

# 15 ГОДИНИ АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВРАЗДАВАНЕ В БЪЛГАРИЯ – ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ

СБОРНИК С ДОКЛАДИ  
ОТ НАЦИОНАЛНА КРЪГЛА МАСА



Издателство „Наука и икономика“  
Икономически университет – Варна

**15 ГОДИНИ АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ  
В БЪЛГАРИЯ – ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ**

---

**Сборник с доклади от национална кръгла маса  
15 юни 2022 г.**

**15 YEARS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN BULGARIA –  
PROBLEMS AND PERSPECTIVES**

---

**Conference Proceedings of the National Round Table  
15 June 2022**

**15 ГОДИНИ АДМИНИСТРАТИВНО  
ПРАВРАЗДАВАНЕ В БЪЛГАРИЯ –  
ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ**

**Сборник с доклади от национална кръгла маса  
15 юни 2022 г.**

**15 YEARS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE  
IN BULGARIA -  
PROBLEMS AND PERSPECTIVES**

**Conference Proceedings of the National Round Table  
15 June 2022**

2022

Издавателство „Наука и икономика“  
Икономически университет – Варна

Сборникът се издава като резултат от национална кръгла маса „15 години административно правораздаване в България - проблеми и перспективи“, проведена на 15 юни 2022 г. в Икономически университет – Варна. Научният форум е проведен от катедра „Правни науки“ и при Икономически университет – Варна и Административен съд Варна.

Всички публикувани материали са рецензирани от утвърдени и водещи в съответната научна област специалисти, включени в научния съвет

The book is published as a result of a national round table “15 Years of Administrative Justice in Bulgaria - problems and perspectives”, which took place at 15th May 2022 in the University of Economics – Varna. The scientific forum was organized by the Legal sciences Department of the University of Economics – Varna and Administrative Court Varna.

All published materials are reviewed by established and leading specialists in the relevant scientific field included in the scientific council.

Тази книга или части от нея не могат да бъдат възпроизвеждани или предавани под каквато и да е форма или по какъвто и да е начин – електронен или механичен, и копирани без писменото разрешение на издателя.

This book or its parts may not be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, and copied without the written permission of the publisher.

DOI: <https://doi.org/10.36997/PPDD2022>

© Издателство „Наука и икономика“, 2022.

ISBN 978-954-21-1122-1

## **ОРГАНИЗАЦИОНЕН КОМИТЕТ**

### **Председател:**

доц. д-р Андрияна Андреева

### **Членове:**

доц. д-р Галина Йолова

гл. ас. д-р Дарина Димитрова

гл. ас. д-р Живка Матеева

гл. ас. д-р Диана Димитрова

## **НАУЧЕН СЪВЕТ**

проф. д-р Дарина Зиновиева,

Институт за държавата и правото при Българска академия на науките

проф. д-р Христина Балабанова,

Университет за национално и световно стопанство

доц. д-р Андрияна Андреева –

ръководител катедра „Правни науки“, ИУ – Варна

доц. д-р Галина Йолова –

зам.-ръководител катедра „Правни науки“, ИУ – Варна

## **СЪСТАВИТЕЛИ**

доц. д-р Андрияна Андреева

гл. ас. д-р Дарина Димитрова

## **КОНТАКТИ:**

9002, гр. Варна, бул. „Княз Борис I“ №77

Икономически университет – Варна

Катедра „Правни науки“

E-mail: [katedra\\_pn@ue-varna.bg](mailto:katedra_pn@ue-varna.bg)

## **ORGANIZING COMMITTEE**

### **Chairman:**

Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD

### **Members:**

Assoc. Prof. Galina Yolova, PhD

Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova, PhD

Chief Assist. Prof. Zhivka Mateeva, PhD

Chief Assist. Prof. Diana Dimitrova, PhD

## **SCIENTIFIC BOARD**

Prof. Darina Zinovieva, PhD,

Institute for the State and the Law, Bulgarian Academy of Sciences

Prof. Hristina Balabanova, PhD,

University of National and World Economy

Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD

Head of the Legal Studies Department, University of Economics – Varna

Assoc. Prof. Galina Yolova, PhD

Deputy Head of Legal Studies Department, University of Economics –  
Varna

## **EDITED BY**

Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD

Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova, PhD

## **CONTACTS:**

9002, Varna, 77, Knyaz Boris I Blvd.

University of Economics – Varna

„Legal sciences“ Department

E-mail: [katedra\\_pn@ue-varna.bg](mailto:katedra_pn@ue-varna.bg)

## СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор .....	11
<b>1. Мария Нейкова</b> 15 години административно правораздаване в България – проблеми и перспективи .....	13
<b>2. Елена Янакиева</b> Дейността на Административен съд – Варна през 15-те години на съществуването му .....	42
<b>3. Христина Балабанова</b> Към условието за законосъобразност по същество на административните актове .....	56
<b>4. Драгомир Кръстев</b> Международноправна отговорност при киберпрестъпления .....	61
<b>5. Драгомир Кръстев</b> Механизми на международно сътрудничество срещу киберпрестъпността .....	70
<b>6. Галина Йолова</b> За някои особености на административния контрол по Закона за здравното осигуряване .....	78
<b>7. Момчил Мавров</b> Оценката на въздействието в нормотворческия процес – необходим инструмент за подготовка и приемане на нормативните актове .....	88
<b>8. Андрияна Андреева, Владимир Данев</b> Правонарушения на студенти в сферата на висшето образование .....	96
<b>9. Иван Куюмджиев, Андрияна Андреева, Диана Димитрова</b> Дигиталните административни услуги, предоставяни от висшите училища на студентите – предизвикателства и добри практики на ИУ – Варна .....	111

<b>10. Галина Тодорова</b>	
Ролята на човешкия ресурс за успешната дейност на Административен съд – Плевен .....	123
<b>11. Дарина Димитрова</b>	
Административноправната наука в Икономически университет – Варна .....	128
<b>12. Живка Матеева</b>	
Съдебен контрол върху решенията и отказите за предоставяне на достъп до обществена информация.....	140
<b>13. Диана Димитрова</b>	
Роля на НАЦИД в системата на висшето образование в България.....	154
<b>14. Памела Бучкова</b>	
Теоретико-практически проблеми на удостоверителните административни актове .....	163
<b>15. Милена Цветковска</b>	
Правна характеристика на акта за отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни и общински нужди .....	173
<b>16. Недялка Александрова</b>	
Управление на риска в държавните университети в България .....	186
<b>17. Йордан Йорданов</b>	
Наказателно изпълнение и административно правораздаване – проблеми и предизвикателства .....	195
<b>18. Гергана Върбанова</b>	
Правна уредба и особености на електронното призоваване по АПК .....	208
<b>19. Марияна Анастасова</b>	
Обществените консултации в процеса по изработване на проекти на нормативни актове .....	215
<b>20. Богатырева, Л. Б.</b>	
Проблеми действия права в условиях пандемии: взглед из Казахстана .....	226



<b>21. Марияна Ширванян</b>	
Преюдициалните запитвания – кратък преглед на практиката на Административен съд – Варна .....	242
<b>22. Георги Георгиев, Марияна Ширванян</b>	
Специфики в регламентацията на принудителните административни мерки по Закона за движение по пътищата .....	250
<b>23. Таня Димитрова</b>	
Предизвикателствата пред съдията при конституирането на страните в съдебното производство при оспорване на актовете по ЗУТ .....	257
<b>24. Дарина Рачева</b>	
Особености на съдебното производство при оспорване на актове по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс .....	267
<b>25. Валентин Пушевски</b>	
Измененията в ЗАНН през погледа на съдията от първоинстанционния съд .....	277
<b>26. Аделина Хаджийска</b>	
За „гражданската конфискация” на незаконно придобито имущество и критериите „Енгел” .....	284
<b>27. Петя Йосифова</b>	
Хулиганските прояви и свободата на изразяване на мнение .....	291



## Предговор

Национална кръгла маса „15 години административно правораздаване в България – проблеми и перспективи“ е организирана от Катедра „Правни науки“, НИИ при ИУ – Варна и Административен съд – Варна във връзка с честването на 15 години от създаването на административни съдилища в България. Проведеният форум е научно събитие, което е в резултат на ползотворното сътрудничество между две институции – Административен съд – Варна и Икономически университет – Варна, по договор за сътрудничество. Темата на кръглата маса е актуална не само по повод годишнината, а и защото въпросите за административното правораздаване са непреходни и с отражение в много други обществени сфери, регулирани от административноправните норми. Знаменателно е организирането на това събитие именно в Икономически университет – Варна, защото традициите на най-старото икономическо висше училище са свързани и с преподаването на правни дисциплини още в първите години от създаването му. Сред тях административното право винаги е намирало своето значимо място, което показва, от една страна, далновидността на нашите предшественици, оценили потребността от специализирани правни знания при подготовката на икономисти, управленци и юристи. От друга страна, нормите на административното право са тясно свързани с управлението на различни процеси с обществено значение, сред които е и висшето образование.

С провеждането на форума организаторите целяха не само да се отбележи 15 години административно правосъдие в България, но и да дадат своя принос за поставяне на полето на научните дебати на важни въпроси с досег до административното право. Административното правораздаване е важен гарант за законосъобразно държавно управление и за правов ред в България. Административното право е сред правните отрасли, които се характеризират с многобройност на източниците си, но независимо от това и въпреки динамиката в обществените процеси, налагаща актуализация в актовете, административните съдии, учените – специалисти по тази сложна материя, както и всички юристи, работещи с нея, се справят с професионализъм и достойнство. Безспорна е ролята на административните съдилища за демократичните процеси в страната, защото гарантирането на права-

та и законните интереси на гражданите и юридическите лица винаги трябва да са приоритет. Живеем в динамични времена на кризи и промяна, което още в по-голяма степен изисква административното правораздаване да бъде стожер за законността.

Това специализирано научно събитие се провежда за втори път след проведена Национална научна кръгла маса на тема: **„Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината“**, организирана през 2018 г. в изпълнение на договор за сътрудничество между Икономически университет – Варна и Административен съд – Варна и договор за сътрудничество между Икономически университет – Варна и Института за държавата и правото при Българска академия на науките.

Поставянето на актуални административноправни въпроси на полето на научните дебати за втори път е показателно за доброто партньорство между наука и практика и ползотворност на сътрудничеството.

В националната кръгла маса „15 години административно правораздаване в България – проблеми и перспективи“ участие взеха представители на академичната общност от водещи университети и научни организации в страната (БСУ, ИУ – Варна, УНСС, Медицински университет – Пловдив, ПУ „Паисий Хилендарски“, ВВВУ „Георги Бенковски“ – Д. Митрополия, ИДП при БАН, ВСУ „Черноризец Храбър“, НБУ, Университет „Проф. Асен Златаров“ – Бургас), съдии от Административен съд – Варна, юристи, представители на адвокатурата, на Комисията за защита на личните данни, докторанти, студенти и други лица с интерес по темата.

Сборникът, издаван в резултат от проведената Национална кръгла маса „15 години административно правораздаване в България – проблеми и перспективи“, включва 27 доклада. Той е с подредба, следваща структурата на програмата на събитието.

Организаторите изказват своята благодарност на всички участници в Националната кръгла маса „15 години административно правораздаване в България – проблеми и перспективи“, които допринесоха за ползотворните дискусии, както и на авторите на докладите, включени в настоящия сборник.

Доц. д-р Андрияна Андреева  
Председател на Организационния комитет

# 15 ГОДИНИ АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ В БЪЛГАРИЯ – ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ

*Проф. д. н. Мария Нейкова  
Бургаски свободен университет*

## 15 YEARS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN BULGARIA - CHALLENGES AND PERSPECTIVES

*Prof. Maria Neikova, D. Sc.  
Burgas Free University*

**Резюме:** Устойчивото развитие на българската административно-правораздавателна система допринася за утвърждаването на правовата държава и за защита на правата и законните интереси на гражданите. През последните години административното правораздаване претърпя динамично развитие, като използването на достижения в областта на информационните и комуникационните технологии, разработването и въвеждането им в практиката подпомогнаха и улесниха съдебното производство и в частност административното правораздаване.

**Ключови думи:** *Административно правораздаване, съдебна система, електронна среда, корупция*

**Abstract:** The sustainable development of Bulgarian administrative judicial system contributes to the establishment of the rule of law and the protection of human rights. In recent years administrative justice has undergone a rapid development, as the use of advantages in information and communication technologies, its development and implementation, have supported and facilitated judicial proceedings and the administrative justice in particular.

**Key words:** *Administrative justice, legal system, ICT environment, corruption*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.13>

Административното правораздаване е средство за утвърждаване на правовата държава и за защита на основните права и свободи на гражданите. Неговото значение и роля са трайно установени в националната ни традиция и в правната ни система, като това е ясно заложено още през 1912 година с приемането на първия Закон за админи-

стративното правосъдие.

Комплексният характер на административните правоотношения, както и съблюдаването на въведената с Конституцията на Република България от 1991 г. обща клауза за обжалваемост на административните актове предопределят ключовото значение на системата за административно правосъдие в България.

Устойчивото развитие на българската административно-правораздавателна система през годините допринася за утвърждаването на правовата държава и за защита на правата и законните интереси на гражданите. С функционирането на административно-правораздавателната система в България се гарантира в цялост упражняване правото на съдебна защита на гражданите, установено в чл. 56 от Конституцията. Административно процесуалният кодекс съдържа необходимите механизми за защита и гаранции за това, че въпрос, отнесен за решаване до съда, ще получи разрешение<sup>1</sup>.

Многообразието на обществените отношения, както и необходимостта от улесняване достъпа на гражданите и обществото до административно правосъдие обусловиха необходимостта от установяването на административно правораздаване в общо 28 административни специализирани съдилища в страната, което успешно се реализира вече 15 години.

Достъпът до правосъдие, и в частност наличието на механизъм за ефективно административно правораздаване, е сред основните стълбове на гражданското общество. Наред с това достъпът на гражданите и на обществото до правораздавателни съдебни органи, като и осигуряване правото на защита и гарантиране на справедлив процес са сред основните права на гражданите. В правовата държава защитата на правата и законните интереси на гражданите, на юридическите лица и на държавата се осъществява преди всичко от съдебната власт чрез правораздаването<sup>2</sup>.

С изрични конституционно установени разпоредби е поставено началото на изграждането на система на административно правораздаване в България. С нормите на чл. 119 и чл. 125 от Конституцията се регламентира правораздавателното съдопроизводство, като освен компетентността на Върховния касационен съд, Върховния адми-

<sup>1</sup> Решение №5 от 19 април 2019 г. по конституционно дело №12 от 2018 г.

<sup>2</sup> Правно мнение на проф. д.ю.н. Васил Мръчков по конституционно дело №1 от 2022 г.

нистративен съд, апелативните, окръжните, военните и районните съдилища, като част от структурата на съдебната система, с конституционна норма се установява създаването и функционирането на специализирани съдилища, в частност специализирани административни съдилища.

В последните години сме свидетели на промени, насочени към оптимизиране на разпределението на активи и увеличаване на ефективността, с особен фокус върху качеството на правораздавателната дейност и осигуряване на последователност и стабилност на постановяваните решения.

Организацията на правораздаване, както и системата от съдебни органи, участващи в процеса на административно правосъдие, е необходимо да функционират по начин, по който да се гарантира бързина и ефективно правосъдие.

Осигуряването на високо качество на функциониране на съдебната система и максимален баланс между дейността на съдилищата и близостта до гражданите е основна цел не само при организиране на правосъдната система в България, но и навсякъде, където се осъществява правораздавателна дейност. Поради обстоятелството, че в различни държави с близки съдебни системи се наблюдава различно ниво на развитие на системата и съществени различия по показатели, като време за приключване на дела, натовареност на магистрати, качество при предоставяне на дейността, Европейската комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕЈ) в рамките на работна група по качество на правосъдието изработва и приема<sup>3</sup> ръководство за създаване на съдебни карти за подпомагане на достъпа до правосъдие в рамките на качествена съдебна система.

Редица фактори се определят като ключови в процеса на вземане на решения за въвеждане на промени с цел подпомагане на достъпа до правосъдие и осигуряване на високо качество на дейност в съдебната система. Критерии, като гъстота на населението, големина на съда, потоци от производство и натовареност, както и географско положение, инфраструктура и транспорт, са приети от СЕРЕЈ като ключови показатели, които са от първостепенно значение и които са лесно измерими и могат да бъдат отчетени с обективност.

---

<sup>3</sup> Преработено ръководство за създаване на съдебни карти за подпомагане на достъпа до правосъдие в рамките на качествена съдебна система е прието на 22-рото пленарно заседание на СЕРЕЈ на 6 декември 2012 г.

Компютъризацията и ефективното използване на информационни и комуникационни технологии в дейността на съдебните органи се определя от Европейската комисия за ефективност на правосъдието като допълнителен фактор, който влияе при подпомагане осигуряването на достъп до правосъдие и високо качество на функциониране на съдебната система.

Националната система на административно правораздаване в България претърпя динамично развитие през последните години, като използването на достижения в областта на информационните и комуникационните технологии, разработването и въвеждането им в практиката подпомогнаха и улесниха съдебното производство като цяло и в частност – административното правораздаване. Примери за нововъведения и динамика в развитието на производството могат да бъдат посочени в значителен обем, но част от основните се свързват със създаването на възможност за електронен достъп до дела, активното използване на електронни съобщения и мобилни комуникации в рамките на процеса по организиране на правна защита, както и при осигуряване на възможност за запознаване на обществеността с конкретни дела и съдебна практика.

Положителен аспект от въвеждане и използване на информационните и комуникационните технологии в съдебното производство е безпрепятственото гарантиране на достъпност и прозрачност в рамките на административното правораздаване. Осигуряването на публичност на процеса, както и гарантирането на спазването на конституционно установения принцип на функциониране на правораздавателна дейност е улеснено чрез въвеждане на възможностите за отдалечен достъп до информационни системи и бази данни.

#### **• Предприемане на реформа в административното правораздаване в България**

В исторически план административното правосъдие в България има вековна традиция. Първият Върховен административен съд започва да функционира през 1923 година, като изпълнява вменените му по закон функции по административно съдопроизводство до 1944 година, когато е закрит. На по-късен етап, в края на 60-те години, настъпват промени в правното регламентиране на административното производство чрез приемането на Закон за административното про-



изводство – през 1970 и 1979 година.<sup>4</sup>

Реформата в административното правораздаване в България, въведена с приемането на административно процесуалните правила през 2006 година, установи цялостна кодификация в рамките на Административнопроцесуалния кодекс, създавайки условия за подобряване на функционирането, ефективността и прозрачността на административното съдопроизводство.

Създаването на стабилна система за правораздавателен контрол върху администрацията и изпълнителната власт гарантира осигуряването на механизъм за адекватна и своевременно защита на гражданите от незаконосъобразни правни и фактически действия и бездействия на административните органи.

Съдебният контрол върху актове и действия на административните органи е конституционно установен, като именно основният закон – Конституцията, предвижда възможност за изключение от прилагане на принципа за съдебен контрол за законосъобразност на актове и действия на административни органи единствено и само ако това е изрично посочено със закон.

Въвеждането на изменения и допълнения в административно-процесуалните норми и правила през годините бе продиктувано от необходимостта от промяна, наложена от потребността административното правосъдие да отговори на завишените изисквания от страна на гражданите и на юридическите лица за осигуряване на бързина, икономичност и достъпност при разглеждането и решаването на административно-правни спорове.

**• Административното правораздаване като гарант за защита на правата и законните интереси на гражданите**

Основно предназначение на административното правораздаване е изпълнение на вменената му по силата на Конституцията функция за защита правата и законните интереси на гражданите, на юридическите лица и на държавата, като съществен елемент от тази функция е и осъществяването на контрол за законност на актове и действия на административните органи.

Осъществяването на ефективен съдебен контрол е пряко свързано с административната дейност на органите на местно самоуправление.

---

<sup>4</sup> Правно мнение на проф. д.ю.н. Васил Мръчков по конституционно дело №1 от 2022 г.

вление и местна администрация. Развитието и усъвършенстването на съдебната практика в административното правораздаване през годините в значителна степен е повлияно от дейността на международни правораздавателни органи, като Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз в Люксембург.

Практиката на Върховния административен съд (ВАС) във връзка с преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности (СЕО) показва, че съдът стриктно следи за спазването на общностното право в България, като първото преюдициално запитване ВАС отправя до СЕО през 2008 година – сравнително кратко време след присъединяване на България към Европейския съюз (ЕС), а в рамките на десетгодишен период от време българските съдилища са сред активните юрисдикции по брой преюдициални запитвания. В по-голямата си част запитванията са отправени от административни съдилища.<sup>5</sup>

Важен е въпросът, свързан с функционирането на административно-правораздавателната система в България, и по-конкретно – с прилагането на възможността Върховният съд да обвързва с тълкуването си правото на Европейския съюз чрез обвързващия характер на указанията, давани от ВАС при отмяна на решение и връщането му за ново разглеждане от по-долна инстанция. Така чрез използване на механизма за преюдициалното запитване през 2009 година във връзка с делото *Елчинов* Административен съд София-град отправя запитване до Съда на ЕО, свързано с искане за разяснение дали ВАС е допуснал грешка при тълкуване на Регламент 1408/71 по производство за възстановяване на медицински разходи, направени за лечение в чужбина. С произнасянето на Съда на ЕО по преюдициалното запитване във връзка с делото *Елчинов*<sup>6</sup> се постановява, че по-долна съдебна инстанция не е обвързана от указанията, доколкото те не съответстват на правилното тълкуване на правото на Европейския съюз<sup>7</sup>.

Съществени правила в административното производство претърпяха изменения през годините във връзка с формулирането на важни преюдициални запитвания от страна на български съдебни

<sup>5</sup> Корнезов, А. Десет години преюдициални запитвания – критичен преглед и равносметка. // Европейски правен преглед, 2017, том XVIII.

<sup>6</sup> По Дело С-173/09, образувано пред Съда на ЕС във връзка с преюдициално запитване, отправено от Административен съд София-град, голям състав на Съда на ЕС постановява решение на 5 октомври 2010 година.

<sup>7</sup> Корнезов, А. Десет години преюдициални запитвания – критичен преглед и равносметка. // Европейски правен преглед, 2017, том XVIII.

органи и произнасяне на Съда на ЕО по тях. Характерен пример е промяната на правилата за местна подсъдност на определени видове административни дела. От важно значение за въвеждане на промяна в правилата за определяне на местна подсъдност има отправянето от Административен съд София-град (АССГ) на преюдициално запитване до Съда на ЕО във връзка с делото *Агроконсултинг*<sup>8</sup>.

В исторически план нормата на член 133, ал. 1 от АПК претърпява две изменения след влизане в сила на Административнопроцесуалния кодекс. Първоначално с редакцията в сила от 1.03.2007 г.<sup>9</sup> нормата постановява, че „делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт“. След произнасянето на Съда на ЕО през 2013 година по преюдициалното запитване<sup>10</sup> в административнопроцесуалните правила, и по-конкретно в Административно процесуалния кодекс се въведе промяна.

С изменение в АПК, в сила от 4.01.2014 г.<sup>11</sup>, законодателят въвежда различен критерий за определяне на местна подсъдност, като постановява, че „делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по седалището на териториалната структура на администрацията на органа, издал оспорения акт, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес или седалището на жалбоподателя“.

Така с изменението на чл. 133, ал. 1 АПК по отношение на местната подсъдност и с въвеждане на изцяло нова промяна на признака, въз основа на който се определя тази подсъдност, се създава улеснение за гражданите като адресати на индивидуален административен акт при евентуална незаконосъобразност на акта да сезират административния съд по техния постоянен адрес/седалище. По този начин се реализира задължението на държавата да организира съдебните си процедури по начин, по който да даде възможност на съдилищата да спазват всяко от изискванията за гарантиране на справедлив процес.<sup>12</sup>

Изменението на АПК във връзка с въвеждане на различен критерий за определяне на местна подсъдност за определени видове

---

<sup>8</sup> Решение от 27 юни 2013, *Agroconsulting*, C-93/12, EU:C:2013:432.

<sup>9</sup> Обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.

<sup>10</sup> Решение на Съда (трети състав) от 27 юни 2013 година по дело C-93/12.

<sup>11</sup> Обн. ДВ, бр. 104 от 03.12. 2013 г.

<sup>12</sup> Източник: Решение №5 от 19 април 2019 г. по конституционно дело №12 от 2018 г.

административни дела е пряко свързано и с прилагане на принципа на ефективност, изведен от практиката на ЕС, както и с принципа за ефективна защита, залегнал в чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Постоянната практика на Съда на ЕС потвърждава, че когато съответна материя не е уредена в правото на Европейския съюз, принципът на процесуална автономия на държавите, членки на ЕС, предполага във вътрешния правен ред на всяка държава да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Европейския съюз<sup>13</sup>.

От съществена важност е ефективното използване на механизма на „преюдициално запитване“ във връзка с прилагане правото на Европейския съюз и с оглед изясняване на въпроси, които са от съществено значение за произнасянето по административни дела.<sup>14</sup>

Еднаквото тълкуване и ефективното прилагане на правото на Европейския съюз е в значителна степен постигнато с развитието на административното правораздаване в България през последните години. Прави впечатление, че съдебните органи в рамките на своята правораздавателна дейност коректно и точно установяват приложимото право на Европейския съюз, когато норма от Общностното законодателство попада в приложното поле и в обхвата на тяхната правосъдна функция. Това обстоятелство в значителна степен обуславя и гарантиране ефективното осигуряване на справедлив процес.

В административното съдопроизводство правото на справедлив процес е в пряко отношение и с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Член 6 от Конвенцията, гарантиращ правото на справедлив процес по отношение на административните производства, се отнася основно до механизма и процедурата, която всяка държава – страна по Конвенцията, трябва да предвиди за решаването на спорове съгласно своето вътрешно право, като Европейският съд по правата на човека в своята практика избягва да използва абстрактното изброяване на критерии, които да определят съдебния процес като справедлив.

Впечатление прави, че първоначално от приложното поле на

---

<sup>13</sup> §35 от Решение на Съда (трети състав) от 27 юни 2013 година по дело C-93/12.

<sup>14</sup> Определение №2 от 24.02.2022 г. по конституционно дело №15/2021.

Конвенцията са изключени административните производства и процедури, засягащи права и задължения с публичноправен характер. С течение на времето Съдът променя своята практика<sup>15</sup>, като възприема становището, че чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) се прилага за всички процедури, чиито резултат е решаващ за гражданските права и задължения.

Върховният административен съд на Република България в своята практика многократно се е позовавал на чл. 6 от ЕКПЧ във връзка с разглеждане и решаване на административни дела в контекста на правото на справедлив процес.

Във връзка с осигуряването на гаранции за ефективно изпълнение на постановени съдебни решения, включително и решения в областта на административното право, следва да се отчете обстоятелството, че изпълнението на съдебни решения има основополагащо значение за защита правата и интересите на гражданите. За да са приложими гаранциите на чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ към изпълнението на едно съдебно решение, е необходимо на първо място то да е определящо за гражданско право или задължение на засегнатото лице.

В практиката на Европейския съд по правата на човека не са установени общи критерии за това кое право или задължение е от граждански характер и изисква прилагане на гаранциите на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Във връзка с приложимостта на чл. 6 от Конвенцията към административното правораздаване Съдът приема, че е от значение не качеството на субектите или характерът на правоотношението, а дали изходът от производството е определящ за имуществено или лично право на засегнатото лице.<sup>16</sup>

Комитетът на министрите на държавите – членки на Съвета на Европа, е формулирал конкретни препоръки във връзка с гарантиране на ефективно изпълнение на административни и съдебни решения в областта на административното право. По-конкретно, с Препоръка (2003) 16 се обръща специално внимание на гарантиране изпълнението на права, защитени от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

През 2010 година Консултативният съвет на европейските съдии

---

<sup>15</sup> Вж. Решение по Дело Ringeisen срещу Австрия, №2614/65, 16 юли 1971 г. и Решение по дело Кьониг срещу Германия от 28 юни 1978 г., по жалба №6232/73.

<sup>16</sup> Български адвокати за правата на човека. Изпълнение на съдебните решения в практиката на Европейския съд по правата на човека.

в свое становище подчертава, че ефективното изпълнение на съдебно решение е основополагащ принцип на правовата държава, като едновременно с това предоставя гаранция за повишаване нивото на доверие на обществото в съдебната система.<sup>17</sup> При спазване принципите на правовата държава публичните субекти са длъжни преди всичко да зачитат съдебните решения и да ги изпълняват своевременно, съблюдавайки принципа „*ex officio*“.

През 2020 година Комитетът на министрите приема насоки по публична етика<sup>18</sup>, като обръща специално внимание на обстоятелството, че публичната етика е основен елемент на една правилно функционираща и ефективна демокрация. Във връзка с функциониране на публичната администрация и дейността на органите на изпълнителната власт в приетите насоки Комитетът на министрите подчертава, че „укрепването на публичната етика е ефективно средство за изграждане и възстановяване на доверието на гражданите в публичните институции“.

Административното правораздаване в България има пряко отношение към формирането на публичната етика предвид обстоятелството, че сред основните принципи, на които се основават етичните стандарти и публичната етика, са принципите на законосъобразност, обективност, отчетност, прозрачност, почтеност и честност.

В държавната администрация и в публичната власт основополагащ е принципът на законосъобразност, в съответствие с който държавните служители трябва да действат и да вземат решения в съответствие със закона. При изпълнение на своите функции държавните служители и представителите на изпълнителната власт носят отговорност за своите действия, като решенията за своите действия следва да вземат по открит и прозрачен начин. Решенията следва да се основават на непристрастност и справедливост, като публичните и служебните задължения следва да бъдат поставяни над частните интереси при изпълнение на своите функции от представителите на изпълнителната власт.

---

<sup>17</sup> Върховен административен съд. Доклад относно ефективността на съдебния контрол върху актове на местната администрация и изготвяне на доклад, обобщаващ причините за неизпълнение на съдебни решения, с които с потвърдени или отменени административни актове, и начините за тяхното преодоляване според действащото законодателство.

<sup>18</sup> Насоки по публична етика на Комитета на министрите на Съвета на Европа – документ на Комитета на министрите, СМ (2020) 27, от 11 март 2020.

- **Достъп до правосъдие – електронно управление и административно правораздаване**

Достъпът до правосъдие е основно право, гарантирано както от вътрешното законодателство на страната, така и от редица международно правни актове, към които България се е присъединила. Достъпът до правосъдие и улесняване на сътрудничеството между държавите в рамките на Европейския съюз са сред основните цели на единното пространство на свобода, сигурност и правосъдие на ЕС. През последното десетилетие Европейската комисия и държавите – членки на ЕС, признаха необходимостта от единни действия с цел подобряване ефективността на правосъдните системи, като в тази връзка бяха предприети редица инициативи, които доведоха до значителен напредък по отношение на цифровизацията на правосъдието, оптимизиране използването на инструментите на информационните и комуникационните технологии във функционирането на националните правосъдни системи, както и реализиране на дейности с цел повишаване устойчивостта на системата.

Въвеждането на електронно правосъдие е част от реформата в съдебната система, която е пряко свързана с административното правораздаване. Информационните ресурси на електронно управление се развиват като информационна и технологична екосистема, която се характеризира с балансираност, самостоятелност, разширяемост и устойчивост. Развитието на единната политика за информационни ресурси се свързва тясно с внедряването на информационните и комуникационните технологии при осъществяване на дейности от административни и съдебни органи.

Концепцията за електронно правосъдие има за цел въвеждане на информационните и комуникационните технологии за осигуряване на възможност на участниците в съдебните производства да упражнят процесуални права в електронна форма, но едновременно с това и самите органи на съдебната власт да са в състояние да извършват удостоверителни изявления в електронна среда. Въвеждането на електронното правосъдие включва разработване и прилагане на комплекс от финансови, организационни, технологични, образователни и нормативни мерки, целящи ефективното използване на информационните и комуникационните технологии в съдебната система. Реализирането на процесуални права бе улеснено в значителна степен чрез създадената преди години законова възможност за признаване

на електронните документи за равностойни на хартиените. Още през 2001 година с влизане в сила на Закона за електронния документ и електронния подпис се постави началото на регламентиране използването на информационните технологии, уреждане статута на електронния документ и на електронния подпис, както и извършването на удостоверителни услуги. Системата на правосъдие обаче остава встрани от фокуса на първоначалната регламентация. Разширяването на приложното поле на информационните и комуникационните технологии и активното им приложение в административното правораздаване се свързва пряко с осигуряването на техническа обезпеченост, ресурс и компетентност на лицата, които ще бъдат пряко ангажирани с внедряването и използването на информационните технологии.

Въвеждането и ефективното използване на електронни услуги в съдебното производство включва и използването на удостоверителни услуги като доказателство при съдебни производства – изискване, заложено в Регламент 910/2014 относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни транзакции на вътрешния пазар<sup>19</sup>. От обхвата на Регламента с изрична разпоредба са изключени правилата относно предоставянето на удостоверителни услуги, използвани единствено в рамките на затворени системи, произтичащи от националното законодателство или от споразумения между определен кръг от участници.

Като част от Общностното законодателство Регламентът е приет, за да гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар, като едновременно с това подпомогне постигането на подходящо равнище на сигурност на средствата за електронна идентификация и удостоверителните услуги. Конкретно във връзка с правораздаването Регламентът цели да допринесе за общото трансгранично използване на електронна идентификация и на удостоверителни услуги, като последните следва да се допускат като доказателство при съдебни производства в държавите – членки на Европейския съюз.

Реформата в съдебната система в България в контекста на използване на информационни и комуникационни технологии в производството обхваща въвеждането на правила за извършване на процесуални действия и удостоверителни изявления в електронна форма.

---

<sup>19</sup> Регламент (ЕС) №910/2014 е обнародван в Официален вестник на ЕС (ОВ, L 257/73) на 28 август 2014 година, като с него се отменя Директива 1999/93/ЕО.



В тази връзка Висшият съдебен съвет (ВСС) прие изрична Наредба<sup>20</sup>, с която се установяват технически изисквания за извършване на процесуални действия в електронна среда, техническите изисквания към потребителските, машинните и други интерфейси на информационните системи, използвани от органите на съдебната власт, правила за обмен на информация между органите на съдебната власт, както и редица други въпроси от значение за реализиране на процесуални действия в електронна среда.

Наред с регламентиране на изисквания за идентификация с нормативната уредба се установяват както формите, така и техническите изисквания, на които трябва да отговарят електронните документи, изпращани към и от органите на съдебната власт. Способите и начините за подаване на електронни документи от граждани и организации също са включени в предметния обхват на Наредба №6.

В рамките на Общностното законодателство не се предвижда нормативно установено изискване държавите – членки на ЕС, да въведат електронно правораздаване, но с оглед прилагане нормите на Регламента съществува задължение за осигуряване на възможност от страна на държавите за допускане на доказателства и на електронни документи в рамките на съдебно производство.

