция е постоянен елемент от политическото, демографското, социално-икономическото и културното им развитие и има важно значение за запазване на националната им сигурност. Въпреки че на основата на натрупания през годините опит държавите – членки на Европейския съюз, са изградили ефективни механизми за управление на имиграционните процеси през последните три години настойчиво се дискутира необходимостта от прилагане на нов европейски подход. Важен елемент от това управление е имиграционният контрол, насочен към ограничаване на факторите, предизвикващи нелегална имиграция. Прилаганите в имиграционния контрол административни механизми за координация са много, но в обсега на настоящото изследване попада само един, а именно визовата политика.

Миграционната и визовата политика са отделни политики на действие на европейско равнище, но в същото време са много тясно свързани. Аргументът за това е, че в Шенгенското пространство визовата политика оказва влияние на гражданите на Европейския съюз, на Европейското икономическо пространство, и най-вече спрямо граждани на трети държави. Въпреки че Шенгенското споразумение е развило концепцията за „свободно движение на хора”, за гражданите на трети държави то е известно с изискването за визи като условие за влизане и пребиваване на негова територия. След премахването на вътрешния граничен контрол между държавите членки злоупотребата с визовия режим чрез просрочване на действието на визите формира част от нелегалните имигранти – т.нар. „overstayers”^{*}.

^{*} Съгласно речника на Международната организация по миграция в контекста на ЕС „overstayers” са лица, които са влезли легално, но са останали да пребивават в някоя от държавите – членки след продължителността на разрешения им срок без необходимост от издаване на виза (обикновено 90 дни или 6 месеца) или в случай на издадена виза и/или разрешение за пребиваване. В глобален контекст това са лица, останали в държавата след периода, който им е разрешен.

2. Актуалност и значимост на темата

Актуалността на темата на дисертационния труд се обуславя от активното участие на Р България в глобалните миграционни процеси. Страната ни е изправена пред динамична и неопределена имиграционна ситуация, която налага да се разработи и реализира адекватна на реалността имиграционна политика, като се отчитат както положителното въздействие на имиграцията, така и негативните последици от нея.

Очакваното присъединяване на Република България към Шенгенското пространство поставя акцент върху проблемите пред държавните органи при прилагания имиграционен контрол в контекста на визовата политика. Още повече, че българската визова политика почти никога не е била предмет на специални научни изследвания. Причина за това е, че тя се разглежда като инструмент, който се стреми към постигане на целите на общата европейска визова политика, а не като отделен инструмент, прилаган в контекста на имиграционния контрол. В духа на убеждаване за правото на пълноправно членство на страната ни в Шенген дисертационният труд е насочен към обосноваване на необходимостта от прилагане на нови административни механизми за координиране на дейностите в имиграционния контрол на национално равнище.

3. Обект и предмет на изследването

Обект на изследването са механизмите за координация на имиграционния контрол в европейски и в национален аспект вследствие на нарастващата нелегална имиграция – т.нар. „overstayers” от трети държави.

Предмет на изследването са възможностите за усъвършенстване на административните механизми за координация между институциите с компетенции в имиграционния контрол на национално равнище с помощта на инструментариума на проектното управление.

4. Изследователски проблем

Изследователският проблем е породен от факта, че въпреки високото ниво на европейско регулиране на краткосрочното пребиваване се оказва, че нито Шенгенската информационна система, нито Визовата информационна система могат

да осъществяват контрол върху законността на пребиваване на имигранти в Европейския съюз. Липсата на единна „входно-изходна система” за контрол върху срока на пребиваване на имигранти на територията на Европейския съюз поставя пред компетентните държавни органи отговорността да прилагат практически и административни механизми за ограничаване на нелегалната имиграция. Именно съществуващите пропуски в координацията между държавните структури с компетенции в имиграционния контрол предизвикват появата на нелегална имиграция. В национален аспект това означава, че е необходима засилена междуинституционална и вътрешноведомствена координация.

5. Авторова теза

Авторовата теза на дисертационния труд е, че механизмите за координация между институциите с компетенции в имиграционния контрол на европейско и национално ниво и във вътрешноведомствено отношение са комплексен проблем. Неговото успешно решаване на национално ниво е възможно чрез прилагане на нови административни механизми за координация, което може да се постигне с помощта на инструментариума на проектното управление. Аргументът е, че всяка една структура от институционалната система за миграционна политика е административно независима от другите, но техните действия са тясно свързани помежду си поради общите задачи по противодействие на нелегалната имиграция.

В процеса на доказване на авторовата теза се аргументират възможности за усъвършенстване на дейността на Националния съвет по миграционна политика като централна координационна структура по въпросите на имиграцията.

6. Цел и задачи на дисертационния труд

Целта на дисертационния труд е да се анализира и проучи дейността на органите за контрол на имиграцията в Република България. На тази база да се предложат научнообосновани предложения от теоретичен и практически характер за усъвършенстване на контролните функции на държавата в областта на имиграцията.

За постигането на посочената цел са поставени за решаване следните **научноизследователски задачи:**

- Да се изследват и синтезират теоретичните аспекти на имиграционния контрол.
- Да се проучат административните механизми за координация при контрола на имиграцията в държавите от Европейския съюз.
- Да се изследват институционалните аспекти на имиграционния контрол в Република България и да се предложат нови административни механизми за усъвършенстване на координацията между институциите.
- Да се анализира вътрешноевропейската координация при противодействието на нелегалната имиграция.

7. Методология на изследването

Поради спецификата на изследвания проблем **методологията на изследването** изисква използването на комплексния, системния и процесния подход, които позволяват процесите на взаимодействие и координация в институционалната система за имиграционния контрол да се разгледат в тяхната динамика и взаимозависимост.

Системата от прилаганите конкретни изследователски методи обхваща:

- ✓ проучване и интерпретация на научна литература в областта на миграционния контрол;
- ✓ анализ на нормативни актове на Европейския съюз и Р България, Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение, регламенти, директиви, решения в областта на миграционната и визовата политика, както и на действащите национални стратегии в страната;
- ✓ изследване на публично достъпна информация за прилаганата миграционна политика в Р България;

Списъкът е даден в края на дисертационния труд.

- ✓ анкетно изследване на някои аспекти на взаимодействието и координацията в областта на миграционната политика в Р България.

8. Възприети ограничения на проблемния обхват на дисертационния труд

Ограниченията на изследването поставят извън обхвата на дисертационния труд следните въпроси:

Първо, извън обхвата на изследването са условията за предоставяне на убежище, статут на бежанец, хуманитарен статут и временна закрила по Закона за убежището и бежанците в Република България.

Второ, изследването не анализира управлението на кризисната ситуация, възникнала вследствие на засиления имиграционен натиск към Република България през 2013 г. Тя демонстрира „видимата” страна на нелегалната имиграция, като я обвързва с лицата, преминали нелегално границите на Р България и търсещи убежище.

Трето, изследването не е насочено към мерките за противодействие на трафика на хора, въпреки че тази форма на мобилност се включва като форма на нелегална имиграция и е ключов приоритет на българската имиграционна политика с цел да се поддържа тесен фокус на изследване.

Четвърто, активната вътрешнообщностна имиграция, улеснена от изграждането на вътрешния пазар на Европейския съюз, остава извън обхвата на изследването.

Пето, разработката не разглежда въпросите за интегрирането на нелегалните имигранти в приемащите общества и защитата на техните основни права, както и достъпа до пазара на труда.

Въведените ограничения имат за цел да се стесни теоретичният и времеви обхват на изследването, като вниманието се фокусира върху основния административен механизъм на имиграционния контрол – визата, и механизмите за ограничаване на възможностите за злоупотреба с нея.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Структурата и обемът на дисертационния труд са определени от естеството на поставените цели и задачи и представят авторовата логика на изложение. Дисертационният труд е структуриран в увод, три глави, заключение и е с общ обем

289 страници. В основния текст се съдържат 16 таблици и 14 фигури. Списъкът на използваната литература наброява 287 източника – български, чуждестранни и интернет източници. В допълнение са обособени 3 приложения (13 с.).

Структура на дисертационния труд:

УВОД

ГЛАВА ПЪРВА. ТЕОРЕТИКО-ПРИЛОЖНИ АСПЕКТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КООРДИНАЦИЯ НА ИМИГРАЦИОННИЯ КОНТРОЛ

1.1. Теоретични аспекти на имиграционния контрол

1.2. Имиграционни проблеми в Европейския съюз в началото на XXI век

1.3. Визата като административен механизъм на имиграционния контрол

ГЛАВА ВТОРА. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ НА ИМИГРАЦИОННИЯ КОНТРОЛ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

2.1. Актуално състояние на имиграционната обстановка в Република България

2.2. Координация на имиграционния контрол в Република България

2.3. Проблеми и предизвикателства за преход от функционално към програмно управление на имиграционната политика

ГЛАВА ТРЕТА. ВЪТРЕШНОВЕДОМСТВЕНА КООРДИНАЦИЯ ПРИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА НЕЛЕГАЛНАТА ИМИГРАЦИЯ

3.1. Компетенции на основните вътрешноведомствени органи

3.2. Анализ и интерпретация на резултатите от емпиричното изследване на вътрешноведомствената координация

3.3. Изводи и предложения за подобряване на механизмите за координация при противодействието на нелегалната имиграция

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Анкетна карта за проучване на мнението на държавни служители от МВР и МВнР, притежаващи специални компетенции в областта на миграционната политика на Република България

Приложение 2. Правилник за организацията и дейността на Националния съвет по

миграционна политика

Приложение 3. Адресна карта на чужденец

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В увода на дисертационния труд е обоснован изборът на темата в контекста на нейната актуалност и практическа приложимост. Формулирани са изследователският проблем и авторовата теза. Дефинирана е целта на изследването и са посочени изследователските задачи, поставени за нейното решаване. Определени са обектът и предметът на дисертационното изследване. Посочени са ограниченията, възприети при изследването на този сложен и изключително важен за страната проблем. Уточнени са използваният изследователски инструментариум и характеристиката на използваната информация.

Глава първа, озаглавена **„Теоретико-приложни аспекти на административните механизми за координация на имиграционния контрол”**, се състои от три параграфа и е посветена на изследването на понятийния апарат при изучаването на международната миграция и прилагането на имиграционния контрол. Разкриват се ролята и мястото на имиграционния контрол като управленска функция и прилагането му в държавите от Европейския съюз. Акцент в дисертационния труд е поставен и върху практическия имиграционен контрол в държавите от Европейския съюз, основан на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген и единната визова политика.