В административнопроизводствените правила, и по-конкретно в чл. 141 АПК, е изрично въведена възможността пред съда да могат да бъдат представяни електронни документи. Като условие за реализиране на тази възможност е вменено задължението за подписване на електронния документ с квалифициран електронен подпис. обстоятелството, че се изисква използването на квалифициран електронен подпис е в унисон с регламентацията в закона за електронните документи и електронния подпис. При извършване на електронни изявления от органите на съдебната власт обаче трябва за се вземе под внимание обстоятелството, че право да извършват електронни изявления до трети лица от името на орган на съдебната власт имат само лица, които са овластени по силата на закон или са надлежно оправомощени за това. Когато става въпрос за извършване на електронни изявления за нуждите на вътрешноорганизационната дейност, между органите на съдебна власт, както и между администрации на отделни

---

<sup>20</sup> Наредба №6 за извършване на процесуални действия и удостоверителни изявления в електронна форма е приета с решение на Пленума на Висшия съдебен съвет по т. 6 от Протокол №25 от 03.08.2017 г.

органи, лицата, които имат право да извършват подобни електронни изявления в рамките на администрацията, следва да притежават валидно удостоверение за електронен подпис. Обменът на информация между различни държавни органи, когато се извършва в контекста на упражняване правото на извършване на електронно изявление, следва да бъде осигурен чрез използване на валидно удостоверение за квалифициран електронен подпис.<sup>21</sup>

Електронното управление в общ план, и частност електронното правосъдие, се основават на основни принципи, спазването на които е от ключово значение за гарантиране независимостта на съдебната власт. Принципът на достъпност е основополагащ при разработване и въвеждане на системи за електронно правосъдие. Гарантирането на достъпност е пряко свързано със създаване на условия и възможности за заявяване на услуги от разстояние. На практика това означава да се създадат условия от разстояние да се извършва заявяване на услуга, без да е необходимо физически подаване на заявление на място или по пощата. Действията се извършват в електронна среда, като възможността за проследяване в реално време на процеса на заявяване, както и на цялостното движение на данните и движението на делата в реално време осигурява условия за прозрачност и проследимост на процеса.

Като част от единната политика за информационни ресурси на електронно управление функционира единен портал за електронно правосъдие, чрез който се осигурява единен електронен достъп в областта на правосъдието. Информационната система предоставя възможност за преглед на електронни документи, достъп и работа с електронни копия на съдебни дела (административни, граждански и търговски), както и възможност за копиране на документ, достъп до незаверени преписи на документи, съдържащи се в конкретно дело. В тази връзка Висшият съдебен съвет е разработил правила за достъп до електронни съдебни дела в единния портал за електронно правосъдие<sup>22</sup>. Единният портал за електронно правосъдие, освен извърш-

---

<sup>21</sup> Правилник за вътрешния ред за използване на електронен подпис и електронна идентификация от органите на съдебната власт, издаден от ВСС и обн. ДВ, бр. 32 от 21 април 2017 г.

<sup>22</sup> Правилата за достъп до електронни съдебни дела в единния портал за електронно правосъдие са утвърдени с решение на Висшия съдебен съвет по протокол №10 от 25.02.2016 г.

ването на удостоверителни изявления в електронна среда, осигурява възможност за заявяване на извършването и на процесуални действия, както и връчването на съобщения и призовки.

При извършване на процесуално действие, което поставя началото на отделно производство, в информационната система се образува електронно дело. Право на достъп до електронните съдебни дела имат както страните по делото, така също и техни процесуални представители, както и представители на държавни органи в рамките на своята компетентност. Достъпът до системата следва да е защитен, поради което се осъществява след регистрация и създаване на потребителски профил. Нормативно установено изискване е поддържането и съхранението на електронните дела да бъде осигурено по начин, който не позволява случайно или незаконно унищожаване на данни от тях. Самият достъп до информация и документация в Единния портал за електронно правосъдие се преценява и разрешава след подаване на заявление за достъп, което следва да е адресирано до съда, компетентен да разгледа съответното дело, за което се иска достъп. Функционалността на системата позволява след предоставянето на достъп от страна на съда, до който е подадено заявление, заявените дела автоматично да се свързват с профила на потребителя, като по този начин те стават достъпни за него в електронен вид.

Създаването и внедряването на единна електронна система, като част от електронното правосъдие, предоставя възможност на потребителите да получават електронни призовки, както и да бъдат уведомявани за определени процесуални действия. Характерна особеност на системата е въвеждането на защитен механизъм, предоставящ възможност електронни призовки и съобщения да се получават след изрично волеизявление на лицето, като с волеизявлението си адресатът се съгласява да получи електронни призовки и съобщения. Предвиждането на функционална възможност конкретен потребител да откаже получаване на електронни призовки и съобщения е важен елемент, като отказът би могъл да се отнася както за призовки и съобщения за конкретно дело, така също и за призовки и съобщения по всички дела в един потребителски профил.

С въвеждането на Единна информационна система на съдилищата се улеснява значително достъпът на гражданите и на юридическите лица до правосъдие, като системата предоставя функционална възможност за цялостно електронно управление на дела. Цялостна-

та Единна информационна система на съдилищата е съставена от 19 функционални и 19 системни модула. Автоматизирано, по електронен път, органите на съдебната власт могат да обменят документи с лица, осъществяващи публични функции, но също и с административни органи и с организации, предоставящи обществени услуги. Като част от електронната система функционира и регистър на актовете на съдилищата, съдържащ данни и актове, с които се слага край на производство пред съответна съдебна инстанция, както и актове, които подлежат на самостоятелно обжалване.

Единната информационна система създава механизъм за осигуряване на прозрачност, публичност и проследимост при управление на съдебните дела. По този начин се унифицират правилата и процесите при управление на делата, повишава се ефективността на работата на магистрати и съдебни служители, а също така на цялата съдебна администрация. Въвеждането и активното използване на Единната информационна система на съдилищата създава потенциал за намаляване на административната тежест, като едновременно с това позволява прилагането на централизиран подход при предоставяне на услуги, като се създава възможност за проучване на потребностите на потребителите.

Важен аспект от прилагането на електронно управление на процеси и дейности в съдебната система е адекватното функциониране на защитни механизми спрямо личните данни на потребителите и на лицата, участващи в процеса на реализиране на електронна дейност и предоставяне на електронна услуга. Органите на съдебната власт са задължени да съхраняват електронните дела по начин, който не позволява случайното и незаконно унищожаване на данни.

**• Защита на лични данни и информационна сигурност при извършване на процесуални действия и удостоверителни изявления в електронна форма**

Предизвикателство за цифровизацията и за повишаване на ефективността на системата за електронно управление и електронно правосъдие е реализирането на възможности, произтичащи от развитието на новите технологии, включването на изкуствен интелект и технологии с блокчейн, като в същото време се гарантира високо ниво на защита на данните, цифрови права и прилагане на етични стандарти за минимизиране на рисковете, свързани със злонамерена

дейност.<sup>23</sup>

Разработването и въвеждането на мерки по стандартизация на данните осигурява преход от формати, използвани за възприемането им от човек, към формати на данни, годни за взаимодействие между системи. Стандартизирането дава възможност за създаване на множества от свързани данни, достъпът и обработката на които води до драстично намаляване на необходимостта от удостоверяване по традиционния способ на факти и обстоятелства за лица, включително за целите на удостоверяване на самоличност и доказване на права.<sup>24</sup>

Въпросът за защитата на личните данни в контекста на използване на информационни и комуникационни технологии в съдебната система е от особена важност, имайки предвид съществената роля, която имат информационните и комуникационните технологии в процеса на правораздаване. Отчитайки естеството на спорове, които могат да бъдат поставени за разглеждане от съдебен орган, предоставянето на отдалечен достъп до информация в определени случаи може да представлява риск за запазване на личното пространство на лицата, до които се отнася информацията, както и застрашаване и/или накръняване на техни основни права.

Политиката за информационни ресурси в областта на информационната инфраструктура е насочена пряко към развитие на физическата среда за събиране, обработване, съхранение и разпространение на информация за нуждите на административно обслужване и реализиране на дейност в рамките на съдебната система. Органите на съдебната власт имат задължение да събират, обработват, съхраняват и предоставят лични данни единствено и само доколкото това се налага за нуждите на извършване на процесуални действия, както и на удостоверителни изявления в електронна среда. По отношение защитата на данните в електронните дела, достъп до които се осигурява чрез Единната информационна система на съдилищата, за всяко електронно дело се съхранява информация за лицата и електронните адреси, за които делото е достъпно, времето за достъп, както и извършените по делото действия в информационната система. От особена важност с оглед защитата на данните е регламентираното изискване в регистър на актовете на съдилищата да не се обявяват актове, с които

---

<sup>23</sup> Държавна агенция „Електронно управление“. Единна политика за информационните ресурси и електронното управление на Република България.

<sup>24</sup> Пак там.

се разкрива защитена от закона тайна, както и мотивите към такива актове. Пленумът на Висшия съдебен съвет има правомощие да определи и други актове на съдилищата, които не подлежат на обявяване в регистъра.<sup>25</sup>

Регламентирането и осигуряването на високо ниво на защита на информацията е ключово предвид обстоятелството, че всеки има свободен и безплатен достъп до обявените в регистъра на актовете на съдилищата данни. По отношение на тези данни законодателят изрично е предвидил<sup>26</sup> достъпът да се осъществява при спазване на изискванията за защита на личните данни.

Прилагането на основното право на защита на личните данни е заложено в редица националноправни и международноправни актове, като в рамките на ЕС основно място сред тях заема Хартата на основните права на ЕС. Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) влезе в сила през май 2018 г. Правилата имат за цел осигуряването на защита на всички граждани на ЕС от нарушения на неприкосновеността на личния живот и на данните в един все по-зависим от данните свят. Правата на гражданите включват даването чрез ясно утвърдителен акт на съгласие данните им да бъдат обработвани, както и правото да получат ясна и разбираема информация за това.

Защитата на лични данни на физически лица се прилага в контекста на всички политики, включително и по отношение на правоприлагането. Във връзка с дейността по правоприлагане в рамките на ЕС е приета Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления, или изпълнението на наказания, и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета. Директивата, която влезе в сила през май 2018 г., регламентира основното право

<sup>25</sup> Тази възможност е нормативно установена в чл. 360о, ал. 3 от Закона за съдебната власт.

<sup>26</sup> Изискването е заложено в чл. 360с, ал. 2 от Закона за съдебната власт.

на гражданите на защита на данните при използването на лични данни от правоприлагащите органи. Всяко обработване на лични данни трябва да бъде законосъобразно, добросъвестно и прозрачно по отношение на засегнатите физически лица и извършено единствено за конкретните цели, предвидени от закона. Принципът на добросъвестно обработване във връзка със защитата на данните е различно понятие от правото на справедлив съдебен процес, както е предвидено в член 47 от Хартата и в член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Физическите лица следва да бъдат информирани за рисковете, правилата, гаранциите и правата, свързани с обработването на личните им данни, и за начините, по които да упражняват правата си по отношение на обработването. По-специално конкретните цели, за които се обработват личните данни, следва да бъдат изрично указани и легитимни и определени към момента на събирането им. Личните данни следва да са подходящи и релевантни за целите, за които се обработват.

Принципът за точност на данните следва да се прилага, като се вземат предвид естеството и целта на съответното обработване. Особено в съдебни производства изявления, съдържащи лични данни, се основават на субективното възприемане от физически лица и не могат винаги да бъдат проверени. По тази причина изискването за точност не следва да се отнася за точността на изявлението, а само за факта, че е направено конкретно изявление.

На личните данни, които по своето естество са особено чувствителни от гледна точка на основните права и свободи, се полага специална защита, тъй като контекстът на тяхното обработване би могъл да създаде значителни рискове за основните права и свободи. От гледна точка на обработването на лични данни за целите на правораздавателната дейност задълженията, които съдилищата имат като администратори на лични данни, са установени в различни нормативни актове.

С Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните) се установяват изисквания за обработването на лични данни както в публичната, така и в частната сфера, като се залага изискване за спазване на основни принципи, като законосъобразност, добросъвестност, прозрачност и ограничаване на целите на обработване, свеждане до минимум на обработването на данните, ограничение на съхранението, цялостност и поверителност. С оглед спазване

на принципите се изисква предприемане на подходящи и ефективни мерки от страна на администратора на данните, като същият носи отговорност за това.

Органите на съдебна власт следва да са в състояние да докажат, че са предприели достатъчно и ефективни мерки, за да гарантират, че обработването на лични данни в контекста на правораздавателната дейност се осъществява при спазване на принципите на Общия регламент относно защитата на данните и на националното ни законодателство, и по-специално нормите на Закона за защита на личните данни. Приема се, че съдебен орган е в състояние да докаже спазването на принципите, ако е идентифицирал естеството, обхвата и целите, за които обработва личните данни в рамките на дейността си по правораздаване, както и ако е изготвил документи за предприемане на мерки за защита правата на субектите.

Във връзка със спазване на изискването за законосъобразност, добросъвестност и прозрачност е необходимо цялата фактическа дейност (по съхранение на данни, достъпа до тях, предаването и разкриването на данни, разкриването или унищожаването на техните носители) да се подчинява на императивните правила на закона в широк смисъл, което включва не само разпоредбите на Общия регламент относно защита на данните, но и разпоредбите на специалните закони, приложими към конкретното обработване.

Осигуряването на защита на физическите лица във връзка с обработването на техни лични данни е непрекъснат процес, който налага периодичен преглед на мерките, степента на тяхното съответствие с нормативните изисквания и ефективността им за защита на субектите на данни и на сигурността на обработването.

Сигурността на данните и осигуряването на защитена информационна система е от съществена важност, като осигуряването на сигурна среда би повлияло в значителна степен за намаляване на предпоставките за уязвимост и елиминиране на възможността за пробив при потенциална заплаха.

С въвеждането на електронни услуги в съдебното производство се осигурява не само процесуална икономия, но също така се създава допълнителен механизъм за гаранция по отношение на достъпност, публичност и прозрачност. С оглед съблюдаване спазването на нормативно установеното изискване органите да осигуряват откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното



производство, широкото внедряване на информационните и комуникационните технологии в съдебната система и в административно правораздавателната дейност е от особена важност. Електронното управление на процеси в съдебната система подпомага превенцията и предотвратяването на корупционни практики, свързани с правораздавателната дейност.

• **Правораздавателната дейност през призмата на управление на риска от корупция и конфликт на интереси**

Доверието в съдебната власт представлява естествена част от цялостната гражданска култура на обществото, като едновременно с това нивото на доверие служи като показател за степента, в която демократичните ценности и върховенството на закона са установени в обществото.

Съдебната власт следва да гарантира контрола и баланса в обществото, както и ефективното и справедливо прилагане на закона срещу прояви на корупционни практики. С промени в Закона за съдебната власт през 2016 година се регламентира механизъм за засилен контрол чрез анализ и проверка на декларации за конфликт на интереси и имуществено състояние на магистрати, като едновременно с това се въведе и система за проверка на почтеността (интегритета) на служителите в структурите на съдебната власт. С възлагането на Инспектората на Висшия съдебен съвет на правомощия да извършва проверки за почтеност, за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, се постига изискването за създаване на действащ механизъм за спазване на основните принципи на поведение, уредени в Кодекса за етично поведение на българските магистрати.

Към Висшия съдебен съвет функционира постоянно действащ помощен орган – Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“. В рамките на своята дейност Комисията разработва и предлага за утвърждаване от Висшия съдебен съвет на конкретни мерки за превенция и противодействие на прояви на корупция в съдебната система.

В Закона за съдебната власт се въведоха мерки за гарантиране независимостта на магистратите, но същевременно тези мерки имат и антикорупционна насоченост с цел премахване на възможностите за неправомерно влияние в съдебната власт. Част от мерките са насо-

чени към засилване на самоуправлението на съдилищата чрез установяване на допълнителни функции на общите събрания на съдиите. С изменения в Закона за съдебната власт от 2016 г. се разшириха правомощията на Общите събрания на съдиите с предвидената възможност да правят предложения за назначаване на председател на съответния съд. Сред правомощията на Общите събрания е възможността да изслушват всички кандидати и да изразяват становища относно кандидатурите, както и да определят броя и съставите на отделенията и тяхната специализация по материя. Могат да изразяват мнение по искания за приемане на тълкувателни решения и тълкувателни постановления, засягащи дейността на съответните съдилища. Оправомощени са да приемат правила за определяне на натовареността на председателя на съда, на неговите заместници, както и на съдиите.

Въвеждането на допълнителни гаранции за индивидуалната независимост на прокурори и следователи при изпълнение на техните правомощия, както и разработването на правила за обективно атестиране на магистрати с оглед осигуряване на възможност за справедливо и прозрачно кариерно израстване са част от мерките за подпомагане на дейността по противодействие и превенция на корупционните практики в съдебната система. Усъвършенстването на процедури за заемане на длъжности в органите на съдебната власт, преместването и повишаването в длъжност, измененията в правилата за дисциплинарно производство са сред аспектите, които имат отношение към ефективността на функционирането на съдебната система.

През 2017 г. и 2018 г. България реализира действия, свързани с цялостна реформа на своята правна и институционална уредба за борба с корупцията. Промените са насочени към повишаване на прозрачността чрез осигуряване на възможност за публичен достъп до декларациите за имущество и интереси на служители, заемащи публична длъжност, в контекста на разбирането, че оповестяването на лични интереси и активи са сред основните елементи на политиката за борба с корупцията. С изменения в Закона за съдебната власт се предвиди Инспекторатът към ВСС да води и поддържа електронен публичен регистър на декларации за обстоятелства, свързани с предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и имуществени декларации, както и електронен публичен регистър на отводите. Последният включва информация за исканите отводи и мотивите, с които те са уважени или отхвърлени, и отразява произнасянията на

горната инстанция по тях.

Управлението на конфликта на интереси и докладването на нередности е пряко свързано с нивото на професионализъм, отчетност и ефективност. Общественото доверие и уважението към съдебната власт са гаранции за ефикасността на съдебната система, а поведението на съдиите в техните професионални дейности се приема от обществото като основополагащо за доверието в съдебната система. Затова съдиите и представителите на съдебната власт трябва да изпълняват служебните си задължения без да показват предпочитания, предубеждение или пристрастие. Независимостта и безпристрастността обаче не могат да бъдат защитени единствено от принципите на моралното поведение, а е необходимо редица закони и процедурни разпоредби да изпълнят тази функция<sup>27</sup>.

Въвеждането на механизми за ефективно приложение на правилата на съдебната етика в България от страна на ВСС се основават на регламентация<sup>28</sup>, съгласно която Комисиите по професионална етика в съдилищата, прокуратурите и в Националната следствена служба подпомагат съответната комисия по професионална етика към съдийската и прокурорската колегия, като дават становище за нравствените качества на съдиите, прокурорите и следователите от съответния съд, прокуратура и следствен отдел или Националната следствена служба. Комисиите по професионална етика осъществяват дейност по прилагане на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от колегията на съдиите, съответно на прокурорите във ВСС.

С Наредба №1 от 2017 г. за конкурсите за магистрати и избор на административни ръководители в органите на съдебната власт се предвиди първоначалното назначаване на прокурори и следователи да бъде ограничено до заемането на длъжности в началните по степен органи на съдебната власт – районно и окръжно ниво, като се въведат механизми за предварителна оценка на нравствените качества на кандидатите чрез попълване на въпросник при подаване на заяв-

---

<sup>27</sup> Консултативен съвет на Европейските съдии. Становище №3 (2001) на Консултативния съвет на Европейските съдии на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност, 2002, ССJE (2002), Ор. №3.

<sup>28</sup> В чл. 396 от Закона за съдебната власт.

ленията за участие в конкурсите, както и включване в събеседването с кандидатите на устния изпит на въпроси от Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Изискването на закона за етично поведение е критерий, който самостоятелно се оценява във всяка атестация, включително при атестиране за статут на несменяемост. При приемането на решения за назначаване, преместване или повишаване в длъжност на магистрати съдийската колегия на Висшия съдебен съвет задължително проверява дали класираните кандидати притежават необходимите професионални и нравствени качества.

С изменение в Закона за съдебната власт през 2020 година бе усъвършенствана регламентацията относно атестирането, като се предвиди създаването на помощни атестационни комисии към съдилищата, като тази мярка е съобразена с международния стандарт относно принципа – магистратите да се атестират от действащи магистрати, а атестациите да се приемат от орган, в състава на който са включени действащи магистрати.<sup>29</sup>

За постигане на ефективни резултати при противодействие и превенция на корупционни практики и конфликт на интереси е от съществено значение наличието на достатъчно ресурс. В Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България за периода 2021 – 2027 г. като приоритетна област е заложено укрепване на капацитета на Инспектората към Висшия съдебен съвет за превенция и противодействие на корупцията сред заетите в съдебната власт.

Управлението на корупционния риск е основен проблем при оценка на прозрачността при реализиране на правораздавателна дейност от органите на съдебната власт. Разработването и въвеждането на ефективен модел на оценка на корупционния риск в съдебната система би подпомогнало процеса на идентифициране на слабости на институционално ниво.

#### **• Трудности и предизвикателства пред административното правораздаване**

Съществена трудност при реализиране на правораздавателна дейност не само в България, но и в рамките на Европейския съюз представлява продължаващото използване на досиета на хартиен носител, което се среща както в национален план, така и при трансгра-

---

<sup>29</sup> В този смисъл Становище №751/2013 на Венецианската комисия.

нични съдебни производства.

Законовите процедури на ЕС, изискващи обмен на информация между компетентните национални органи, често включват използването на стандартизирани формуляри или големи обеми данни.<sup>30</sup> Бавният темп на цифровизация, наблюдаван в някои държави от Европейския съюз, особено по отношение на регистри и бази данни, лишава потребителите от възможност за онлайн достъп до информация, което неминуемо налага използване на данни на хартиен носител и значително затруднява трансграничното съдебно сътрудничество.

Изрична нормативна уредба и въвеждане на правна възможност за ефективно използване на видеоконферентна връзка в рамките на административния процес в България би улеснило административното правораздаване, създавайки условия за отдалечен достъп и участие в процеса от разстояние, което от своя страна би свело до минимум предпоставките за отлагане на дела поради невъзможност за явяване на участник в конкретно заседание.

Към момента административнопроцесуалните разпоредби предвиждат възможност за предоставяне на електронни документи пред съда<sup>31</sup>, но не предвиждат механизми за стимулиране използването на видеоконферентна връзка в широк обхват в рамките на административното производство.

Видеоконференцията бе въведена като възможност през 2020 година при осъществяване на превод, когато участниците в производства по реда на АПК не владеят български език. Също така устно видеоконферентно изслушване и извършването на някои процесуални действия бяха регламентирани като възможност от законодателя през последните две години, но степента на реално използване на тази възможност е сравнително ниска. Ниска е честотата на прилагане и на възможността чрез видеоконферентна връзка да бъдат изслушани страни в процеса и да бъде извършен разпит на свидетели и вещи лица.

Многобройни са положителните аспекти от ефективното използване на видеоконференцията, като сред ползите от видеоконферентна връзка е и предимството при използване на запис и възможността за

---

<sup>30</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и Социален комитет и Комитета на Регионите; Цифровизация на правосъдието в ЕС. Инструментарий от възможности, COM (2020) 710 final.

<sup>31</sup> В този смисъл е нормата на чл. 141 АПК.

възпроизвеждане на звук и образ.

Практическата подготовка и организация при провеждането на видеоконферентни връзки, както и необходимостта от обезпечаването на мерки за сигурност, може да предизвика трудности, като нуждата от технически експерти, както и осигуряването на техническо оборудване биха затруднили реалното приложение на видеоконференцията.

Независимо от наличието на трудности ползите преобладават, включително по-широкото използване на видеоконферентни връзки би допринесло за въвеждането на допълнителен ефективен механизъм за събиране на доказателства, реализирането на процесуална икономия и намаляване на разходите за осигуряване присъствието на участници в съдебната зала.

#### • **Перспективи**

Тенденциите в развитието на административното правораздаване в България са пряко и непосредствено повлияни от обстоятелството, че страната ни е част от Европа и е член на Европейския съюз, което предпоставя следване на тенденцията за интензивно развитие, разширяване и утвърждаване на съдебната защита на субективни права и интереси на гражданите. Процесуалните права за съдебна защита срещу административните актове и действия на органи на държавна власт, както и разширяването кръга на материални права на гражданите и тяхното субективизиране ще продължат да бъдат във фокуса на внимание предвид факта, че през последните години се наблюдава повишаване значението на процесуалните права в цялото законодателство, и в частност в административното правосъдие.

Доброто развитие и правилното използване на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) е важен елемент за доброто функциониране на съдебните системи, тъй като допринася за повишена прозрачност, ефективност, достъп и качество на предоставяните услуги.<sup>32</sup>

В Плана за възстановяване и устойчивост на Република България, представящ вижданията на правителството и на обществото за начина, по който трябва да бъдат адресирани структурните проблеми, е предвидено до 2025 година да бъде окончателно реализирана

---

<sup>32</sup> Доклад на Европейската комисия за ефективност на правосъдието – СЕРЕУ за оценка на европейските съдебни мрежи, с. 95.

цифровизацията на ключови съдопроизводствени процеси в системата на административното правораздаване. Заложените проектни дейности имат за цел да допринесат за по-бързо и прозрачно правораздаване, като централно място заема дейността по изработване и внедряване на информационна система за цифровизация на преписките по административни дела и обмяна на информация между отделните административни съдилища, както и между административните съдилища и Върховния административен съд.

Съдопроизводствената дейност се предвижда да бъде улеснена чрез въвеждане на функционалност, позволяваща осъществяване на електронно призоваване на страните по административни дела, както и провеждане на дистанционни открити и закрити съдебни заседания.<sup>33</sup>

По отношение на превенцията и предотвратяване на корупцията с цел повишаване на обществената сигурност се предвижда реализиране на дейности за изграждане на Национална интелигентна система за сигурност.

В контекста на насърчаване използването на алтернативни способи за решаване на спорове се предвижда предприемане на законодателна инициатива за промени в процесуалноправните норми, включително и изменения в Административнопроцесуалния кодекс с цел въвеждане на съдебна медиация, задължителна по някои видове дела.<sup>34</sup>

В перспектива е необходимо да се разработи, приеме и въведе специална нормативна рамка за регулиране ефективното използване на информационните технологии в съдебната система. Необходимостта се основава на факта, че към момента се наблюдава наличие на значителен брой инструменти, но недостатъчно по обем и обхват правни норми, които да регулират въвеждането и активното използване в практиката на тези инструменти.

#### • **В заключение**

Правораздавателната дейност и административното съдопроизводство би било ефективно подпомогнато с широкото въвеждане на информационните технологии и електронното управление. С пови-

---

<sup>33</sup> Министерски съвет на Република България. План за възстановяване и устойчивост на Република България, с. 134.

<sup>34</sup> Министерски съвет на Република България. План за възстановяване и устойчивост на Република България, с. 137.

шаване степента на дигитализация в съдебната система би се гарантирало осигуряване на по-добра отчетност и прозрачност в процеса на вземане на решения.

С използването на информационни и комуникационни технологии като инструмент и средство за подобряване управлението на процеси и дейности в съдебната система се улеснява достъпът до правосъдие, гарантира се безпристрастността и независимостта на съдиите при упражняване на правораздавателна дейност, както и се осигурява справедливост и разумна продължителност на производството.

### **Използвана литература**

1. Български адвокати за правата на човека. Изпълнение на съдебните решения в практиката на Европейския съд по правата на човека.

2. Висш съдебен съвет. Наредба №6 за извършване на процесуални действия и удостоверителни изявления в електронна форма.

3. Висш съдебен съвет. Правилник за вътрешния ред за използване на електронен подпис и електронна идентификация от органите на съдебната власт

4. Върховен административен съд. Доклад относно ефективността на съдебния контрол върху актове на местната администрация и изготвяне на доклад, обобщаващ причините за неизпълнение на съдебни решения, с които с потвърдени или отменени административни актове, и начините за тяхното преодоляване според действащото законодателство.

5. Държавна агенция „Електронно управление“. Единна политика за информационните ресурси и електронното управление на Република България.

6. Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и Социален комитет и Комитета на Регионите; Цифровизация на правосъдието в ЕС. Инструментариум от възможности, COM(2020) 710 final.

7. Европейската комисия за ефективност на правосъдието. Доклад на SEREJ за оценка на европейските съдебни мрежи, 2020.

8. Конституционен съд. Определение №2 от 24.02.2022 г. по конституционно дело №15/2021



9. Конституционен съд. Решение №5 от 19 април 2019 г. по конституционно дело №12 от 2018 г.

10. Консултативен съвет на Европейските съдии. Становище №3 (2001) на Консултативния съвет на Европейските съдии на вниманието на комитета на министрите на Съвета на Европа относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност, 2002, ССЈЕ (2002) Ор. №3.

11. Корнезов, А. Десет години преюдициални запитвания – критичен преглед и равносметка. // „Европейски правен преглед“, 2017, том XVIII.

12. Министерски съвет на Република България. План за възстановяване и устойчивост на Република България, 2022.

13. Министерски съвет на Република България. Стратегия за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 – 2020.

14. Правно мнение на проф. д.ю.н. Васил Мръчков по конституционно дело №1 от 2022 г.

15. Регламент (ЕС) №910/2014 е обнародван в Официален вестник на ЕС (ОВ, L 257/73) на 28 август 2014 година, като с него се отменя Директива 1999/93/ЕО.

**За контакти:**

Проф. д. н. Мария Нейкова  
Бургаски свободен университет  
E-mail: mneikova@bfu.bg

# ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВАРНА ПРЕЗ 15-ТЕ ГОДИНИ НА СЪЩЕСТВУВАНЕТО МУ

*Елена Янакиева*  
*Съдия в Административен съд – Варна*

## THE ACTIVITY OF THE ADMINISTRATIVE COURT – VARNA IN THE 15 YEARS OF ITS EXISTENCE

*Elena Yanakieva*  
*Chairman of Varna Administrative Court*

**Резюме:** В доклада е направен преглед на създаването и развитието на системата на административните съдилища в Република България и в конкретика на Административен съд – Варна. Посочени са предизвикателствата както пред съдиите, при прилагането на законодателството – национално и на Европейския съюз, така и пред съдебните служители, при достигане на стандартите за качеството на обслужване. Набелязани са тенденциите и добрите практики и са направени изводи.

**Ключови думи:** *Административен съд – Варна*

**Abstract:** The report reviews the creation and development of the system of administrative courts in the Republic of Bulgaria and in particular the Administrative Court of Varna. The challenges are presented both to the judges in the implementation of the legislation - national and European Union, and to the court employees in reaching the standards for the quality of service. Trends and good practices have been identified and conclusions drawn.

**Key words:** *Varna Administrative Court*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.42>

### Въведение

Административен съд – Варна е създаден с оглед изменение на законодателството, в частност – изменение на Закона за съдебната власт и приемането на Административнопроцесуалния кодекс, който е обнародван в бр. 30 на ДВ от 11.04.2006 г., в сила от 12.06.2006 г.

Създаде се кодификация, която урежда по изцяло нов, непознат към този момент режим на административните производство и про-

цес. Регламентирани, чрез поредица от различни производства, са гаранции за ефективна съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица срещу незаконосъобразни актове, действия и бездействия на държавната и местната администрация.

Административен съд – Варна е вторият по щатна численост на съдии и съдебни служители, след Административен съд – София град, а по официалната статистика на Висшия съдебен съвет е средно натоварен сред административните съдилища. Съдебният му район включва 12 общини: Аврен, Аксаково, Белослав, Бяла, Варна, Ветрино, Вълчи Дол, Долни Чифлик, Девня, Дългопол, Провадия и Суворово, с общо население от около 490 000 жители, от които около 350 000 жители на гр. Варна.

В Административен съд – Варна, считано от 15.02.2007 г., са назначени 34 съдии след проведен конкурс. С решение на Общото събрание на съдиите от Административен съд – Варна в съда първоначално са обособени три отделения с оглед конкретно профилиране на материята, която се разглежда. През 2011 г. е взето решение отделенията да са две, а от 2015 г. до този момент материята в съда не е профилирана, съответно всички съдии разглеждат дела по всички материални закони.

## **Изложение**

В зората на започналото функциониране на Административен съд – Варна, поради липса на адекватна за нуждите и функциите на съда самостоятелна сграда, компромисно решение към периода на създаването му бе настаняването в сграда, предоставена за ползване от Общински съвет – Варна. Тук ще отворя скоба – извън формалната статистика, за да обърна вниманието Ви върху начина, по който бе организирана работата на съдиите в този съд в нейното начало – нетрадиционно и непознато досега в съдебната система. Не само Административен съд – Варна, много от административните съдилища в Република България нямаха самостоятелни сгради и се налагаше изпълнение на служебните задължения буквално „на крак“. Трудностите обаче не се отразиха на качеството на правораздаване, много бързо работата създаде инерция, установиха се механизми, които способстваха постигането на краен резултат.

През ноември 2008 г. Административен съд – Варна се премести в закупения и предоставен от Министерството на правосъдието недвижим имот, представляващ част от многофункционална сграда. Съдът разполага с 4 заседателни зали, регистратура и деловодство, служба за връчване на призовки и съдебни книжа, адвокатска стая, съдебни секретари, архив, регистратура за класифицирана информация. Обособени са съдийски кабинети и помещения за общата администрация на съда. Сградният фонд до известна степен позволява сравнително нормалното функциониране на съда и задоволителни условия на труд, и извършване на качествено и ефективно обслужване на гражданите. Последното обаче се дължи по-скоро на мотивираността на служителите и съдиите при изпълнение на служебните им задължения. В този ред ще отбележа, че така описаните помещения не отговарят на изискванията за функциониране на орган от системата на съдебната власт, което обстоятелство не един път е било подчертавано в отчетните доклади на председателите и с което Висшият съдебен съвет е запознат. И към този момент необходимостта от решаване на проблема с настаняването на Административен съд – Варна в сграда, пригодена за целите на съдебната власт, си остава приоритет и цел номер едно.

На 22.10.2018 г. съдиите и съдебните служители от Административен съд – Варна единодушно приеха декларация относно необходимостта от промяна на сградния фонд и подкрепиха искането на административните ръководители на всички органи на съдебната власт в гр. Варна за спешно вземане на решение в лицето на държавата и местната власт с цел финансирането и изграждането на обща Съдебна палата в град Варна. Като продължение на предприетите действия през м. юли 2019 г. в Административен съд – Варна се проведе работна среща с участието на председателя на Върховния административен съд на РБ г-н Георги Чолаков, зам.-председателя на Върховния административен съд на РБ – г-жа Мариника Чернева, председателите на: Административен съд – Варна – г-жа Елена Янакиева, Апелативен съд – Варна – г-жа Ванухи Аракелян, Окръжен съд – Варна – г-н Марин Маринов, Районен съд – Варна – г-жа Ерна Якова, апелативния прокурор на Апелативна прокуратура – Варна – г-н Владимир Чавдаров, и.ф. окръжен прокурор на Окръжна прокуратура – Варна – г-н Радослав Лазаров и и.ф. районен прокурор на Районна прокуратура – Варна – г-н Красимир Конов. На срещата бе обсъден проблемът

със сградния фонд на органите на съдебната власт в гр. Варна, който от години стои нерешен. Той е породен от факта, че функциите по правораздаване в града се осъществяват в три отделни сгради, което създава неудобства на участниците в съдебния процес, същевременно е свързан и с необходимостта от създаване на условия за извършване на дейността им в сграда, пригодена за нуждите на съдебната власт. Беше взето решение да се извършат съответните проучвания, относими към изграждането на нова съдебна палата, в която всички съдебни органи да осъществяват дейността си. В резултат, всички административни ръководители на органите на съдебната власт в гр. Варна сезираха Висшия съдебен съвет с това свое мотивирано искане за съдействие, но и към настоящия момент окончателно решение на проблема със сградния фонд няма.

Въпреки това, считам че в работата си през годините Административен съд – Варна достигна високо ниво на качествено обслужване на гражданите и оптимизиране достъпа до съдебната информация. Съдът осигурява бърза ориентация и лесен достъп до:

- фронт-офис с четирима служители,
- информационно обезпечаване с всички съдебни бланки,
- информационни табели,
- електронни информационни табла,
- звукови уредби в съдебните зали,
- звукозапис на протоколите,
- рампа за хора с увреждания,
- достъп до съдебни дела за незрящи – чрез продукт за синтез на речта,
- оборудвана адвокатска стая,
- актуална интернет страница,
- страници на съда в социалните мрежи – Twitter и Facebook.

За аудиторията, която се интересува от правния аспект в работата на Административен съд – Варна, от неговата присъща функция по правораздаване, ще насоча вниманието ви към делата, подведомствени и на Административен съд – Варна, като част от системата на административните съдилища в страната. Подведомствени са му всички дела по искания за: **1)** издаване, изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни актове и административни договори; **2)** обявяване на нищожност или унищожаване на споразумения по този кодекс; **3)** изпълнение на административни договори,

доколкото не е предвидено друго в специален закон; 4) защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията; 5) защита срещу незаконно принудително изпълнение; 6) обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица, както и за вреди от правораздавателната дейност на административните съдилища и Върховния административен съд; 7) обезщетения за вреди от принудително изпълнение; 8) обявяване на нищожност, обезсилване или отмяна на решения, постановени от административните съдилища и 9) установяване неистинността на административни актове по този кодекс.

Вече над 250 материални закона препращат към АПК за решаването на спорове, възникващи според материалните им разпоредби. Това обстоятелство сочи към изключителното разнообразие при образуването на съдебните производства в съда. Но най-разпознаваеми и сравнително по-често образувани са делата по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, Закона за устройство на територията, Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, Закона за управление на средствата от европейските и структурни инвестиционни фондове, Закона за подпомагане на земеделските производители, Закона за държавния служител, Закона за движение по пътищата и др.

Без да се спирам подробно на всеки един материален закон, който препраща при решаване на спорове към административния процес, ще спомена, че разнообразието в административноправните взаимоотношения на гражданите и юридическите лица с държавата, органите и по региони и местните органи предполага освен правни познания у съдиите, така също и технически познания – когато иде реч за Закона за устройство на територията и Закона за кадастъра и имотния регистър например; за познания, свързани с финанси и тяхното управление и контрол – когато се разглеждат дела по Закона за управление на средствата от европейските и структурни инвестиционни фондове; за познания по Закона за задълженията и договорите – когато се отнася до производство по ЗОДОВ например и не на последно по важност място – за счетоводни и икономически познания – за делата по ДОПК. По отношение на данъчните дела практиката е наложила извод, че те са с най-висока степен на фактическа и правна сложност. Тук ще отворя скоба, за да спомена, че в Германия например съдебната система е устроена така, че данъчните дела се

разглеждат в съдилища, които са отделени дори от Административните съдилища. Тоест, веднъж е изградена система на общите съдилища, от тях са отделени административните, като специализирани, а от последните са отделени данъчните съдилища. Съответно инстанционният контрол в Германия е изграден на същия принцип. Това е сторено, именно защото този род дела инкорпорират такава фактическа и правна сложност, която предполага изключителни подготовка и професионализъм.

Изрично ще се спра на Закона за управление на средствата от европейските и структурни инвестиционни фондове, чието приложение изисква сериозни и задълбочени познания на правото на Европейския съюз и на директния ефект на неговите актове. Нормативната уредба е сред най-сложните, т.е. е специализирана. Изисква се пряко прилагане на европейските правни норми чрез изследването на съответствието на българския закон с европейски правни норми.

Административен съд – Варна разглежда като първа инстанция още жалби срещу подзаконови нормативни (наредби на общинските съвети), както и срещу общи актове с еднократно правно действие, засягащи неопределен брой лица, а като касационна инстанция – жалби срещу решенията на районните съдилища, които според района са – Районен съд – Варна, Районен съд – Девня и Районен съд – Провадия, по наказателни постановления и по някои специални закони (напр. ЗСПЗЗ).

Спирам се на материята, разглеждана от административните съдии, и то на една много малка част от нея, за да илюстрирам колко разнообразна и обемна в своята цялост следва да е подготовката им. Тази законодателна уредба ведно с постоянните ѝ изменения съставляват константно предизвикателство в работата на съдията, пред което той ежедневно е изправен. В този ред, на съдиите при Административен съд – Варна се осигурява възможност за самоподготовка чрез реализацията на различни семинарни събития, за да се отговори на ежедневната необходимост от осъвременяване на познанията им.

През годините на функциониране на Административен съд – Варна от негови съдии са отправени общо 36 преюдициални запитвания, като тридесет и едно от тях са завършили с решение на Съда на Европейския съюз. За първи път през 2010 г. е направено и първото за Административен съд – Варна преюдициално запитване до съда на Европейския съюз от съдия Ивелина Янева от първо отделение на

съда, свързано с общата система на данъка върху добавената стойност. През 2011 г. са отправени още 13 преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз (ЕС). Запитванията са направени по данъчни и митнически дела с искане за тълкуване на разпоредби на: 1) Директива 2006/112 на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на ДДС; 2) Регламент (ЕО) №1031/2008 на Комисията от 19 септември 2008 г. за изменение на приложение I към Регламент (ЕО) №2568/87 на Съвета относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа и на обяснителните бележки към нея и 3) Регламент за изпълнение (ЕС) №723/2011 на Съвета от 18.07.2011 г. за разширяване обхвата на окончателното антидъмпингово мито, наложено с Регламент (ЕО) №91/2009. По две от запитванията, отправени през 2011 г., по които пред ЕС са образувани дела C-129/11 и C-298/11, съдът е поискал тълкуване на разпоредбата на чл. 80 от Директива 2006/112 поради съмнения за неправилното ѝ транспониране с разпоредбата на чл.27, ал.3, т.1 от ЗДДС. Отправените преюдициални запитвания от състави на Варненския административен съд станаха повод съдиите Ивелина Янева, Искрена Димитрова, Марияна Ширванян и Евгения Иванова да бъдат отличени със званието „Административен съдия на годината” на проведено общо събрание на Асоциацията на административните съдии на 02.12.2011 г. Ще се спра малко повече на едно от всичките 36 преюдициални запитвания, за да илюстрирам значението, което решението по това запитване имаше сред страните – членки на Европейския съюз. Това е дело C-285/11, или известно в правната доктрина като „Делото Боник“. Запитването по него е отправено от съдия М. Ширванян. Основен въпрос, нерешен до момента на запитването по данъчните дела, беше дали понятието „липса на реалност на доставката“ покрива като дефиниция понятието „данъчна измама“. Съответно ако не, то в този случай представлява ли формалност по смисъла на Директива 2006/112 на ЕС, която има като последица отказ от правото на данъчен кредит и поставя ли под въпрос неутралността на ДДС. Няма да навлизам в същината на спора, тъй като тя изисква упоменаването на много факти. Но е редно да кажа, че данъчните администрации на страните – членки в ЕС, чакаха с интерес решението по това запитване, защото то даде отговор на много фундаментални въпроси, които бяха намерили своето решение по един много противоречив начин в техните национални практики. След постановяването му започна



съблюдаване на постулатите от него и се стигна в известна степен до уеднаквяване на практиката на съдилищата, което като последица даде отговор на основния принцип за предвидимост на административното правосъдие в тази област.

През същата тази 2011 г. съдът взе за първи път участие и в националната инициатива „Мениджър за един ден“ на фондация Джуниър Ачийвмънт България, под патронажа на Министъра на финансите на Република България. Административните съдии посветиха времето си на амбициозните младежи от варненски гимназии с надеждата да им помогнат да направят своя успешен бъдещ професионален избор. В изпълнение на тази инициатива съдът за първи път даде възможност на учениците от варненските гимназии да заемат позициите на председателя на съда, на съдебния администратор, на съдебните деловодители и секретари. Инициативата предизвика много голям интерес както сред гимназистите, така и от медиите на регионално и национално ниво и се превърна в практика в годините напред.

През 2012 г. Административен съд – Варна получи награда „СЪД – МОДЕЛ НА БЪЛГАРИЯ“ по проект „Усъвършенстване на работните процеси в съда“, на Сдружение „Програма за развитие на съдебната система“. Съдът постигна висок резултат по Плана за подобряването на работата на съда и покри 82% от 24 стандарта за качество, които Висшият съдебен съвет (ВСС) приема за препоръчителни за всички съдилища. Наградата „СЪД – МОДЕЛ НА БЪЛГАРИЯ“ беше връчена за успешната комуникационна политика, постоянните контакти и взаимодействие със структурите на местната власт и на гражданските организации. През този период бе констатирано и най-голямото постъпление на дела в съда – общо 5 029 бр. дела за една година.

В обобщение, от стартиране правораздаването в административния съд – 1 март 2007 г. до момента (26 май 2022 г.) в Административен съд – Варна са постъпили и разгледани 57 962 дела.

В посока стремеж на съда към повишаване на правната култура на обществото, за да разбира по какъв начин функционира той, съдът е създал своя медийна политика, която е обявена в публичното пространство, както и на интернет страницата на съда. Целта на медийната политика е да допринесе за канализиране на усилията на съдиите и служителите, така че разнообразните им дейности да доведат до

максимален резултат за утвърждаване образа на съда като стабилна, отговорна, безпристрастна, високо професионална и авторитетна институция и за повишаване на правната култура на гражданите.

Дейността на пресслужбата е насочена към: подобряване общественото разбиране за спецификата на работа в съда, като институция работеща за точното и еднакво прилагане на законите спрямо всички; повишаване правната култура на гражданите и на младите хора чрез организиране на дни на отворените врати в съда; облекчаване на достъпа до информация от съда съобразно законовите разпоредби и в съзвучие със съвременните тенденции за прозрачност на правораздавателния процес; прилагане на основните методи и средства за работа с медиите за пълното и обективно отразяване на дейността на съда; разработване на основните канали за предоставяне на информация към медиите и обществеността.

Съдът има разработени механизми, позволяващи на гражданите да подават сигнали и предложения, механизми, които са популяризирани сред гражданите и медиите чрез пощенска кутия за предложения и сигнали.

Административен съд – Варна поддържа политика на активно сътрудничество и взаимодействие с институции и учреждения и го прави чрез конкретни проекти, които подобряват образа на съдебната власт пред обществото и разширяват широката социална база на взаимодействието му с обществеността. През м. юли 2013 г. Административен съд – Варна подписа договори с Икономически университет – Варна, Варненски свободен университет и Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“ по проект „Студентски практики“, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007 – 2013 г.“, съфинансирана от Европейския социален фонд. По тази програма още през първата година 15 съдии и експерти – ментори, са обучавали студенти, като е предоставена възможност за придобиване на практически опит и усъвършенстване на практическите умения на студентите от висшите училища. Административен съд – Варна работи с **Икономически университет – Варна през периода 2013 – 2018 г. по Програмата „Студентски практики – фаза I“**. Съдът има сключени договори по програмата за посочения период от време и работи и със студенти от **Варненския свободен университет „Черноризец Храбър“**, Технически университет – Варна, Бургаския свободен университет,

Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“ и СУ „Св. Климент Охридски“. От 2020 г. до 15 май 2023 г. съдът има сключени договори и работи със студенти от **ИУ – Варна** и Технически университет – Варна по следващия етап от **Програмата „Студентски практики – фаза II“**.

През 2017 г. между Административен съд – Варна и **Икономически университет – Варна** бе подписан договор за партньорство с цел активиране усилията на академичната и магистратската общност за надграждане на правни познания у студентите. Целта на нашето партньорство е обогатяване на правната култура и разширяване на правните познания на студентите, изучаващи икономически специалности, както и даване на възможност младите хора да проследяват в реално време административни дела и да ги обсъждат с магистратите от Административен съд – Варна. Меморандумът за сътрудничество между Икономически университет – Варна и Административен съд – Варна е и в насока на съвместната ни работа студентите от специалност „Съдебна администрация“ да получават по време на своето обучение практически знания и умения с оглед бъдещата им професионална реализация. През годините бяха организирани и проведени, в изпълнение на договора за сътрудничество, множество научно-практически форуми: национални кръгли маси и конференции, срещи – дискусии със студенти, лекции на съдии от Административен съд – Варна, посещение на студенти на открити съдебни заседания, участие на студенти в Ден на отворените врати в съда и др. С цел повишаване правната култура на ориентираните към правните науки млади хора, съвместно с техните преподаватели, в съда се организират ежегодно посещения на студенти по време на съдебни заседания – обсъждане на видяното и чуто в съдебната зала, с цел запознаване с материалните и процесуалните закони.

От 2016 г. Административен съд – Варна работи активно в партньорство с Варненска търговска гимназия „Г. С. Раковски“ по **Образователната програма „Съдебната власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури“** на основание сключен договор между ВСС и МОН. В рамките на програмата през годините съдии от Административен съд – Варна изнесоха лекции пред единадесетокласници от ВТГ „Г. С. Раковски“ и пред ученици от Математическа гимназия – Варна, СУ „Димчо Дебелянов“, СУ „Св. Кл. Охридски“ – гр. Аксаково и др. В изпълнение на

Образователната програма, с цел повишаване на правната им култура, учениците участваха в организирането и изнасянето на симулативен учебен процес; в конкурси за есе на правна тематика; присъстваха на заседания на административни дела в съда и след това ги обсъждаха съвместно със съдията – докладчик по делото, както и с представителите на ОДМВР – Варна, на дирекция ОДОП при ЦУ на НАП – Варна, адвокати, вещи лица и юрисконсулти от Митница – Варна.

По традиция вече 15 години през есента Административен съд – Варна кани своите граждани да посетят съда в рамките на инициативата **Ден на отворените врати**. От 2020 г. решението ни е да провеждаме Ден на отворените врати в съда на 25 октомври, когато в цяла Европа се чества Европейският ден за гражданско правосъдие, като избирането на този ден е съвместна инициатива на Съвета на Европа и Европейската комисия.

През 2020 г. Административен съд – Варна приключи работата си в партньорство с неправителствената организация Сдружение „Младежки алианс – Варна“ по програмата „Гражданско наблюдение на съда“, **Проект „Партньорство между НПО и съд – за ефективност и граждански контрол в административното правораздаване“**. В резултат се постигна успешното изработване на национално работещ механизъм за наблюдение работата на съдилищата, за отваряне на съдебната система към гражданите и НПО сектора при зачитане правата на всички страни и отчитане спецификите на работа на съдебната система. В рамките на Проекта бяха разработени и отпечатани в книжен формат две методики – Методика за прилагане на програма „Гражданско наблюдение на съда“ и Методика за набиране и анализ на статистически данни по програмата. Разработен и издаден през 2020 г. бе „Модел за взаимодействие между структурите на гражданското общество и административните съдилища в процеса на прилагане на медиацията и способите за алтернативно решаване на спорове в административното производство“.

Като отчита важното място на информационните технологии, Административен съд – Варна поддържа интернет страница с разнообразна и полезна за потребителите информация. Гражданите, ползващи този метод за извършване на справки, могат да се информират по-подробно за съда, за различните служби и условия, при които се обслужват гражданите. Интернет страницата предоставя на гражданите възможност да обогатят своята правна култура и да използват

препратките към други полезни сайтове. Съдът целенасочено и последователно обновява и поддържа ежедневно нейното актуалното състояние. Освен богатата вътрешна информация за дейността на съда, съгласно изискванията на Закона за съдебната власт, в нея се публикуват отчетните доклади за работата на съда, влезлите в сила и постановени съдебни актове, декларациите по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, както и графика на съдебните заседания, справки по делата, прессъобщения на съда по делата с обществен интерес, инициативи и програми, по които работи съдът.

Медиите получават своевременно прессъобщения за делата с обществен интерес, като те се публикуват и на интернет страницата на съда. При условията на епидемична обстановка желаещите журналисти да присъстват на съдебно заседание и да отразят даденото дело подаваха предварителна заявка на електронния адрес на пресофиса и присъстваха на заседанието при спазване на противоепидемичните мерки, които бяха до скоро. При изключителен интерес от страна на медиите и с цел избягване струпването на хора съдът има готовност да осигурява възможност журналистите да наблюдават процеса онлайн в съседна съдебна зала. При желание от страна на медиите или конкретни журналисти пресофисът и ръководството на съда съдействат и предоставят допълнителна информация, в рамките на закона, по всеки един процес с обществен интерес. Съдът публикува прессъобщения и във Facebook, и Twitter с цел в максимална степен и от всички възможни канали да се информира обществеността за дейността на съда, особено в периода на изминалата извънредна епидемична обстановка.

През 2020 г. бе инсталирана системата за провеждане на видеоконференции между Административен съд – Варна и местата за лишаване от свобода: затворите в гр. Варна, гр. Бургас, гр. София, гр. Ловеч, гр. Стара Загора и гр. Пловдив. Оборудването на залата е предоставено на Административен съд – Варна от Министерството на правосъдието партньор Висшия съдебен съвет. Инсталираната в Административен съд – Варна система е функционираща, считано от 18.05.2020 г. Същата е приложима за използване за разглеждане на дела в открити съдебни заседания със страни лица – лишени от свобода, изтърпяващи наказание в посочените по-горе места за лишаване от свобода.

И не на последно по важност място – темата за електронното правосъдие:

По отношение на електронното правосъдие Административен съд – Варна като част от съдебната система е присъединен към Единния портал за електронно правосъдие и има нова автоматизирана уеб страница, функционираща от края на 2019 г. Порталът предоставя възможност на страните и техните представители на достъп до електронните съдебни дела. Същевременно електронното правосъдие остава непревзето предизвикателство за съдебната власт в неговата цялост и завършеност. Административните съдилища не разполагат и не работят чрез Единната информационна система на съдилищата и към този момент не участват в електронен обмен на дела. Последният е уреден за общите съдилища, но не и за административните, което налага продължаването на работата с Районните съдилища чрез вече утвърдения метод на разнос на делата чрез хартиен носител.

В действителност съдиите и служителите в съда последователно и постоянно утвърждават практиката да наблюдават, да анализират съдебните и административни процедури, да извеждат тенденциите и да повишават ефективността в работата си. Без значение как е устроена тя, по електронен път или не, анализът на постигнатите резултати, видно от отчетните доклади, сочи към извода, че всички съдии и служители са изпълнявали отговорно задълженията си, като са подхождали мотивирано към възложените им функции относно моралната отговорност и дълга, които носят пред гражданите на Република България.

## **Заклучение**

В заключение искам да отбележа, че приоритетите, които ни водят в ежедневната ни работа, са повишаване качеството на правораздавателната дейност и административното обслужване, както и осигуряване на достъпна и разбираема информация за работата на съда.

От години във Варненския административен съд последователно прилагаме стандарти за ефективно администриране процеса на правораздаване, за модерно и високотехнологично обезпечаване на достъпа до делата и информацията, генерирана от съда, за публичност, безпристрастност и предвидимост. Подобряването на вътрешната комуникация, обмена на идеи, периодичните оценки и предложенията

за подобряване ефективността на работните процеси във всички сфери от дейността на съда се утвърдиха като трайна политика.

**За контакти:**

Елена Янакиева

Председател на Административен съд – Варна

E-mail: [admcourt.vn@gmail.com](mailto:admcourt.vn@gmail.com)

**КЪМ УСЛОВИЕТО ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ  
ПО СЪЩЕСТВО НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ  
(правно на мнение по к. д. №9/2019 г. )**

*Проф. д-р Христина Балабанова*

**TO THE CONDITION OF LEGALITY IN ESSENCE  
OF ADMINISTRATIVE ACTS  
(legal opinion on Constitutional case №9/2019/)**

*Prof. Hristina Balabanova, PhD*

**Резюме:** Условието за законосъобразност на административните актове винаги са заемали важно място в научните трудове на учените. Това е фундаментален въпрос от значение не само за материалното право, но и за административния процес. В практиката на ВАС възниква въпрос за това в кой момент се преценява законосъобразността на акта – дали по действащия закон в момента на издаването му, или по действащия закон в момента на разглеждане на делото. Това обуслови и питане пред Конституционния съд, като настоящото изследване дава варианта на автора, изложен в правното му мнение пред Конституционния съд за разглеждане и решаване на проблема.

**Ключови думи:** *административен акт, спазване на материалния закон, преценка действието на акта, ако материалния закон бъде обявен за противоконституционен*

**Abstract:** The conditions for the legality of administrative acts have always occupied an important place in the scientific works of scientists. This is a fundamental issue important not only for substantive law but also for the administrative process. In the practice of the Supreme Administrative Court, the question arises as to when the legality of the act is assessed, whether under the current law at the time of its issuance or under the current law at the time of consideration of the case. This caused a question before the Constitutional Court as the current study gives the author's version set out in his legal opinion before the Constitutional Court to consider and resolve the problem.

**Key words:** *administrative act, observance of the substantive law, assessment of the effect of the act if the substantive law is declared unconstitutional*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.56>



## Въведение

Въпросът за условията за законосъобразност на административните актове е от особена важност за административноправната ни наука. В продължение на десетилетия видни български административисти – акад. Стайнов, проф. Ангелов, проф. Кино Лазаров и други, в свои научни разработки са анализирали тези условия по отделно и в тяхната съвкупност и са достигнали до научни изводи, които изцяло подкрепяме.

## Изложение

В Административнопроцесуалния кодекс (АПК) тези изисквания са посочени в чл. 146, а именно:

1. липса на компетентност;
2. неспазване на установената форма;
3. съществено нарушение на административнопроизводствени правила;
4. противоречие с материалноправни разпоредби;
5. несъответствие с целта на закона.

Противоречието с материалния закон е толкова съществено условие, че законодателят задължава съдебната власт да следи за неговото спазване при всяко положение на делото. Материалният закон определя същностното поведение на субектите по регулираните обществени отношения. Материалноправната норма посочва още в диспозицията си императивно или диспозитивно възможното поведение (модела) при последващо правоприлагане. Материалният закон чрез своето съдържание определя приложното поле на регулацията.

Основното предназначение на преценката за съответствие с материалния закон е дали от акта ще се пороят валидни правни последици. Те възникват в момента на влизане в сила на акта. Това означава, че едва тогава преценката за съответствие с материалния закон се извършва именно от гледна точка на валидността, законосъобразността на предвидените правни последици. Техният начален момент е влизане в сила на акта.

Пред Конституционния съд е поставен въпросът за несъответствие на чл. 142, ал. 1 от АПК с чл. 151, ал. 2 от Конституцията. Според чл. 142, ал. 1 от АПК „Съответствието на административния акт

с материалния закон се преценява към момент на издаването му“. Съгласно чл. 151, ал. 2 от Конституцията „Решенията на Конституционния съд се обнародват в Държавен вестник в 15-дневен срок от приемането им“. Решението влиза в сила в три дни след обнародването му. Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила. Решението действа занапред. Въпросът е с кой акт ще се прецени съответствие с материалния закон – този в момента на издаването му или действащия в момента на разглеждане на делото.

От гледна точка на поставения въпрос от особено значение е обстоятелството, че административният акт е и подзаконен акт. Това на първо място означава, че той се опира в материалното съдържание на закона като по-висок по степен акт и го детайлизира. Това обаче не е достатъчно. За да бъде един последващ подзаконен административен акт законосъобразен по същество, той трябва да съответства на съдържанието на всички предходни и от по-висока степен нормативни актове. Детайлизирано съдържанието на материалния закон обхваща различни страни от приложното му поле, но за да отговаря на материалния закон, подзаконният административен акт трябва на първо място да съдържа възможните, предвидени в диспозицията на нормата, варианти на поведение (забранява, задължава и т.н.). Едва тогава той ще породи и желаните правни последици.

Поставеният въпрос за анализ според нас предвижда две основни хипотези. Първата е, когато индивидуалният административен акт е влязъл във формална законна сила, станал е необжалваем с редовни средства и в следствие с решение на Конституционния съд материалният закон, въз основа на който той е издаден, е обявен за противоконституционен. В този случай на основание чл. 151 от Конституцията и чл. 22, ал. 2 от Закона за Конституционния съд решенията на Конституционния съд действат занапред и съдържанието на влезлия в сила административен акт не се засяга, както и евентуално настъпилите до този момент последици не се отменят.

Втората хипотеза е, когато е налице висящо производство, във времеви отрязък, на който материалният закон, служещ за основа на подзаконния административен акт, е обявен в решение на Конституционния съд за противоконституционен.

За правните последици и действието на решенията на Конституционния съд, с което един закон е обявен за противоконституционен,

има редица решения, като по к.д. №5/2019 г., Решение №8/ 2019 г., Решение №13/2018 г., Решение №1/2013 г., Решение №8/2005 г. и др.

Съгласно Решението на Конституционния съд по к.д. №5/2019 г. обявеният за противоконституционен закон повече не се прилага, а не се отменя с решението на Конституционния съд.

Според проф. Мръчков неприлагането е отнемане на регулативната функция на закона занапред. То е отнемане на част от силата на закона. Това е посочено в чл. 22, ал. 2 от Закона за Конституционния съд. Неприлагането според проф. Мръчков е едно междинно състояние на закона между пълноценното му действие и неговата отмяна (вж. ТР №22 от 1995 г.).

В анализирания хипотеза неприлагането означава неприложимост повече на правните норми и те не могат повече да породят правни последици.

С други думи, при висящо производство спрямо административен акт, когато на делото е даден ход, но то все още не е решено, а междуременно съответният материален закон е обявен за противоконституционен, преценка за законосъобразност по същество повече не се извършва. Не е необходима такава, защото независимо от нейния резултат правните последици няма да настъпят. Административният акт като подзаконов следва съдбата на по-горестоящия акт. Щом не се прилага закона, няма да се прилага и подзаконовият административен акт. Това е така, защото той е подзаконов и възникването на правните последици от него са обвързани от действието на закона, а в случая обаче те са „блокирани“ от неприлагането на закона.

Малко по-различно стои въпросът: ако съдът разглежда съответствието с материалния закон още в началото като процесуална предпоставка за хода на делото, то в този случай дори да е преценил съответствие със закона по време на издаване на акта, но правните последици все още не са настъпили, решението не е влязло в сила, съществува само една хипотетична възможност за нарушение, но важното е, че крайният резултат все още не е настъпил, а това става с влизане в сила на съдебното решение.

И в двата случая резултатът от преценката за съответствие с материалния закон има един и същ резултат – няма влязло в сила съдебно решение, няма възникнали правни последици, няма промяна в правния мир.

Щом не е необходимо да се извършва преценка за съответстви-

ето с материалния закон или извършената такава не води до промяна в правния мир, не може да става дума за противоконституционност.

На основание гореизложеното можем да обобщим – според нас не се касае за противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от АПК с чл.151, ал. 2 от Конституцията.

Съгласно ТР №4/ 2013 г., ако съдът констатира, че предпоставките не са налице, служебно обезсилва заповедта и прекратява производството. С други думи, при висящо производство и постановено решение на Конституционния съд за противоконституционност на правни норми на закона съдът не може да разглежда административния акт, защото липсва една от предпоставките за неговото издаване (материалният закон не се прилага).

**В заключение:** ако административният акт е влязъл в сила и в последствие материалният закон, на който се основава, е обявен за противоконституционен, то това не води до промяна в действието на акта и неговите последици. Обратно, ако става дума за висящо дело, административният акт още не е влязъл в сила и междуременно законът, на който се основава, е обявен за противоконституционен, проверка на съответствието с материалния закон не се извършва, а административният акт трябва да бъде обезсилен.

**За контакти:**

Проф. д-р Христина Балабанова

E-mail: balabanova55@abv.bg

# МЕЖДУНАРОДНОПРАВНА ОТГОВОРНОСТ ПРИ КИБЕРПРЕСТЪПЛЕНИЯ

*Драгомир Кръстев*

*Докторант в Института за държавата и правото  
към Българска академия на науките*

## INTERNATIONAL RESPONSIBILITY FOR CYBERCRIMES

*Dragomir Krastev*

*PhD student at the Institute of State and Law  
at the Bulgarian Academy of Sciences*

**Резюме:** В доклада се разгледани специфичните проблеми, свързани с реализирането на международноправната отговорност при извършване на киберпрестъпления. Акцентът е поставен върху отговорността на физическите и юридическите лица, както и тази на държавата като особен правен субект при разследването на киберпрестъпления.

**Ключови думи:** *киберсигурност, киберпрестъпления, отговорност, разследване*

**Abstract:** The manuscript examines the specific problems related to the realization of international legal responsibility in the commission of cybercrime. The emphasis is on the responsibility of individuals and legal entities, as well as that of the state as a special legal entity in the investigation of cybercrime.

**Key words:** *cybersecurity, cybercrime, responsibility, investigation*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.61>

### Въведение

Международноправното нарушение е действие или бездействие на държавата, което нарушава нейно международноправно задължение, установено от норма на международното право (Тункин 1986: 170). Държавата носи отговорност за действия и бездействия на нейни органи и длъжностни лица, които се намират в определена правна връзка с тази държава. Мястото на държавния орган, извършил

нарушението, в системата на държавното устройство няма никакво значение – могат да бъдат местни и централни органи.

## **Изложение**

Международната отговорност бива два вида в зависимост от причинените вреди: политическа и материална. В рамките на политическата отговорност това са санкциите, ресторациите и сатисфакциите, а в рамките на материалната отговорност – репарациите и реституциите. Тя се изразява във и чрез юридическите последици, настъпващи за субекта на международното право, в резултат на извършено от него нарушение на международноправно задължение, произтичащо от договор, международен обичай или принцип на международното право.

Международните организации също могат да бъдат субект на международноправна отговорност в зависимост от международната им правосубектност.

Основание за възникване на юридическа отговорност в киберпространството, както и в традиционните правни отношения е правонарушението, извършено от субектите. Т.е. противообществено, противоправно, виновно извършено деяние на конкретен субект, забранено с юридически санкции (Бойчев 2003: 98).

Юридическата отговорност произтича от нарушаване на нормативно установени правила на поведение.

За реализацията на юридическата отговорност в киберпространството също е важно да се установи причинно-следствената връзка между негативните последици и извършените действия, нарушаващи правните предписания за дължимо поведение, действащи в интернет. Характерът на юридическата отговорност, главната цел на нейното прилагане не може да бъде сведена само до наказването на виновното лице. Водещата цел на прилагането ѝ е поддържане на ред и сигурност в киберпространството, основано на следването от субектите на установени норми от материалното право (Цакова 2014: 115).

В разглежданата сфера отговорността също може да бъде разграничена по видове в зависимост от характера на извършеното правонарушение – административна, гражданска, наказателна отговорност (Наумов 2002: 97).

В Съобщение на Европейската комисия за незаконната и вредна

информация в интернет<sup>1</sup> се налага мнението, че глобалната мрежа не създава обстановка на правен вакуум, тъй като всички участници (автори, доставчици на услуги и крайни потребители) са субекти по съответните закони на държавите членки.

Въпреки че доставчиците на достъп не контролират пряко информацията, достъпна чрез интернет, и не биха могли да носят отговорност за нея, имат възможността, разполагайки с технически средства, да въздействат до известна степен, в рамките на позволеното и възможното, върху отношенията в киберпространството, като отчитат границата между обвинението в цензура и попадането под отговорност.

Проучването на законодателството в различните държави показва, че в тях проблемът за отговорността на информационните посредници се решава различно, като могат да бъдат открити три основни подхода:

Според първия, използван в Китай и страните от Близкия Изток, доставчикът във всички случаи носи отговорност за действията на ползвателите, независимо от това дали е знаел за тях.

Съгласно втория подход, прилаган в законодателството на ЕС, доставчикът не носи отговорност в случаите, когато е изпълнил определени условия, свързани с характера на предоставяната услуга, взаимодействието със субектите на информационния обмен и трети лица, чиито права са нарушени.

Съгласно третия подход доставчикът не отговаря за действията на ползвателите (Цакова 2014: 123).

В киберпространството се развиват широк кръг отношения, които са разнородни по своя характер и субектен състав. Тяхната специфика се състои в наличието на нетрадиционни предпоставки – поддържана с технически средства среда с неопределени в пространствено отношение физически граници и субекти.

В този смисъл техническите средства са елемент от механизма на реализация на субективните права и изпълнението на юридическите задължения. Като част от този механизъм те са основна предпоставка за трудностите, свързани с правното регулиране на киберпространството, тъй като създават условия за несъответствия на

---

<sup>1</sup> Съобщение на Комисията от 1.3.2018 г. относно мерки за ефективна борба с незаконното съдържание онлайн (С (2018) 1177 final).

мярата на свобода, предоставено от обективното право и фактически достъпните способности за поведение (Цакова 2014: 131).

### **Отговорност на физически лица**

За престъпления с международен характер отговарят винаги наказателноотговорни лица в съответствие с установените принципи в националното право. Вътрешното законодателство определя възрастовите граници за настъпване на наказателната отговорност. Възрастта на наказателната отговорност по престъпленията с международен елемент се определя:

- а) според националното право;
- б) съгласно международните договори.

Ако с международен договор е определена възраст, от която настъпва отговорността, валидно е решението по договора.

Изключенията от традиционното право, които се срещат при международните престъпления: ирелевантност на служебното положение на дееца, имунитет и давност, не се прилагат при престъпленията с международен елемент. Възможните изключения се установяват с международен договор, напр. двустранни договори за правна помощ. Страните са свободни да договарят условия, след като с акта не се нарушават фундаментални принципи и норми на международното право.

Има се предвид характерът на обекта на посегателство при престъпленията с международен елемент – посегателството е върху човешки отношения в нормалния живот на обществото или върху междудържавните отношения, без да се застрашават или увреждат световният мир и сигурност. Опасността от засягането на тези отношения е значително по-малка, отколкото при международните престъпления.

### **Отговорност на юридически лица**

В чл. 10 от Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност (Конвенцията от Палермо) е регламентирана отговорността на юридическите лица, която в съответствие с правните принципи на държавите, които са я ратифицирали, може да бъде:

- наказателна;
- гражданска;
- административна.

Организираните киберпрестъпни групи използват корпорации, предприятия, благотворителни организации или други субекти за из-



вършване на сериозни и сложни престъпления. Те могат да използват тези организации, за да прикрият личното участие в тези престъпления, тъй като компаниите могат да бъдат особено полезни за укриване на клиенти и транзакции, както и за запазване на собствеността върху облаги от киберпрестъпление. Наказателното право има процедури за отчитане на този вид поведение под прикритието на организация. Те се основават на разграничението между физически лица (т.е. физически лица) и юридически лица, като например корпорации.

Сложните корпоративни структури могат ефективно да скрият истинската собственост, клиенти или транзакции. Понятието юридическо лице може да се използва и за предпазване на физически лица от отговорност, а сложни структури могат да се използват за прикриване на незаконна дейност. Ролята на юридическите лица в дадена незаконна дейност може да обхваща целия спектър от организирани транснационални престъпления, от трафик на хора, наркотици, фалшифицирани медицински продукти или оръжие, до корупция и пране на пари. Следователно гарантирането на отговорността на юридическите лица е важен компонент в борбата с транснационалната организирана престъпност (Vermeulen et al. 2012).