В първи параграф **„Теоретични аспекти на имиграционния контрол”** на Глава първа се уточняват и съпоставят различните класификации на международната миграция и се разкриват базовите дефиниции.

Авторът разглежда международната миграция като една от най-противоречивите области в политиката, пред която са изправени почти всички държави. Разкрива се, че имиграционните потоци стават все по-многообразни и най-вероятно ще продължат да се засилват. Споделя се мнението, че с нарастващото разнообразие на миграционните потоци се оспорва традиционното понятие

„миграция” и се налага ново претълкуване. В съответствие със съществуващите форми на миграция се оказва, че те трудно могат да прецизират кое лице е имигрант. Затова важно значение имат формите на международната миграция – принудителна и доброволна.

Докторантът споделя виждането, че най-бързо развиващата се форма на миграция през XXI век е нелегалната. Тя поражда научния дебат за степента, в която съвременните държави са в състояние да контролират миграцията. В тази връзка се разкрива, че интензитетът на международната миграция се използва като привидно основание на държавите за засилване на прилагания от тях имиграционен контрол. Основание за това заключение е, че контролът върху имиграцията е насочен не към мащабите на международната имиграция, а именно към появата на новите форми – нелегална имиграция, трафик на хора и др.

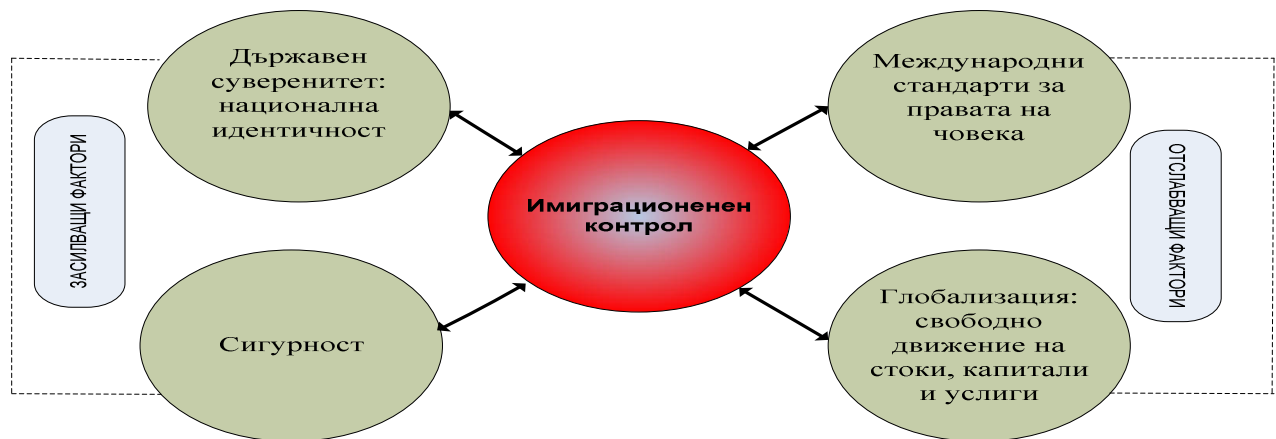
Анализирани са теоретичните виждания за същността на нелегалната имиграция, посочени са причините и са представени нейните форми. Стига се до извода, че липсата на единно определение на термина „нелегална имиграция” води до методологически грешки при нейния анализ и трудности при опита за разкриване на същността ѝ.

Обосновава се, че в основата на нелегалната имиграция стоят ограничителните мерки за допускане на имигранти до територията на държавите чрез въвеждане на паспортите и визите. Именно те са основни елементи на държавния контрол на имиграцията, тъй като само държавата може да издава паспорти, към които се прикрепят визи, даващи право за влизане на територията на друга държава.

Поради динамиката на миграционните процеси особено внимание е отделено на проучванията за въздействието им спрямо визовите ограничения. Сред всички други инструменти на имиграционния контрол визовите ограничения провокират най-много дискусии както на национално и европейско, така и на глобално равнище с оглед на неговото ефективно прилагане. Доказва се, че нелегалната имиграция, изразена чрез просрочване на визите, т.нар. „overstayers”, е най-често срещаната форма на нелегална имиграция сред държавите – членки от Европейския съюз.

Разглеждат се различните теоретични схващания за същността на имиграционния контрол, въз основа на които „контролът” в миграционната политика се възприема като механизъм, насочен към ограничаване на имиграцията, която е срещу интересите на държавите. На тази основа имиграционният контрол е изведен като основна управленска функция на държавата.

На базата на обстойно проучване на литературни източници от автора е предложена агрегирана концептуална рамка на имиграционния контрол (фиг. 1). Тя представя взаимната обусловеност между редица важни глобални политически въпроси при прилагането на държавните механизми за имиграционен контрол. През XXI в. политическите дебати за имиграционен контрол са на кръстопътя на засилващи и отслабващи фактори при неговото прилагане.



Фиг. 1. Агрегирана концептуална рамка на имиграционния контрол

От едната страна са степента на гарантиране на сигурността при приемането на имигранти и запазването на суверенитета на държавите, а на срещуположната страна – насърчаването на икономическата либерализация и спазването на международните стандарти за човешките права. Въздействието на всеки от тези фактори спрямо различните сфери на държавно управление предизвиква силно политизиране на имиграцията и поражда нови предизвикателства пред държавите, които следва да прилагат адекватни механизми в контекста на имиграционния контрол.

Въз основа на предложената агрегирана концептуална рамка авторът споделя становището, според което чрез определяне на условията за влизане и

пребиваване на чужденци на територията на държавата имиграционният контрол е насочен, от една страна, към подбор и прием на квалифицирани имигранти, а от друга, към ограничаване на „определени“ категории чужденци.

В същото време се обосновава, че имиграционният контрол не може да се приема като историческа даденост. Той е основна дейност на съвременните национални държави и се свързва с развитието на съвременната паспортна и визова система. А откакто се наблюдава обвързаност на имиграционните политики на държавите – членки на Европейския съюз, се споделя мнението, че способността на държавите да контролират имиграцията често се определя като илюзия. В действителност европейското сътрудничество, което отразява степента на съгласуваност между политиките и реалните резултати на имиграционния контрол, е следствие от възникналите общи имиграционни проблеми в началото на XXI век, на които е посветен вторият параграф.

Параграф втори *„Имиграционни проблеми в Европейския съюз в началото на XXI век“* на Глава първа анализира имиграционната вълна към европейските държави след Втората световна война. Възникналите миграционни проблеми са вследствие на засилена нужда от чуждестранна работна ръка. Макар че тези имигранти са възприемани като „временни“, анализът показва, че трудно могат да бъдат убедени да напуснат европейските държави. Напротив, те не само остават да пребивават, но въвличат и нови вълни от имигранти на основата на събиране на семейства. Семейната имиграция се оказва сред най-съществените форми и това, което я характеризира, са трудностите при прилагането на политически инструменти за нейното контролиране.

В отговор на въпроса за способността на държавите да контролират имиграцията се поставя началото на европейския подход за хармонизиране на политиката за имиграционен контрол. Установено е, че обединяването на контрола на имиграцията се основава на засилена координация между държавите на първо място поради разминаването между целите на националните миграционни политики и миграционните реалности в повечето европейски страни, предизвикано от временните гост-програми. На второ място са сходните проблеми на повечето европейски държави, изразени в присъствието на нелегалните имигранти, и

необходимостта от тяхното преодоляване. Миграцията се превръща в един от основните интеграционни процеси, който осигурява пространството на свободно движение в Общността. Вследствие на координираните действия се възприема т.нар. подход на западноевропейските държави за създаване на „Крепостта Европа”, който илюстрира рестриктивния характер на имиграционния контрол.

Особено внимание в дисертационния труд се отделя на анализа на изведените от имиграционната вълна след Втората световна война основни трудности, които възпрепятстват прилагането на държавната политика за контрол на имиграцията. Сред тях са непредвидени последици от прилаганата миграционна политика, отрицателното обществено мнение по отношение на присъствието на имигранти, въведеният от Гари Фрийман модел на „политика на клиента”, защитаващ интересите на добре организирани групи, трудностите при определяне на количествените параметри на нелегалната имиграция, както и използваните миграционни маршрути.

Анализира се реакцията на държавите чрез обединяването им под общи интереси с подписването на Шенгенското споразумение (1985 г.), което позволява на държавите членки, от една страна, да запазят правото на контрол върху имиграцията чрез засилване на мерките на външните граници. От друга страна, споразумението им позволява да се придържат към „пропускливи” граници чрез премахването на вътрешните граници, в основата на което стоят политически и икономически интереси.

Проследено е историческото развитие на практическото прилагане на имиграционния контрол, който се основава на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение (1990 г.). Преговарянето за нейното окончателно подписване между държавите отне пет години, за да бъде определено като най-голямото постижение на европейската интеграция.

На основата на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение държавите членки са развили изключителна по своето естество регионална система за имиграционен контрол. Неговата същност се разкрива чрез т. нар. „отваряне” на достъпа за граждани на трети държави в Шенгенското пространство, които се възползват от свободното движение на гражданите на Европейския съюз на

територията му, и „затваряне” чрез прилагането на ограничителни мерки спрямо тези граждани на трети държави.

Описани са механизмите за ограничаване на нелегалната имиграция, като са открити особеностите на имиграционния контрол, прилаган от държавите – членки на Европейския съюз. Установено е, че политиките за контрол на миграцията се променят с динамиката на миграционните движения и отразяват ангажираността и адаптивността на държавите. С ускорените законодателни и административни реформи в края на ХХ век държавите прехвърлят отговорността по прилагане и изпълнение на имиграционния контрол на три нива: наднационално ниво (нагоре), местно ниво (надолу) и възлагане на отговорности на частни структури (навън). Многостепенният подход за контрол на имиграцията освен че демонстрира адаптивността на държавите предвид съвременните форми на мобилност, представлява и най-добрия начин за контрол на имиграцията, откакто тя засяга почти всички сфери от държавната политика – икономика, сигурност, общество, климатични промени и международни отношения.

Обобщено е, че държавите членки в по-голяма степен подкрепят механизмите на външния имиграционен контрол, тъй като те се приемат за по-малко проблематични. Сред тях основно средство и превантивна мярка за ограничаване на нелегалната имиграция е ефективното управление на визовата система, прилагана в Шенгенското пространство.