Чл. 10 от Конвенцията за организираната престъпност относно отговорността на юридическите лица е важно признание за ролята, която юридическите лица могат да играят при извършването или улесняването на транснационална организирана престъпност. Той изисква държавите страни да установят отговорността на юридическите лица, като същевременно предвиждат, че при спазване на правните принципи на държавата страна тази отговорност може да бъде наказателна, гражданска или административна<sup>2</sup>.

Националните правни режими остават доста разнообразни по отношение на начините, по които се отнасят към отговорността на юридическите лица, как приписват отговорност или вина и определят санкции, като някои държави прибегват до наказателни санкции срещу самата организация, като глоби, конфискация на имущество или лишаване от законни права, докато други прилагат ненаказател-

---

<sup>2</sup> United Nations (2014). Liability of Legal Persons. Article 10 of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. // Conference of the Parties. Working Group of Government Experts on Technical Assistance. October 6-7. CTOC/COP/WG.2/2014/3.

ни или квазинаказателни мерки<sup>3</sup>.

По-специално, съгласно чл. 10 (3) отговорността на юридическите лица трябва да бъде установена, без да се засяга наказателната отговорност на физическите лица, извършили престъпленията. Следователно отговорността на физическите лица, извършили деянията, е в допълнение към всяка корпоративна отговорност и не трябва да бъде засегната от нея. С други думи, когато физическо лице извършва престъпления от името на юридическо лице, трябва да има възможност за преследване и санкциониране както на физическото лице, така и на юридическото лице.

Някои ключови въпроси могат да бъдат идентифицирани в процеса на установяване на отговорността на юридическите лица. Например: какво означава юридическо лице в конкретен правен контекст; може ли юридическо лице да носи юридическа отговорност за престъпление, извършено от някои от неговите членове; как тази отговорност се приписва на юридическото лице; ако дадена държава признава наказателна отговорност на юридически лица, как законодателят приписва психическия елемент на престъплението на изкуствен субект.

Приписването на отговорност на изкуствен субект е особено сложно предизвикателство за много юрисдикции, тъй като повечето правни системи основават своите наказателни закони върху комбинация от физическо поведение и психически състояния. Докато елементът на физическото поведение е сравнително ясен, приписването на психически състояния, като „намерение“ или „знание“, на юридическо лице е по-сложно. В този контекст някои държави решават да направят отговорността на юридическото лице зависима от отговорността на физическите лица. По този начин в юрисдикции, приели този подход, една компания може да бъде държана под отговорност за престъпление, извършено от служител или служител на организацията. Други страни се стремят да отразят виновността на самата организация и напр. както при престъпленията, извършени от физически лица, защитата срещу отговорност може да бъде еквивалентна за юридически лица<sup>4</sup>.

Отговорността на юридическите лица се предвижда независимо

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

от наказателната отговорност на физическите лица, които са извършили престъпленията.

Субект на престъпления с международен елемент могат да бъдат само легитимни юридически лица. Нелегитимните, организирани престъпни групи, не са субект на тези престъпления. Самото им съществуване и функциониране е престъпно<sup>5</sup>.

Съгласно Конвенцията от Палермо (чл. 12, ал. 8) юридическото лице отговаря с наличното си имущество в страната и чужбина, както и с бъдеща печалба. Правата на добросъвестните трети страни са защитени.

Националното право урежда процесуалните правила, по които се реализира отговорността на юридическите лица.

Установяването на отговорността на юридическите лица увеличава трудността за лицата в легитимния бизнес сектор да действат като посредник за дейността на организираната киберпрестъпност. В допълнение, това може да има възпиращ ефект, като се има предвид, че увреждането на репутацията може да бъде много скъпо за организацията и че може да действа като катализатор за по-ефективни управленски и надзорни структури, за да се гарантира спазването на закона.

### **Отговорност на държавата**

Държавата не е субект на престъпление с международен елемент, но тя може да бъде отговорна за неправомерни действия на нейни институции. Тази отговорност няма наказателен характер (Bothe 2002: 392).

Според Ш. Басиуни престъпленията по международното наказателно право засягат „*civitas maxima*“ – колективните задължения на държавите пред международния правов ред, надхвърлящи интересите на отделната държава (Bassiouni 2008: 392).

А. Кибальник определя общия обект на престъпленията по международното наказателно право като „световния правопорядък“ – съвкупност от правни блага и интереси, определени от системата на международното право и охранявана от международното наказателно право (Кибальник 2010: 144).

---

<sup>5</sup> Ibid, p.122.

## **Заклучение**

При използването на услуги в интернет потребителят носи отговорност за съдържанието на предаваната от него информация, за нейната достоверност с оглед претенции за права на трети лица и правилата за нейното разпространение. Той отговаря за вредите, които могат да настъпят от неговите действия върху личността или имуществото на други лица или нравствените принципи на обществото.

Юридическите лица отговарят наказателно, ако това е предвидено в националното законодателство на всички субекти на престъплението с международен елемент. Тази хипотеза трудно може да се реализира. Привличането към отговорност на юридическо лице е възможно, ако това е предвидено в международен договор между засегнатите страни.

Държавата трябва да гарантира, че юридическите лица носят отговорност и по този начин на юридическите лица се налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции. Най-често използваната санкция срещу юридическо лице е глоба, която може да се характеризира като наказателна санкция, ненаказателна санкция или хибридна санкция. Други санкции включват конфискация, реституция или дори закриване на юридически лица. Освен това държавите може да пожелаят да обмислят непарични санкции, налични в някои юрисдикции, като отнемане на определени предимства или забрана на определени дейности.

## **Използвана литература**

1. Бойчев, Г. Правонарушение. София: Юриспрес, 2003, с. 98.
2. Наумов, В. Право и интернет. София, 2002, с. 97.
3. Кибальник, А. Современное международное уголовное право. Москва, 2010, с. 144.
4. Тункин, Г. Международно право. София: Наука и изкуство, 1986, с. 170.
5. Цакова, И. Интернет право.бг. София: Парадигма, 2014, с. 115.
6. Цакова, И. Интернет право.бг. София: Парадигма, 2014, с. 123.
7. Bassiouni, Ch. International Criminal Law: Surses, subjects and contents, 2008, Vol. 1, p. 24.
8. Bothe, M. War Crimes. The Rome Statute of the International

Criminal Court: A Commentary. Oxford, 2002, p. 392.

9. Vermeulen et al. Liability of Legal Persons in the EU. Maklu, 2012.

**За контакти:**

Драгомир Кръстев

Докторант в ИДП към БАН

E-mail: drago.krastev@gmail.com

# МЕХАНИЗМИ НА МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО СРЕЩУ КИБЕРПРЕСТЪПНОСТТА

*Драгомир Кръстев*  
*Докторант в Института за държавата и правото*  
*към Българска академия на науките*

## MECHANISMS OF INTERNATIONAL COOPERATION AGAINST CYBERCRIME

*Dragomir Krastev*  
*PhD student at the Institute of State and Law*  
*at the Bulgarian Academy of Sciences*

**Резюме:** В доклада се разгледани специфичните проблеми, свързани с международното сътрудничество при разследване на киберпрестъпления. Акцентът е поставен върху действащата нормативна база на международни организации и отделни държави, които имат голям опит и реализирана практика в тази сфера на борба с престъпността.

**Ключови думи:** *киберсигурност, киберпрестъпления, международни организации, разследване*

**Abstract:** The manuscript examines specific issues related to international cooperation in the investigation of cybercrime. Emphasis is placed on the current regulatory framework of international organizations and individual countries that have extensive experience and practice in this area in the fight against crime.

**Key words:** *cybersecurity, cybercrime, international organizations, investigation*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.70>

### **Въведение**

Успехът на международното сътрудничество при разследване на киберпрестъпления зависи от съществуването на унифицирани национални материални закони за киберпрестъпления, които да ги криминализират, и национални процесуални закони, които да установяват правила за тяхното доказване и за провеждане на наказателно производство.

## Изложение

Международното сътрудничество може да се подобри чрез подписване на двустранни, регионални и многостранни договори за борба с киберпрестъпленията, при условие че тези деяния са двойно инкриминирани (т.е. да има клауза в договорите, съгласно която деянията трябва да се считат за незаконни в сътрудническите си държави). При липсата на двойно инкриминиране и хармонизирано законодателство се създават „убежища“ за киберпрестъпници, където те не могат да бъдат преследвани. Такъв например е случаят със създателя и разпространителя на компютърния вирус „Love bug“ през 2000 г., който не може да бъде съден, тъй като към момента на извършване, действията му не се считат за престъпление в страната му на пребиваване (Филипините).

Съществуват и изключения от изискването за двойна наказуемост. Така например чл. 29, §3 от Конвенцията на Съвета на Европа за компютърни престъпления от 2001 г. не изисква съответното деяние да бъде двойно инкриминирано, когато има нужда от своевременно осигуряване на компютърни данни, *„съхранявани в компютърна система, намираща се на територията на тази друга страна, и по повод на които молящата страна има намерение да изпрати молба за взаимопомощ за извършване на претърсване или за достъп по сходен начин, за изземване или за получаване по подобен начин или за разкриване на посочените по-горе данни“*<sup>1</sup>.

В областта на международното сътрудничество за противодействие на престъпленията в кибернетичното пространство страните по Конвенцията са обвързани от система права и задължения, уредени в Дял III от Глава I и в Глава II на Конвенцията. Пряко отношение към темата обезпечаване на доказателства и имущество имат правилата относно взаимната правна помощ. Следва да се отбележи обаче, че още с представянето на общите принципи на международно сътрудничество (чл. 23 и чл. 25 от Конвенцията), страните по нея са приели да се подпомагат във възможно най-широка степен. Прието е това да

---

<sup>1</sup> Конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство, приета на 109-ото заседание на Комитета на министрите на Съвета на Европа и открита за подписване в Будапеща на 23 ноември 2001 г. Ратифицирана със закон, приет от 39-тото НС на 1.04.2005 г. – ДВ, бр. 29 от 5.04.2005 г. Издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 76 от 15.09.2006 г., в сила за Република България от 1.08.2005 г.

се случва на основата на всички приложими международни актове и реципрочни институти от вътрешното им право с цел провеждане на разследване на престъпленията, свързани с компютърните системи, и с цел събиране на доказателства в електронна форма.

По-конкретно въпросите с обезпечаването на доказателства са разгледани в специалните разпоредби на Глава II от Конвенцията, които уреждат процедури относно:

а) Взаимната помощ при изпълнението на временни мерки. Такава мярка се явява изпращането и изпълнението на молби за бързо запазване на данни, съхранявани в компютърна система на територията на замолената страна, за които молещата държава има намерение да изпрати молба за достъп, претърсване и изземване по линия на международната правна помощ. Молбите за запазване имат превантивен характер и основанията да бъде отказано изпълнението им са силно ограничени – при опасност от накърняване суверенитета, сигурността или други важни интереси на замолената държава, при основания да се счита, че разследването се води за политическо престъпление. Двойното инкриминиране на деянието не е задължително условие, за да реагира на молба за запазване. Част от запазените данни относно трафика подлежат и на бързо разкриване, ако замолената страна установи, че в предаването на съобщение е участвал доставчик на услуги от трета страна. Тогава тя разкрива на молещата страна тази информация, за да бъдат идентифицирани доставчикът и пътят на съобщението.

б) Взаимната помощ относно правомощията за разследване. По отношение осигуряване достъпа до съхраняваните данни, наред със стандартния механизъм за изпълнение на молба за правна помощ, Конвенцията предвижда молбата за претърсването, изземването или осигуряването по друг сходен начин на достъп до данните, съхранявани в компютърна информационна система, да се удовлетворява по най-бърз начин, когато:

- има основание да се смята, че данните са изложени на сериозна опасност от изгубване или изменение;

- приложими актове, споразумение или законодателни разпоредби от националното право изрично предвиждат бързо сътрудничество.

В допълнение към изискването за двойна наказуемост друго съществено изискване за международно сътрудничество е спазване-



то на международните задължения в областта на правата на човека. Молба за международна помощ може да бъде отхвърлена, ако в резултат на удовлетворяването на молбата замолената държава наруши своите международни задължения за правата на човека (UNODC 2013: 229).

Официалните механизми за международно сътрудничество включват двустранни, регионални и многостранни договори в областта на борбата с киберпрестъпността. Въпросите за сътрудничество заемат видно място в тези договори. Например Споразумението от 2001 г. за сътрудничество между държавите – членки на Общността на независимите държави, в борбата с престъпленията в областта на компютърната информация съдържа няколко разпоредби за международно сътрудничество (чл. 5-7), които изброяват формите на сътрудничество, обхванати от това споразумение (а именно: обмен на информация; предоставяне на правна помощ в съответствие с международните инструменти; предотвратяване, разкриване, пресичане и разследване на престъпления в областта на компютърната информация и др.), както и начините, по които държавите членки могат да поискат съдействие и насоки за държавите членки относно изпълнението на исканията. Чл. 8 от това споразумение определя обстоятелствата, при които искането за помощ може да бъде отказано (а именно – когато изпълнението на молбата противоречи на националното законодателство на замолената държава), както и изискването държавата да откаже да изпълни изискванията на искането и е длъжна да уведоми молещата държава писмено за отказ, като посочи причините за отказа<sup>2</sup>.

Освен това чл. 32 и 34 от Конвенцията на Арабската лига за престъпленията в областта на информационните технологии от 2010 г. съдържат разпоредби относно взаимната помощ, процедурите за сътрудничество и исканията за взаимна помощ<sup>3</sup>. Също така чл. 28 от Конвенцията на Африканския съюз за киберсигурност и защита на личните данни от 2014 г. включва разпоредби относно хармонизацията, взаимната правна помощ по дела, свързани с киберпрестъпленията и обмена на информация. В разпоредбите за споделяне на инфор-

---

<sup>2</sup> Commonwealth of Independent States. Agreement on Cooperation in Combating Offences related to Computer Information, Date of Adoption: June 1, 2001.

<sup>3</sup> League of Arab States. Arab Convention on Combating Information Technology Offences. Date of Adoption: December 12, 2010.

мация се призовава държавите да създадат институции, които могат да улеснят споделянето на информация за заплахи и уязвимости за киберсигурността, като екипи за реагиране при киберинциденти (CERT) или екипи за реагиране при инциденти с киберсигурността (CSIRT). Чл. 28, §4 изисква държавите да „използват съществуващите механизми за международно сътрудничество“, които могат да включват „международни, междуправителствени, регионални или... публично-частни партньорства“, за да реагират на киберпрестъпленията<sup>4</sup>.

Договорите за взаимна правна помощ и екстрадиция са другите механизми, които насърчават международното сътрудничество при разследване на киберпрестъпления и наказателно преследване на киберпрестъпниците. Договорите за взаимна правна помощ представляват споразумения между държавите, които се прилагат за престъпления, изброени в тях, и определят видовете помощ, която всяка страна предоставя при разследвания (Maras 2016: 78). Подходът, основан на списък с престъпления, е много остарял и не отчита еволюиращия характер на киберпрестъпността. Предвид променящия се характер на престъпленията (вкл. и киберпрестъпленията) в някои договори за взаимна правна помощ, вместо да предоставят списъци с престъпления, държавите решават да си сътрудничат в разследването и наказателното преследване на всички престъпления, считани за такива съгласно националното им законодателство, с някои изключения.

Молбите за взаимна правна помощ могат да бъдат отхвърлени, ако например искането „се отнася за престъпление, считано от замолената страна за политическо престъпление или престъпление, свързано с политическо престъпление“ (чл. 25, §4 от Конвенцията за престъпленията в кибернетичното пространство)<sup>5</sup>. Искането за данни може също да бъде отказано, ако изпълнението на искането или разкриването на данни би довело до нарушаване на международните задължения по правата на човека от запитаната държава (UNODC 2013: 228).

---

4 African Union Convention on Cyber Security and Personal Data Protection, Date of Adoption: June 27, 2014.

5 Конвенция за престъпленията в кибернетичното пространство, приета на 109-ото заседание на Комитета на министрите на Съвета на Европа и открита за подписване в Будапеща на 23 ноември 2001 г. Ратифицирана със закон, приет от 39-тото НС на 1.04.2005 г. – ДВ, бр. 29 от 5.04.2005 г. Издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 76 от 15.09.2006 г., в сила за Република България от 1.08.2005 г.

Някои държави, като Бразилия, Япония и Украйна, предоставят взаимна правна помощ, ако молещата държава гарантира реципрочност, т.е. ако подобно искане от замолената държава бъде удовлетворено от молещата държава в бъдеще. Освен това Конвенцията на Съвета на Европа за престъпления в кибернетичното пространство от 2001 г. действа като договор за взаимна правна помощ за държави, които нямат такова споразумение с молещата държава. При липса на договори и споразумения, писма за искане (т.е. писмени искания от национални съдилища, които включват информация за случая, описание на изискваните доказателства, с указание защо са необходими и обещание за спазване на принципа на реципрочност в бъдеще) може също да се използват за получаване на помощ при случаи на киберпрестъпления (Bell 2007).

Значителни закъснения във времето, обикновено от около няколко месеца, възникват и при използване на други официални механизми за сътрудничество, например механизми за екстрадиция (UNODC 2013, р. 230). Такива закъснения са много проблематични предвид нестабилността на цифровите доказателства.

Европейската заповед за арест предоставя възможност за задържане на извършители на престъпления, свързани с използването на компютър, които са *„наказуеми в издаващата държава с наказание или мярка за неотклонение „лишаване от свобода“ с горна граница от най-малко три години... без проверка за двойната наказуемост на деянието“* (чл. 2, §2 от Рамковото решение на Съвета на Европейския съюз 2002/584/ПВР от 13 юни 2002 г. относно Европейската заповед за арест и относно процедурите за прехвърляне на лица между държави членки) са изявления, направени от някои държави членки във връзка с приемането на рамковото решение<sup>6</sup>.

Наличието на договор за екстрадиция не гарантира, че дадено лице ще бъде екстрадирано в молещата държава. Това се наблюдава в случая с Лаури Лав – британски хакер, чиято екстрадиция е отказана от САЩ, въпреки съществуването на договор за екстрадиция, подписан през 2003 г. между Обединеното кралство и САЩ (Parkin 2017).

Освен това договорите за екстрадиция включват условия, при които не се извършва такава. Например съгласно Междумерикан-

---

<sup>6</sup> Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (2002/584/ПВР).

ската конвенция на американските държави за екстрадиция „исканията за екстрадиция се отхвърлят, когато наказанието за престъплението е доживотен затвор или смъртно наказание“ (чл. 9)<sup>7</sup>. Екстрадиция ще бъде отказана и в случаите, когато лицето, което трябва да бъде екстрадирано, е подложено на нечовешко или унижително отношение или наказание<sup>8</sup>. Исканията за екстрадиция могат да бъдат отхвърлени и по други причини, като липса на достатъчно доказателства за оправдаване на екстрадицията, когато искането включва престъпление, което не подлежи на екстрадиция, или когато се иска екстрадиция на лице, което е гражданин на замолената държава. По отношение на екстрадицията на граждани на замолените държави принципът за неекстрадиция на собствените граждани е залегнал в конституциите на някои държави, като например Бразилия и Алжир, както и в регионални и международни договори. Независимо от този принцип международното публично право налага правно задължение на държавите да екстрадират или преследват *aut dedere aut judicare*<sup>9</sup> извършители на тежки международни престъпления.

## Заклучение

Ефективността на международното сътрудничество, при разследване на киберпрестъпления, зависи от способността на държавите да изпълняват искания за предоставяне на цифрови доказателства по начин, който гарантира, че те ще бъдат годни в съда. Това изисква наличието на квалифицирани експерти по разкриване на киберпрестъпления, които могат да извличат цифрови доказателства в съответствие с националните наказателно-процесуални закони. Към момента съществува дефицит на достатъчно такива специалисти. Освен това на държавите липсва национален капацитет, необходим за борба с киберпрестъпността. Тази липса е налице в резултат от комплекс от различни фактори с негативен характер, сред които можем да откروим следните:

На първо място, в голям брой държави няма достатъчно квалифицирани специалисти за провеждане на разследвания на киберпре-

---

<sup>7</sup> Inter-American Convention on Extradition. OAS, 1981, Entry into force: March 28, 1992.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Да се екстрадира или преследва наказателно (бел. авт.).

стъпления, както и за наказателно преследване на киберпрестъпници и разглеждане на искания за съдействие чрез международно сътрудничество по дела, свързани с киберпрестъпления.

На второ място, на национално ниво липсват финансови ресурси, необходими за набиране и задържане на квалифициран персонал, както и за осигуряване на редовно и актуално обучение за разследващи киберпрестъпления и други специалисти.

На трето място, държавите нямат необходимите финансови средства за анализ на цифрови доказателства, както и за закупуване на необходимото цифрово криминалистично оборудване за качествено провеждане на разследвания на киберпрестъпления.

### **Използвана литература**

1. Bell, A. Investigating International Cybercrimes. // Police Chief Magazine, 2007, Vol. 74, №3.
2. Maras, M.-H. Cybercriminology. Oxford University Press, 2016, p. 78.
3. Parkin, S. Keyboard warrior: the British hacker fighting for his life. // The Guardian, №8, September 2017.
4. UNODC. Draft Comprehensive Study on Cybercrime, 2013, p. 228-230.

#### **За контакти:**

Драгомир Кръстев

Докторант в Института за държавата и правото  
към Българска академия на науките

E-mail: drago.krastev@gmail.com

# ЗА НЯКОИ ОСОБЕНОСТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ ПО ЗАКОНА ЗА ЗДРАВНОТО ОСИГУРЯВАНЕ

*Доц. д-р Галина Йолова  
Икономически университет – Варна*

## FOR CERTAIN FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE CONTROL UNDER THE HEALTH INSURANCE ACT

*Assoc. Prof. Galina Yolova, PhD  
University of Economics – Varna*

**Резюме:** Разработката анализира правната рамка, регламентираща административния контрол по Закона за здравното осигуряване. Като се установяват отделните нива и свързаните с тях органи на контролна дейност, се структурират видовете и механизмите на контролно въздействие, като им се дава типизация и кратък анализ и се извеждат изводи и обобщения.

**Ключови думи:** *здравно осигуряване, административен контрол, Закон за здравното осигуряване*

**Abstract:** The elaboration analyzes the legal framework regulating the administrative control under the Health Insurance Act. By establishing the individual levels and the related control bodies, the types and mechanisms of control impact are structured, giving them typification and a brief analysis and deriving conclusions and summaries.

**Key words:** *health insurance, administrative control, Health Insurance Act*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.78>

### **Въведение**

Административният здравноосигурителен контрол е специфична властническа дейност, подчинена на общата рамка за гарантиране на законосъобразност и правилност на осъществяваната дейност, която предвид своя оценъчен характер има за цел установяване на съответствие на фактическите практики с правните рамки (Средкова 2012: 560) в процесите по прилагане на здравноосигурителната система. Регламентирането му в рамките на специалния закон цели

систематика както на външния и вътрешноведомствения, така и на общия и специализиран по характера си контрол, разпределена предвид компетенциите на съответните му органи на няколко различни нива. Регламентираният обем на правомощията и разнообразният по естеството си обект на контрол очевидно целят всеобхватност на надзора за правилност и законосъобразност, която на практика да води правногарантирана, стабилно установена и работеща здравноосигурителна система. Безспорно те не могат да се разглеждат откъснато от специфицираната контролна дейност, осъществявана по специалните закони, в това число: Закона за здравето, Закона за съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина, Закона за лечебните заведения, имащи пряко отношение към реализиране на престациите по задължителното здравно осигуряване и в този смисъл – очертаващи в цялост една претендирано завършена структура за контрол на разнообразните практики от механизма на функциониране на здравноосигурителната система.

**Цел на настоящата разработка** е да очертае рамките на отделните нива на административен контрол по Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) с присъщите им органи, обекти и характера на функциите и в този смисъл да даде анализ за ефективността на неговата регламентация в практическите аспекти по прилагането и изпълнението му.

В изпълнение на целта са и поставените следни **изследователски задачи**, а именно:

1. да се изведат отделните видове, органи и нива на административен контрол по ЗЗО;

2. да се очертае общата рамка на функционирането им в единна система предвид нуждата от ефективност и работещо контролно въздействие;

3. да се изведат обобщения и обосноват предложения за въвеждане на добри практики и възможни хипотези за оформяне на законодателни промени.

Методологията на изследването включва традиционните за този вид изследвания формално-юридически, индуктивен и аналитичен подход.

Материалът е съобразен със законодателството към 30 юни 2022 г.

## Изложение

Систематиката на уредбата по ЗЗО установява структурно разпределение на контролната дейност на няколко основни нива, а именно:

**1. Цялостен и общ вътрешноведомствен контрол**, предвиден като компетенция на управителя на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и по препратка, и като следваща йерархия – на Надзорния съвет, осъществяващ съгласно чл. 71 ЗЗО контрол върху дейността на управителя на НЗОК и директорите на Районната здравноосигурителна каса (РЗОК) съгласно разпоредбите на Закона и Правилника за устройството и дейността на НЗОК.

**2. Специализиран вътрешноведомствен контрол по изпълнение на договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ**, извършван чрез проверки от длъжностни лица – служители на НЗОК, определени със заповед на управителя на НЗОК или от оправомощено от него длъжностно лице, и от длъжностни лица от РЗОК – контрольори.

**3. Специализиран външноведомствен контрол** в компетенциите на ИА „Медицински надзор“.

Въпреки че цялостният контрол върху дейността по задължителното здравно осигуряване се упражнява от управителя на НЗОК (чл. 72, ал. 1 ЗЗО), в това число и по подразбиране – за спазване на здравноосигурителното законодателство, изпълнение и прилагане на Националния рамков договор (НРД), както и договорите на Касата с изпълнителите на медицинска помощ, (Йолова, Г. Контрол за спазване на осигурителното законодателство, 2011, с. 223), отсъства конкретизация на следващите контрола правомощия. Изключение е нормата, регламентираща компетенциите му по възлагане на проверка в 14-дневен срок от получаването на одитния доклад на председателя на Сметната палата по чл. 57, ал. 1 от Закона за Сметната палата за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност, както и със заповед – извършване на проверка от контрольори от РЗОК с участието на служители на НЗОК. В този смисъл контролната му дейност е индиректна, опосредявана чрез извършване на практика по възлагане от други субекти – служители от НЗОК или контрольори към РЗОК.

В компетентността на директора на РЗОК е предприемането



на санкции или принудителни административни мерки във връзка с подаване на жалба по повод отчетена, но неизвършена медицинска дейност, качество на медицинската помощ, което не съответства на критериите за качество, отказан достъп до медицинска документация, както и получени от изпълнител на медицинска или дентална помощ суми без правно основание ( чл. 35, ал. 1 ЗЗО). Дотолкова, доколкото обаче тук се касае за реализиране на административнонаказателна отговорност, тези правомощия не следва да се отнасят към същността и процедурите на контрол предвид неговия съдържателен – финансов и организационен, аспект.

На практика изключително по-широки са компетенциите на органите на специализирания вътрешноведомствен контрол, в частност РЗОК, осъществяващи непосредствен контрол по изпълнение на два вида договори – договорите с НЗОК за оказване на медицинска и/или дентална помощ и договори за отпускане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, заплащани напълно или частично от НЗОК за домашно лечение на територията на страната, както и на високоспециализирани апарати/уреди за индивидуална употреба по чл. 262, ал. 6, т. 1 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина. Контролът се извършва чрез проверки от длъжностни лица – служители на НЗОК, определени със заповед на управителя на НЗОК или от оправомощено от него длъжностно лице, и от длъжностни лица от РЗОК – контрольори.

Служителите на НЗОК могат да извършват проверки на територията на цялата страна по заповед на управителя на НЗОК или на оправомощено от него длъжностно лице, докато служителите на РЗОК – контрольори, могат да извършват проверки на територията на съответната РЗОК по заповед на нейния директор или на оправомощено от него длъжностно лице, както и проверки на територията на съответната РЗОК или на територията на друга РЗОК по заповед на управителя на НЗОК или на оправомощено от него длъжностно лице. За издаване на заповедта на управителя на НЗОК за извършване на проверка на територията на друга РЗОК контрольорите се определят по предложение на директора на РЗОК, на която са служители.

По съществото си и предвид своите разновидности този контрол може да е внезапен – по изпълнение на договорите с изпълнителите на медицинска и/или дентална помощ, преди заплащане на оказаната

медицинска и/или дентална помощ и последващ, като освен предвиденото служебно начало, същият може да функционира и по повод жалби от здравноосигурени лица.

Обект на контрола е специфициран в две основни направления – **във връзка с финансовите механизми за регулиране на здравноосигурителната система и с оглед качеството и обема на предоставяните медицински престации.** В този смисъл, в аспекта на първия, финансов по характер и естеството си, контрол са компетентните на проверяващите (чл. 73, ал. 1 ЗЗО) за проверка на: плащанията от НЗОК на изпълнителите на медицинска и/или дентална помощ и свързаната с това документация; на отчетните документи на изпълнителите на медицинска и/или дентална помощ, регламентирани в НРД; наличието на плащания от задължително здравноосигурени лица на изпълнителите, техния размер и основание, в случаите когато е оказана медицинска и/или дентална помощ по договор с НЗОК; договорите на изпълнителите на медицинска и/или дентална помощ, сключени с други лечебни заведения за изпълнение на част от дейността по договора с НЗОК в случаите, предвидени в НРД; издаваното от изпълнителите на медицинска и/или дентална помощ финансови документи за всички заплатени от пациента суми във връзка с оказаната им медицинска помощ и като цяло – контрол по законосъобразността на финансовата дейност на изпълнителите на медицинска и дентална помощ по договорите им с РЗОК.

В аспекта на обема и обхвата на медицинската помощ обект на контрола са механизмите на предоставяните медицински престации в рамките на установените с НРД и стандартите на добрите медицински практики. В този смисъл в компетентност на органите са извършване на проверка на: съответствието на дейността на изпълнителите с критериите за достъпност и качество на медицинската помощ, регламентирани в НРД; вида и обема на оказаната медицинска и/или дентална помощ по договор с НЗОК; вида и количествата на закупените от изпълнителите на болнична медицинска помощ и вложени при изпълнение на договора с НЗОК медицински изделия, прилагани в условията на болничната медицинска помощ, заплащани от НЗОК напълно или частично; съответствието между оказаната медицинска и/или дентална помощ и заплатените за нея суми от НЗОК; спазването на изискванията при предписване на лекарствени продукти, медицински изделия, диетични храни за специални медицински цели,

помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания, високоспециализирани уреди и апарати за индивидуална употреба, заплащани от НЗОК, включително и на утвърдените фармако-терапевтични ръководства.

И при двата вида контрол широко застъпени, като обект по съответните му аспекти, са договорите по прилагане на задължителното здравно осигуряване в качеството им на административни договори (Зиновивева 2007) и основен системен механизъм за реализиране на системата.

Позитивен момент на уредбата е предвидената възможност за проверка съответствието на структурата и дейността на лечебните заведения – изпълнители на медицинска помощ, и на организацията на медицинската помощ в тях с изискванията на специалните закони и по повод извършена от тях конкретна дейност по договор с РЗОК. В този смисъл тук е налице обвързване на контрола и с цялостния механизъм по функциониране на системата и практическото прилагане на разбирането за здравната система като единен механизъм с типичното му системно синхронизиране за гарантиране на ефективна и качествена медицинска помощ.

Специфика на административния контрол е и възможността за отнасяне на констатациите от контролната дейност пред арбитражни комисии (чл. 75, ал. 1 ЗЗО), в случаите когато лицето оспори тези констатации, в каквато хипотеза управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, в 7-дневен срок от получаване на писменото становище изпраща спора за решаване от съответната арбитражна комисия. В състава на комисииите е предвидено да участват представители на РЗОК, на съответните районни колегии на съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина, на съответните регионални колегии на съсловните организации на магистър-фармацевтите и на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти, като за всеки конкретен случай се включват представители на тези съсловни организации, които имат отношение към описаните факти и направените констатации в протокола. Създаването на арбитражна комисия за всеки конкретен случай се организира от директора на съответната РЗОК и тя осъществява своята дейност при условията и по реда, определени в НРД, както и при условията и реда за сключване на индивидуални договори за заплащане на лекарствени продукти по чл. 262, ал. 6, т. 1 от Закона за лекарстве-

ните продукти в хуманната медицина. Арбитражната комисия се произнася с решение в двуседмичен срок от получаване на преписката, като в случай че потвърди констатациите на длъжностното лице, не се произнесе в предвидения срок или е налице равен брой гласове, се прилагат санкциите, предвидени в договора между РЗОК и изпълнителя на медицинска или на дентална помощ.

**Външноведомственият административен контрол** като компетентност на специализираната Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ е формулиран по обхват (чл. 101 ЗЗО) като контрол за осигуряване от НЗОК предоставянето на пакета от здравни дейности, гарантиран от съответния ѝ бюджет, както и осигуряване от застрахователите по чл. 83, ал. 1 ЗЗО на предоставянето на здравните услуги съгласно застрахователния договор. В тези аспекти и като централизиран и специален по своя обект този вид контрол е в типичния си вид контролно-гаранционен способ за правовост (Димитров 1994: 298) и законосъобразност.

В отлика от вътрешноведомствения контрол, упражняван от управителя на НЗОК и касаещ единствено задължителното здравно осигуряване, тук се касае за контрол и върху доброволното здравно осигуряване, по характер и същност – допълващ контрола по лицензиране на лечебни заведения (Зиновиева 1999: 15-16), извършващи дейности по доброволното здравно осигуряване. В тази връзка са и предвидените контролни правомощия на Агенцията, в частност – да предоставя на заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление „Застрахователен надзор“, информация, получена при упражняване на правомощията си по този закон за физически и юридически лица, лечебни заведения, които извършват дейност по доброволно здравно осигуряване без лиценз; да изготвя в 7-дневен срок по искане от заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление „Застрахователен надзор“, становище по съдържанието и изпълнимостта на застрахователните договори за медицинска застраховка по смисъла на Глава четиридесета, Раздел IV от Кодекса за застраховането, предлагани от застрахователите; да изготвя годишен доклад до министъра на здравеопазването за състоянието и цялостната дейност по здравното осигуряване, както и да проверява спазването на правата на пациентите и на задълженията на лечебните заведения.

За изпълнение на правомощията си и нуждите на контрола Аген-

цията има право да изисква и проверява договори между районните здравноосигурителни каси и изпълнители на медицинска помощ, както и между застрахователи и изпълнители на медицинска помощ, като в правомощията на служителите ѝ е да осъществяват проверки на място в НЗОК, РЗОК, застрахователите, лечебните заведения, като изискват и получават необходимите документи и информация.

Съгласно Устройствения правилник на Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ (в сила от 01.04.2019 г, приет с ПМС №53 от 27.03.2019г, обн. ДВ, бр. 26 от 29 март 2019 г.) функциониращата към Агенцията Дирекция „Контрол на медицинските дейности и оценка на качеството“ е уредена като вътрешен орган с изключително разширени контролни компетенции, в това число – да извършва проверки за съответствието на структурата, управлението, дейността и организацията на медицинската помощ в лечебните заведения с изискванията на Закона за лечебните заведения, Закона за здравето, Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане; да извършва проверки за спазване правата на пациентите и утвърдените медицински стандарти в лечебните заведения; да осъществява контрол върху качеството на оказаната медицинска помощ в съответствие с утвърдените медицински стандарти; да извършва проверки за спазването на утвърдените стандарти за финансова дейност от лечебните заведения по чл. 6, ал. 6 от ЗЛЗ, както и за разходването на средства от държавния бюджет по реда на чл. 82 от ЗЗ и чл. 106а, ал. 6 от ЗЛЗ; да следи за осигуряване от НЗОК предоставянето на пакета от здравни дейности, гарантиран от бюджета на Касата и осигуряване от застрахователите на предоставянето на здравните услуги съгласно застрахователния договор.