От тези позиции анализът в дисертационния труд е насочен към трети параграф **„Визата като административен механизъм на имиграционния контрол”**, който представя визата като основен административен механизъм на държавите за упражняване на превантивен контрол спрямо влизането и пребиваването на чужденци на тяхна територия.

Авторът споделя преобладаващите в западната литература становища, според които основно средство на имиграционен контрол са идентифициращите документи – паспорти и визи. Анализирани са разликите между двата документа, проява на държавната власт.

В дисертационния труд са разгледани основните функции на визата, нейните видове в Европейския съюз и са изведени обстоятелствата, поставящи

визовата политика като механизъм за контрол на имиграцията. Констатира се, че ефективната визова система е ключова превантивна мярка за ограничаване на нелегалната имиграция. Особеност на визата е, че тя не дава право за влизане в страната. Оторизирани органи за разрешаване на влизането на граждани на трети държави са органите на граничната полиция. Поради това координацията между приложението на визовата политика в съчетание с ефективно управление на граничния контрол има основна цел да осъществява имиграционен контрол.

Съобразно поставените задачи в дисертационния труд особено внимание е отделено на визовите изисквания, възприети като „първата защитна линия”, насочена към ограничаване на нелегалната имиграция. Тяхното значение се откроява с факта, че в настоящия момент като условие за влизане на територията на Европейския съюз виза се изисква от над 100 националности, покриващи повече от 80 % от населението извън Съюза. Аргументирано е, че визовите ограничения целят ограничаване не на мащабите на имиграцията, а на определени категории имигранти. В този контекст акцентът е поставен върху практическото прилагане на визовата процедура от държавите членки, която се изразява в проверка на степента на готовност кандидатът да се завърне след изтичане на срока на издадената виза.

Проследени са етапите на хармонизирането на визовата политика, постигнато посредством Регламент (ЕО) № 539/2001 и определените „позитивен” (бял) и „негативен” (черен) списък. Въпреки че за гражданите на държавите, посочени в позитивния списък, не се изисква виза при преминаване на външните граници, е важно, че имиграционният контрол се отнася до съблюдаване на срока на пребиваване, който не трябва да надвишава три месеца в рамките на всеки шестмесечен период.

По-нататъшната хармонизация на визовата политика е чрез прилагането на Визовия кодекс на Общността и стартирането на визовата информационна система (ВИС), които очертават цялостна система, целяща улесняването на свободното движение на хора, но и ограничаване на нелегалната имиграция. Същевременно анализът на единната визова политика показва, че краткосрочните визи са от изключителната компетентност на европейските органи, докато дългосрочните визи остават на национално равнище.

На базата на направения обстоен преглед на практическото прилагане на имиграционния контрол става ясно, че все още действащото европейско законодателство не включва контрол на срока на валидност на издадена шенгенска виза. В процеса на противодействие на нелегалната имиграция недостатък на ВИС е, че тя съдържа данни само за гражданите на трети държави, за които се изисква виза за влизане и пребиваване на територията на Европейския съюз. Имиграционен контрол за гражданите на трети държави, за които не се изисква виза съгласно Регламент (ЕО) № 539/2001 или които притежават виза „D” или разрешение за дългосрочно пребиваване, издадени от държава членка, е трудно осъществим и се основава на компетентността на държавните структури. В същото време, въпреки ефективността на ВИС, която дава възможност за проверка на заявленията за виза и за това дали лицето, притежаващо виза, е едно и също лице, нито Визовата информационна система, нито Шенгенската информационна система могат да проследят дали гражданинът на трета страна е напуснал територията на Европейския съюз преди изтичането ѝ.

Отчитайки ангажиментите за поддържане на пространството за свободно движение и оценявайки рисковете за нарастване на случаите на просрочване на визите, Европейската комисия предлага идеята да се създаде система за контрол при влизане и напускане на граждани на трети страни, която ще определя случаите на “overstayers”. Нейната цел е всички лица да се регистрират при влизане и напускане на територията на Европейския съюз чрез биометрични идентификатори. Входно-изходната система ще осигурява пълна информация за всички краткосрочно пребиваващи граждани на трети страни, като записва мястото и датата на влизане в Шенгенското пространство и продължителността на разрешения престой. С нейното създаване ще се постигне:

- ограничаване на възможностите гражданите на трети държави да злоупотребяват с визовата политика;
- възможност за националните органи да идентифицират случаите на “overstayers” и да предприемат конкретни мерки;
- възможност за анализ на моделите, които характеризират случаите на просрочване на визите, като например държава на произход,

посочени причини за пътуване, продължителност на просрочването и др.

Въпреки положителните страни на предложената входно-изходна система Европейската комисия признава, че нейното създаване противоречи на принципа за свободно движение. Докато се вземе окончателно решение на поставения казус на европейско ниво, откриването на лица, просрочили виза, е в компетенциите на националните служби за контрол на имиграцията.

От представените в първа глава теоретико-приложни аспекти на имиграционния контрол могат да се направят следните **обобщения**:

- Международната имиграция е комплексно явление, което е обвързано с множество икономически, политически, демографски, етнически и други фактори. Тяхното трудно прогнозиране определя високата степен на несигурност от гледна точка на възможностите на държавите да я контролират.

- Налице е тенденция за засилване на имиграционния контрол, прилаган от държавите, като основен мотив е не нарастването на броя на международните имигранти, а появата на нови форми на миграция.

- Сътрудничеството между държавите – членки на Европейския съюз, в областта на имиграционния контрол се основава на рестриктивни механизми за ограничаване на т.нар. „нежелана имиграция”. Израз на ограничителните мерки са визовите изисквания спрямо гражданите на „определени” трети страни, които оказват имиграционен натиск към държавите – членки на ЕС/Шенген.

- Визовата политика оказва фактическо влияние в областта на имиграцията. Последица от нея е нелегалната имиграция, която създава предизвикателства пред държавните институции на държавите – членки на Европейския съюз, при предотвратяването на злоупотребите с правото на свободно движение.

Разгледаните теоретико-приложни аспекти на прилагания имиграционен контрол в държавите от ЕС/Шенген дават възможност да се изследва степента на неговото привеждане в действие в Република България в контекста на очакваното пълноправно членство в Шенгенското пространство, което е предмет на разглеждане в Глава втора на настоящото изследване.

Глава втора „**Институционални аспекти на имиграционния контрол в Република България**” се състои от три параграфа, посветени на очакваното присъединяване на страната към Шенгенското пространство в контекста на имиграционния контрол. В съответствие с поставената цел на дисертационния труд са анализирани подходът за разработка и управление на миграционната политика, нейното институционално и законодателно осигуряване, координационните механизми на институционалната система за имиграционен контрол и са отправени предложения за нейното усъвършенстване.

В първи параграф „*Актуално състояние на имиграционната обстановка в Република България*” на Глава втора се акцентира на динамиката на протичащите миграционни процеси в страната. Доказано е, че поради своето географско положение Р България заема стратегическо място по отношение на общата европейска миграционна политика. На страната са възложени надежди за прилагане на активни политики за дълготрайни решения с оглед на евентуални проблеми, свързани с имиграцията. Имиграционният контрол е изведен като важен елемент за постигане на политиката на европейска интеграция, а крайна цел, приета като политически приоритет, е присъединяване към Шенгенското пространство.

Република България се оказва изправена пред съвършено нова миграционна ситуация. От предимно емигрантска се трансформира в страна, приемаща различни категории имигранти. Прогнозите, че още преди 2020 г. страната ще има положително миграционно салдо, т.е. броят на пристигащите чужденци (имигрантите) ще превишава този на напускащите български граждани (емигрантите), налагат разработване на механизми за контрол на легалната имиграция и противодействие на нелегалната имиграция. Анализът показва, че страната ни все още развива емиграционно-имиграционния профил, като се вземат предвид международната среда, протичащите социално-икономически и демографски процеси в европейски мащаб и не на последно място военните конфликти в близки страни.

Същевременно обстоятелството, че разширяването на Шенгенското пространство води до ситуации, при които тежестта за противодействие на нелегалната имиграция се понася от държавите членки, които поддържат външните

граница на ЕС, превръща имиграционния контрол в ключов приоритет на редица държавни органи. А необходимостта за справяне с предизвикателствата на имиграцията извежда визовата политика като съществен негов елемент.

Изследването показва, че визовата политика почти изцяло се обуславя от визовия режим на Европейския съюз, т.е. разрешава се ограничена автономия. Въпреки това Република България ще прилага разпоредбите за издаване на шенгенски визи, ще бъде включена към Шенгенската информационна система, системата VISION, както и ще прилага Визовия кодекс пряко и изцяло след окончателното решение на Съвета за присъединяване на България към Шенген. Също така Р България ще участва активно в процеса по консултиране на визи. Нещо повече, компетентните органи ще бъдат натоварени с отговорността да съветват органите на други държави членки и да се консултират с тях за някои националности или за определени категории граждани в процеса на издаване на визи чрез мрежата за консултиране VIS – mail.

За целите на научната разработка е анализиран административният механизъм за ограничаване на нелегалната имиграция въз основа на единен образец за покана-декларация в държавите – членки на Европейския съюз. Прилаганият режим потвърждава единния подход на миграционната и визова политика. От една страна, за защита на определените от миграционната политика цели за контрол на чужденците (имигрантите), а от друга, за гарантиране на правото на преценка на българските държавни институции с компетенции по отношение на визовата политика за издаване на краткосрочни и дългосрочни визи.

Като гаранция на страната за поддържане на зона за свободно движение без вътрешни граници са изведени причините за отказ от издаване на виза, които са в пълно съответствие с Визовия кодекс. Данните за откази за издаване на визи служат като добра база данни на граничния контрол за определяне на онези трети страни, които представляват най-голям имиграционен риск.

В резултат на анализа на данните, показващ значителното увеличаване (с 48 %) на кандидатите за виза тип “С” за държавите – членки на Шенгенското пространство, за периода 2009–2012 г., се достига до извода, че страната ни също трябва да бъде подготвена за очакван имиграционен натиск, изразен чрез

увеличаване на кандидатите за визи след присъединяването към КППС.

Формулиран е изводът, че предвид неголямата територия на страната и немногочисленото население (малко над 7 млн. души), което е неравномерно концентрирано, издадените 818 775 визи от българските консулства през 2012 г. оказват значително влияние по отношение на миграционната обстановка. Освен значителния обем работа за структурите, ангажирани с имиграционния контрол по прилагане на визовата процедура, те предопределят и нелеката задача за откриване на лица, които злоупотребяват с визовия режим.

Годишният политически доклад към Европейската мрежа за миграция (2010 г.) потвърждава, че една от основните причини за нелегално пребиваване на чужденци (имигранти) на територията на Р България е оставането на определени категории лица след разрешения срок в страната или след изтичане на срока по визите, но не се ангажира с разкриване на конкретни данни.

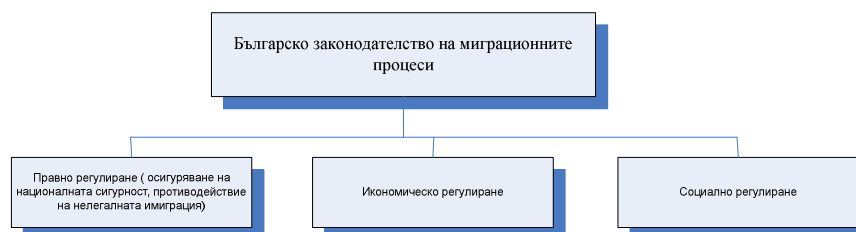
Изложението в първи параграф на Глава втора дава основание да се обобщи, че българското законодателство в областта на миграционната и визова политика е синхронизирано с това на останалите държави членки и съответства на достиженията на общностното право и практика на Европейския съюз. Уеднаквяването на визовата политика и процедура за издаване на визи, които обхващат механизмите за сигурност, в това число и информационните технологии – ШИС и ВИС, значително намалява вероятността за пребиваване на нелегални имигранти в Шенгенското пространство. Но предизвикателство пред държавното управление се оказват координационните механизми при осъществяване на имиграционния контрол, обект на анализ във втори параграф **„Координация на имиграционния контрол в Република България”** на Глава втора. Той е посветен на анализ на националната политика и правна система за контрол на имиграцията.

За да се постигне основната цел и да се изпълнят съпътстващите я задачи в изследването, миграционната политика е представена като важна част от вътрешната и външната политика на държавата и в зависимост от нейното провеждане се оказва, че може да бъде позитивен и стабилизиращ фактор или фактор за обостряне на социално-икономическите проблеми в обществото. Имиграционният контрол е представен като основна задача на държавната миграционна политика, която зависи

от законодателното осигуряване, институционалното осигуряване, инструментите за изпълнение и финансовото осигуряване. За да бъде той ефективен, трябва да се добавят политическа воля, системност и последователност на прилаганите мерки.

Въз основа на анализа на правната рамка на българската миграционна политика се установява, че дълго време отсъстват редица закони в областта на контрола на имиграцията. Една част от тях се разработват едва след присъединяването на страната към Европейския съюз. Най-силно впечатление прави Наредбата за условията и реда за издаване на визи и определяне на визовия режим, приета едва в годината на очаквано присъединяване към Шенгенското пространство (2011 г.). Този факт подчертава, че с оглед на поетите ангажименти страната ни интензивно се приспособява към законодателните и институционални промени в областта на визовата политика, като са възприети основните европейски принципи за видовете визи, тяхната валидност, разрешен срок на пребиваване и разрешен брой влизания.

Анализът на нормативните актове, регламентиращи имиграционния контрол, позволява да се отделят три основни сфери на държавно регулиране: правно (осигуряване на националната сигурност), икономическо (обхващащо трудовата имиграция и привличане на чуждестранни инвестиции) и социално регулиране (спазване на правата на чужденците (имигрантите)). С това се подчертава ролята на държавата в организацията на административно-правното регулиране на миграционните процеси, а характерна черта е преследването на общи икономически, политически и социални цели, които формират разбирането за „ефективна миграционна политика”.



Фиг. 2. Държавно регулиране на имиграционните процеси

В посочените области държавните структури полагат системни усилия за непрекъснато покриване на достиженията на правото на Европейския съюз. Изследването показва, че са насочени усилия за укрепване на капацитета на правоприлагащите органи и подобряване на координацията между структурите за прилагане на имиграционен контрол.

Анализирано е институционалното развитие на имиграционния контрол, започнало с изпълнение на предприсъединителните ангажименти към ЕС по Глава 24 „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“. В контекста на имиграционния контрол „институционална система“ представлява организационната цялост на взаимосвързани и взаимозависими държавни институции, имащи отношение по контрола на чужденците (имигрантите) и отношенията между тях.

С оглед на доказването на авторовата теза е извършен обстоен анализ на организационно-функционалната структура на институционалната система, който разкрива нейната същност с предоставяне на компетенции на различните структурни звена по спазване на имиграционното законодателство от субектите на миграционното законодателство в страната. Като силно значими се открояват връзките на хоризонталната координация между различните структури и вертикалната координация между отделните подсистеми. Поради това се очертава необходимост от интензивна координация на имиграционния контрол на наднационално, междуинституционално и вътрешноведомствено равнище.

Подчертава се, че разгънатата институционална рамка за имиграционен контрол води до непоследователност на целите, процедурите и решенията, което се явява предизвикателство пред способността за координиране на институционалните дейности. Причина за съществуващите проблеми се открива във факта, че за разлика от западноевропейските държави миграционната политика в нашата страна се разглежда като управленски приоритет едва с приемането на Национална стратегия на Република България по миграцията и интеграцията (2008–2015 г.) и Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011–2020 г.), които извеждат миграцията в статут на публична политика.

Разгледаните инструменти за реализиране на държавната имиграционна

политика дават основание в дисертационния труд да се обоснове, че формирането на цели без конкретни реализиращи програми и съответна организационна структура, свързани с тяхното изпълнение, е свидетелство за незавършеност на стратегическото управление.

Авторът изразява становище, че имиграцията е силно политизирана, а държавното управление е способ за реализиране на политически стратегии. В подкрепа на този аргумент са съществуващите три консултативни съвета, ангажирани пряко с имиграционните проблеми. Това са Консултативният съвет за национална сигурност при Президента на Р България, Съветът за сигурност при Министерския съвет и Националният съвет по миграционна политика (НСМП). Основните функции на трите съвета са пряко свързани със стратегическото планиране и определянето на приоритетите в областта на националната сигурност и имиграционния контрол.

Направен е критичен анализ на състоянието на консултативните съвети, който разкрива, че трите консултативни съвета не разполагат с работна програма, представляваща предпоставка за ефективното изпълнение на функциите чрез съпоставяне на първоначално определените цели и крайните резултати. С това може да се заключи, че тяхната дейност има по-скоро инцидентен характер при управлението на имиграционните процеси. На тази основа е уместно да се предложи демонстрираните политическа отговорност и воля при формирането на имиграционната политика да бъдат съпроводени с последователност на вземаните решения.

Обосновава се, че предизвикателствата пред имиграционната политика са ключов компонент, наложил координиране на действията между институциите. Положително е оценен започналият процес на изграждане на институционален капацитет в областта на миграционната политика в Р България чрез създаването на *Национален съвет по миграционна политика*, чиято основна дейност е координацията между отделните структури. Анализът дава основание да се заключи, че единственият действащ национален документ, който определя политиката в областта на имиграцията, е Стратегия 2011 и нейното изпълнение е без действаща структура за ефективното ѝ приложение. Предстои Съветът да демонстрира своята

ефективност като устойчива и комплексно изградена нормативна и институционална основа за управление на миграционните процеси в страната. Неговата роля е необходимо да се засилва предвид факта, че предизвиканите от нелегалната имиграция проблеми не могат да бъдат самостоятелно решавани от компетентните институции в рамките на законовите им правомощия. Насоките за неговата бъдеща дейност са да определи целите и стратегиите на миграционната политика, прилаганите политики и норми, да създаде програми и осигури ресурси за нейното изпълнение. Постигането на желаните цели предопределя необходимостта от прилагане на системен програмнен подход в управлението на имиграцията за съсредоточаване на усилията на основните направления с цел повишаване на ефективността на работата им.

Параграф трети *„Проблеми и предизвикателства за преход от функционално към програмно управление на имиграционната политика”* на Глава втора представя предпоставките за прилагане на програмно управление в областта на имиграционния контрол и в него е развита авторовата позиция, че за повишаване на ефективността на имиграционния контрол ключова роля има Националният съвет по миграционна политика.

Общопризнато е, че сложните миграционни процеси определят подходите за тяхното регулиране. В момент, когато европейските държави са единодушни и признават, че действащият европейски модел на управление на миграционните процеси е неефективен, се налага Република България да подобри процесите на вземане на решения на национално ниво.

На основата на направения анализ на институционалната система се обосновава, че настоящият модел на организация не позволява неговото адаптиране към стратегическите цели на имиграционната политика. Забелязва се спонтанен и в много случаи неуправляем характер на управление на имиграционните процеси, което оказва негативно влияние в редица други области на държавното управление. Това доведе до липса на дългосрочни цели, до несъгласувани и невзаимнообусловени мерки от страна на държавните органи и до нарастване на ксенофобията сред населението. Съпътстващите имиграционни проблеми са продиктувани от междуинституционалния характер, разнообразието и сложността

на задачите, пред които са изправени компетентните институции. От една страна, възникват множество мащабни и сложни организационни проблеми, които пораждат обективна необходимост от използване на интегрирани методи за планиране и управление, а от друга – различни форми на миграцията в т. ч. и на нелегалната имиграция. За тази цел е необходимо да се премине отвъд функционалните и организационни предели на институционалната система и насочване към възникващите проблеми вследствие на имиграционните процеси. Откроява се необходимостта от интегриране на дейностите на различните институции с преки компетенции при прилагането на имиграционния контрол, който се определя като специфична област на държавното управление. Тя се реализира посредством взаимнообвързани и взаимнообусловени организационни, правни, икономически, социални, информационни и др. методи, които са следствие на миграционните тенденции по отношение на вътрешната и международната миграция.

Необходимостта от допълнителни усилия изисква прилагане на системен модел на управление, за да се отговори на съвременните изисквания за постигане на определени цели в неопределена и сложна за предвиждане обстановка. Най-рационалното решение за създаване на институционално организиран процес за имиграционен контрол е чрез преход от функционално управление към програмно управление. Прилагането на програмното управление ще постави основите на стратегическо планиране и управление в областта на имиграционната политика.