В компетентност на Дирекцията е и да регистрира в информационната система на Агенцията резултатите от проверките и да поддържа база данни за всяко лечебно заведение по повод и във връзка с осъществената контролна дейност, както и да извършва оценка на ефективността и резултатите от нея, включително да извършва анализи и да предлага на изпълнителния директор мерки за подобряването ѝ.

Дирекцията изготвя и проект на годишен доклад до министъра на здравеопазването за състоянието и цялостната дейност по здравното осигуряване.

## **Заклучение**

Гарантирането на единна, практически непротиворечива и стабилна законова уредба на здравната и здравноосигурителната система е изключително важен механизъм за достъпна, качествена и ефективна медицинска помощ.

Краткото изложение в рамките на настоящото изследване ни дава основание за извеждане на няколко обобщения:

1. Систематиката на структуриране на контролните органи установява съответна на компетенциите им йерархичност, позволяваща упражняването на контролна дейност на различни, степенувани по правомощията си нива.

2. Сравнително широко са регламентирани контролните компетенции на органите на външноведомствения контрол, като са установени в задоволително широк обем и по всички аспекти и нива от функциониране на здравноосигурителната система.

3. Недостатък на уредбата е отсъствието на конкретизация в контролните функции на управителя на НЗОК, несъответстваща на широко дефинираните му компетенции по цялостен контрол върху задължителното здравно осигуряване. В същото време контролни функции са изчерпателно детайлизирани по отношение на Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ дори и доколкото става въпрос само за специалния закон извън специализирания Устройствен правилник.

Очевидно е, че доброто и синхронизирано регламентиране на контролните функции на различни по характера и естеството си органи е добър системен и нормативен подход за установяване на трайна и стабилно работеща здравна система. В този смисъл осигуряването ѝ на практика на стабилен вътрешно и външноведомствен контрол е решаващият елемент от ефективното функциониране и качествена оперативност на здравния и здравноосигурителния механизъм.

## **Използвана литература**

1. Славова, Л., Иванова, В. Правна уредба на медиацията в България – предизвикателства и съвременни тенденции. Варна: Наука и икономика, 2019, с. 185-193.

2. Анон., н.д. Правна уредба на правата на пациентите в различ-

ни държави на Европа ([https://www.patient.bg/pages/ppatients\\_rights\\_OBSHT.doc](https://www.patient.bg/pages/ppatients_rights_OBSHT.doc)).

3. Андреева, А. Медиацията в сферата на висшето образование – иновативен модел за комуникация в българските университети. Варна: Наука и икономика, 2020, с. 10.

4. Бъчварова, М. и др. Основи на правото. Варна: Наука и икономика, 2010.

5. Димитров, Д. Административно право. София: Сиби, 1994.

6. Зиновиева, Д. Санкционни финансови актове на Здравноосигурителната каса. // Административно правосъдие, 2007, №2, с. 41-43.

7. Зиновиева, Д., Русчев, Ив. Дължи ли здравната каса плащане на лечебните заведения за надлимитна дейност. // Lex.bg, 2019 (<https://news.lex.bg/дължи-ли-здравната-каса-плащане-на-леч/>).

8. Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове. София: н.а., 1999.

9. Йолова, Г. Контрол за спазване на осигурителното законодателство. // Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Варна: Наука и икономика, 2011, с. 235.

10. Йолова, Г. Обемът и достъпът до медицинска помощ – тенденции и особености на недискриминационно прилагане. Варна: Стено, 2018, с. 262-270.

11. Йолова, Г. За някои възможни аспекти на медиацията при здравноосигурителните правоотношения. Варна: Наука и икономика, 2021, с. 231-242.

12. Средкова, К. Осигурително право. Четвърто преработено и допълнено издание. София: Сиби, 2012.

13. Цанков, П. и др. Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика, 2006.

**За контакти:**

Доц. д-р Галина Йолова

Икономически университет – Варна

[ina\\_yolova@ue-varna.bg](mailto:ina_yolova@ue-varna.bg)

# ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС – НЕОБХОДИМ ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОДГОТОВКА И ПРИМАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

*Доц. д-р Момчил Мавров  
Медицински университет – Пловдив*

## IMPACT ASSESSMENT IN THE STANDARD-SETTING PROCESS - A NECESSARY INSTRUMENT FOR THE PREPARATION AND ADOPTION OF LEGISLATIVE INSTRUMENTS

*Assoc. Prof. Momchil Mavrov, PhD  
Medical University – Plovdiv*

**Резюме:** В доклада се разглежда нормативната уредба и нейните изменения, анализи на законодателния процес в последните години. Очертани са основните проблеми при изготвянето на оценка на въздействието на нормативните актове, на база на които са изготвени предложения за подобряване на нормотворческия процес.

**Ключови думи:** *оценка на въздействието, нормативни актове, законодателен процес, законопроект, обществени консултации*

**Abstract:** The report examines the legal framework and its amendments, analyses of the legislative process in recent years. It outlines the main problems in the preparation of impact assessments of legal acts, on the basis of which proposals for improving the legislative process are made.

**Key words:** *impact assesments, legislative instruments, legislation process, law bill, public hearings.*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.88>

### **Въведение**

Законодателният процес стъпва на един от основните принципи, залегнали в Конституцията на Република България, а именно: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конститу-



цията и законите на страната“ (чл. 4, ал. 5 КРБ).

Целта на законотворчеството е да се решават важните за едно общество въпроси и проблеми, които не могат да бъдат решени само чрез инженеринг на процесите или с въвеждането на контролни функции. Качеството на нормативната уредба гарантира точното прилагане и спазване на законите, респективно – гарантира демократичност и правова държава.

Оценката на въздействието на нормативните актове е инструментът, чрез който се постига повишаване на качеството на нормативните актове и чрез който могат да бъдат постигнати по-добра политика и по-добро управление на обществените процеси. Нормативните решения предизвикват последици върху цялото общество в дългосрочен план – водят със себе си значителни трансформации в отношенията. Те трябва да са целесъобразни, но трябва да бъдат и устойчиви. Това е от изключителна важност за законите, чиято роля е да уреждат трайно обществените отношения. Затова оценката трябва да е гарант, че нормативната уредба съответства на целите на предложената (или на вече реализираната) промяна в регулирането на обществените отношения.

## **Изложение**

Нормите уреждащи законодателния процес в Република България са заложи в Закона за нормативните актове (обн. Държавен вестник, бр. 27 от 03.04.1973 г.) и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн. Държавен вестник, бр. 109 от 21.12.2021 г.). Но за развитието на законодателния процес важна роля има и Междунституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г. В него се дефинират три основни способа за по-добро законотворчество:

- ✓ оценка на въздействието;
- ✓ консултация с обществеността и със заинтересованите страни и обратна връзка;
- ✓ последваща оценка на действащото законодателство.

В резултат от приемането на това Междунституционално споразумение за по-добро законотворчество през месец май 2016 г. се инициират промени в Закона за нормативните актове, като се въвеж-

да оценка на въздействието на нормативните актове – ДВ, бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г.

Системата за извършване на оценка на въздействието на нормативните актове в рамките на изпълнителната власт е определена в Закона за нормативните актове (ЗНА). С Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, (НОМИОВ) (обн. Държавен вестник, бр. 91/18.11.2016 г.) се определят обхватът и методологията за извършването ѝ.

В чл. 2, ал. 2 от НОМИОВ е дадена дефиниция за оценка на въздействието: „Оценката на въздействието е инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите.“

Оценката на въздействието на нормативните актове се извършва при спазване на принципите на откритост, обосноваване, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност.

Тя е предварителна и последваща, а от своя страна предварителната оценка на въздействието е частична и цялостна (чл. 19 и чл. 20 от ЗНА).

Частичната предварителна оценка на въздействието се извършва преди изработването на всеки проект на закон, кодекс и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет.

Съгласно чл. 21 от ЗНА: „Законодателната инициатива на Министерския съвет се осъществява въз основа на законодателна програма, а приемането на подзаконови нормативни актове – въз основа на оперативна програма“. Министерският съвет приема двете програми за 6-месечен период. Включването на проекти на закони и кодекси в законодателната програма и на подзаконови нормативни актове на Министерския съвет в оперативната програма се осъществява само след извършена предварителна оценка на въздействието. Законодателната и оперативната програма заедно с предварителните оценки на въздействието се публикуват на Портала за обществени консултации.<sup>1</sup>

Предварителните оценки на въздействието на проектите на нор-

---

<sup>1</sup> <https://www.strategy.bg>.

мативни актове, подлежащи на разглеждане от Министерския съвет, следва да се съгласуват с администрацията на Министерския съвет.

Утвърждаването и надграждането на практиката по прилагането на методологията за извършване на оценка на въздействието гарантира качеството на законодателния процес.

Законодателят е вземал задължение за органа, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, да извършва последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет в срок от 5 години след влизането им в сила или по-кратък срок, който може да бъде определен от компетентния орган за изпълнението на нормативния акт. В срок до 30 дни от извършването на последващата оценка същата се публикува на интернет страницата на съответния орган и на Портала за обществени консултации.<sup>2</sup>

Когато орган на местното самоуправление е извършил последваща оценка на въздействието, същата се публикува на интернет страницата на общината в срок до 30 дни от изготвянето ѝ.

Редът и начинът за извършване, както и съдържанието на оценката на въздействието, са уредени в НОМИОВ. С Наредбата се детайлизира предвидената в закона уредба на оценката на въздействието като механизъм за подобряване на качеството на нормативните актове от компетентността на Министерския съвет. Определят се и основните инструменти при извършването на оценка на въздействието за измерване на основните евентуални бъдещи въздействия от прилагането на съответните актове. Определянето на основните инструменти има за цел да унифицира практиката, касаеща минималното съдържание на извършените оценки на въздействието и да улесни съгласувателната процедура от администрацията на Министерския съвет.

Основните инструменти при извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието са:

✓ оценката на въздействието върху малките и средните предприятия;

✓ анализ „разходи – ползи“;

✓ модел на стандартните разходи;

✓ мултикритериен анализ.

С всеки един от инструментите се постигат различни цели и се

---

<sup>2</sup> <https://www.strategy.bg>.

използват за изчисление на различни видове стойности съобразно вида на поставения проблем, посочените цели, вида на акта и др.

Същинското извършване на последващата оценка на въздействие включва:

- ✓ определяне на обхвата и структуриране на оценката;
- ✓ определяне на заинтересованите страни и събиране на данни;
- ✓ анализ на данните и оценяване на въздействията;
- ✓ формулиране на изводи.

Подробната уредба на видовете оценки, както и на изискванията за извършването им са основа за последователност в процесите още при идентифициране на проблемите и разглеждането на вариантите за решаването им. Към Наредбата са приложени образци на частична предварителна оценка на въздействието, резюме на цялостна предварителна оценка на въздействието и консултационен документ. С регламентите се въвеждат стандарти за структурата на изложението в оценките, минималното им съдържание и представяне на набраната аналитична информация.

Възприетият аналитичен подход за изследване на възможните икономически, социални, екологични и други последици, както и на разходите, ползите и рисковете от различни варианти на действие за разрешаване на съществуващи проблеми гарантира, че процесът на вземане на решение и приемане на законодателство се базира на доказателства и данни.

С Решение №728 от 05.12. 2019 г. на Министерския съвет е прието Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието. Ръководството е основният елемент от методологическата рамка за извършване на оценка на въздействието, като са отразени законодателните изисквания. Ясно са диференцирани частите и елементите, които се отнасят за двата вида оценка на въздействието, както елементите, които са валидни и за двата вида оценка. Подредени са по хронологичен ред процедурните етапи и ключовите стъпки за извършване на оценка на въздействието. Подробно са разписани методите за анализ на въздействията, които са регламентирани в НО-МИОВ. В Ръководството се дават насоки, касаещи избора на екип и събирането на данни.

С Решение №885 от 03.12.2020 г. на Министерския съвет е одобрено и Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието. То е официален методологически документ за изследва-

не на резултатите от прилагането на нормативните актове – закони, кодекси, подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет. Целта е да подпомага администрациите в етапите по изготвянето на оценката и усъвършенстването на нормативните актове. Информацията от ръководството спомага за повишаване на качеството на последващите оценки на въздействието.

С Решение №218 от 07.04.2022 г. на Министерския съвет се създава организация за извършване на оценка на въздействието, като се вменява на министрите да организират извършването на най-малко една цялостна предварителна оценка на въздействието на законопроект, който ще бъде предложен за разглеждане през 2022 г., и да организират извършването на най-малко една последваща оценка на въздействието на закон, чието изпълнение е от тяхната компетентност през 2022 г.

Но въпреки така приетата нормативна рамка и непрекъснатото усъвършенстване на процесите и методологията по извършване на оценка на въздействието може да се уверим че:

1. Към 01.06.2022 г. на Портала за обществени консултации няма публикувана Законодателна и оперативна програма на Министерския съвет за периода 1 януари – 30 юни 2022 г.<sup>3</sup>

2. Обикновено се изготвя предварителна частична оценка при изменения и допълнения на нормативни актове, без да е изследван ефектът, който има акта допълнително, и налага ли се цялостна оценка. От портала за обществени консултации става ясно, че през 2021 година са изготвени само две цялостни оценки на въздействието (на Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда и на Закона за покритите облигации).

3. При изготвянето на предварителна оценка на въздействието не се обхващат всички страни, върху които има ефект промяната в регламента или не се посочват конкретните финансови средства, необходими за прилагането на новата уредба.

4. Законодателят е уредил в чл. 22 от ЗНА изискванията за изготвянето на последваща оценка. През 2021 г. централната администрация е извършила 2 последващи оценки на въздействието – на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност и Закона за кадастъра и имотния регистър, докато през предходната година са изготвени

---

<sup>3</sup> <https://www.strategy.bg>.

последващи оценки на 20 нормативни акта. Практиката показва, че има нормативни актове, които са изменени многократно и по няколко пъти в годината. Например Закона за устройство на територията е изменен и допълван 103 пъти, като само през 2021 година е претърпял 4 промени.

Посочените дефицити се дължат на липсата на правни норми за осъществяване на контрол и санкции при неизготвяне на оценка или неправилно изготвена оценка. Множеството изменения и допълнения на нормативни актове е логично да изискват извършване на последваща оценка, за да се гарантират целите и принципите на Закона за нормативните актове.

Във връзка с подготовката на доклада проследихме етапите по подготовката и приемането на Закона за покритите облигации:

1. Под №10 в Законодателната програма на Министерския съвет за периода 01.01.2021 – 30.06.2021 г. е включен Проект на Закон за покритите облигации. Посочен е месец февруари като месец на изпращане за предварително съгласуване, а през месец март е записано внасяне в Министерския съвет.

2. При направена справка на сайта на Министерството на финансите и на страницата за обществени консултации се установява, че на 17.06.2021 г. е открита обществена консултация със срок от 30 дни. Изпълнени са изискванията на чл. 26, ал. 3 от ЗНА.

3. На 01.12.2021 г. Министерският съвет приема решение, с което одобрява проект на Закона за покритите облигации.

4. Видно от официалната страница на Народното събрание законопроектът е внесен на 07.12.2021 г. със сигнатура 47-102-01-7.

5. Законът е приет на 16.03.2022 г. и е обнародван в Държавен вестник, бр. 25/2022 г.

## **Заключение**

Видно е, че „пътят“ от подготовката до приемането на нормативен акт е дълъг и сложен и минават много месеци, след като е била изготвена предварителната оценка на въздействието. Поради това и предвид динамичните процеси в съвременното общество следва да се приеме механизъм, който да регулира сроковете от изготвянето на проекта на нормативния акт до неговото приемане. Оценката следва да гарантира, че процесът по вземане на решение и извършване на

промените се базира на доказателства и данни, тъй като данните са динамични и търпят изменения, които във времето биха могли да „изкривят“ резултата от изготвената оценка.

### **Използвана литература:**

1. Конституция на Република България. // ДВ, №56, 1991.  
(Konstitutsiya na Republika Bulgaria. // DV, №56, 1991)
2. Закон за нормативните актове. // ДВ, №27, 1973.  
(Zakon za normativnite aktove. // DV, №27, 1973)
3. Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г.  
(Mezhduinstitutsionalno sporazumenie mezhdou Evropeyskia parlament, Saveta na Evropeyskia sayuz i Evropeyskata komisia za podobro zakonotvorchestvo ot 13 april 2016 g.)
4. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. // ДВ, №91, 2016.  
(Naredba za obhvata i metodologiyata za izvarshvane na otsenka na vazdeystviето. // DV, №91, 2016)
5. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание. // ДВ, №109, 2021.  
(Pravilnik za organizatsiyata i deynostta na Narodnoto sabranie. // DV, №109, 2021)
6. Решение №728 от 05.12. 2019 г. на Министерския съвет.  
Reshenie №728 ot 05.12. 2019 g. na Ministerskia savet.
7. Решение №885 от 03.12. 2020 г. на Министерския съвет.  
(Reshenie №885 ot 03.12. 2020 g. na Ministerskia savet.
8. Решение №218 от 07.04.2022 г. на Министерския съвет)  
(Reshenie №218 ot 07.04.2022 g. na Ministerskia savet)
9. [http:// www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).

### **За контакти:**

Доц. д-р Момчил Мавров  
Медицински университет – Пловдив  
E-mail: [msmavrov@gmail.com](mailto:msmavrov@gmail.com)

## ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА СТУДЕНТИ В СФЕРАТА НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

*Доц. д-р Андрияна Андреева*  
*Икономически университет – Варна*  
*хон. ас. д-р Владимир Данев*  
*Икономически университет – Варна*

## OFFENCES BY HIGHER EDUCATION TRAINEES

*Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD*  
*University of Economics – Varna*  
*Vladimir Danev, PhD*  
*University of Economics – Varna*

**Резюме:** В доклада се изследват спецификите на неизпълнение от студенти на определени за тях в правилници на ВУ задължения в сферата на висшето образование, наричани по-долу за краткост и правонарушения, базирани на вътрешното ни законодателство и приоритетно на Закона за висшето образование. В актуален нормативен анализ са изследвани правонарушенията и техните белези, възможността за реализиране на отговорност на студента с оглед спецификите на образователната дейност във висшите училища. В заключение са формулирани изводи и предложения с теоретична и практическа насоченост.

**Ключови думи:** *правонарушение, студенти, висше образование, висши училища, задължения, правилник за дейността, учебна дисциплина, отговорност*

**Abstract:** This paper examines the specifics of students' failure to comply with obligations set for them in HEI regulations in the field of higher education, hereafter referred to for brevity as misconduct, based on our domestic legislation and, as a priority, the Higher Education Act. The current normative analysis examines the offences and their features, the possibility of realizing the student's responsibility in view of the specifics of educational activity in higher education institutions. In conclusion, conclusions and proposals with theoretical and practical orientation are formulated.

**Key words:** *misconduct, students, higher education, higher education institutions, duties, regulations, academic discipline, liability*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.96>



## Въведение

Проблематиката на висшето образование е актуална във всеки един момент от общественото развитие. Това се свързва със стремежа да се гарантира високо ниво на образователната услуга и обвързаност на обучението с конкуренцията на пазара на труда, което от своя страна рефлектира на икономическия подем в страната.

С оглед предмета на настоящото изследване интерес представлява съвременният период, който е подвластен както на динамиката на дигиталната ера, така и на национални нормативни промени. В епицентъра на авторския интерес е поставена материята, свързана с правонарушения, извършвани от студенти по време на обучението им във висши училища, последиците от това, ангажиране на отговорността на провинилите се.

В общия проблем, касаещ адекватност на висшето образование на съвременните национални потребности и съответствието с европейското образователно пространство, се открояват различни аспекти.

Специалната образователна дейност, осъществявана от университетите, е приравнена по отношение на определени направления на административна дейност<sup>1</sup> (Димитрова 2021), която предвид своята обществена значимост е предмет на регулиране от страна на Закона за висшето образование (ЗВО). В този смисъл е много значима регламентацията, която държавата залага в националните държавни източници и която следва да се допълни с локални норми в правилниците на висшите училища съобразно тяхната специфика.

Същевременно е важен и балансът на контрол от страна на Министерството на образованието и науката (МОН) предвид принципа на академична автономия във висшите училища.

В контекста на сложната проблематика, касаеща установяване от висшите училища в техните правилници на задължения за студенти, които те следва да спазват при провеждане на образователния процес, се преплитат няколко вида отношения. Предвид обема на настоящия

---

<sup>1</sup> Правото на образование е едно от основните конституционни права на граждани-те (чл. 53 от Конституцията), при чието реализиране възникват административни правоотношения. Повече виж: Димитрова, Д. Актове на органите за управление на висшите училища. Варна: Наука и икономика, 2021, с. 131-132.

доклад в него се провежда изследване на въпросите за правонарушенията, ограничавайки се в направлението, възприето в научната литература<sup>2</sup>, че ПВУ са вътрешнослужебни актове и не представляват административни актове. Други учени застъпват становището, че ПВУ са общи административни актове<sup>3</sup>, като при бъдещи изследвания на авторския колектив ще бъде направена по-задълбочена съпоставка и сравнителен анализ между вътрешнослужебните и общите административни актове.

С оглед на осъществяване на целите на висшето образование университетите са призвани да предприемат действия по превенция и профилактика на правонарушения от различен вид с оглед гарантиране на високо качество на протичащите учебен и научноизследователски процес. В контекста на изследване проблематиката на правонарушенията, осъществявани от страна на студентите, настоящият доклад ще се фокусира в три взаимосвързани аспекта: 1) **правни аспекти на правонарушенията, извършвани от студенти**; 2) **последници от правонарушенията**; 3) **ангажиране отговорността на студентите при констатирано правонарушение**.

Така повдигнатите въпроси не са били самостоятелно проучвани в правната доктрина, поради което представляват особено предизвикателство за авторите на изследването с оглед дискуссионността на тематиката и поставянето на въпроса на полето на теоретичните дебати, като се надяваме те да предизвикат освен обогатяване на доктрината и решения с практическа насоченост за висшите училища.

Предвид ограничения обем на доклада авторите не претендират за детайлно и пълно разработване на материята. На полето на правните дебати се поставят няколко актуални въпроса както с оглед на новите аспекти на правонарушенията, допускани от студенти, продиктувани от процеса на дигитализация при провежданото електронно обучение, получило масовост по време на пандемията от COVID 19, така и с оглед на практическата насоченост на материята.

**Целта на доклада** е да изследва спецификите на правонарушенията, допускани от студенти спрямо задължения, вписани в основ-

---

<sup>2</sup> Димитрова, Д. Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт (Административноправни аспекти). // Известия на Съюза на учените – Варна. Сер. Хуманитарни науки, Варна: Съюз на учените – Варна, 2017, №1, с. 31-36.

<sup>3</sup> Петров, В. Общият административен акт. София: Сиела, 2017.

ните правилници на висшите училища в сферата на висшето образование. В актуален нормативен анализ са изследвани задълженията на студентите по време на обучението им и техните белези. На база на извършения анализ се правят изводи и предложения с теоретична и практическа насоченост.

**В изпълнение на последното са поставени и следните изследователски задачи:**

1. Да се изследват задълженията на студентите при и по повод процеса по придобиване на висше образование, да се обсъдят последиците от неизпълнението им и проучване на възможността за търсене на отговорност.

2. Да се изведат обобщения и препоръки по приложението на нормативната уредба.

**В предмета на изследване** се включва само актуалната национална уредба – ЗВО, като авторите поставят ограничение по отношение обхвата на повдигнатите въпроси.

Методологията на изследването ползва утвърдени методи при провеждане на юридически изследвания – емпирично изследване, индукция, дедукция, актуален нормативен анализ, сравнителноправен анализ.

Разработката е съобразена със законодателството към 25.06.2022 г.

## **I. Материалноправни аспекти на задълженията на студенти по време на образователния им процес**

Правото на висше образование е конституционно призната **възможност** за всеки български гражданин.

Нормативният акт, регулиращ пряко и непосредствено тази сфера от обществения ни живот, е ЗВО, който урежда устройството, функциите, управлението и финансирането на висшето образование (ВО). Според този нормативен акт ВО се придобива във висши училища (ВУ), които са юридически лица със строго определен предмет на дейност, насочен за постигане на основната цел на закона – подготовка на висококвалифицирани специалисти над средното образование и развитие на науката и културата. Цялостният контрол върху образователната дейност се осъществява от държавата чрез съответ-

ните органи<sup>4</sup> (Димитрова 2020).

В чл. 67 от ЗВО е регламентирано, че ВУ обучават студенти, а такъв статут се придобива от физическо лице след осъществяване на сложен фактически състав: участие в конкурсен изпит при лимитивно посочени условия; класиране по избрана специалност според показаните резултати; записване на лицето в съответното ВУ.

С оглед на спецификата в сферата на ВО – делегираната от законодателя академична автономия<sup>5</sup> – в чл.71 е предоставено право на ВУ (с оглед на статута им, респективно акредитираните професионални направления) да установяват в свои правилници за дейността си задължения за студенти при и по повод образователния процес, което корелира с правото на учебното заведение, определено в чл. 37 от ЗВО, да организира своята дейност, като за неуредени в закона случаи създава основен правилник за дейността и други вътрешни актове.

По своята правна същност правилникът за дейността на ВУ, както и други издавани от неговите органи правилници **не представляват нормативен акт, нито административен акт, а вътрешноустройствен акт**<sup>6</sup> (Димитрова 2017).

Необходимостта от установяване на задължения за студенти по време на провеждане на тяхното обучение за придобиване на висше образование импонира с установеното от правната доктрина разбиране относно съдържанието на едно правоотношение (Ташев 2007), каквото представлява правната връзка между висше училище и студент – насрещни субективни права и задължения.

В този контекст следва да се приеме, че **ВУ предоставят образователна услуга на обучаващи се лица – студенти, които се явяват потребители на тази услуга**. Нещо повече, доколкото образовател-

<sup>4</sup> Държавен орган на изпълнителната власт със специална компетентност за осъществяване на националната политика в сферата на висшето образование е министърът на образованието и науката. Като административен орган той упражнява контрол върху висшите училища по спазването на разпоредбите на ЗВО. Повече виж: Димитрова, Д. Нови моменти в административния контрол върху дейността на висшите училища. // Общество и право, София: Съюз на юристите в България, 2020, №4, с. 73-84.

<sup>5</sup> Чл. 19 от ЗВО.

<sup>6</sup> Димитрова, Д. Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт (Административноправни аспекти). // Известия на Съюза на учените – Варна. Сер. Хуманитарни науки, Варна: Съюз на учените – Варна, 2017, №1, с. 31-36.

ната услуга има възможност да се ползва от определен кръг лица, отговарящи на предвидените в закона условия, а не е индивидуално, персонално предвидена за конкретно лице, то е нецелесъобразно да се уговарят с всеки обучаем отделни условия за предоставянето ѝ.

Ето защо всички ВУ обявяват предварително професионалните направления (по които са получили акредитация), специалности, изучаеми дисциплини, правила за организация на извършваната от тях образователна дейност, за да се информират желаещите да ползват тази услуга. В резултат на това лице, което желае да бъде ползвател на съответната образователна услуга, избира конкретно ВУ въз основа на информиран избор – относно професионалното направление на училището; специалностите, по които се провежда обучението; видовете изучавани учебни дисциплини, респективно правилата за организация на дейността на ВУ.

Следва, че **лице, което кандидатства за прием във ВУ** и след успешно класиране е подало заявление за записване, за да бъде ползвател на предоставяната образователна услуга „придобиване на висше образование“, освен че обективира желанието си да я получи от конкретно училище, то **е запознато отнапред с всички условия за ползване на тази услуга и се съгласява и да спазва всички установени от съответното училище правила за организиране на обучителната дейност.**

Задълженията за студенти, които ВУ има право едностранно да установят в своите правилници за организация на дейността по време на целия обучителен интерес, следва да се приеме, че представляват **учебна дисциплина.**

**Учебната дисциплина** по време на образователния процес във висши училища би могла да се диференцира в два основни профила: 1) по време, когато не се провеждат учебни занятия и/или форми на контрол за проверка на знанията; 2) по време, когато се провеждат учебни занятия и/или се осъществява контрол за проверка на наученото от преподадения учебен материал/проведени практически занятия.

Задълженията, включени в първия профил, би следвало да се приеме, че са насочени към изискване за поведение от студент, свързано пряко с провеждане на процеса на обучение, като, но не ограничително: пазене на имущество на ВУ и неувреждането му, когато се използва; уважително поведение при взаимодействие и общуване с

други студенти, членове на академичния състав, служители; неуронване на престижа на учебното заведение, ненакърняване на доброто име на други студенти, членове на академичния състав, служители; неразпространяване на невярна информация и такава насочена към злепоставяне, налагане на омраза; изискване за съответстващ външен вид и облекло, съобразени с учебната атмосфера, заплащане на дължими такси, връщане на заета учебна литература от библиотека, да не посещават сгради на университета, когато здравословното им състояние не позволява или има опасност от зараза за трети лица и т.н.

В обхвата на втория профил задължения следва да се включат изисквания към студента, насочени пряко към обучителния процес като, но не ограничително: по време на лекции, практически занятия да не създават пречки на преподавател, други студенти за възприемане на преподаван учебен материал, да не се преписва, да не се използват специални технически средства по време на изпит/форма на текущ контрол, да не се използват забранени материали, да не се получава помощ от преподаватели, свои колеги и т.н. по време на форма на текущ контрол, изпит и др. подобни.

## **II. Правни аспекти на правонарушенията от студенти по време на образователния процес**

В чл. 8 от Конституцията на Република България е залегнал един от постаментите на правовата държава – за законност, който се изразява в изискване за спазване и изпълнение на всички нормативно установени задължителни правила за поведение от страна на субектите, които се явяват техни адресати. Негов израз е възприета юридическа формула за правния позитивизъм, че за гражданина е позволено всичко, което не е забранено (Андреева и др. 2013).

Така установената законодателна основа е продължение на идеята за т.нар. обществен договор<sup>7</sup>, чрез който се създава нравствено и единно общество (Стоянов 1999). Обратно – неспазване на установените задължителни правила за поведение водят до възникване на правонарушения, което е усложнено обществено явление с определено съдържание и последици. Преди всичко то е деяние, което не е

---

<sup>7</sup> Идеята за „обществения договор“ е развита от Жан-Жак Русо – виден мислител на XVIII в., проф. д.ф.н. Стоянов, Ж., стр. 104, Социалната философия от Платон до Карл Попер, издателство „Албатрос“, 1999 г.

позволено и е виновно извършено и притежава степен на значимост и опасност, поради което е законово регламентирано и за него е предвидена санкция.

Най-високата значимост и противоправност има онова правонарушение, което се квалифицира от правната доктрина като престъпление (Ненов 1992; Андреева, Димитрова 2019), т. к. накърнява много важни сфери от обществения живот и засяга съществено личността на всеки член на социума. Следващото по интензитет правонарушение е административното нарушение (Лазаров 2011) – засяга в значителна степен обществения ред и държавното управление, но с по-ниска значимост и опасност. Един от основните белези на административното нарушение е, че деяние (действие, бездействие), което е изрично възприето от законодателя (Дерменджиев, Костов, Хрусанов 1999) като такова чрез конкретна правна норма – извод, който следва от легалното определение, дадено в чл. 6 от ЗАНН. При адм. нарушения е много важно да се има предвид един техен основен белег – насоченост на деянието срещу реда на държавно управление. Това е много важен елемент на определението за адм. нарушение<sup>8</sup>.

Следващ вид правонарушение е дисциплинарното нарушение (Мръчков 2011). Същото обичайно се оприличава с неизпълнение на правила за работа във връзка с трудово или служебно правоотношение и е най-характерно за един от отраслите на частното право – трудовото право, но съществува и в друг отрасъл – гражданското право, в частност в нормите на Закона за адвокатурата, Закона за частните съдебни изпълнители, Закона за нотариусите и нотариалната дейност. Следователно може да се каже, че субекти на дисциплинарното правонарушение са определени членове на обществото, влизащи във взаимовръзка с трети лица в свое специфично качество – правила за работа по трудово или служебно правоотношение, правила за поведение и професионално отношение към трети лица – съконтрагенти, колеги или между членове на съсловна организация. Последен вид правонарушение, притежаващо по-ниска степен на интензитет на неговата обществена опасност, е неизпълнението на граждански задължения – договорни/облигационни, търговски връзки и приравнени на

---

<sup>8</sup> Чл. 6. ЗАНН: Административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.

тях обвързаности между правни субекти, например неизпълнение от потребител на договор за предоставяне на различни услуги за доставка на ел. енергия, интернет, невръщане в срок на заета парична сума, неизпълнение от кредитополучател на задължение по договор, сключен при общи условия или рамков договор, установени от юридическо лице – банка кредитодател.

Изхождайки от нормата на чл. 74, ал. 2, т. 2 от ЗВО, може да се приеме, че законодателят изрично е вменил на студентите задължение за спазване на учебния план по избраната от тях специалност; за спазване на дисциплината, установена с правилниците приети от ВУ.

Обсъждането на доктриналните постановки относно същността на видовете правонарушения, извършен по-горе, мотивира авторите на доклада да приемат, че неизпълнение от страна на студент на задължение по предвидения за него учебен план/правилник на ВУ следва да се класифицира **като особен вид правонарушение**, притежаващо някои от белезите на дисциплинарно правонарушение, доколкото правоотношението „ВУ – студент“ възниква между равнопоставени субекти, но в последствие обучаемото лице е задължено да спазва установената за него в правилниците, издавани от ВУ дисциплина, но само докато съществува обучителното правоотношение.

От друга страна, според чл. 2, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), **деянията, които съставляват административно нарушение, и предвидените за това санкции се установяват със закон или указ.**

Според авторите, правонарушение, допускано от студент, не би могло да се възприеме за административно нарушение в своя същински вид по две причини: първата е, че по-горе се обърна внимание, че правилникът за дейността на ВУ не е нормативен акт, нито административен акт; втората причина е, че в ЗВО липсва нормен състав, уреждащ видовете нарушения и санкции за тях, а според чл. 6, ал. 1 от ЗАНН административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно **и е обявено за наказуемо с административно наказание**, налагано по административен ред. От даденото легално определение могат да се извлекат неговите характерни белези (Сивков 1998) – нарушаване на ред, установен от орган на държавно управление, наличие на определено психическо отношение на дееса и това поведение, изрично посочено в закона. Анализът



на този нормативен текст е поредният аргумент, за да се приеме, че доколкото висшето училище не е орган на държавно управление, то и нарушения, извършени от студенти по време на образователния процес, не биха могли да се квалифицират като чисто административно нарушение.

Действително правонарушенията от студенти засягат установена от ВУ дисциплина, но доколкото правоотношението между тези два правни субекта се създава при предварително известни за потребителя на образователната услуга условия, а не е *intuiti personae* (Данев 2020), както е при трудовите правоотношения, то и изпълнението на задължения не може да се охарактеризира като типично дисциплинарно нарушение.