Анализирани са характерните особености на програмното управление като предпоставка за неговото прилагане в имиграционния контрол. Показано е, че прилагането на програмното управление в имиграционния контрол включва елементи на стратегическото планиране, при което формулирането на цялостна и обвързана йерархична структура от цели, програми, проекти и задачи е съобразено със съществуващата организационна структура. Това ще доведе до по-нататъшно усъвършенстване на междуинституционалната координация, ще се постигне консенсус по отношение на провежданата имиграционна политика и очакваните резултати при ефективно и ефикасно използване на ресурсите. Чрез консолидиране на наличните сили и средства програмният подход ще обедини и надгради съществуващите връзки между структурите и ще постави акцент върху целите и

задачите, които са общи за всички структури.

В резултат на изследването се установи, че все още няма разработена цялостна програма, насочена към противодействие на нелегалната имиграция, която да отчита всички нейни форми и разновидности, въпреки устойчивия характер на тенденциите, способстващи за нейната поява на територията на страната. Извършваните дейности за преодоляване на негативните последици от имиграцията могат да се определят като инцидентни и непоследователни. Временните решения на възникващите проблемни ситуации не решават цялостно имиграционните проблеми. Това води до извода, че ако подходът към формиране и прилагане на имиграционната политика не се насочи към постигане на последователни и дългосрочни цели, то в обозримо бъдеще страната ни ще бъде изправена не само пред демографски, социални и икономически, но и предполитически затруднения. Прилагането на програмния подход при управление на имиграционните процеси е възможно, необходима и приложима алтернатива за очакваните предизвикателства.

Миграционната политика е зависима от решаването на много и противоположни задачи. Обединяването на различните категории мигранти на практика лишава действащата миграционна политика от цялостност и ѝ придава декларативен характер, без да отчита техните характеристики. Това налага търсене на възможности за преразпределение на компетенциите в областта на имиграцията за реализиране на набелязаните цели чрез системен подход. Възможно начало на прилагане на имиграционен контрол е диференцираният подход към имиграционните потоци, който ще изведе основните приоритети на политиката.

Основният проблем на настоящия етап пред формирането на активна имиграционна политика и прилагането на имиграционен контрол е отсъствието на съответна действаща интегрирана програмна и организационна структура и подготвени специалисти за решаване на проблемите в областта на имиграцията. Това води до ситуации, при които методите за регулиране се реализират в етап, когато проблемите вече са налице. За ограничаване на нелегалната имиграция са необходими ефективни политически и управленски решения, акцентирани в разработването и реализирането на системни, координирани, комплексни политики

в областта на миграционната политика. Прилагането на програмния подход при имиграционния контрол е възможност да се засили ролята на НСМП като политически орган, изработващ и прилагащ миграционната политика. Този подход разкрива и възможности за реорганизация на държавните органи, способни да функционират при динамични условия.

От представените във втора глава институционално състояние и възможности за подобряване на структурите на имиграционния контрол могат да се направят следните изводи:

- Обосновава се, че контролът на имиграцията е важен елемент за реализиране на политическите ангажименти на Р България в процеса на европейска интеграция за присъединяване към Шенгенското пространство.

- Значимите миграционни промени в Р България след 1989 г. дават основание страната ни да се характеризира като „транзитна” и имаща предназначението да „възпре” нелегалната имиграция към държавите от Европейския съюз. В тази насока, с оглед на пълноправното членство в Европейския съюз, са осъществени предвидените в Глава 24 „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи” институционални, нормативни, технически и др. промени.

- Отговорността на Р България за контрол на външната граница на Европейския съюз поставя визовата политика сред ключовите фактори за ефективен контрол на имиграцията. Тя е напълно синхронизирана с европейското и шенгенското законодателство, с което компетентните органи са изпълнили успешно предвидените ангажименти за присъединяване към Шенгенското пространство.

- Практиката на компетентните институции в Р България се характеризира с обработка на голям брой заявления за визи. Служителите решават сложни въпроси за противодействие на нелегалната имиграция с финансови и времеви ограничения. Въпреки забележимата намеса на визовата политика в имиграционния контрол в Р България липсва теоретичен и институционален анализ за нейното въздействие.

- Организацията за провеждане на имиграционния контрол в Р България се характеризира с институционализиране на процесите на координация

между съществуващите национални съвети, имащи отношение по въпросите на имиграцията.

- Изследването дава основание за извода, че дейностите по организацията на имиграционния контрол биха могли да се осъществят по-ефективно чрез програмно управление и разработване на програма, насочена към основните направления на миграционната политика.

Възможностите за прилагане на програмното управление в институционалната система за имиграционен контрол в значителна степен ще допринесат за повишаване на ефективността на механизмите за ограничаване на нелегалната имиграция при вътрешноведомствената координация между Главна дирекция „Гранична полиция“ и Дирекция „Миграция“.

Глава трета **„Вътрешноведомствена координация при противодействието на нелегалната имиграция“** анализира степента на координация между двете основни структури на Министерството на вътрешните работи, ангажирани с имиграционния контрол – Главна дирекция „Гранична полиция“ и Дирекция „Миграция“. Представени са резултатите от проведено анкетно проучване на служителите от двете структури и въз основа на тях са изведени основните приоритети в областта на имиграционния контрол.

В първи параграф **„Компетенции на основните вътрешноведомствени органи“** на Глава трета подробно са изследвани ролята и задачите на двете структури поради факта, че в Република България нелегалната имиграция се разглежда предимно като проблем на правоохранителните органи вместо да се съсредоточи към цялостен подход за контрол на имиграцията.

Анализирани са механизмите за реализиране на имиграционния контрол, осъществявани от двете структури. Показано е, че са предприети действия за въвеждане на механизми за контрол, които обхващат целия миграционен процес – от момента на кандидатстване за виза до влизането и пребиваването в страната. В това отношение се доказва, че механизмите за противодействие на нелегалната имиграция в Република България не се различават от тези, приложими от държавите членки.

Показано е, че при различните форми на нелегална имиграция на територията на страната ефективният контрол на законността на пребиваване на имигрантите се основава критично на добра координация между институциите и сътрудничество между тях.

За целите на анализа координацията между Главна дирекция „Гранична полиция” и Дирекция „Миграция” е оценена спрямо процеса на имиграция, който според Веселин Цанков се разкрива чрез миграционно-правния статут на чужденците – с режимите, които изграждат *установения режим на пребиваване*:

- Режим на преминаване на държавната граница.
- Регистрационен режим, свързан с деклариране на адреса и гражданската регистрация.
- Режим за издаване на български лични документи на пребиваващи в страната имигранти.
- Режим на административна принуда, свързан с неизпълнение на задълженията, произтичащи от режима на пребиваване.

Подчертано е значението на адресното регистриране на чужденците (имигрантите) като важен елемент за прилагане на имиграционния контрол, който се свързва с отчитане на законоустановения срок на местопребиваване. Анализът позволява да се заключи, че проблемни са случаите за адресно регистриране от физически лица, на чиито адреси пребивават чужденци (имигранти). Мотив за това е, че голяма част от българските граждани, които чрез т.нар. „спонсорство” осигуряват подслон на чужденец (имигрант), не са запознати с предвидените задължения в ЗЧРБ. Проблемът може да се разреши, като държавните служители на местната администрация информират българските граждани при подаването на покана-декларация за тяхното задължение за адресна регистрация на чужденеца (имигранта), както и за предвидените санкции при неизпълнение.

При организирано туристическо посещение отговорността за адресна регистрация на чужденците (имигранти) е възложена на лицето, което осъществява хотелиерска дейност, или на негов служител. Предвидените строги законодателни санкции са предпоставка за спазване на отговорността за регистриране на чужденци (имигранти) от голям брой хотели. Не са за подценяване онези от тях, които не

подават навременна информация или не регистрират отделни чужденци (имигранти). В тези случаи контролът от страна на служителите от Дирекция „Миграция” се оказва много ефективен, но наличният щатен състав на службите за административен контрол, особено в големите туристически дестинации, например по Черноморието и планинските курорти, не би могъл да осъществява контрол и да обхване всички налични туристически обекти. Решението на този проблем е осъществяване на планови проверки, които ще демонстрират отговорност и последователност на прилаганите мерки в имиграционния контрол не само пред обществото, но и пред пребиваващите в страната чужденци (имигранти).

Извършеният анализ позволява да се обобщи, че за откриването на нелегални имигранти, пребиваващи на територията на страната, от първостепенно значение е наличието на съвременна и ефективна система за регистрация и отчет при влизането, пребиваването и напускането на територията на страната за всички категории имигранти.

Установено е, че неразривна част от всяка ефективна миграционна политика е успешното прилагане на политика за връщане на нелегални имигранти. Тя се основава на допускането, че чужденци, които не отговарят на условията за пребиваване, са задължени да напуснат територията на страната. Спрямо тази категория чужденци се прилага Стратегическата програма за интегрирано управление на връщането (2011–2013), която цели да се преодолеят трудностите при осъществяването на процедурите при налагане на принудителни административни мерки чрез насърчаване на доброволното и оптимизиране на мерките по принудителното връщане. Подобно на тенденцията на другите държави – членки на ЕС, данните в България показват, че броят на принудително върнатите многократно надвишава този на доброволно върнатите лица. Този факт потвърждава засилващото се значение на координацията между Главна дирекция „Гранична полиция” и Дирекция „Миграция”.

Прилагането на национални програми за връщане на нелегални имигранти е труден и скъп процес, реализирането на който се подпомага от четирите финансови инструмента от рамкова програма „Солидарност и управление на миграционните потоци”. Анализът на имиграционната криза през 2011 г., предизвикана от

Арабската пролет, показва, че Европейският съюз не е напълно подготвен да помогне на държавите членки, които са изложени на масивни миграционни движения. Една от причините е, че наличните финансови средства са недостатъчни, за да се отговори на всички искания за помощ. От една страна, тези средства не могат да бъдат мобилизирани лесно, тъй като те са предназначени за намеса в стабилно състояние, а не за справяне с извънредни ситуации и кризи. От друга страна, остротата на проблемите до голяма степен надвишава съществуващите съоръжения за подкрепа на държавите. Тези недостатъци на финансирането се отразиха и на Република България при имиграционната криза през 2013 г.

От тази гледна точка се прави изводът, че тежестта, която Р България получи за контрол на имиграцията заради своето географско положение не съответства на финансово разпределение, което трябва да бъде пропорционално на отговорността ѝ. През новия програмен период 2014–2020 г. новата финансова рамка на Европейския съюз в областта „Вътрешни работи“ предвижда на мястото на досегашните рамкови програми „Солидарност и управление на миграционните потоци“ и „Сигурност и гарантиране на свободите“ да се създадат два фонда – фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“. Оказва се, че България е сред най-засегнатите от имиграционния натиск, а по обем на солидарното финансиране за бъдещия програмен период, нашата страна е на едно от последните места.

Тези данни потвърждават необходимостта от прилагане на програмно управление в политиката за имиграционен контрол с оглед изграждане и развитие на икономически аспекти в управлението по отношение на противодействието на нелегалната имиграция.

В контекста на налагането на принудителни административни мерки е направен анализ на дейностите на Главна дирекция „Гранична полиция“ и Дирекция „Миграция“, свързани с реадмисията като основен елемент за противодействие на нелегалната имиграция.

Въз основа на направената оценка за степента на координация между двете структури са изведени основните причини за нелегална имиграция в страната:

- Съществуват „прозрачни“ граници между държавите – членки на Европейския съюз, и се прилага безвизов режим спрямо граждани на

определени трети държави.

- Нараства използването на фалшиви и подправени документи.
- Държавните органи са изправени пред обективни трудности да предприемат мерки спрямо граждани на трети държави, които не притежават документи за самоличност. Наясно с това обстоятелство, нелегалните имигранти умишлено прикриват своята самоличност.
- Съществуващата система за адресна регистрация не позволява да се контролират чужденците (имигрантите), което е предпоставка за пребиваване над разрешен срок, посочен във визата.
- За предприемане на мерки за ограничаване на нелегалната имиграция основно предизвикателство е липсата на статистическа информация относно миграционните процеси.

Всички тези предизвикателства потвърждават необходимостта от прилагане на програмно управление в имиграционния контрол, което ще обедини усилията на държавните органи за справяне с проблемите на нелегалната имиграция.

В параграф втори *„Анализ и интерпретация на резултатите от емпиричното изследване на вътрешноведомствената координация”* на Глава трета се представя съдържателен анализ на постигнатите резултати от проведеното изследване сред държавните служители от Главна дирекция „Гранична полиция” и Дирекция „Миграция”. За целта от автора е разработена Анкетна карта за проучване на мнението на държавните служители със специални компетенции в областта на миграционната политика на Р България.

Целта на емпиричното изследване е да се предложат насоки и механизми за подобряване на работата между Главна дирекция „Гранична полиция” и „Дирекция Миграция” при МВР с цел противодействие на нелегалната имиграция в Р България.*

С емпиричното изследване се поставят следните по-конкретни задачи, които произтичат от основната цел:

* Изследването е проведено през периода декември 2012 г. – април 2013 г. с любезното съдействие на директорите на двете дирекции. Важно е да се отбележи, че в този период те бяха самостоятелни структури към МВР. С влизането в сила на закона за МВР от юни 2014 г. създадената Главна дирекция „Гранична полиция“ е правопреемник на активите, пасивите, правата и задълженията на Главна дирекция „Гранична полиция” и на дирекция „Миграция”, които са създадени с отменения ЗМВР.

– Да се оцени степента на ефективност на изградените механизми за взаимодействие и координация между Главна дирекция „Гранична полиция” и Дирекция „Миграция” при МВР.

– Да се изведат ролята и функциите на институциите с компетенции по имиграционния контрол и да се предложат мерки за усъвършенстване на действията.

– Да се установят най-съществените трудности при осъществяване на дейността на двете служби при откриване на лица, просрочили визите си.

– Да се идентифицират и систематизират мерките за подобряване на ефективността и координацията на институциите в Република България по отношение на противодействието на нелегалната имиграция.

– Да се очертаят приоритетите на политиката в имиграционния контрол.

Тематичният обхват на анкетната карта включва въпроси, логически насочени към характеристика и оценка на съществуващите проблеми при взаимодействието и координацията.

Обект на изследването, в качеството си на експерти, са 16 държавни служители от Дирекция „Миграция” и 29 държавни служители от Главна дирекция „Гранична полиция” при МВР. Критерий при подбора на експертите са техните специални компетентности в областта на имиграционния контрол. Тяхната пряка служебна ангажираност е свързана с проблеми от различно естество при откриване на лица, просрочили визите си.

Анкетната карта включва въпроси на петстепенна Ликертова скала. Данните от изследването са обработени чрез прилагане на еднофакторни описателни статистики (descriptive statistics) с помощта на компютърната програма „Статистически пакет за социални науки” – SPSS – версия 19.0. Използван е еднофакторен (ANOVA) дисперсионен анализ. Обработването на първичните данни от анкетните карти е направено през ноември 2013 г. и е основа за изведените обобщения и изводи.

Получените резултати от проведеното анкетно изследване могат да се систематизират по следния начин:

1. Направена е оценка на ефективността в процеса на противодействие на нелегалната имиграция, която показва, че различните форми на нелегална

имиграция определят механизмите за взаимодействие и координация между структурите в институционалната система на имиграционен контрол в Р България. Предпоставка за осъществяване на административен контрол е получаването на навременни и точни данни за чужденците, които желаят да влязат и пребивават на територията на страната. Изведена е ролята на Националната визова информационна система, достъп до която имат МВР, МВнР и ДАНС.

2. Взето е мнението на държавните служители със специални компетенции в областта на миграционната политика на Р България относно вероятността за нарастване на имиграционния натиск. Представените резултати от двете структури не поставят под съмнение вероятността за бъдещо увеличаване на броя на кандидатите за визи за Р България.

3. Изведени са причините за увеличаването на броя на кандидатите за визи. Основната причина, посочена от служителите, е бъдещото издаване на шенгенски визи, които ще дават право на пребиваване не само за територията на Р България, но и за цялото Шенгенско пространство. Данните показват категоричното становище на анкетираните служители, че в дългосрочна перспектива България трябва да бъде подготвена както за предимствата на членството в Шенгенското пространство, така и за една от най-често срещаните форми на нелегална имиграция – просрочване на издадена виза.

4. Изяснен е важният проблем, касаещ противодействието на нелегалната имиграция, чрез оценка на степента на ефикасност на изградените механизми за взаимодействие и координация между двете структури. Анализът на данните показва значими различия по отношение на отговорите на служителите на твърдението, че изградените механизми между двете структури са ефикасни. Съвкупният процент на по-скоро отрицателните отговори в Главна дирекция „Гранична полиция” надхвърля 50 %, което показва убедително несъгласие относно предложеното твърдение. Противоположно е становището на Дирекция „Миграция”. Надхвърляйки 75 %, то е показателно за категоричното съгласие с твърдението.

5. Взета е под внимание необходимостта от обединяване на структури, произтичаща от представените отговори по отношение на ефективността на изградените механизми за взаимодействие и координация. В тази връзка данните на

емпиричното изследване отново показват висока степен на различие в отговорите на служителите от двете структури относно необходимостта от обединяване на структури, които имат отношение към контрола на имиграцията. Въз основа на анализа на данните е направен изводът, че двете структури извеждат механизмите за координация и взаимодействие като основни инструменти за подобряване на дейностите по контрола на имиграцията вместо да предприемат действия за структурни промени.

6. Формулирани са насоките за подобряване на процеса на взаимодействие и координация. Сред тях са изведени организационните предпоставки, а именно приемане на ведомствени нормативни актове, регламентиращи координацията между сега съществуващите институции.

7. Систематизирани са основните проблеми, които двете структури срещат при работата с нелегални имигранти. Общата структура на отговорите показва наличие на проблеми при идентифицирането на нелегално пребиваващи лица и изпълнението на процедури за тяхното връщане в трети страни.

8. Открити са насоките за преодоляване на съществуващите проблеми, съпътстващи процеса на връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни. Резултатите от изследването извеждат като приоритетни взаимодействието и координацията между МВР и МВнР (респективно с неговите подразделения в чужбина и отдел „Консулски отношения“) с оглед на противодействието на нелегалната имиграция. Подобряването на недобрата комуникация и слабото практическо сътрудничество с административните служби на трети страни също са сред важните въпроси, свързани с противодействието на нелегалната имиграция.

9. Посочени са приоритетите на контрола на имиграцията, които са силно повлияни от ежедневната практика на служителите и от най-често срещаните форми на нелегална имиграция. Анализът на данните показва, че нелегалната имиграция се свързва предимно с мрежите за улесняване на този вид имиграция. Засилването на мерките на граничния контрол, оптимизирането на сътрудничеството с трети страни за обратен прием на нелегални имигранти и генерирането на по-добри и точни данни за нелегалната имиграция са важните фактори за прилагането на ефективен имиграционен контрол.

10. Анализирани са познанията и обучението за добри практики в областта на имиграционния контрол сред служителите на двете структури. Повишаването на административния капацитет на специалистите, работещи в областта на имиграцията, е ключов фактор за противодействието на нелегалната имиграция. Данните показват, че изследваните лица в значителна степен са запознати с добрите практики за противодействие на нелегалната имиграция. През последните години са предприети редица мерки за подсилване на административния капацитет на институциите за имиграционен контрол в съответствие с европейските стандарти. Преобладаващото мнозинство служители на двете структури са участвали в обучения, пряко свързани с нелегалната имиграция, и са запознати с добрите практики по нейното противодействие. Изводът е, че подготовката и запазването на човешкия ресурс имат ключово значение за ефективното функциониране на системата за имиграционен контрол.

Интерпретацията на резултатите от изследването аргументира авторската теза за необходимостта от разработване на нови административни механизми за координация, основани на системния подход на управление на имиграционните процеси, чрез прилагане на програмното управление с оглед на динамично развиващите се миграционни процеси, тяхното прогнозиране и овладяване на негативните последици.

В параграф трети **„Изводи и предложения за подобряване на механизмите за координация при противодействието на нелегалната имиграция”** на Глава трета са посочени обобщенията, резултат от дисертационното изследване, посветено на административните механизми за координация, приложими на наднационално, междуведомствено и вътрешноведомствено ниво. Техният анализ дава основание имиграционният контрол да се изведе като ключова управленска функция на държавата.

Анализът на имиграционните събития в Европейския съюз през последните 20 години показва, че усъвършенстването на механизмите за контрол на имиграцията са първостепенна задача на националните държави с оглед гарантирането на тяхната сигурност. Доказано е, че се търсят нови механизми за постигане на общоевропейско измерение на имиграционната политика. Това

проличава и от извеждането на имиграцията в ключов европейски приоритет чрез създаването на поста еврокомисар по имиграцията в новия състав на Европейската комисия. Това се случва за първи път в историята на Европейския съюз, с което се цели постигане на общоевропейско измерение на имиграционната политика.