Прилагането по аналогия към този особен род правонарушения, извършвани от студенти, на нормативни документи, относими към административни нарушения/дисциплинарни нарушения, **според авторите е несъответстващо на нормата на чл. 46, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА)**, доколкото би представлявало недопустимо разширяване на действието на закона спрямо лицата.

### **III. Последници от правонарушения, допускани от студенти в сферата на висшето образование**

Неизпълнението на задължително правило за поведение от страна на студент по време на образователния процес представлява неправомерно (Бойчев 2003а) юридическо действие или бездействие. По този начин се засяга установеният от ЗВО и в правилниците на ВУ ред за организация на провежданата учебна дейност.

Съответно на направената по-горе условна диференциация на групите задължения на студенти по време на образователния процес последиците от допуснатото нарушение също могат да се разделят на две аналогични групи: 1) по време, когато не се провеждат учебни занятия и/или форми на контрол за проверка на знанията; 2) по време, когато се провеждат учебни занятия и/или се осъществява контрол за проверка на наученото от преподадения учебен материал/проведени практически занятия. Извършеното деление на видовете последици е от определящо значение за възможността за търсене на отговорност.

Доктринална постановка е, че ответно действие срещу правонарушение е санкцията (Бойчев 2003б). Санкцията представлява мяр-

ка за въздействие, насочена към дееца – с цел да не допусне или да се преустанови противоправното му поведение и, разбира се, да се превъзпитат деецът и останалите членове на социума, както и да се възстановят причинените негативни последици при възможност за това. Санкцията винаги се явява неблагоприятна последица за лицето, неизпълнило вмененото му задължение, и като такава може да бъде два рода – материална, нематериална. Всеки род санкции се състои от видове, които зависят от отрасъла, в който е извършено правонарушението: наказание, принудителна мярка (отстраняване от длъжност, преустановяване на извършване на дейност, отнемане на свидетелство за правоуправление), обезщетение, неустойка, мъмрене, публично порицание, и т.н.

#### **IV. Същност на отговорността на студенти за извършени правонарушения**

Възприетото гледище на авторите досежно характера на правонарушението, допускано от студенти в сферата на висшето образование – особен вид гражданско правонарушение, е мотив да се приеме, че **санкцията**, извън изчерпателно посочените в ЗВО принудителни мерки (Димитрова 2021: 133-135)<sup>9</sup>, приравнени на принудителни административни мерки<sup>10</sup>, към което определение авторите изказват резерви по аргументи, вече изнесени по-горе, която следва да се понесе от провинилите се лица, има особен гражданскоправен характер, опора за който извод служи и чл. 46, ал. 2 от ЗНА, според който при липса на разпоредби се прилагат основните начала на правото на Република България.

При това положение, според нормативната уредба на действащото законодателство, **единствената санкция спрямо студент, извършил правонарушение, свързано с обучителния процес, е тази, предвидена в чл. 74, ал. 2, т. 2 от ЗВО – временно отстраняване от училището съгласно акт на представителния орган на ВУ**, защи-

<sup>9</sup> Отстраняването на обучаемо лице за определен срок от висшето училище е принудителна административна мярка предвид факта, че притежава всички основни правни белези (характеристики) на такава. Повече виж: Димитрова, Д. Актове на органите за управление на висшите училища. Варна: Наука и икономика, 2021, с. 133-135.

<sup>10</sup> Решение №5086 от 05.04.2019 г. по адм. д. №585/2019 на Върховния административен съд

тата срещу който се организира по реда на чл. 38 от ЗВО пред местнокомпетентния административен съд, **доколкото съгласно чл. 46, ал. 3 от ЗНА наказателна, административна и дисциплинарна отговорност не може да се вменява и ангажира, в случай че не е изрично законова уредена.** Ето защо извън посочената санкция по чл. 74, ал. 2, т. 2 от ЗВО при правонарушение от студент, пряко свързано с учебната дейност, последицата е гражданскоправна и следва да възниква директно за студента според правилата, предвидени в правилниците за дейността на ВУ (например при установено преписване по време на изпит на студент би следвало да се запише, че се осигурява нова възможност за оценяване на знанията, доколкото директно поставяне от преподавателя на оценка слаб 2 би представлявало налагане на наказание за констатирано преписване). За компенсирането на други правонарушения извън тези, свързани с обучителния процес, според авторите са относими общите правила на гражданското, наказателното, авторското и други права и отговорността на студента би могла да се ангажира от единствено компетентния орган – съда или други компетентни институции. Така например при нанасяне на вреда на имущество на университета – студентът би носил имуществена отговорност по реда на гражданското законодателство. При неуважително отношение към други лица би носил гражданска отговорност за неимуществени вреди, а при обида, клевета – наказателно преследване от частен характер по реда на Наказателния кодекс.

## **Заклучение**

Проведеното изследване на спецификите при нарушения, извършени от студенти в сферата на висшето образование в България, позволява да се направят изводи в ограничения обхват на направлението на изследване, които могат да бъдат обобщени по следния начин.

Регулирането на висшето образование е конституционно установено да бъде държавна дейност, при която следва да се отчита влиянието на комплексни фактори както с международен знак, така и специфични за българската действителност за постигане на целите, залегнали в чл. 2 от ЗВО.

Националните източници са изградени по начин, който, от една страна, не е много типичен, **но и непълен** за регулиране на обществени отношения с такава значимост, но от друга страна, следва прио-

ритетен принцип в сферата на висшето образование, а именно – академичната автономия.

**На първо място,** в ЗВО липсва уредба на класификацията на задълженията на студентите, респективно – подробно разписване на допустимите санкции за неизпълнението им и органите, имащи правото да ангажират отговорността извън тази по чл. 74, ал. 2, т. 2 от ЗВО, което създава празнота и възможност за нееднакво тълкуване и прилагане на ЗВО, с което се нарушават устоите на правовата държава, и в частност – принципът на законност. Този подход има както своите преимущества, така и недостатъци. Така например празнотата не дава възможност университетите да регулират правонарушенията извън тези по чл. 74, ал. 2, т. 2 от ЗВО с цел препятстване, преустановяване и правовъзстановяване на неизпълнение на задължения от студенти, което ограничава и академичната автономия, с която се ползват ВУ, и пряко оказва влияние върху провежданата образователна дейност.

**На второ място,** считаме за удачно законодателят да създаде нормен комплекс касателно задълженията на студентите, отговорността за неизпълнението им, реда и начина за търсене на отговорност. Съответно правото им на защита на национално законово ниво, което, от една страна, ще създаде уеднаквяване в уредбата предвид значимостта на общата образователна политика, а от друга страна, ще се даде нужната свобода на ВУ да установяват нарушения и да прилагат санкции за тях, когато това е необходимо за постигане на целите на висшето образование, разписани в чл. 2 от ЗВО. Последното е необходимо, отчитайки извършваната образователна дейност от ВУ, а от друга страна, съобразявайки кръга на обучаеми лица.

## **Използвана литература**

1. Андреева, А. и др. Основи на правото. Варна: Наука и икономика, 2013, с. 30.

(Andreeva, A. i dr. Osnovi na pravoto. Varna: Nauka i ikonomika, 2013, s. 30)

2. Андреева, А., Димитрова, Д. Нарушенията на трудовото законодателство – основание за отстраняване от обществена поръчка. // Известия, Варна: Наука и икономика, 2019, том 63, №1, с. 25-39.

(Andreeva, A., Dimitrova, D. Narusheniyata na trudovoto

zakonodatelstvo – osnovanie za otstranyavane ot obshtestvena porachka. // Izvestiya, Varna: Nauka i ikonomika, 2019, tom 63, №1, s. 25-39)

3. Бойчев Р. Правонарушение. София: Юриспрес, 2003а.  
(Boychev R. Pravonarushenie. Sofiya: Yurispres, 2003a)

4. Бойчев Р. Юридическа санкция. София: Св. Климент Охридски, 2003b.  
(Boychev R. Yuridicheska sanktsiya. Sofiya: Sv. Kliment Ohridski, 2003b)

5. Данев, В. Правният институт на дисциплинарното наказание по КТ (дисертационен труд. 2020).  
(Danev, V. Pravniyat institut na distsiplinarnoto nakazanie po KT (disertatsionen trud). 2020)

6. Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Сиби, 1999, с. 292.  
(Dermendzhiev, I., Kostov, D., Hrusanov, D. Administrativno pravo na Republika Balgariya. Sibi, 1999, s. 292)

7. Димитрова, Д. Актове на органите за управление на висшите училища. Варна: Наука и икономика, 2021, с. 131-132, с. 133-135.  
(Dimitrova, D. Aktove na organite za upravlenie na visshite uchilishta. Varna : Nauka i ikonomika, 2021, s. 131-132, s. 133-135)

8. Димитрова, Д. Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт (Административноправни аспекти). // Известия на Съюза на учените – Варна. Сер. Хуманитарни науки. Варна: Съюз на учените – Варна, 2017, №1, с. 31-36.

(Dimitrova, D. Pravilnikat za deynostta na vissheto uchilishte като osnoven vatreshnoustroystven akt (Administrativnopravni aspekti) . // Izvestiya na Sayuza na uchenite – Varna. Ser. Humanitarni nauki. Varna: Sayuz na uchenite – Varna, 2017, №1, 31-36)

9. Димитрова, Д. Нови моменти в административния контрол върху дейността на висшите училища. // Общество и право, София: Съюз на юристите в България, 2020, №4, с. 73-84.

Dimitrova, D. Novi momenti v administrativniya kontrol varhu deynostta na visshite uchilishta. // Obshtestvo i pravo, Sofiya: Sayuz na yuristite v Balgariya, 2020, №4, s. 73-84)

10. Лазаров, К. Административно право. София: Феня, 2011.  
(Lazarov, K. Administrativno pravo, Sofiya: Feneya, 2011)

11. Мръчков, В. Трудово право. София: Сиби, 2011.  
(Mrachkov, V. Trudovo pravo, , Sofiya: Sibi, 2011)

12. Ненов, Ив. Наказателно право на Република България. Обща част. Софи-Р, 1992.

(Nenov, Iv. Nakazatelno pravo na Republika Baltariya. Obshta chast. Sofi-R, 1992)

13. Петров, В. Общият административен акт. София: Сиела, 2017.

(Petrov, V. Obshtiyat administrativen akt. Sofia: Siela, 2017)

14. Сивков, Цв. Административно наказване. Софи – Р, 1998, с. 32.

(Sivkov, Tsv. Administrativno nakazvane. Sofi – R, 1998, s. 32)

15. Стоянов, Ж. Социалната философия от Платон до Карл Попер. Албатрос, 1999, с. 104.

(Stoyanov, Zh. Sotsialnata filosofiya ot Platon do Karl Popper. Albatros, 1999, s.104)

16. Ташев, Р. Обща теория на правото. София: Сиби, 2007.

(Tashev, R. Obshta teoriya na pravoto. Sofiya: Sibi, 2007)

**За контакти:**

Доц. д-р Андрияна Андреева  
Икономически университет – Варна

E-mail: a.andreeva@ue-varna.bg

Д-р Владимир Данев

адвокат

E-mail: danevlawfirm@gmail.com

**ДИГИТАЛНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ,  
ПРЕДОСТАВЯНИ ОТ ВИСШИТЕ УЧИЛИЩА  
НА СТУДЕНТИТЕ – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА  
И ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ИУ – ВАРНА**

*Доц. д-р Андрияна Андреева  
Икономически университет – Варна  
Доц. д-р Иван Куюмджиев  
Икономически университет – Варна  
Гл. ас. д-р Диана Димитрова  
Икономически университет – Варна*

**DIGITAL ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDED  
BY HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS TO STUDENTS –  
CHALLENGES AND GOOD PRACTICES OF UE – VARNA**

*Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD  
University of Economics – Varna  
Assoc. Prof. Ivan Kuyumdjiev, PhD  
University of Economics – Varna  
Chief Ass. Prof. Diana Dimitrova, PhD  
University of Economics – Varna*

**Резюме:** В доклада се изследват дигиталните административни услуги, предоставяни на студентите в процеса на обучението им. В изследването се застъпва тезата за необходимост от дигитализация на процесите и адекватната им нормативна уредба с оглед съответствие с актуалните обществени процеси и осигуряване качество на образователната услуга.

В доклада проблематиката се представя в два взаимосвързани аспекта – от правна гледна точка предвид извършения нормативен анализ на приложимата уредба и от гл. т. на информатиката. На база на извършения анализ се правят изводи, касаещи дигитализацията на адм. услуги, предоставяни на студентите във висшето образование.

Представен е опитът на ИУ – Варна както по отношение на основни параметри на дигитализация на процесите, така и вътрешна уредба.

**Ключови думи:** *висше образование, дигитални административни услуги, обучение, дигитализация*

### **Abstract:**

This paper examines the digital administrative services provided to students in the course of their studies. The study advocates the need for digitalization of the processes and their adequate regulation in order to comply with the current social processes and ensure the quality of the educational service.

The paper presents the issues in two interrelated aspects - from the legal point of view, given the normative analysis of the applicable regulations, and from the informatics point of view. Based on the analysis, conclusions are made concerning the digitalization of administrative services provided to students in higher education.

The experience of UE-Varna is presented, both in terms of basic parameters of digitalization of processes and internal regulations.

**Key words:** *higher education, digital administrative services, training, digitalization*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.111>

### **Въведение**

Българското висше образование е с традиции, натрупани в неговата вековна история. Всеки исторически период в развитието на обществото се характеризира с особености, които неминуемо се отразяват и на образователната сфера. Значението на висшето образование през последните три десетилетия в нашата страна нараства и това се свързва с общи процеси, наблюдавани в развитите държави (Dimitrova 2019: 278-281). В настоящия момент обществените процеси са белязани с бурния темп на технологичните процеси, които са част и от висшето образование в България. Правното регулиране на обществените отношения в областта на висшето образование е подчинено на нормите на специалното административно право. Източниците на нормативната уредба са пирамидално изградени и включват: Конституцията, Закона за висшето образование (ЗВО), Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), както и правилниците и вътрешната уредба на автономните висши училища.

Процесът на дигитализация е с отражения във всички обществени сфери, вкл. и в сферата на висшето образование, което предполага адекватност на нормативната уредба, която да обхване всички аспекти на дигиталните процеси и свързаните с тях трансформации, както и технологично обезпечаване на процесите.



Мисията на образованието се свързва с придобиването на определен набор от знания и умения, които да поставят основата за последващо кариерно развитие на всеки човек (Vlagoysheva 2020: 61). Затова образователният процес се базира на традициите в преподаването, но същевременно се прилагат и иновативни и съвременни методи, посредством които обучаваните лица от дигиталното поколение да усвоят по-успешно преподаваните знания. Висшите училища трябва да са готови да отговорят на новите обществени реалности и потребностите на новото поколение, което предполага и дигитализация на административните услуги, обезпечаващи учебния процес.

В този смисъл **актуалността на разглежданата тема е безспорна**, като се основава на потребността от поставяне на въпроса за дигитализация на административните услуги на полето на научните изследвания и полемиката с оглед предлагане на иновативни решения и нови модели. От друга страна, дигитализацията се свързва и с определени рискове, които следва да бъдат представени и добре познани с оглед превенция и защита на ползвателите на услугите.

Докладът разглежда някои добри практики на ИУ – Варна, свързани с дигитализация на административните услуги, които са адаптирани спрямо реалните потребности на студентите. За модел се ползват практиката и разработките на Центъра за изследване и прилагане на нови информационни и комуникационни технологии (ЦИПНИКТ) при висшето училище.

**Цел на настоящата разработка** е да се изследва нормативната уредба, свързана с предоставянето на административни услуги, и да се представи опитът на ИУ – Варна в дигитализация на процесите.

В изследването се преплитат две взаимосвързани гледни точки, анализиращи административните услуги от гледна точка на правото и информатиката.

Докладът съчетава **комплексни изследователски методи**, ползвани в правната доктрина и в информатиката, като нормативен, сравнителноправен, индукция и дедукция. Материалът е съобразен с националното законодателство към 20 юни 2022 г.

## Изложение

Качеството на висшето образование изисква преподаването и административното обслужване на студентите да са в непрекъснатата синхронизация с динамиката, предизвикана от дигитализацията на процесите в обществото. Висшето образование в България е част от общото европейско образователно пространство и това в още по-голяма степен изисква адекватност и качество на всеки един компонент от цялостната система от компоненти. Днешните студенти са част от дигиталното поколение Поколенията Y, Z<sup>1</sup>, алфа – това са т.нар. „дигитални туземци“ (термин, въведен през 2001 г. от Mark Prensky). Тези млади хора имат различни потребности в своето обучение и това ангажира висшите училища да се трансформират с оглед осигуряване на дигитализация на учебния процес и всички, свързани с него образователни и административни услуги. Дигитализацията може да бъде представена като съвкупност от множество взаимосвързани компоненти. От една страна, са технологичните условия за осъществяване на обучение в ел. среда, а от друга – норми, гарантиращи сигурност на субектите за защита на техните права.

Предвид сложността на тематиката и различните аспекти, които ще бъдат представени в следващи разработки, в настоящия доклад се поставят някои предметни ограничения.

Всяко висше училище разполага с различно ниво на дигитализация на административните услуги – от електронни студентски карти до единни регистри, спрямо наличния капацитет и средства<sup>2</sup>.

Пандемията, предизвикана от COVID 19, подежда като катализатор на процеса на дигитализация в образованието на всички нива, вкл. и във висшето (Александров 2022: 13--38). Онлайн преподаване, включване на иновативни методи за представяне на учебния материал, изпити от разстояние – това са само част от дейностите, с които

<sup>1</sup> Терминът „поколение Z“ беше предложен от американските изследователи Уилям Строс и Нийл Хоу. Те формулират теория на поколенията. Сега те се считат за тези, които са родени:

- от 2005 г. до днес – според Строс-Хоу;
- от края на 90-те до началото на 2000-те – според речника Merriam-Webster;
- от 1997 до 2012 г. – според интерпретацията на изследователския център Pew;
- от 2003 до 2024 г. – според руската компания RuGenerations.

<sup>2</sup> [https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/obrazovanie/2022/05/05/4340718\\_digitalni\\_li\\_sa\\_universitetite\\_ni/?fbclid=IwAR1BNGI9IPST4ShT5NpTynl04NdEMpiWxukA60pkUJCPRIrFq0\\_8w2QNLWw](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/obrazovanie/2022/05/05/4340718_digitalni_li_sa_universitetite_ni/?fbclid=IwAR1BNGI9IPST4ShT5NpTynl04NdEMpiWxukA60pkUJCPRIrFq0_8w2QNLWw).

всеки един университет се справи и обезпечи в кратки срокове с оглед непредвидимостта на ситуацията, в която бяхме поставени. Въпреки това не може да се твърди, че висшето образование в България е дигитализирано по начин, съответстващ на световните, и съпоставимо с водещите чуждестранни университети.

Дигитализацията предполага не само цялостно вътрешно обезпечаване на всички процеси, протичащи в едно висше училище, но и свързаност с външната среда – ползватели на образователната услуга и научните изследвания, други образователни институции, партньори, алумни, държавни структури и др.

За да се обезпечи всичко това, са необходими и адекватни нормативни решения, които да съдействат за тези процеси и да гарантират правата на участващите субекти.

Актуалната нормативна уредба се съдържа в източници от различно йерархично ниво. В Конституцията на Република България се съдържат базовите разпоредби, доразвити в законите и други нормативни актове, а именно в чл. 53, ал.1 правото на всеки на образование, като в ал. 4 е заложен принципът за академична автономия на университетите (Димитрова 2017: 407-417; Андреева, Димитрова 2019: 141-153; Славова, Андреева, Димитрова 2019: 398-414). В Закона за висшето образование (ЗВО)<sup>3</sup> в чл. 19 и сл. се прави по-детайлна регулация на този принцип, като специално за административните услуги, предоставяни от висшите училища, в чл. 21, ал. 1, т. 11 се указва, че висшите училища имат право да изграждат, притежават или ползват материална база, необходима за образователната и научноизследователската дейност и за социално-битовото обслужване на студенти и преподаватели, докторанти и служители, а чл. 25, ал. 3 регламентира, че структурата и функциите на органите за управление на обслужващите звена се определят с правилника за дейността на висшето училище. В закона са изброени и издаваните от висшите училища дипломи (чл. 7 ЗВО), като подробна регулация за съдържанието на основните документи, издавани от висшите училища, се съдържа в Наредбата за държавните изисквания към съдържанието на

---

<sup>3</sup> Обн. ДВ, бр. 112 от 27 декември 1995 г., ..., изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 4 март 2022 г.

основните документи, издавани от висшите училища<sup>4</sup>. На ниво Конституция и ЗВО уредбата е базисна, даваща свобода на всяко висше училище в свои правилници да регулира детайлно начина на предоставяне на административни услуги. Докато в наредбата се съдържа подробна регулация относно съдържанието на основните документи, съответно висшите училища следва при издаването на такива да се съобразят изцяло с изискванията. Наредбата не е актуализирана от 2013 г. и не отразява изменилите се съществено обществени отношения, процеса на дигитализация и цифровизация във всички сфери, включително и на висшето образование, например чл. 14 – изискванията за студентска книжка, не позволява издаването на карта, съдържаща необходимата информация в чип или на друг носител, а следва да е на хартия, съдържаща определени реквизити: данни за студента, снимка, наименование на висшето училище, подписи и печати, страници за отразяване на учебни дисциплини, практики. Следва да се помисли за актуализация на наредбата, за да може да е в съответствие с бързите темпове на навлизане на дигитализацията.

Стриктно се следи и спазването на правата на ползватели на услуги. През 2015 г. омбудсманът Константин Пенчев е изпратил препоръка до министъра на образованието и науката във връзка с таксите на административните услуги<sup>5</sup> като резултат на извършена проверка по постъпили жалби, свързани с размера на таксите за административни услуги във висшите училища. При нея е установено, че размерът на таксите за предоставяне на административна услуга е необосновано висок, не отговаря на сложността на включената работа и не е съобразен с извършените разходи по предоставянето ѝ въпреки разпоредбата на чл. 90, ал. 3, т. 4 б. г: „административни услуги за лица, които не са студенти, чиито размери не може да надвишават необходимите материално-технически разходи по предоставяне на услугата“. За спазването следи и Сметната палата при извършване на проверки във висшите училища.

Икономически университет – Варна е приел редица актове в тази сфера, като за нуждите на настоящото изследване от основно

---

<sup>4</sup> Приета с ПМС №215 от 12.08.2004 г., обн. ДВ, бр. 75 от 27 август 2004 г., изм. ДВ, бр. 10 от 6 февруари 2009 г., изм. ДВ, бр. 39 от 26 май 2009 г., изм. ДВ, бр. 79 от 6 октомври 2009 г., изм. ДВ, бр. 33 от 26 април 2011 г., изм. ДВ, бр. 62 от 12 юли 2013 г.

<sup>5</sup> <https://www.ombudsman.bg/news/3620?page=77>.

значение са Правилата за административно обслужване на студенти и докторанти (приети на заседание на АС на ИУ – Варна на 15.12.2016 г., протокол №5). В тях детайлно се регулира кой отдел на университета какви административни услуги предоставя, начинът на тяхното заявяване, срокове и начин на изпълнение. Правилата са приети през 2016 г. и не са актуализирани от тогава, като за всяка една услуга е предвидено подаване на хартиен носител на място, за някои (например издаване на уверение на обучаващи се лица) е достатъчно и устно заявление. От друга страна, предвид ситуацията с Ковид 19 през последните две години на практика голяма част от услугите могат да бъдат заявени и се предоставят и в електронен вид. В тази връзка би могло да се направи предложение за актуализация и предвиждане и на електронни форми на заявяване на тези услуги. Не може обаче да не се отбележи изключително удобното за потребителите меню на предоставяните от ИУ – Варна услуги, достъпно на страницата на университета: за електронни ресурси и услуги: <https://ue-varna.bg/bg/p/8626/obuchenie/elektronni-resursi-i-uslugi>; за образователни услуги: <https://ue-varna.bg/bg/p/8513/za-nas/obrazovatelni-uslugi>; за здравни услуги и осигуряване: <https://ue-varna.bg/bg/p/8440/obuchenie/zdravni-uslugi-i-osiguryavane>, където много подробно е обяснено както правното основание, така и отделните стъпки, които следва да се предприемат, как се заявява, какви документи се предоставят.

За разлика от началното и средното образование, където е поставено началото на системност и свързаност, в сферата на висшето образование липсва такава. От една страна, това се свързва с автономията на висшите училища, а от друга – с различните им финансови, респективно – технологични възможности. Предвид липсата на единен утвърден модел не може да се направи и сравнителен анализ на степента на дигитализация на различните български университети. С оглед на коректност на представяне на информацията няма да бъде давана оценка на качеството на дигиталните услуги, а ще се представи опитът и то в определена част от функционалните възможности на системата, разработена и внедрена в ИУ – Варна.

Информационната системата на ИУ – Варна, в частта си обслужваща студенти, може да бъде разделена на части по различни критерии. Ако се вземе предвид пътят, който извървяват завършилите училище от кандидатстване до дипломиране и професионална реализация, то подсистемите са както следва: система „Кандидатстудент-

ски прием“, система „Административно обслужване на студенти“, система „Докторанти“, система „Алумни“.

Необходимо е да се отбележи, че всяка от тези системи има минимум три вида потребители, които имат достъп до различна функционалност, изпълняват различни задачи и имат различни изисквания към работата на системата. Най-често това са служителите на администрацията на университета, крайните потребители – кандидат-студенти, студенти, докторанти, алумни, както и администраторите на системата.

Предвид обема и сложността на тематиката, тук ще бъдат анализирани част от новосъздадените функции от системата за административно обслужване на студенти (наречена WebStudent), които са достъпни за потребителската роля „студент“.

В своите разработки ЦИПНИКТ се ръководи, от една страна, от обратната връзка, получавана от студентите през различни канали (имейл, Discord и др.), и от друга – от тенденциите в използваните технологии и изисквания за информационна сигурност. За осигуряване на достъп до старата версия на системата беше необходима комбинация от факултетен номер, имейл и парола. Често срещани проблеми са забравяне на парола, факултетния номер (предимно при студентите от първи курс), а дори и използвания имейл. В тази връзка бяха използвани възможностите на OAuth 2.0 и разработени допълнителни възможности за вход в системата чрез Google и Facebook. Както при всяка нова функционалност това добавя нуждата от засилване на мерките за защита поради увеличаване на броя на потенциалните места за хакерска атака. Може да се приеме, че протоколът OAuth 2.0 е добре познат и сигурен механизъм, но той не елиминира възможността потребителят да забрави активна сесията си във Facebook или Gmail на незащитен компютър. По тази причина сигурността при автентикация е засилена, като е добавен втори фактор при опит за вход в системата – изпращане на имейл известие. В случай че студентът не знае своя факултетен номер, е предвидена възможност да му бъде изпратен на имейла, който използва в момента.

Бързата и успешна комуникация между студентите и преподавателите е ключова за качествено и своевременно изпълнение на дейностите и на двете страни. По тази причина бяха добавени възможности за:

✓ Изпращане на имейл до студентите от групата – необходимостта от тази функционалност е изключително силна в първите седмици от обучението на студентите. След това те намират алтернативни канали за връзка и комуникация, които са продукт на опита и предпочитанията им – общ имейл, Discord канал, чат група в Telegram, Viber, WhatsApp и др. За защита на личното пространство на студентите истинските имейл адреси са скрити, а системата заема роля на посредник в тази комуникация.

✓ Връзка с преподавател – в тази секция студентите могат да видят важна информация за преподавателя, която той е публикувал на личната си страница на сайта на университета, както и да му изпратят съобщение.

Необходимо е да се отбележи, че тези дейности могат да бъдат извършвани и по друг начин (и дигитално, и недигитално), но процесът на дигитализация не може да бъде приет като пътуване между две точки. Считаме за уместно той да бъде тълкуван като непрекъснат процес с посока, а не с крайно състояние.

Инициатива на ЦИПНИКТ е разработване и използване на студентска смарт карта с чип, която да позволи достъп до различни услуги, предоставяни както от университета – библиотека, столово хранене, достъп до зали, така и от общински и държавни институции – градски транспорт, БДЖ и др. На външен вид картата съдържа основни реквизити, характерни и за студентска лична карта – снимка, имена, специалност, а QR кодът дава достъп до проверка в реално време на статуса на студента. За да бъдат информирани за процесите, свързани с този продукт, студентите имат достъп до 3D визуализация на своята виртуална студентска карта (която могат да покажат, ако забравят оригинала), както и до статус на получаване/издаване.

Графикът на учебния процес както от гледна точка на текущия семестър, така и за оставащите години е достъпен в секция „Графици“. Там студентът може да види целия си учебен план, както и учебното разписание за текущия семестър и предстоящата изпитна сесия.

Процесите на пренос на финансови активи от студентите към университета крият усложнения от счетоводна гледна точка поради спецификата на извършваната дейност. Въпреки това плащането „на каса“ носи редица усложнения както за студентите, така и за служителите на университета. В резултат на съвместна работа с „Финансово-счетоводен“ отдел е разработена и възможност за онлайн запла-

щане на редица административни услуги. Това подобрява значително проследимостта на активите и елиминира нуждата от физическо присъствие за заплащането им. За изпълнение на тези процеси е създадена секция „Плащания“, в която се визуализират извършените плащания в реално време и се дава възможност за електронно заявяване на документи срещу онлайн заплащане.

Като допълнение в тази област може да се приеме и секция „Стипендии и общежития“, в която студентите могат да видят история на своите кандидатствания, както и да направят проверки за задължения и онлайн плащания към общежития и за получени стипендии.

Важна част от престоя на студентите в университета е и вземане на активно участие в академичния живот. Студентският съвет при Икономически университет – Варна (ИУ – Варна) е основен орган за защита на правата и интересите на всички студенти, докторанти и специализанти, обучаващи се в Университета. В тази връзка са разработени функционалности в секция „Студентски съвет“ за подаване на предложения за членове, както и за гласуване за тях.

## **Заклучение**

В резултат на проведеното съвместно изследване могат да се направят някои изводи, както и да се отправят препоръки.

**На първо място**, българското висше образование технологично изостава от реално протичащите процеси в обществото и най-вече темпа на дигитализация на бизнеса. В тази връзка може да се работи за подобряване на екосистемата на свързаност на процесите образование – бизнес и обмяна на опит, проучване на потребности и преподаване в реална бизнес среда.

**На второ място**, административните услуги в сферата на висшето образование са насочени към обезпечаване на основните дейности – обучение и научни изследвания. В рамките на образователния процес дигитализацията не само трябва да осигури онлайн връзката „преподавател – студент“, но и да персонифицира потребностите. Да се предостави възможност технологиите да съдействат за дефиниране на индивидуалните потребности на студента в зависимост от неговите възможности и достигнато ниво.



## Използвана литература

1. Александров, А. Проблеми на трудовите отношения в условията на обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка. София, 2022.

(Aleksandrov, A. Problemi na trudovite otnosheniya v usloviyata na obyaveno izvanredno polozhenie ili obyavena izvanredna epidemichna obstanovka. Sofya, 2022)

2. Андреева, А., Димитрова, Д. Академичното самоуправление в България – традиции и предизвикателства. // Стратегии на образователната и научната политика, Аз Буки, 2019, том XXVII, №2, с. 141-153.

(Andreeva, A., Dimitrova, D. Akademichното samoupravlenie v Balgariya – traditsii i predizvikatelstva. // Strategii na obrazovatelnata i nauchnata politika, Az Buki, 2019, tom XXVII, №2, s. 141-153)

3. Димитрова, Д. Форми и граници на академичната автономия. // VIII международна научна конференция „Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017), Варна: Наука и икономика, 2017, №1, с. 407-417.

(Dimitrova, D. Formi i granitsi na akademichnata avtonomiya. VIII mezhdunarodna nauchna konferentsiya „Ikonomikata v promenyashtiya se svyat – natsionalni, regionalni i globalni izmereniya (IPS-2017), Varna: Nauka i ikonomika, 2017, №1, s. 407-417.)

4. Славова, В., Андреева, А., Димитрова, Д. Академичната автономия в контекста на съвременната университетска идея – философски и правни аспекти. // Философия: Научно списание, София: Аз Буки, 2019, том 28, №4, с. 398-414.

(Slavova, V., Andreeva, A. & Dimitrova, D. Akademichnata avtonomiya v konteksta na savremennata universitetska ideya – filosofski i pravni aspekti. // Filosofiya: Nauchno spisanie, Sofiya: Az Buki, tom 28, 2019, №4, s. 398-414)

5. Dimitrova, D. Higher education development in Bulgaria – periodisation, principles and trends. // Internationalization of higher education in Azerbaijan and ways of increasing its competitiveness, Baku: Biznes University Press, 2019, pp. 278-281.

6. Blagoycheva, H. The Social Responsibility of Business Regarding Education. // Izvestiya – Journal of the Union of Scientists – Varna. Economic Sciences Series, 2020, Vol. 9, №2, pp. 60-67.

**За контакти:**

Доц. д-р Андрияна Андреева  
Икономически университет – Варна

E-mail: a.andreeva@ue-varna.bg

Доц. д-р Иван Куюмджиев

Икономически университет – Варна

E-mail: ivan\_ognyanov@ue-varna.bg

Гл. ас. д-р Диана Димитрова

Икономически университет – Варна

E-mail: dianadim@ue-varna.bg

# РОЛЯТА НА ЧОВЕШКИЯ РЕСУРС ЗА УСПЕШНАТА ДЕЙНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ПЛЕВЕН

*Доц. д-р Галина Тодорова  
ВВВУ „Георги Бенковски”, гр. Долна Митрополия*

## THE ROLE OF HUMAN RESOURCES FOR THE ACTIVITY OF PLEVEN ADMINISTRATIVE COURT

*Assoc. Prof. Galina Todorova, PhD  
„Georgi Benkovski” Air Force Academy, Dolna Mitropolia*

**Резюме:** Ролята на човешките ресурси е ключова за успеха на всяка организация. От тяхната работа, лоялност и отдаденост зависи изпълнението на стратегическите планове и цели. Целта на доклада е да проследи тази тенденция и на регионално ниво от административен съд – град Плевен.

**Ключови думи:** *човешки ресурс, административен съд, управление*

**Abstract:** The role of human resources is key to the success of any organization. The implementation of strategic plans and goals depends on their work, loyalty and dedication. The purpose of the report is to follow this trend at the regional level by the Pleven Administrative Court.

**Key words:** *human resources, administrative court, management*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.123>

### Въведение

За успеха на всяка една организация водеща роля имат човешките ресурси, които работят за нея. Това важи и за административните съдилища, чието начало на правораздавателна дейност бе поставена преди петнайсет години. Дейностите на Административен съд гр. Плевен обхващат всички общини на Област Плевен в градовете - Плевен, Левски, Червен бряг, Кнежа и Никопол.

Известно е, че основните задължения на административния съд са регламентирани в чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България и са насочени към защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, както и по чл. 7 и чл.

8 от Закона за съдебната власт – справедливо и безпристрастно правосъдие, при точно и еднакво прилагане на законите спрямо всички. За да бъде изпълнено това, е необходимо да има качествен човешки ресурс, затова и целта на този труд е да изследва ролята на човешкия ресурс при изпълнение на дейностите на административен съд – град Плевен. Основните задачи за изпълнение на целта са насочени към:

- изследване теоретично на понятието „човешки ресурс”.
- човешкия ресурс на административен съд – гр. Плевен и основните му дейности.