Намирането на компромисен вариант за решаване на проблемите в областта на имиграцията е затруднено от необходимостта от изменение на редица важни възгледи, засягащи държавното управление – въпросите, свързани с държавния суверенитет, отстояването на националните, социално-икономическите, политическите интереси, с националната сигурност и др. Продължаването на този подход ще задълбочи съществуващите препятствия пред формирането на обща имиграционна политика. В същото време разширяването на обхвата на нелегалната имиграция е една от причините все по-засиленото сътрудничество да се приема като условие за ефективна държавна миграционна политика.

Предвид нарасналите миграционни потоци в Европейския съюз и тяхната динамика все повече се повдига въпросът за ефективността на визовата политика като механизъм за контрол на имиграцията. Въпреки че държавите – членки на Шенгенското пространство, признават, че имат ограничени възможности за формиране на независима национална визова политика, всички те се обединяват около становището, че хармонизирането на визовата политика на Европейския съюз цели ограничаване на нелегалната имиграция. Злоупотребата с предоставената възможност за свободно движение се изразява в най-често срещаната форма на нелегална имиграция – пребиваване над разрешения срок, определен във визата.

В този смисъл издаването на визи в контекста на имиграционния контрол придоби особена важност и за Р България. Присъединяването на Р България към Шенгенското пространство и пълното прилагане на ВИС ще подобри координацията между дипломатическите и консулските представителства на страната с другите държави членки, което ще даде възможност за идентифициране на случаите на измама с цел нелегална имиграция, както и за ограничаване на възможностите за „visa shopping”.

Потвърждава се авторовата хипотеза за очаквано увеличаване на броя на кандидатите за визи в Р България, което в значителна степен ще окаже въздействие и

на компетентните структури по контрола на пребиваващите чужденци (имигранти) на територията на страната. Доказана е обвързаността на визовата и имиграционната политика, с което се потвърждава необходимостта от прилагане на програмен подход в имиграционния контрол в Р България.

Изведени са предизвикателствата пред имиграционния контрол на национално равнище, които се определят от следните обстоятелства:

- До 1989 г. в страната се наблюдава ограничен миграционен профил, който е отражение на социално-политическата система на управление. Вследствие на това няма *натрупан значим опит* в провеждането на имиграционна политика.

- За кратко време приетите две национални стратегии в областта на имиграцията в известна степен не отразяват *дългосрочните приоритети на имиграционната политика* и не демонстрират системни действия и последователна държавна политика. Вероятна причина за това е и фактът, че в рамките на 25 години (след 1989 г. до м. септември 2014 г.) на власт са 14 правителства (четири от тях служебни), което показва непоследователна държавна политика в областта на икономическото развитие, вътрешната сигурност и други ключови политики. Реализирането на целите на имиграционния контрол предполага приемственост и последователност на прилаганата политика. Необходимостта от прилагане на програмно управление ще обедини усилията на всички компетентни структури с оглед на ефективното изпълнение на поставените цели.

- *Географското положение на страната* ни определя високата интензивност на миграционните потоци през Р България. Т.нар. „открити граници” и прилаганият безвизов режим съгласно Регламент (ЕО) № 539/2001 за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на ЕС, както и на тези, чиито граждани са освободени от това изискване след присъединяването на Р България към ЕС, либерализират условията за влизане и пребиваване на чужденци (имигранти) и създават условия за безпрепятствено преминаване на вътрешните държавни граници. Военните конфликти в близки до страната ни региони засега са най-явната причина за значителни имиграционни потоци.

- Страната ни е *все по-привлекателна туристическа дестинация*.

Годишният ръст на туристи е осезаем и се свързва с облекчаване на визовия режим спрямо някои трети държави. За страна като България – с население от 7 364 570 души, броят на издадените 818 775 визи от българските консулства през 2012 г. е показателен за значимостта на визовата политика по отношение на имиграцията.

- Съществуващите различни начини, поставящи имигрантите в нелегален статут, често водят до **липса на точни статистически данни** за броя на нелегалните имигранти. Тази тенденция е характерна не само за Р България, но и в световен мащаб. Последица от липсата на данни за броя на нелегалните имигранти е намаляването на възможността за анализ на предприеманите практически мерки за тяхното ограничаване. Важно значение има фактът, че в повечето държави – членки на Европейския съюз, по-голямата част от нелегалните имигранти са лица, които са просрочили визите си или разрешението за пребиваване, и в много по-малка степен лица, преминали нелегално границите. Ситуацията в Р България е точно обратната. Липсват данни за лицата, просрочили визите си, а броят на нелегалните имигранти се свързва с лицата, преминали нелегално границата. Поради това е наложително да се предприемат мерки за систематизиране на методи за събиране и обработка на статистически данни, налични в различните структури по отношение на чужденците (имигрантите). В Р България липсва съществуваща система за отчет на чужденците (имигрантите). Това е свързано и с липсата на традиции за подобни отчети. Липсва ефективна система за контрол над събирането и обработката на данни. Наблюдава се неоправдана секретност на ведомствената информация и нежелание за сътрудничество с обществени институции за изследване на имиграционните процеси.

Наличните статистически данни по издаването на визи не само представляват възможност за практическо сътрудничество с консулските представителства между държавите членки, но и могат да послужат за анализ на миграционните процеси в страната.

- Трудности при осъществяването на имиграционния контрол предизвикват т.нар. „**смесени миграционни потоци**”. Те възникват, когато в имиграционните движения не могат да се разграничат отделните категории имигранти. Причината е, че се използват едни и същи маршрути през транзитни

държави, използват се престъпни мрежи, улесняващи процеса на нелегална имиграция и т.н.

- Не стихват **структурните промени в Министерството на вътрешните работи**, чиито структури са отговорни пряко за имиграционния контрол. Въпреки че данните от анкетното проучване, проведено от автора, доказват в голяма степен, че структурните промени са нежелани, приетият закон за МВР през месец юни 2014 г. оказва пряко влияние на двете структури – Дирекция „Миграция” и Главна дирекция „Гранична полиция”.

ГД „Гранична полиция” е една от структурите, претърпели съществена реформа през последните 20 години. Възприемането на българската граница като част от външната граница на Европейския съюз и Шенген дава представа за натовареността и ангажиментите на службата за опазване на сигурността в региона. На фона на огромните отговорности се открояват съществуващите проблеми за ниско материално стимулиране в комбинация с нелеки условия на труд.

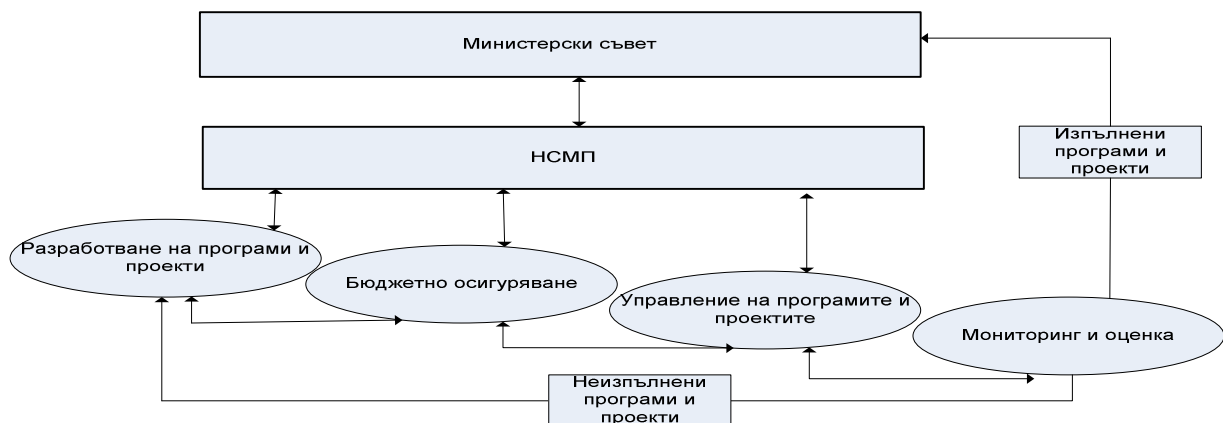
- Внимание заслужават проблемите за подготовка на кадри, които да разработват и прилагат имиграционна политика. Необходима е **професионална подготовка**, формираща престижна на тази професия и уважение към представителите на службите, което може да се осъществи чрез годишни планове за задължително и специализирано обучение.

- **Научните изследвания в областта на имиграцията са силно ограничени**, което свидетелства за недостатъчно внимание от страна на правителствените структури към научното обезпечаване на имиграционната политика. Забелязва се липса на обучение по проблемите на имиграционната политика във висшите учебни заведения в страната.

Анализът на координационните механизми между основните структури, ангажирани с имиграционния контрол – Консултативния съвет за национална сигурност, Съвета по сигурността, Националния съвет по миграционна политика, Междуведомствения съвет по въпросите на граничния контрол, показва, че на този етап те нямат общ механизъм за обмен на информация и съгласуване на изготвяните от тях политики. Прилагането на програмно управление ще обедини усилията им за постигане на ефективност от техните дейности и ще преодолее междуведомствената

несъгласуваност при реализирането на имиграционния контрол. Основните елементи на програмното управление, които ще спомогнат за ефективното прилагане на имиграционния контрол, са: система от йерархично построени цели, техните приоритети и показатели за проследяваните резултати; структура на организационни политики и съответстващите им програми и подпрограми; структура от задачи и проекти, включени в програмите и подпрограмите, чието изпълнение във времето и в рамката на заделените ресурси води до постигане на целите; общи ресурси, необходими за изпълнение на включените задачи.

Като възможност за обединяване на всички компетентни структури в имиграционния контрол е предложен модел на функции на НСМП, който чрез актуализиране на неговия статут му позволява да бъде централна координационна структура. Този модел дава възможност съществуващите механизми за координация да се интегрират чрез институционално и експертно укрепване.



Фиг. 3. Модел на функции на НСМП

Функциите на НСМП се свеждат до организиране на система за институционална координация за разработване и изпълнение на стратегически ориентирани програми и проекти в областта на миграционната политика. Разработването на бюджетни програми е от ключово значение за реализирането на миграционната политика и следва да бъде приоритетна функция на НСМП с цел осигуряването на финансиране с национални средства, както и на финансиране от фондовете на Европейския съюз. Моделът предлага целенасочено разпределение на ресурсите, тясно обвързано с изведените приоритети при отчитане на резултатите.