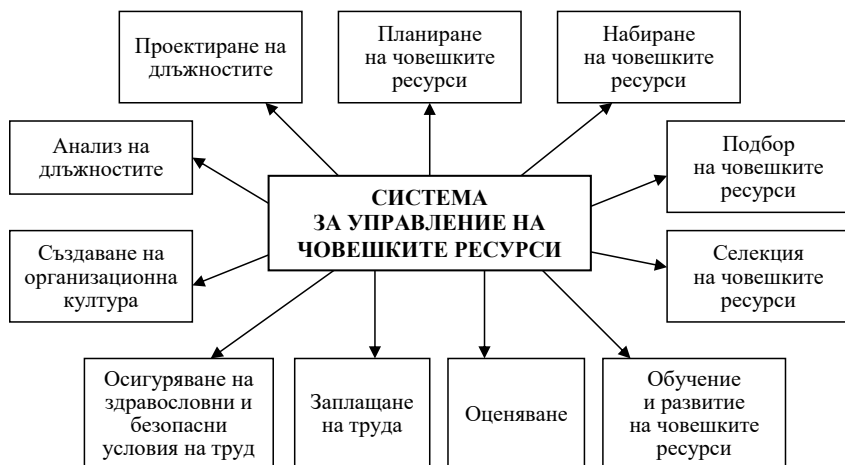
### ■ Същност на човешките ресурси

В икономическата литература има много и различни теории за човешките ресурси и определения, които изтъкват приноса им за дейността на организациите. Те се разглеждат като част от общите ресурси наравно с материалните, финансовите и информационните ресурси. Споделям мнението на Елзар Даял, който описва човешките ресурси с „възможност за по-добро приспособяване на хората към работата и към обкръжаващата ги среда в организацията”.<sup>1</sup> Наред с това повечето автори правят разлика между управлението на персонал и човешки ресурси. Според (Олимпия Ведър 2014) „Управление на човешките ресурси е онази част от управлението на организацията, която се занимава с възпроизводството на организацията като социално образувание, с оползотворяването на човешките ресурси в организацията с оглед реализацията на организационните цели по задоволителен начин. Дейността УЧР е насочена към: по-добро използване потенциала на кадрите и повишаване на този потенциал, мотивация и защита на хората в организацията, т.е. УЧР е стратегическа дейност, която се интегрира в цялостното управление на организацията.”<sup>2</sup> За по-доброто управление на човешките ресурси се разработват различни национални и корпоративни системи за управление на човешките ресурси, които включват различни елементи, като посочените на фигура №1.

---

<sup>1</sup> Развитие на човешките ресурси (<https://ikonomika.dokumentite.com/art/razvitie-na-choveshkite-resursi-4/87891>).

<sup>2</sup> Ведър, О. Управление на човешките ресурси. София: Софийски университет, 2014.



**Фигура 1. Елементи на системата за управление на човешките ресурси<sup>3</sup>**

Източник: [https://www.researchgate.net/publication/343712846\\_SSNOST\\_NA\\_UPRAVLENIETO\\_NA\\_COVESKITE\\_RESURSI\\_Borana\\_Vrbanova\\_ESSENCE\\_OF\\_HUMAN\\_RESOURCES](https://www.researchgate.net/publication/343712846_SSNOST_NA_UPRAVLENIETO_NA_COVESKITE_RESURSI_Borana_Vrbanova_ESSENCE_OF_HUMAN_RESOURCES).

Изводът от това е, че колкото и да е прецизна дадена система на управление на човешките ресурси, процесът на управление на хора е сложен, тъй като всеки субект е уникален и неповторим. Успехът на организацията се гради от работата на всеки и интеграцията му в екипа, в отдела и другите структури за изпълнението на общата цел. Тази тенденция е характерна и за административен съд – гр. Плевен.

#### ■ Човешкият ресурс на административен съд – гр. Плевен и основните му дейности

Човешкият ресурс на административен съд – гр. Плевен е изграден от магистрати и съдебни служители.

Дейностите на магистратите е насочена към разглеждането на административните дела, а на съдебните служители е да обработват и в срок да изготвят протоколите от съдебните заседания.

В изпълнение на горепосоченото е необходимо да се подчертае, че всички съдии са с придобит статут на несменяемост и с ранг съдия

<sup>3</sup> Върбанова, Б. Същност на управлението на човешките ресурси ([https://www.researchgate.net/publication/343712846\\_SSNOST\\_NA\\_UPRAVLENIETO\\_NA\\_COVESKITE\\_RESURSI\\_Borana\\_Vrbanova\\_ESSENCE\\_OF\\_HUMAN\\_RESOURCES\\_MANA](https://www.researchgate.net/publication/343712846_SSNOST_NA_UPRAVLENIETO_NA_COVESKITE_RESURSI_Borana_Vrbanova_ESSENCE_OF_HUMAN_RESOURCES_MANA)).

във ВКС/ВАС. Те отговарят на изискването за стаж, съгласно чл. 164 от Закона за съдебната власт, изрично е упоменато, че: „За съдия в районен съд и прокурор в районна прокуратура се назначава лице, което има най-малко три години стаж. За съдия в районен съд и прокурор в районна прокуратура се назначава младши съдия, съответно младши прокурор, който има най-малко две години и девет месеца стаж. На длъжност следовател в окръжен следствен отдел може да се назначи и лице, което има най-малко две години и девет месеца стаж като младши следовател”.

Интересен е фактът, че съотношението на съдебни служители към съдии и през 2021 г. по статистика е 3:1, което по мнение на работещите там е оптимално. Съответно към настоящия момент длъжностите за съдебни служители са общо 24 щатни бройки, но в синхрон те всички работят и основните им дейности са видни от фигура №2.



**Фигура 2. Новообразувани и първоинстанционни дела в АС през 2021 г.**

*Източник: Отчет на АС 2021 г.*

## **Заклучение**

За постигането на висок стандарт за ефективна, прозрачна и достъпна съдебна дейност, насочена както към отстояване авторитета и независимостта на съда, така и към повишаване на общественото доверие в съдебната власт, и в частност в Административен съд – гр. Плевен основна заслуга има човешкият ресурс в него.

През този петнайсетгодишен период и макар и в неголям състав ръководството на административния съд, магистратите и служителите работят за благото на обществото, като осъществяват непрекъснат съдебен контрол и следят за законността на актовете на администрацията. С това се създава по-добра среда за живот, от което българското общество се нуждае.

## **Използвана литература**

1. Ведър, О. Управление на човешките ресурси. София: СУ, 2014.
2. Върбанова, Б. Същност на управлението на човешките ресурси ([https://www.researchgate.net/publication/343712846\\_SSNOST\\_NA\\_UPRAVLENIETO\\_NA\\_COVESKITE\\_RESURSI\\_Borana\\_Vrbanova\\_ESSENCE\\_OF\\_HUMAN\\_RESOURCES\\_MANA](https://www.researchgate.net/publication/343712846_SSNOST_NA_UPRAVLENIETO_NA_COVESKITE_RESURSI_Borana_Vrbanova_ESSENCE_OF_HUMAN_RESOURCES_MANA)).
3. Развитие на човешките ресурси (<https://ikonomika.dokumentite.com/art/razvitie-na-choveshkite-resursi-4/87891>, 01.03.2022).
4. Закон за съдебната власт.

### **За контакти:**

Доц. д-р Галина Тодорова  
ВВВУ „Г. Бенковски” – гр. Д. Митрополия  
E-mail: galibs@abv.bg

# АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНАТА НАУКА В ИКОНОМИЧЕСКИ УНИВЕРСИТЕТ – ВАРНА

*Гл. ас. д-р Дарина Димитрова  
Икономически университет – Варна*

## ADMINISTRATIVE LAW SCIENCE AT THE UNIVERSITY OF ECONOMICS – VARNA

*Chief Ass. Prof. Darina Dimitrova, PhD  
University of Economics – Varna*

**Резюме:** В настоящото изследване се разглежда в ретроспективен и съвременен аспект преподаването на административно право като учебна дисциплина в Икономически университет – Варна, което е органически свързано с дейността на преподавателите по административно право и развитието на административноправната наука. Разкрива се тяхната роля за развитието на едно от най-старите висши училища в България като образователна и научна институция. В резултат на направения анализ се извеждат някои тенденции при изготвянето на учебните планове и се правят препоръки за включването на административното право като учебна дисциплина за студентите икономисти.

**Ключови думи:** *административно право, учебни планове висше икономическо образование*

**Abstract:** This study examines in retrospective and contemporary aspect the teaching of administrative law as a subject (course) at the University of Economics - Varna, which is organically related to the activities of the faculty staff, teaching administrative law and the development of administrative law science. Their role in the development of one of the oldest universities in Bulgaria as an educational and scientific institution is revealed. As a result of the analysis, some tendencies in curriculum development are highlighted and recommendations are made for the inclusion of administrative law as a subject (course) for economics students.

**Keywords:** *administrative law, curricula, higher economic education*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.128>



*Non scolae, sed vitae discimus*  
*Not for school, but for life we learn* (Latin maxim).  
*Не за училището, а за живота учим* (латинска сентенция).

## Увод

Българското висше образование има дълбоки исторически традиции, а Икономически университет – Варна е висше училище с над 100-годишна история<sup>1</sup>. Принос за подготовката на висококвалифицирани кадри за икономиката, както и за развитието на образователната и научната институция дават и юристите, работили през годините в университета. В резултат на техните постижения в областта на правната наука се усъвършенства и правната подготовка на студентите икономисти<sup>2</sup>.

Дълбоки исторически традиции има потребността от правни знания във всички сфери на обществения живот, включително и в областта на икономиката, при това е налице ясно изразена връзка между административното право и икономиката. Нормите на този основен публичноправен отрасъл уреждат не само дейността на органите на изпълнителната власт, но също така са важен регулатор на икономическите отношения. Трябва са се има предвид, че в предмета на административното право се включват правни институти, като концесии, обществени поръчки<sup>3</sup>, лицензионни режими<sup>4</sup>, администра-

---

<sup>1</sup> Димитрова, Д. Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. // Известия, Варна: Наука и икономика, 2016, том 60, №2, с. 226-238.

<sup>2</sup> Димитрова, Д. Ролята на правната наука за развитието на Икономически университет – Варна. // Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката, Варна: Наука и икономика, 2016, с. 189-198.

<sup>3</sup> Димитрова, Д. Тенденции в развитието на законодателството в областта на обществените поръчки. // Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения, Варна: Наука и икономика, 2015, с. 177-184; Димитрова, Д. Новият закон за обществените поръчки – проблематика и хармонизация с европейското законодателство. // Върховенството на закона - предпоставка за развитие на бизнеса и за икономически растеж, София: УНСС, 2016, с. 389-395; Димитрова, Д. Обществените поръчки – законодателен механизъм за правомерно разходване на публични средства. // Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник доклади от национална научна кръгла маса, 3 ноември 2017, Варна: Наука и икономика, 2017, с. 172-182.

<sup>4</sup> Зиновиева, Д. Административно лицензиране и регистрация в здравеопазването (сравнителен анализ и законодателство в България). // Правна мисъл, 2000, №1; Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове. София: Сиела, 2007.

тивен контрол и административнонаказателна отговорност за нарушаване на трудовото законодателство<sup>5</sup>, административен контрол и административнонаказателна отговорност за нарушаване на правата на потребителите<sup>6</sup> и т.н.

Дълбоко осъзнато е, че бъдещите икономисти трябва да притежават знания в областта на правото, тъй като икономиката и правото са генетично свързани. Азбучна истина е, че икономиката е неразривно свързана с прилагане на правни норми<sup>7</sup>.

В този смисъл **целта** на настоящата работа е да се разкрие и анализира ролята на административистите, административноправната наука, както и обучението по административно право за развитието на ИУ – Варна като образователна и научна институция.

Поставената цел се изпълнява чрез следните **задачи**: 1) да се направи в ретроспективен и актуален аспект анализ на учебните планове, като се открият тези, в които административното право е включено като учебна дисциплина; 2) да се проследи в исторически ас-

---

<sup>5</sup> Андреева, А., Йолова, Г. Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. // Годишник на Икономически университет – Варна, 2008, том 80, с. 206-248; Андреева, А., Йолова, Г. Наказателноправна защита на трудовете и осигурителни правоотношения. // Известия, Варна: Наука и икономика, 2008, №3, с. 67-76; Андреева, А., Йолова, Г. Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Варна: Наука и икономика, 2011 (Библ. Проф. Цани Калянджиев, кн. 25); Андреева, А., Йолова, Г. За някои особености на административния контрол и административнонаказателна отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд. // Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината. Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2018, с. 65-79.

<sup>6</sup> Димитрова, Д., Матеева, Ж. Административен контрол и административнонаказателна отговорност за защита на потребителите. // Известия, Варна: Наука и икономика, 2020, том 64, №1, с. 36-53; Димитрова, Д. Специфики на административно-правната защита на потребителите. // Качество и сертификация на продуктите. Сборник с доклади от международна научно-практическа конференция, посветена на 100 г. от създаването на ИУ – Варна, Варна: Наука и икономика, 2020, с. 56-64; Андреева, А., Димитрова, Д. Нова правна рамка за административно сътрудничество между държавите – членки на ЕС, за повишаване на защитата на потребителите. // Качество и сертификация на продуктите. Сборник с доклади от международна научно-практическа конференция, посветена на 100 г. от създаването на ИУ – Варна, Варна: Наука и икономика, 2020, с. 46-55.

<sup>7</sup> Цанков, П. Разкриването на юридическия факултет – обективна необходимост за развитието на Икономическия университет – Варна. // Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник доклади от национална научна кръгла маса, Варна: Наука и икономика, 2017, с. 9-16.

пект кои са били преподавателите по административно право, както и какво литературно наследство от научни публикации са оставили в резултат на работата си в ИУ – Варна; 3) да се изведат някои тенденции при изготвянето на учебните планове и да се направят препоръки за включването на административното право като учебна дисциплина за студентите икономисти.

В изследването са използвани традиционни методи на правната доктрина, а именно – исторически сравнителноправен анализ, актуален нормативен анализ, логико-юридически, метод на обобщение.

## Изложение

Икономически университет – Варна е открит като Висше търговско училище със Заповед №7177 от 28 септември 1920 г. на министъра на търговията<sup>8</sup>. Впоследствие са приети и нормативни актове, с които се утвърждава статутът му на висше училище. Така съгласно чл. 222 от Закона за изменение и допълнение на Закона за народното просвещение (ДВ, бр. 87/1921 г.) като открито вече висше специално училище е посочена Търговската академия (Висше търговско училище в гр. Варна – бел. моя)<sup>9</sup>, а в Наредбата-закон за частните висши училища (ДВ, бр. 80/1938 г.) е под името „Варненска търговска академия“. От 1938 до 1945 г. е Висше училище за стопански и социални науки, което през 1945 г. се преустройва в държавен университет „Св. Кирил Славянобългарски“ (ДВ, бр. 191/1945 г.). От 1953 г. е Висш институт за народно стопанство, който от 1960 г. носи името на Димитър Благоев<sup>10</sup>. С решение на Народното събрание (ДВ, бр. 68/1995 г.) Висшият институт за народно стопанство „Димитър Благоев“ – Варна е преобразуван в Икономически университет със седалище във Варна.

Предвид голямото значение на правните знания за студентите икономисти, още първият учебен план на Висшето търговско учили-

<sup>8</sup> Близнаков, П. и др. Кратка история на Икономически университет – Варна (1920 – 2000 г.). Варна: Наука и икономика, 2001, с. 21.

<sup>9</sup> Димитрова, Д. Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. // Известия, Варна: Наука и икономика, 2016, том 60, №2, с. 226-238.

<sup>10</sup> Указ за преименуване на Държавния университет в гр. Сталин във Висш институт за народно стопанство (№288-КНИК) – ДВ, бр. 68/1953 г.; Указ за наименоване Висшия институт за народно стопанство във Варна на Висш институт за народно стопанство „Димитър Благоев“ (№210). // ДВ, №46, 1960.

ще за периода 1920 – 1922 г. предвижда изучаване на редица правни дисциплини – обща теория на правото, гражданско право, търговско право, морско право, международно право, конкурсно право<sup>11</sup>.

Това не е случайно поради връзката, която съществува между правото и икономиката. Икономическите отношения и процеси имат нормативна уредба, която дава юридическата рамка, в която те трябва да се развиват. В този смисъл, специалистите с висше икономическо образование, освен за икономическото съдържание на стопанските отношения, е необходимо да имат представа за правната същност на тези отношения и процеси. От такава гледна точка в учебните програми на икономическите специалности като необходима съставна част задължително следва да се включват и различни правни дисциплини<sup>12</sup>.

За първи път дисциплината „Административно право“ е предвидена за изучаване като задължителна за студентите икономисти още в началния период от развитието на университета и е включена в учебните планове на Висшето търговско училище за 1929 – 1934 г. Тази учебна дисциплина е включена и в учебните планове за периода 1934 – 1938 г. под наименованието „Административно право и общинско самоуправление“<sup>13</sup>, а също е предвидена като задължителна и в учебните планове от 1938 до 1945 г. В периода 1938 – 1945 г., когато университетът се нарича Висше училище за стопански и социални науки, са формирани три правни семинара: по гражданско право, по трудово право и по публично право. Така правните знания на студентите икономисти сериозно се разширяват<sup>14</sup>.

В периода 1945 – 1953 г. съгласно Наредбата-закон за държавен университет „Св. Кирил Славянобългарски“ (ДВ, бр. 191/1945 г.) е регламентирано, че висшето училище има самостоятелна катедра „Общо учение за държавата и административно право“. Уредбата на законово ниво показва значимостта на този публичноправен отрасъл

---

<sup>11</sup> Цонев, С. и др. История на ВИНС „Д. Благоев“ – Варна. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Научноизследователски сектор, 1988, с. 227-228.

<sup>12</sup> Рачев, Р. Проблеми на преподаването на правни дисциплини в Икономически университет – Варна. // Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката, Варна: Наука и икономика, 2016, с. 248-250.

<sup>13</sup> Цонев, С. и др. История на ВИНС „Д. Благоев“ – Варна. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Научноизследователски сектор, 1988, с. 235.

<sup>14</sup> Близнаков, П. и др. Кратка история на Икономически университет Варна (1920 – 2000 г.). Варна: Наука и икономика, 2001 г., с. 65.

и съответно за всички студенти от 4-ти курс е предвидено да изучават задължително „Административно право“<sup>15</sup>.

През годините след 1953-та, когато университетът е под името Висш институт за народно стопанство, се изучават правните дисциплини „Основи на държавата и правото на НРБ“<sup>16</sup>, „Гражданско и административно право“<sup>17</sup>, „Право на НРБ“<sup>18</sup>, „Основи на правото“<sup>19</sup>. През този период знанията в областта на административното право са включени към съответната обща правна дисциплина<sup>20</sup>, а също така е издадена и специализирана учебна литература<sup>21</sup>.

След демократичните промени през 1989 г. в ИУ – Варна е разкрит Юридически факултет с три основни катедри – Наказателно-правни науки, Държавноправни и Административно-правни науки и

---

<sup>15</sup> Близнаков, П. и др. Кратка история на Икономически университет – Варна (1920 – 2000 г.). Варна: Наука и икономика, 2001 г., с. 99.

<sup>16</sup> Разпис на лекциите за зимното и лятно полугодие на учебната 1950/1951 г. Сталин: Наука и изкуство, 1950 г.; Разпис на лекциите за зимното и лятно полугодие на учебната 1951/1952 г., Сталин: Държавен университет – Сталин, 1952; Разпис на лекциите за учебната 1953/1954 г., Сталин: Наука и изкуство, 1954; Разпис на лекциите за учебната 1956/1957 г. Сталин: ВИНС – гр. Сталин, 1956; Разпис на лекциите за учебната 1958 – 1959 г. Варна: ВИНС – гр. Варна, 1958.

<sup>17</sup> Разпис на лекциите за учебната 1971 – 1972 г. Варна: ВИНС – гр. Варна, 1971; Разпис на лекциите 1972 – 1973 г.: [Студентски справочник]. Варна: ВИНС Д. Благоев – Варна, 1972.

<sup>18</sup> Студентски справочник 1973 – 1974. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна; Студентски справочник 1974 – 1975. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1974; Студентски справочник 1975 – 1976. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1975; Справочник на студента за учебната 1978 – 1979 година. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1978; Справочник на студента за учебната 1980 – 1981 година. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1980; Справочник на студента за учебната 1981 – 1982 година. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1981.

<sup>19</sup> Справочник на студента за учебната 1987 – 1988 година. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1987; Справочник на студента за учебната 1988 – 1989 година. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1988.

<sup>20</sup> Телбизов, К. Право на Народна република България (Учебник за студентите от специалността Стокознание). Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1977; Митков, В., Рачев, Р., Мицев, М. Стопанско право на НРБ [Учебник за студентите от ВИНС „Д. Благоев“ – Варна]. Варна: ВИНС „Д. Благоев“, 1989; Митков, В., Рачев, Р. Основи на правото на Народна република България [Учебник]. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1987.

<sup>21</sup> Митков, В., Аврамов, Г. Основи на административното, семейното, трудовото и наказателното право на НРБ. Варна: ВИНС „Д. Благоев“, 1986.

Гражданско-правни науки<sup>22</sup>. Юридическият факултет при ИУ – Варна преустановява дейността си през 2000 г., но през годините на неговото съществуване административното право и административният процес са част от задължителните учебни дисциплини за студентите юристи.

От 1990 г. студентите икономисти изучават в 1-ви курс като „основна“ или „фундаментална“ дисциплината „Основи на правото“<sup>23</sup>, в рамките на която на административното право е посветен самостоятелен раздел като дял на публичното право. А студентите от специалност „Стопанско управление“ изучават дисциплините „Основи на публичното право“ и „Основи на публичната администрация“, в които административноправната материя е широко застъпена<sup>24</sup>.

Към днешна дата дисциплината „Основи на публичното право“ е задължителна за студентите от специалност „Публична администрация“, като 1/3 от включените в учебната програма теми са от областта на административното право<sup>25</sup>. От академичната 2017/2018 г. в ИУ – Варна се предлага обучение в ОКС „бакалавър“ по специалност „Съдебна администрация“, администрирането на която е възложено на катедра „Правни науки“. Дисциплината „Административно право и процес“ е задължителна за студентите от специалност „Съдебна администрация“ и се изучава от тях в трети курс<sup>26</sup>.

Изложеното показва, че административното право присъства трайно в учебните планове и програми за студентите от различни специалности. Всичко това почива на дългогодишните традиции и опит, оставени от юристите, работили в ИУ – Варна през годините. В

---

<sup>22</sup> На основата на катедра „Правни науки“, с Решение на Общото събрание от 24 юли 1990 г. бе създаден факултет по управление с две специалности – „Маркетинг и мениджмънт“ и „Право“. На 20.09.1993 г. Общото събрание на Икономическия университет решава да се преустанови дейността на факултет „Управление и право“ и на негово място да се обособят два самостоятелни факултета – Юридически и Факултет по управление. Повече виж: Цанков, П. Разкриването на юридическия факултет – обективна необходимост за развитието на Икономическия университет – Варна. // Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник доклади от национална научна кръгла маса. Варна: Наука и икономика, 2017, с. 9-16.

<sup>23</sup> Справочник [на Икономически университет – Варна] за учебната 1995 – 1996. Варна: ИУ, 1995.

<sup>24</sup> Справочник [на Икономически университет – Варна] за учебната 2003 – 2004 година. Варна: Наука и икономика, 2003.

<sup>25</sup> <https://ue-varna.bg/bg/subject/4146#curriculum>.

<sup>26</sup> <https://ue-varna.bg/bg/subject/4147#curriculum>.

над 100-годишната му история в университета са работили и редица преподаватели и учени – специалисти в областта на административното право:

• **Янко Колев Сираков** – частен доцент по административно право от 1933 до 1941 г. Научни публикации: *Общо държавно право. Общи понятия за държавата и устройство на модерната държава.* Варна: печ. Изгрев, 1939; *Правото на свободно самоопределение на народите и България.* Год. на ВТУ, Варна, т. XI, 1937 – 1938, с. 26; *Криза на демократичната система и засилване на изпълнителната власт. Догматичен и политически преглед.* Год. на ВТУ, Варна, т. XIII, 1939 – 1940, с. 112; *Развой на публичната власт. Политико-исторически и догматичен етюд.* Год. на ВТУ, Варна, т. XIV, 1940 – 1941, с. 160 и др.<sup>27</sup>

• **Димитър Хараламбиев Димитров** – редовен лектор по държавно и административно право от 1943 г., редовен доцент от 1944 г., извънреден професор от 1946 до 1947 г. Научни публикации: *Балканите в международната стопанска политика.* София, 1940; *Кметската власт.* Год. на ВТУ, Варна, т. XVIII, 1944 – 1945, с. 204; *Общо учение за държавата.* Варна, 1946 и др.<sup>28</sup>

• **Васил Йорданов Митков** – к. ю. н. доцент по право от 1983 до 1994 г. Чете курсове по „Административно право“ (1993 – 1994 г.). Научни публикации: *Същност и контрол за законосъобразност на принудителните административни мерки по Закона за движението по пътищата.* // *Социалистическо право*, 1985, №4, с. 10-18; *Място и роля на стопанското право и стопанското законодателство в управлението на народното стопанство.* // *Известия, сп. ВИНС „Д. Благоев“* – Варна, 1986, №1, с. 77-86; *Основи на административното, семейното, трудовото и наказателното право на НРБ* [Учебник за студентите от ФОП при ВИНС „Д. Благоев“ – Варна]. Варна: ВИНС „Д. Благоев“, 1986 и др.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Показалец – животописен и книгописен – за преподавателите от стопанския факултет на Варненския държавен университет „Св. Кирил Славянобългарски“. Приемник на Висшето търговско училище за 25-годишнината от основаването му 1921 – 1946. Варна: Унив. печатница, 1947.

<sup>28</sup> Пак там.

<sup>29</sup> *Алманах на Икономическия университет Варна. 1981 – 1994: Животописни и книгописни сведения за преподавателите: По сл. 75-год. юбилей на Унив. Варна: Унив. изд. на ИУ, 1995 г.*

• **Богоя Веселинов Станков** – професор по право в ИУ – Варна от 1995 до 2001 г. Научни публикации: Общинският съвет и бюджета на общината. // Год. Икон. унив. – Варна, том 69, 1997, с. 3-35; Проблеми на правния статут на кмета на общината. // Год. Икон. унив. – Варна, 1998, том 70, с. 111-143; Основи на публичното право [Учебник за студентите на ИУ – Варна]. Варна: Унив. изд. на ИУГ, 2000 г. и др.<sup>30</sup>

Преподаването на правни дисциплини в ИУ – Варна е дълготрайна традиция още от възникването му като първо търговско училище в страната, която продължава и до днес. Към Катедра „Правни науки“ работят трима преподаватели с изявени научни интереси в областта на административното право, защитили докторски дисертации по научната специалност „Административно право и административен процес“: гл. ас. д-р Дарина Димитрова, гл. ас. д-р Живка Матеева и гл. ас. д-р Диана Димитрова. Това бе една от причините да се организира и проведе на 20.04.2018 г. кръглата маса на тема „Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината“, в резултат на която е издаден сборник с доклади.

## Заклучение

Времето показва, че икономическото и юридическото образование се намират в диалектическа връзка, че по същество са взаимносвързани, поради което грешка допуска оня, който решава тя да се нарушава<sup>31</sup>. Днес значението на административното право за бизнеса нараства все по-вече. Ролята на съвременната държава в икономическите отношения е да координира и да регулира макроикономическите параметри. В това се изразява държавното управление на икономиката.

Административното право е основен публичноправен отрасъл от националната правна система, чиито норми регламентират не само изпълнителната дейност и държавното управление. Наред с

<sup>30</sup> Алманах на Икономическия университет – Варна. Животописни и книгописни сведения за преподавателите: 1995 – 2005: По случай 85 год. на ИУ – Варна. Варна: Наука и икономика, 2005 г.

<sup>31</sup> Цанков, П. Разкриването на юридическия факултет – обективна необходимост за развитието на Икономическия университет – Варна. // Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник доклади от национална научна кръгла маса, Варна: Наука и икономика, 2017, с. 9-16.



това административното законодателство е нормативен регулатор и на стопанската дейност, затова има пряка връзка с икономическите отношения. Налага се тенденцията за утвърждаване на административното право като важен регулатор на стопанските отношения. От една страна, то дава нормативната рамка на държавното управление на икономиката. От друга страна, регулира дейността на бизнеса с оглед създаване на устойчива заетост, повишаване качеството на живот и благосъстоянието на хората<sup>32</sup>.

Съществуващите традиции при изготвянето на учебните планове, както и връзката между административното право и икономиката, дават основание и да се направят препоръки за включване на дисциплина „Административно право“ в учебните планове за студентите икономисти.

### **Използвана литература:**

1. Андреева, А., Димитрова, Д. Нова правна рамка за административно сътрудничество между държавите – членки на ЕС, за повишаване на защитата на потребителите. // *Качество и сертификация на продуктите. Сборник с доклади от международна научно-практическа конференция, посветена на 100 г. от създаването на ИУ – Варна, Варна: Наука и икономика, 2020, с. 46-55.*

2. Андреева, А., Йолова, Г. Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. // *Годишник на Икономически университет – Варна, 2008, том 80, с. 206-248.*

3. Андреева, А., Йолова, Г. За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд. // *Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината. Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, 2018, с. 65-79.*

4. Андреева, А., Йолова, Г. (2008). Наказателноправна защита на трудовите и осигурителни правоотношения. // *Известия, Варна: Нау-*

---

<sup>32</sup> Димитрова, Д. Съвременни тенденции в административното законодателство на България. // *Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г., Варна: Наука и икономика, 2019, с. 56-70.*

ка и икономика, 2008, №3, с. 67-76.

5. Андреева, А., Йолова, Г. Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Варна: Наука и икономика, 2011 (Библ. Проф. Цани Калянджиев, кн. 25).

**6. Близнаков, П. и др.** Кратка история на Икономически университет Варна (1920 – 2000). Варна: Наука и икономика, 2001.

7. Димитрова, Д. Новият закон за обществените поръчки – проблематика и хармонизация с европейското законодателство. Върховенството на закона – предпоставка за развитие на бизнеса и за икономически растеж. София: УНСС, 2016, с. 389-395.

8. Димитрова, Д. Обществените поръчки – законодателен механизъм за правомерно разходване на публични средства. // Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник доклади от национална научна кръгла маса, 3 ноември 2017. Варна: Наука и икономика, 2017, с. 172-182.

9. Димитрова, Д. Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. // Известия, Варна: Наука и икономика, 2016, том 60, № 2, с. 226-238.

10. Димитрова, Д. Ролята на правната наука за развитието на Икономически университет – Варна. // Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката, Варна: Наука и икономика, 2016, с. 189-198.

11. Димитрова, Д. Специфики на административно-правната защита на потребителите. // Качество и сертификация на продуктите. Сборник с доклади от международна научно-практическа конференция, посветена на 100 г. от създаването на ИУ – Варна, Варна: Наука и икономика, 2020, с. 56-64.

12. Димитрова, Д. Съвременни тенденции в административното законодателство на България. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г., Варна: Наука и икономика, 2019, с. 56-70.

13. Димитрова, Д. Тенденции в развитието на законодателството в областта на обществените поръчки. // Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения, Варна: Наука и икономика, 2015, с. 177-184.

14. Димитрова, Д., Матеева, Ж. Административен контрол и административнонаказателна отговорност за защита на потребителите. // Известия, Варна: Наука и икономика, 2020, том 64, №1, с. 36-53.

15. Зиновиева, Д. Административно лицензиране и регистрация в здравеопазването (сравнителен анализ и законодателство в България). // Правна мисъл, 2000, №1.

16. Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове. София: Сиела, 2007.

17. Митков, В., Аврамов, Г. Основи на административното, семейното, трудовото и наказателното право на НРБ. Варна: ВИНС „Д. Благоев“, 1986.

18. Митков, В., Рачев, Р. Основи на правото на Народна Република България [Учебник]. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1987.

19. Митков, В., Рачев, Р., Мицев, М. Стопанско право на НРБ [Учебник за студентите от ВИНС „Д. Благоев“ – Варна]. Варна: ВИНС „Д. Благоев“, 1989.

20. Рачев, Р. Проблеми на преподаването на правни дисциплини в Икономически университет – Варна. // Правната наука и бизнесът - заедно за устойчиво развитие на икономиката, Варна: Наука и икономика, 2016, с. 248-250.

21. Телбизов, К. Право на Народна Република България (Учебник за студентите от специалността „Стокознание“). Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Варна, 1977.

22. Цанков, П. Разкриването на юридическия факултет – обективна необходимост за развитието на Икономическия университет – Варна. // Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник доклади от национална научна кръгла маса, Варна: Наука и икономика, 2017, с. 9-16.

23. Цонев, С. и др. История на ВИНС „Д. Благоев“ – Варна. Варна: ВИНС „Д. Благоев“ – Научноизследователски сектор, 1988.

**За контакти:**

Гл. ас. д-р Дарина Димитрова  
Икономически университет – Варна  
Катедра „Правни науки“  
E-mail: darina@ue-varna.bg

# СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ РЕШЕНИЯТА И ОТКАЗИТЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

*Гл. ас. д-р Живка Матеева*  
*Икономически университет – Варна*

## JUDICIAL CONTROL OF DECISIONS AND REFUSALS TO GRANT ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

*Chief Assist. Prof. Zhivka Mateeva, PhD*  
*University of Economics – Varna*

**Резюме:** Правото на обжалване решенията и отказите за предоставяне на достъп до обществена информация по съдебен ред е единственото ефективно средство за защита на гражданите, предвидено в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Целта на настоящото изложение е да се анализира правото на съдебна защита срещу решенията и отказите за предоставяне на достъп до обществена информация чрез изясняването на съдебното производство пред съответния административен съд, като се подчертае неговата значимост относно прилагането на законодателството за достъп до информацията.

**Ключови думи:** *съдебен контрол, административен съд, обществена информация, защита, задължени субекти*

**Abstract:** The right to appeal against decisions and refusals to grant access to public information in court is the only effective means of protecting citizens provided for in the Access to Public Information Act (APIA). The purpose of this presentation is to analyze the right to judicial protection against decisions and refusals to grant access to public information by clarifying the court proceedings before the relevant administrative court, emphasizing its importance regarding the application of the legislation on access to information.

**Key words:** *judicial control, administrative court, public information, protection, obligated subjects*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.140>

## Въведение

Конституционното право на гражданите да търсят и получават информация е прогласено с разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ). Подробното регламентиране на конституционно прогласеното право на информация е направено със ЗДОИ (Еленков 2004: 16). Законът урежда отношенията по повод обществената информация, което е голяма стъпка напред по посока на демократичната държава и обществения контрол върху държавната администрация. Основната идея на правото на достъп до обществена информация идва от постулата, че държавата работи в интерес на своите граждани. Следователно гражданите трябва да разполагат с достъп до всички видове информация, създавана от държавни органи, с отчитане ограниченията на класифицираните видове (Кискинов 2005: 153). ЗДОИ регламентира процедурата за предоставяне на обществена информация, която в случай на неблагоприятен за заявителя резултат е обект на съдебен контрол.