Вътрешноведомствената координация между служителите от Главна дирекция „Гранична полиция” и Дирекция „Миграция”, оценена чрез емпиричното изследване, извежда необходимостта от изграждане на капацитет на правоприлагащите органи за ограничаване на нелегалната имиграция. В контекста на контрола на имиграцията изграждането на капацитет включва няколко ключови компонента: определяне на националните интереси на миграционната политика, развитие на правна рамка за управление на миграционните процеси, обучение на служителите в структурите, имащи отношение към миграционната политика, административни механизми за съгласуване на дейности между институциите, други държавни органи, НПО и гражданите. Изграждането на капацитет в миграционната политика е средство за улесняване и развитие на правото на свободно придвижване на хората като едно от най-големите постижения на Европейския съюз.

Необходимостта от изграждане на капацитет се обуславя от факта, че имиграционните потоци остават активни и няма основания да се допусне, че ще намалее в обозримо бъдеще. Те са предизвикателство пред политическата стабилност, икономическото развитие и националната сигурност в страната, поради което е необходимо изграждане на ефективен капацитет за управление на имиграцията.

На вътрешноведомствено равнище дейностите по идентифициране на чужденците (имигрантите), пребиваващи нелегално на територията на страната, следва да се основават на системен и планов принцип, който да включва следните преки механизми:

- Събиране и съхраняване на статистическа информация за чужденците (имигрантите), обхващаща процеса на пребиваване от момента за кандидатстване за виза до напускането им.
- Засилване на мерките по контрола на чужденците (имигрантите) на територията на страната чрез организиране на проверки на адресно регистрираните чужденци (имигранти) и тяхното напускане на територията на страната след изтичане на законоустановения срок на пребиваване.
- Създаване на електронна база данни, съдържаща информация за

адресна регистрация на чужденци и лица без гражданство, лица, търсещи убежище на територията на страната; това в значителна степен би улеснило работата на службите за административен контрол и ГД „Гранична полиция” относно пребиваващите чужденци и би позволило откриване на неоснователно регистрирани имигранти на един и същ адрес.

- Провеждане на регулярни проверки на местата за пребиваване на чужденци (хотели, международни пътни артерии, места, в които са концентрирани чужденци, като например пазари, ресторанти и др.). Постоянен контрол по отношение на пребиваването на чужденци (имигранти), които осъществяват трудова дейност на територията на страната.
- Превантивни мерки, насочени към разяснителни дейности сред организации и граждани, които предоставят услуги на чужденци (имигранти).

Въз основа на представените в Глава трета основни механизми за вътрешноведомствена координация могат да се направят следните практически предложения:

- Имиграционният контрол в Р България се осъществява приоритетно от правоохранителните служби. Съвременните миграционни процеси, изразени чрез многообразието на мотивите за имигриране – обучение, събиране на семейства и т.н., налагат прилагане на нови механизми за координация между всички компетентни структури.
- Очакваното увеличаване на имиграционния натиск, изразен в повишаване на броя на кандидатите за визи, ще окаже влияние на дейностите, свързани с прилагането на имиграционния контрол, с оглед на откриването на лица, пребиваващи след срока на издадени, както и на фалшиви и подправени визи.
- Основен механизъм за ограничаване на нелегалната имиграция в Р България се оказва завръщането на такива имигранти в страната на произход. Съпътстващите проблеми налагат засилена координация между службите за административен контрол, Главна дирекция „Гранична полиция” и отдел

„Консулски отношения” при Министерството на външните работи. Потвърждава се необходимостта от въвеждане на програмно управление в имиграционния контрол.

- Практико-приложният характер на резултатите от емпиричното изследване разкрива, че структурните промени в системата на МВР са нежелани от службите за административен имиграционен контрол.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Имиграцията е важна част от социално-икономическото развитие на държавите – членки на Европейския съюз. Наивно е да се смята, че под влияние на глобализиращите и евроинтегриращи фактори прилаганият имиграционен контрол ще отслабне. Напротив, въз основа на научните изследвания на миграционните потоци и тяхното обвързване с политиките съвременните държави все повече се стремят да ограничат имиграцията. В този аспект тя ще оказва все по-голямо влияние и на политиките в Р България.

Актуалността на дисертационното изследване, произтичаща от очакваното присъединяване на България към Шенгенското пространство, както и практическата приложимост на изследователския проблем се потвърдиха напълно в процеса на работа на докторанта.

Анализите, констатациите и изводите, направени в дисертационния труд, показват, че имиграционният контрол е силно обвързан с прилаганата единна визова политика. Изучаването на опита на други държави членки, издаващи шенгенски визи, дава основание да се очаква, че нелегалната имиграция чрез просрочване на визите в обозримо бъдеще ще привлече вниманието на държавните институции с компетенции по имиграционния контрол и в Р България. В духа на това твърдение дисертационното изследване запълва теоретичния недостиг в изучаването на имиграционните проблеми в контекста на визовата политика. То разкрива, че реализирането на политика за имиграционен контрол трябва да се основава на диференциран подход към имиграционните потоци, който да изведе основните приоритети на държавното управление.

Констатира се, че прилагането на ефективен имиграционен контрол се

основава критично на добра координация между институциите и сътрудничество между тях. Независимо от постигнатия напредък на правната регламентация и институционалната рамка по отношение на политиката за имиграционен контрол резултатите от направения анализ аргументират авторската теза за необходимостта от прилагане на нови административни механизми за координация, които да надградят съществуващите, с оглед на бъдещите предизвикателства пред държавното управление в тази област.

Следните основни изводи аргументират тезата на настоящото дисертационно изследване:

- На базата на извършения теоретико-методологичен анализ имиграционният контрол е определен като специфично държавно управление, основано на административни механизми за координация на наднационално, междуинституционално и вътрешноведомствено ниво, обусловено от развиващите се миграционни тенденции в национален и глобален мащаб. Ефективността на прилаганите механизми за координация намира израз във възможностите на държавните структури да ограничат нелегалната имиграция в нейните различни проявни форми.
- Съществуващият координационен механизъм в институционалната система за имиграционен контрол не отговаря на стратегическите приоритети и цели на държавата. Въпреки че няма причини да се допусне, че влиянието на имиграционните процеси ще отслабва, тяхното регулиране все още не е залегнало като приоритет на държавното управление.
- От представената в дисертационния труд институционална система в Р България може да се направи извод, че имиграционният контрол се осъществява приоритетно от структурите към Министерството на вътрешните работи. Една-единствена служба в лицето на Главна дирекция „Гранична полиция“, респективно Дирекция „Миграция“, не може ефективно да прилага имиграционния контрол по всички направления. Въпреки широката нормативна база за неговото

реализиране е необходимо да се разработи политика за имиграционен контрол, която да се основава на стратегическо управление.

- Националният съвет по миграционна политика има ключова роля за извеждането на приоритетите на миграционната политика и прилагането на механизми за координиране на дейностите между структурите.

На тази основа е развита защитаваната в изследователската разработка авторова теза, която дава възможност съществуващите механизми за координация да се интегрират чрез институционално и експертно укрепване. С оглед на това е предложен програмен модел на Националния съвет по миграционна политика, който чрез актуализиране на неговия статут му позволява да бъде централна координационна структура. Функциите на НСМП се свеждат до организиране на система за институционална координация за разработване и изпълнение на стратегически ориентирани програми и проекти в областта на миграционната политика.

Може да се обобщи, че административните механизми за координация на имиграционния контрол обективно налагат извеждане на приоритетите на всички държавни структури и обединяването им в единна програма в областта на миграционната политика. От първостепенна важност е тя да се основава на принципа на съгласуваност, всеобхватност, последователност на действията, ресурсно и организационно осигуряване.

На базата на теоретическия, емпиричен и практико-приложен характер на настоящото изследване имиграционният контрол е изведен като ключова управленска функция на държавата и разкрива необходимостта от прилагане на програмно управление в областта на имиграционната политика. Изтъкнатите аргументи в подкрепа на авторовата позиция ще позволят адаптирането на целите, задачите и функциите на компетентните институции с оглед на постигането на икономическите и социални приоритети и гарантирането на националната сигурност.

IV. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Въз основа на анализ на теоретичните виждания за имиграционния контрол е предложена агрегирана концептуална рамка, която дава възможност за обективизиране на основните засилващи и отслабващи фактори, въздействащи върху възможностите на органите на държавната власт за прилагане на имиграционния контрол.

2. Идентифицирани и систематизирани са основните проблеми и бариери пред имиграционния контрол в Република България и е структурирано влиянието на визовата политика при неговото реализиране.

3. Доказано е, че имиграционната политика в Република България все още не е релевантна на съвременните регионални и глобални процеси. Имиграционният контрол е открит като ключова управленска функция на държавните органи в тази област.

4. Обоснована е целесъобразността от надграждане на инструментите за реализиране на миграционна политика в Република България чрез прилагане на нови механизми, основани на проектното управление.

5. Предложен е специфичен функционален модел на управление на органа за координиране на миграционната политика на междуведомствено равнище, основан на принципите на програмното управление.

6. Аргументирана е необходимостта да се предприемат стъпки за въвеждане на специализирано обучение в областта на имиграционния контрол, както и за повишаване на професионалната компетентност и езикова квалификация на служителите от оторизираните държавни структури.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. **Тодорова, С.** Перспективи за сътрудничество в Черноморския регион за противодействие на нелегалната имиграция. // Стратегии и политики на сътрудничество в Черноморския регион. Сборник с доклади от международна научна конференция. Унив. изд. на ВСУ „Черноризец Храбър”, 2011.

2. **Тодорова, С.** Нелегалната имиграция в контекста на трафика на хора. // Икономика на Родопите – регионални проблеми и перспективи. Научно-приложна конференция, посветена на 100-годишнината от Освобождението на Родопите. Принта Ком. Смолян, 2012.

3. **Кръстев, Др., С. Тодорова.** Противодействие на нелегалната имиграция в Черноморския регион. // Източните политики на Европейския съюз. Сборник с доклади от международна научна конференция. Унив. изд. на ВСУ „Черноризец Храбър”, 2012.

4. **Тодорова, С.** Рискове и предизвикателства за Европейския съюз в контекста на борбата с незаконната имиграция. // Стратегия за развитие на българската икономика и външноикономическата дейност след кризата. Сборник с доклади от международна научна конференция на младите изследователи. Унив. изд. на ВСУ „Черноризец Храбър”, 2012.

5. **Тодорова, С.** Развитие на имиграционния контрол (теоретико-приложни аспекти). Серия “Знание – млад изследовател”. Унив. изд. на ВСУ “Ч. Храбър”, 2014.