Възможността да бъде иницииран и упражнен съдебен контрол върху решенията за предоставяне и отказите за предоставяне на обществена информация е сериозна гаранция за зачитане и защита на конституционното право на гражданите, което им дава възможност да си съставят собствено мнение относно състоянието на обществото, в което живеят и за дейността на задължените по ЗДОИ субекти. Правната информираност е необходимо условие от специфичен характер за съзнателно поведение, за активните прояви на гражданите в социалните процеси и което е особено важно от аспекта на държавния интерес – в процесите по осъществяване на социалното управление (Къндева 1979: 46). Съдебната практика също е от съществено значение за развитието на достъпа до обществена информация.

От така представените данни за незаконосъобразност на решенията за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация от администрацията в таблицата можем да обобщим, че тенденцията е към намаляване на делата като цяло. Значително е намалял и броят на изцяло отменените решения за 2020 г. в сравнение в предходните две години. Отменените изцяло решения са общо 95 броя, или 49,47%; частично отменените и изменени решения са общо 36 броя, или 18,75%, а върнатите от административен съд дела, по които са поискани необходими доказателства за отказа, са общо 61 броя, или

31,77% от всички решения за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация за 2020 г.

**Таблица 1**

**Сравнителен анализ на съдебната практика за достъп до информация в администрацията за периода 2015 – 2020 г.**

При установена незаконосъобразност на решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, съдът:	Брой случаи по години					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
изцяло отменя решението	41	55	33	178	170	95
частично отменя решението	11	11	18	20	23	26
изменя обжалваното решение	9	7	8	11	7	10
иска необходимите доказателства за отказа	12	47	23	32	45	61

*Източник:* Таблицата е разработена от автора по данни от годишните доклади за състоянието на администрацията за съответната година, приети с решение на Министерския съвет, достъпни на адрес: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>.



**Фигура 1. Резултати от съдебен контрол върху решения за отказ за предоставяне на достъп до информация (в процентно отношение) за 2020 г.**

*Източник:* Фигурата е разработена от автора по данни от Годишен доклад за състоянието на администрацията за 2020 г., приет с решение на Министерския съвет, достъпен на адрес: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>.

Успешната съдебна практика води до промяна на практиките на откритост, до стабилност на административните практики и до засилване на гражданската активност, която е изключително важна и при обсъждането на политики, и при приваждането им в конкретни практически действия (Кашъмов, Терзийски 2012: 8). Предвид ограничения обем на настоящото изследване ще акцентираме върху някои съществени материалноправни и процесуалноправни аспекти на производството пред административен съд относно решенията и отказите за предоставяне на достъп до информация.

## **Изложение**

Съдебният контрол на административните актове е една от формите за защита на правата и законните интереси на гражданите. Правото на съдебна защита е предвидено в чл. 120, ал. 2 от КРБ и чл. 40 от ЗДОИ. Съгласно чл. 40, ал. 1 и 2 от ЗДОИ решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Посочената разпоредба е препращаща. Поради това важат общите разпоредби в дял трети, глава девета на АПК, които установяват единен режим на съдебен контрол за отговорността на задължените по ЗДОИ субекти.

Задължените субекти, които са ангажирани да предоставят при поискване обществена информация, са посочени в чл. 3 от ЗДОИ. Това са: държавните органи и техните териториални звена; органите на местно самоуправление; публичноправните субекти, различни от тези две категории, включително публичноправните организации; физическите и юридическите лица, но само по отношение на извършваната от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми. Общото за всички е, че извършват дейност в обществен интерес, уредена с норми на публичното право (Панайотова 2003: 22).

Законодателят очертава значително широк кръг от субекти, които са носители на конституционното право на достъп до информация. Право на достъп до обществена информация има всеки български гражданин съгласно чл. 4 от ЗДОИ. Гражданите имат неоспоримото

право да бъдат пълноценно и обективно информирани за дейността на избраните от тях държавни органи. От това право се ползват чужденците и лицата без гражданство, както и всички юридически лица. Носители на тези права могат да се явят както индивидът, така и обществеността, т.е. целта е закрила както на индивидуалното право, така и на правото на обществото да бъде информирано. Съответно правото на гражданите на достъп до обществена информация е гарантирано чрез изричната разпоредба на чл. 40 от ЗДОИ, която установява правото на съдебно оспорване на решенията на задължените субекти по закона за предоставяне на достъп до обществена информация и за отказ за предоставяне на достъп до такава информация.

На съдебен контрол подлежи само законосъобразността на решението, с което информацията се предоставя или се отказва нейното предоставяне. Основните производства по жалби, развивани в практиката на административен съд във връзка със чл. 40 от ЗДОИ, могат да бъдат обособени в две основни групи: жалби против решенията за предоставяне на достъп до обществена информация и жалби против отказ за предоставяне на обществена информация.

**Таблица 2**

**Постъпили жалби за достъп до обществена информация  
в администрацията за периода 2015 – 2020 г.**

<b>Постъпили жалби по години</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
общо, от които:	<b>176</b>	<b>240</b>	<b>227</b>	<b>598</b>	<b>309</b>	<b>412</b>
жалби срещу решения за предоставяне на обществена информация	62	93	85	257	103	215
жалби срещу отказ за предоставяне на достъп до обществена информация	114	147	142	341	206	197

*Източник:* Таблицата е разработена от автора по данни от годишните доклади за състоянието на администрацията за съответната година, приети с решение на Министерския съвет, достъпни на адрес: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>.

Производството срещу тях се образува пред съответния административен съд по правилата на местната подсъдност по чл. 133 от АПК, т.е. в зависимост от адреса на адресата на акта (на заявителя).



За да бъде процесуално допустима жалбата в производството пред административния съд относно решение за достъп или отказ за достъп до обществена информация, тя трябва да е подадена от надлежна страна, да е насочена срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол и да е подадена в законоустановения срок. Абсолютна процесуална предпоставка за допустимост на жалбата е наличието на правен интерес от оспорването, съгласно чл. 159, т. 4 от АПК. Интересът трябва да е личен. Освен прокурора, в предвидените от закона случаи, никой не може да търси от свое име съдебна защита на чужди права. Единствено жалбоподателят е правният субект, който има правен интерес да атакува неблагоприятния за него акт. За наличието на правен интерес съдът следи служебно, тъй като е процесуална предпоставка за допустимостта на всяка форма на съдебна защита.

Предвид специфичната материя, регулирана със ЗДОИ, всеки акт, произнесен по заявление за достъп до обществена информация, с който изрично или фактически се предоставя или отказва предоставянето на искана такава, е индивидуален административен акт. В този смисъл е Решение №7767 от 06.06.2013 г. на V отд. на ВАС по адм. д. №11943/2012 г. Административният съд е длъжен служебно да разгледа и прецени законосъобразността на административния акт въз основа на основанията за оспорването му, посочени в чл. 146 от АПК. Съответно съдът следва да провери дали оспореното решение е издадено от компетентен административен орган и в изискуемата за валидността му писмена форма, спазени ли са процесуалноправните и материалноправните разпоредби по издаването му (съдържа ли минимално изискуемите реквизити по общия чл. 59 от АПК и по специалния чл. 38 от ЗДОИ, вкл. фактически и правни основания за отказ за предоставяне на достъп) и съобразен ли е с целта, която преследва законът. Следва да се отбележи, че законодателят изрично предвижда в решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация да се посочат правното и фактическото основание за отказ, съгласно чл. 38 от ЗДОИ. В своята практика Върховния административен съд (ВАС) счита, че без фактически и правни основания съдът не може да установи законосъобразността на постановения акт. Така например с решение №225 от 09.01.2015 г. на VII отд. на ВАС по адм. д. №3292/2014 г. е потвърдено решение на Административен съд – София-град (АССГ) за отмяна на отказ на директора на Агенция

„Митници“ за предоставяне на достъп до обществена информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. За да бъде законосъобразен отказът в цитираната хипотеза, е необходимо исканата информация да засяга интересите на трети лица и да няма тяхно изрично писмено съгласие за предоставяне, но само при условие че не е налице надделяващ обществен интерес. В случая органът е посочил правното основание – чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ, но не е уведомил третото лице, изразил е становище вместо него, не е извършил преценка и не е изложил мотиви за наличието на релевантния юридически факт – надделяващ обществен интерес. Съдебният състав по делото отбелязва, че съдът не може вместо органа да преценява съществуват ли юридически факти, които доказват наличието на надделяващ обществен интерес, и въз основа на това да направи вместо органа правен извод за приложимостта на чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ. Съдът може само да провери законосъобразността на фактическите и правните изводи на органа. Съответно съдебната практика приема, че е задължително постановяването на изрично писмено и мотивирано решение за отказ, а мълчаливите откази подлежат на обжалване на общо основание по силата на чл. 58 и 59 от АПК (Наръчник за администрацията „Как да прилагаме Закона за достъп до обществена информация?“ 2020: 104).

Основен принцип на ЗДОИ е недопустимостта на мълчалив отказ, но на практика голяма част от отказите на администрацията да предостави информация са мълчаливи (Георгиева 2015: 61). Към настоящия момент продължава да е трайна съдебната практика по отмяна на мълчаливите откази. За 2022 г. (до месец март)<sup>1</sup> има две решения относно мълчалив отказ. С решение №46 от 10.03.2022 г. на административен съд – Ловеч по адм. д. №121/2020 г. отменя мълчалив отказ на кмета на община Малко Търново да се произнесе по заявление за достъп до обществена информация. С решение №48 от 14.03.2022 г. на административен съд – Ловеч по адм. д. №97/2020 г. отменя мълчалив отказ на кмета на община Ботевград да предостави информация относно: длъжностните характеристики на служители, които са назначени в общината във връзка с местните данъци и такси; размерът на събраните през 2014 г. годишни данъци за недвижими имоти в общината; предприетите правни действия за събирането

---

<sup>1</sup> Източник: <https://web7.ciela.net/>.

на данъци; неплатени задължения за годишни данъци за недвижими имоти, за които към 01.01.2020 г. е изтекла петгодишна погасителна давност, за събирането на които задължения не са предприети действия от общината и ако има – какъв е техният размер и каква е причината за липса на действия. В посочените случаи съдът връща преписката на административния орган, като го задължава да се произнесе с изричен писмен акт по заявлението за достъп или отказ до обществена информация.

Решенията и изричните откази за предоставяне на достъп до обществена информация могат да се оспорят в 14-дневен срок от съобщаването им, съгласно чл. 149, ал. 1 от АПК. Мълчаливият отказ може да се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе, съгласно чл. 149, ал. 2 от АПК. Срокът е преклузивен, тъй като след неговото изтичане, ако адресатът на акта не упражни правото си да го оспори, то се погасява. В тази връзка следва да се отбележи като положителна насока предвиденото от АПК удължаване на сроковете за обжалване в случаите на нередовно съобщаване на административният акт. Разпоредбата на чл. 140, ал. 1 от АПК и съдебната практика по прилагането ѝ показват, че въвеждането на по-дълги срокове за обжалване на отказите по ЗДОИ, в които не е редовно посочено пред кой и в какъв срок подлежат на обжалване, гарантира по адекватен начин защитата на правото на достъп до информация по съдебен ред (Кашъмов, Терзийски 2012: 42).

Жалбата се изпраща чрез органа, който е издал решението за предоставяне или за отказ от предоставяне на обществена информация до съответния административен съд. Задължителното съдържание на жалбата е посочено в разпоредбата на чл. 150 от АПК. Тя се подава в писмена форма и трябва да посочва съда и подробни данни за жалбоподателя – трите имена, адрес, телефон, факс и електронен адрес, ако има такъв. Жалбата трябва да посочва обжалвания административен акт, указание в какво се състои неговата незаконосъобразност и какво е искането на жалбоподателя. Посочват се доказателствата, които трябва да бъдат събрани, и се прилагат разполагаемите писмени доказателства. Понеже могат да възникнат злоупотреби при бездействие от страна на органа, издал решението, законодателят е защитил жалбоподателя чрез разпоредбата на чл. 152, ал. 2 АПК. В тридневен срок от получаване на жалбата административният орган

е длъжен да я изпрати заедно със заверено копие от цялата преписка на съда. В случай че органът не изпълни, тогава съдът изисква преписката служебно въз основа на копие от жалбата, представено от жалбоподателя. Нещо повече, неизпълнението на това задължение е административно нарушение по чл. 303, т. 2 от АПК, за което съответното длъжностно лице се наказва с глоба.

След постъпване на жалбата административният съд извършва проверка за редовността и допустимостта ѝ. Ако жалбата е допустима, съдията докладчик разпорежда препис от жалбата да бъде изпратен на страните – участници в производството. В 14-дневен срок от получаването на преписа от жалбата всяка от страните може да представи писмен отговор и да посочи доказателства. Писмените доказателства се прилагат към отговора. Когато за изясняване на правния спор е необходимо да бъдат събрани и други доказателства освен тези, които се съдържат в преписката, съдът указва на съответната страна необходимостта от тяхното събиране.

Компетентността на административния съд в производството по обжалване на решенията за достъп и отказите за достъп до информация е изрично посочена в разпоредбата на чл. 41 от ЗДОИ. Така в случаите, когато съдът установи незаконосъобразност, той може да отмени изцяло или частично, да измени обжалваното решение, като задължава органа да предостави достъп до исканата обществена информация. Важно правомощие на административния съд при обжалване на отказ за предоставяне на достъп до информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ (класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, както и в случаите по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ) е контролирането на законосъобразността на маркирането на информацията с гриф за сигурност, както и правомощието му да изисква от органа необходимите доказателства.

Характерно за производството пред административен съд е, че то е едноинстанционно. Съгласно чл. 40, ал. 3 от ЗДОИ решението на административния съд не подлежи на касационно оспорване. Посочената разпоредба е въведена със Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, в сила от 01.01.2019 г.<sup>2</sup> с оглед конституционосообразността и целесъобразността на съдебните производства по редица закони (включително ЗДОИ), които касаят

---

<sup>2</sup> Обн. ДВ, бр. 77 от 18 септември 2018 г., изм. ДВ, бр. 36 от 3 май 2019 г.

или проверка законосъобразността на наложени принудителни административни мерки с относително ниска обществена значимост, или се отличават с относителна липса на правна и фактическа стойност и по които има относително стабилна съдебна практика, да приключват на една съдебна инстанция, като се изключи възможността за касационно обжалване<sup>3</sup>. Независимо, че делата се разглеждат от административните съдилища само на една инстанция, авторите на годишния доклад за състоянието на достъпа до информация в България за 2020 г.<sup>4</sup> отбелязват, че съдебната практика продължава да е константна по отношение на голяма част от въпросите по приложението на ЗДОИ. Допълват още, че макар да са изолирани случаите на отклонение от приетата практика, липсва механизъм за уеднаквяване, което води до необходимост от обмисляне на евентуални законови изменения (Жулева и др. 2021: 11). През септември 2021 г. Министерският съвет внесе законопроект за изменение и допълнение на ЗДОИ<sup>5</sup>, в който се предвижда решенията на административен съд да подлежат на касационно оспорване пред ВАС по реда на АПК. В тази връзка следва да се отбележи, че Конституционният съд (КС) е имал възможността да се произнесе по отношение на едноинстанционното съдебно производство по ЗДОИ. Така в своята практика КС намира, че стандартите на правовата държава за достъп до съд и осигуряване на гражданите и организациите на правото на защита на техни права и законни интереси са гарантирани с достъпа само до една съдебна инстанция. Посочва още, че едноинстанционността на съдебния административен процес по определени дела е оправдана с достатъчно значима конституционна цел законодателно разрешение – освобождаване на ресурс на ВАС за гарантиране на основната му функция по чл. 125, ал. 1 от КРБ. Стесняването на кръга на съдебните актове, които могат да бъдат обжалвани по касационен ред, има за цел облекчаването на ВАС от прекомерна натовареност и му позволява пълноценно да изпълнява функциите си по върховен съдебен надзор за точното и еднаквото прилагане на законите<sup>6</sup>. Важно е да се отбележи,

---

<sup>3</sup> Вж. Мотиви на Проект на закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (754-01-16/01.06.2017).

<sup>4</sup> Достъпен на адрес: <http://www.aip-bg.org/>.

<sup>5</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (46-102-01-8/03.09.2021).

<sup>6</sup> Решение №5 от 19 април 2019 г. по конституционно дело №12 от 2018 г.

че разпоредбата на чл. 40 от ЗДОИ не допуска административно обжалване на решенията за предоставяне или за отказ за предоставяне на обществена информация. Както вече бе отбелязано законодателят предвижда тяхното оспорване само по съдебен ред. Повечето чуждестранни закони за достъп до обществена информация предвиждат административно обжалване (Панайотова 2003: 155). Така например в редица държави, като Унгария, Великобритания, Германия, Македония, Канада и др., са създадени специални институции – комисар, комисия, омбудсман по свобода на информацията, които освен разглеждане на жалби, извършват обучения и проверки, изготвят препоръки, становища по законодателството. Въпреки че процедурата пред комисарите е по-кратка и безплатна, то решенията им рядко могат да се съпоставят по авторитетност с тези на съда, особено по чувствителни въпроси (Кашъмов, Терзийски 2012: 13-14). За разлика от европейското законодателство в областта на достъпа до обществена информация, още с приемането на националният ЗДОИ не беше предвиден контрол по административен ред. Някои автори споделят, че в резултат на това делата се разглеждат само от една съдебна инстанция без особени възможности за уеднаквяване на практиката (Жулева и др. 2021: 18-19). Цитираните автори посочват, че с някои изключения, съдебният контрол е еднопосочен и ефективен въпреки краткия период от отмяната на възможността за касационно обжалване по ЗДОИ. Допълват още, че това дава възможност за едно по-прецизно и внимателно преосмисляне на вариантите за подобряване на ефективността на механизма за контрол на законосъобразността на решенията на задължените по ЗДОИ субекти. Това становище може да бъде напълно споделено.

Съдебният контрол е последващ и касае вече нарушени права на оспорващия, поради което своевременното изпълнение на съдебните решения е от особено значение за неговата ефективност. Ангажирането на административнонаказателната отговорност по реда на чл. 304 от АПК е възможност за предприемане на действия при неизпълнение на влязло в сила съдебно решение. Посочената разпоредба предвижда налагане на глоба за длъжностното лице, което не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт. В Доклад относно ефективността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация и изготвяне на доклад, обобщаващ причините за неизпълнение на съдебни решения, с които са потвърдени

или отменени административни актове, и начините за тяхното преодоляване според действащото законодателство<sup>7</sup> ВАС отбелязва, че този способ не е достатъчно ефективен по отношение защитата на заинтересованите от изпълнението лица, а също и във връзка с превенцията и санкционирането на лицата, отговорни за неизпълнението. За периода 2014 – 2018 г. образуванията в съдилищата произведоха по реда на чл. 304 от АПК са сравнително малко на брой. Така от образуванията общо 125 производства само 25 (т.е. 20%) са приключили с налагане на глоба на длъжностното лице за неизпълнението на съдебен акт. Останалите 80% от делата са приключили с отказ да се наложи глобата, като мотивите за това са: наличие на изпълнение на съдебно решение, било то пълно, частично или забавено; макар съдебният акт да не е изпълнен, съответният орган е предприел или започнал някакви действия по повод неговото изпълнение; наличие на обективна невъзможност да се изпълни съдебният акт; изпълнението зависи от произнасянето на колективен орган, който не може да бъде санкциониран по този ред. Към така посочените мотиви се добавят и липсата на осведоменост на заинтересованите лица за наличието му, както и наличието на множество противоречия и спорни въпроси по повод приложението на института по чл. 304 от АПК, което също повлиява на ефективността му (Доклад 2019: 16 и сл.).

## **Заклучение**

В обобщение на изложеното можем да посочим като недостатък на съдебния контрол върху решенията на задължените по ЗДОИ субекти, че е последващ. Пред съда може да се оспорва само законосъобразността на актовете, но не и тяхната целесъобразност или правилност. По същество съдът решава спора по изключение. Въпреки изложените недостатъци можем да изтъкнем, че единствената ефективна защита на гражданите от незаконосъобразните решения за достъп и откази за достъп до обществена информация е пред съответния административен съд.

---

<sup>7</sup> Достъпен на адрес: <http://www.sac.government.bg>.

## Използвана литература

1. Георгиева, К. Понятията „обществена информация“ и „информация от обществения сектор“. // Съвременно право, 2015, №4, с. 58-81.

(Georgieva, K. Ponyatiyata „obshtestvena informatsia“ i „informatsia ot obshtestvenia sektor“. // Savremenno pravo, 2015, №4, s. 58-81)

2. Еленков, Ал. За понятието „обществена информация“ в Закона за достъп до обществена информация. // Административно правосъдие, 2004, №1, с. 15-21.

(Elenkov, Al. Za ponyatiето „obshtestvena informatsia“ v Zakona za dostap do obshtestvena informatsia. // Administrativno pravosadie, 2004, №1, s. 15-21)

3. Жулева, Г. и др. Състоянието на достъпа до информация в България. София: Програма „Достъп до информация“, 2021 (<http://www.aip-bg.org/>, 12.06.2022).

(Zhuleva, G. i dr. Sastoyaniето na dostapa do informatsia v Bulgaria. Sofia: Programa „Dostap do informatsia“, 2021 (<http://www.aip-bg.org/>, 12.06.2022)

4. Кашъмов, Ал., Терзийски, К. Съдебна практика по законодателството за достъп до обществена информация. Сборник с коментар. Пета част. София: Програма „Достъп до информация“, 2012.

(Kashamov, Al., Terziyski, K. Sadebna praktika po zakonodatelstvoto za dostap do obshtestvena informatsia. Sbornik s komentar. Peta chast. Sofia: Programa dostap do informatsia, 2012)

5. Кискинов, В. Българско и европейско информационно право. София: Сиела, 2005.

(Kiskinov, V. Balgarsko i evropeysko informatsionno pravo. Sofia: Siela, 2005)

6. Къндева, Ем. Правната информираност на гражданите. // Правна мисъл, 1979, №6, с. 42-52.

(Kandeva, Em. Pravната informiranost na grazhdanite. // Pravna misal, 1979, №6, s. 42-52)

7. Панайотова, Ем. За понятието „обществена информация“ по Закона за достъп до обществена информация. // Правна мисъл, 2003, №3, с. 21-35.

(Panayotova, Em. Za ponyatiето „obshtestvena informatsia“ po



Zakona za dostap do obshtestvena informatsia. // Pravna misal, 2003, №3, s. 21-35)

8. Доклад относно ефективността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация и изготвяне на доклад, обобщаващ причините за неизпълнение на съдебни решения, с които са потвърдени или отменени административни актове, и начините за тяхното преодоляване според действащото законодателство. Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“. Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12. 2019 г. (<http://www.sac.government.bg>, 11.06.2022).

(Doklad odnosno efektivnostta na sadebnia kontrol varhu aktovete na mestnata administratsia i izgotvyane na doklad, obobshtavasht prichinite za neizpalnenie na sadebni reshenia, s koito sa potvardeni ili otmeneni administrativni aktove, i nachinite za tyahното preodolyavane spored deystvashtoto zakonodatelstvo. Proekt „Otsenka na efektivnostta na sadebnia kontrol varhu aktovete na administratsiyata. Merki za preodolyavane na narushenoto pravo na spravedliv protses“. Dogovor № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12. 2019 g. (<http://www.sac.government.bg>, 11.06.2022)

9. Наръчник за администрацията „Как да прилагаме Закона за достъп до обществена информация?“. Фондация „Програма достъп до информация“ по договор № МС-67 от 09.07.2020 г. (<https://www.strategy.bg/Publications/List.aspx?lang=bg-BG&page=3>, 10.06.2022).

(Narachnik za administratsiyata „Kak da prilagame Zakona za dostap do obshtestvena informatsia?“). Fondatsia „Programa dostap do informatsia“ po dogovor № MS-67 ot 09.07.2020 g. Nalitse e: <https://www.strategy.bg/Publications/List.aspx?lang=bg-BG&page=3>, 10.06.2022)

**За контакти:**

Гл. ас. д-р Живка Матеева

Икономически университет – Варна

E-mail: [jivkamateeva@ue-varna.bg](mailto:jivkamateeva@ue-varna.bg)

# РОЛЯ НА НАЦИД В СИСТЕМАТА НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ

*Гл. ас. д-р Диана Димитрова  
Икономически университет – Варна*

## ROLE OF NACID IN THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION IN BULGARIA

*Chief Ass. Prof. Diana Dimitrova, PhD  
University of Economics – Varna*

**Резюме:** В доклада се разглежда ролята на Националния център за информация и документация в системата на висшето образование. Проследени са историческото му развитие, функции и правомощия и взаимодействие с Министерството на образованието и науката и висшите училища. В резултат на анализа са направени обобщения и заключения

**Ключови думи:** *висше образование, НАЦИД, висши училища*

**Abstract:** The report examines the role of the National Centre for Information and Documentation in the higher education system. It traces its historical development, functions and powers, and interaction with the Ministry of Education and Science and higher education institutions. As a result of the analysis, summaries and conclusions are made.

**Key words:** *higher education, NACID, higher schools*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.154>

### **Въведение**

Висшето образование не може да се разглежда като затворена система – необходимо е взаимодействие както на ниво между отделните висши училища, така и с бизнеса, държавните органи, агенции, центрове както на национално, така и на международно ниво. Националният център за информация и документация (НАЦИД) е една от институциите, с които съществува такова взаимодействие предвид функциите на центъра като създаващ и поддържащ бази данни и информационни продукти и осигуряващ достъп до такива, като по този

начин подпомага развитието на висшето образование. Създаден след закриване на Централния институт за научна и техническа информация<sup>1</sup> първоначално към Министерството на икономиката, а по-късно към Министерството на образованието и науката<sup>2</sup> центърът е имал различни функции, изменяни и допълвани през годините съобразно обществените потребности и за привеждане в съответствие с нормативни актове на национално и европейско ниво. **Разглежданата тема е актуална**, от една страна, поради потребността от поставяне на въпроса за ролята на НАЦИД в системата на висшето образование в сферата на научните изследвания, а от друга – предвид свързаността ѝ с предлаганите от министъра на образованието и науката и предизвикали толкова бурни дебати изменения (по отношение броя и структурата на висшите училища и критерии, показатели и методика при атестирането на академичния състав).

**Цел на настоящата разработка** е да се изследва нормативната уредба на НАЦИД, уреждаща неговите функции и правомощия, както и взаимодействието му с висшите училища и Министерството на образованието и науката. На база на извършения анализ са направени обобщения и заключения. Предвид обема на доклада са поставени ограничения, като по-подробното разглеждане на тематиката е обект на бъдещи разработки.

Докладът съчетава **изследователски методи**, ползвани в правната доктрина, като нормативен, сравнителноправен, индукция и дедукция. Материалът е съобразен с националното законодателство към 20 юни 2022 г.

## Изложение

НАЦИД е юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на образованието и науката. В Правилника за устройството и

---

<sup>1</sup> Постановление №275 на Министерския съвет от 30 декември 1992 г. за закриване на Централния институт за научна и техническа информация и създаване на Национален център за информация и документация.

<sup>2</sup> Постановление №113 от 28 май 2004 г. за преобразуване на Националния център за информация и документация от юридическо лице по чл. 60 от Закона за администрацията към Министъра на икономиката в юридическо лице по чл. 60 от Закона за администрацията към Министъра на образованието и науката.

дейността на Националния център за информация и документация<sup>3</sup> са регулирани неговите дейност, функции, структура и управление. Центърът е създаден след закриването на Централния институт за научна и техническа информация с Постановление №275 на Министерския съвет от 30 декември 1992 г., като съгласно чл.3 Министерството на икономиката поема функциите (с изключение на Централната патентна библиотека) и организира НАЦИД. Центърът комплектува, съхранява, обработва и разпространява информация и документация за най-новите научни и технологични постижения в света във всички области на промишленото производство, а също така осигурява служебно други институции – Министерството на икономиката, Министерския съвет и Народното събрание с икономическа, технологична и научна информация, необходима за адаптирането на икономиката на Република България към изискванията на Европейския съюз и за разработване на национална и регионални стратегии и програми. През 2004 г. НАЦИД е преобразуван от юридическо лице по чл. 60 от Закона за администрацията към министъра на икономиката в такова към министъра на образованието и науката, който подпомага министъра на образованието и науката при осъществяване на неговите правомощия в областта на образованието и науката – осигурява, съхранява, обработва и разпространява информация и документация. Приет е и нов Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация от 2005 г.<sup>4</sup> относно функциите и организацията и структурата му, допълнени и изменени през годините. През 2007 г. те са допълнени със следните: да развива научноизследователска дейност в областта на библиотечните и информационните науки, както и да изпълнява функциите на Национален информационен център за академично признаване и мобилност по смисъла на чл. IX.2 от Конвенцията за признаване на квалификациите, отнасящи се до висшето образование в Европейския регион и да организира и ръководи дейностите, свързани с работата по обслужване на Информационната система на вътрешния пазар на Европейския съюз

---

<sup>3</sup> Издаден от министъра на образованието и науката, обн. ДВ, бр. 59 от 17 юли 2018 г., изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 25 октомври 2019 г., изм. и доп. ДВ, бр. 21 от 13 март 2020 г.

<sup>4</sup> Издаден от Министерството на образованието и науката, обн. ДВ, бр. 22 от 15 март 2005 г., изм. ДВ, бр. 100 от 30 ноември 2007 г., изм. ДВ, бр. 85 от 30 септември 2008 г., изм. ДВ, бр. 29 от 16 април 2010 г., отм. ДВ, бр. 25 от 27 март 2012 г.

във връзка с прилагането на Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионални квалификации. През 2008 по отношение на финансирането е допълнен с възможност за ползване на собствени приходи за покриване на разходи, в т.ч. и за други възнаграждения на служителите. Изменения са направени и през 2010 г. като правомощията са допълнени и с организиране на процедурата по признаване на придобито висше образование в чуждестранни висши училища. При своята дейност центърът тясно взаимодейства както с висшите училища, така и с министъра на образованието както по отношение на събиране и предоставяне на информация и поддържане на бази данни, спомагащи за адаптирането на образованието на Република България към изискванията на Европейския съюз и за разработване на национална и регионални стратегии и програми, така и по отношение на правомощията за признаване на придобито висше образование в чуждестранни висши училища и на професионални квалификации. От самото му създаване НАЦИД има функции, тясно обвързани с дейността на МОН и висшите училища, както по предоставяне на информация, така и по поддържане на регистри и бази данни, в т. ч. има и компетентност по процедури за признаване на висше образование или на периоди на обучение, придобити в чужбина<sup>5</sup>.

През 2012 г. е приет нов Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация от 2012 г.<sup>6</sup> предвид необходимостта от регламентиране на нови дейности в правомощията на НАЦИД, свързани с промени в нормативни актове. През 2011 г. са приети изменения в Наредбата за държавните изисквания за признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища<sup>7</sup>, като процедурата по признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища преминава от правомощията на НАЦИД в правомощията на висшите училища, когато е за достъп до по-нататъшно обучение в системата на висше-

<sup>5</sup> Димитрова, Д. Актове на органите за управление на висшите училища. Варна: Наука и икономика, 2021, с. 128.

<sup>6</sup> Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация от 2012 г., издаден от министъра на образованието, младежта и науката, обн. ДВ, бр. 25 от 27 март 2012 г., изм. и доп. ДВ, бр. 55 от 20 юли 2012 г., изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 16 декември 2016 г., отм. ДВ, бр. 59 от 17 юли 2018 г.

<sup>7</sup> ДВ, бр. 102 от 22.12.2011 г.

то образование, до обучение за повишаване на квалификацията и до докторантура. Именно това налага приемането на нов правилник, регламентиращ дейността и организацията на НАЦИД. През 2016<sup>8</sup> година функциите се допълват във връзка с правомощия за организиране и извършване на дейности по издаване на удостоверение APOSTILLE на образователни и удостоверителни документи, издавани от висшите училища, от институциите в системата на предучилищното и училищното образование и от Министерството на образованието и науката и неговите звена. Нова е и функцията за водене и поддръжка на регистъра за научната дейност в Република България по чл. 76 от Закона за насърчаване на научните изследвания и координира дейността на националния регистър с европейската мрежа на научни регистри – ЕУРОКРИС. Тук НАЦИД поема задължението на дирекция „Наука“ на МОН за водене и поддръжка на регистъра и координиране с европейската мрежа на научни регистри. Поради разширяването на функциите се създават и две нови дирекции, като специализираната администрация на НАЦИД вече е организирана в 4 дирекции, а именно: дирекция „Академично признаване и регулирани професии“, дирекция „Научно-техническа и педагогическа библиотека“, дирекция „Регистри и информационно осигуряване“ и дирекция „Заверки и информационни продукти“. Дирекция „Академично признаване и регулирани професии“ поема функциите на предходната Дирекция „Информационна дейност“ с някои допълнения<sup>9</sup>, Дирекция „Научно-техническа и педагогическа библиотека“ – тези на предходната „Централна научно-техническа библиотека с библиотечно-информационен комплекс по педагогика“, а новосъздадените „Регистри и информационно осигуряване“ и „Заверки и информационни продукти“ са с нови функции във връзка с поддръжката на регистри на дипломи за научна степен „доктор“ и „доктор на науките“ от ВУ, списък на хабилитираните лица, както и регистър на научната дейност в Република България и дейности по издаване на удостоверение APOSTILLE. С така допълнените правомощия на центъра областите на взаимодействие с висшите училища и министърът на образованието и науката се разширяват. Висшите училища поемат част от правомощията на НАЦИД – признаване на придобито висше

<sup>8</sup> <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2384>.

<sup>9</sup> Т. 9, 10, 18, 19, 23 – във връзка с академично признаване и 16, 22 – с регулирани професии.

образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища, като центърът им оказва съдействие. Това съдействие може да бъде както предоставяне на информация относно статута на образователните институции, издали документите и отправяне на искане за информация до висше училище (издало диплома) или компетентните органи на държава, където е придобито образованието, така и установяване автентичност на документите или оценяване на данните от диплома с държавните изисквания за придобиване на висше образование в България (в този случай НАЦИД изготвя препоръка). Центърът създава и поддържа Единна информационна система за академично признаване (ЕИС) за изпълнение на тези дейности. Тясно е сътрудничеството между НАЦИД и висшите училища, съответно МОН, и във връзка с поддържането на регистри на дипломи за научна степен „доктор“ и „доктор на науките“ от ВУ, списък на хабилитираните лица, както и регистър на научната дейност в Република България. От направения анализ е видно, че правомощия на центъра преминават към висшите училища, а такива на МОН – към центъра.

През 2018 г. е приет нов Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация<sup>10</sup> предвид нови функции, възложени на центъра<sup>11</sup>. Тези функции са свързани с промени в Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ)<sup>12</sup>, които следва да се отразят в правилника. Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗРАСРБ НАЦИД следва да публикува на интернет страницата си информацията за конкурси за прием на докторанти и за заемане на академични длъжности; съгласно чл. 5, ал. 5 от ЗРАСРБ процедурата по признаване на придобити в чужбина научни степени се извършва от министъра на образованието и науката чрез НАЦИД при условия и по ред, определени в Правилника за устройството и дейността на НАЦИД; съгласно §4а, ал. 1 и 2 от ЗРАСРБ поддържа Списък на съвременни български научни издания, реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни с научна информация и Национален референтен списък на съвременни български

<sup>10</sup> Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация, издаден от министъра на образованието и науката, обн. ДВ, бр. 59 от 17 юли 2018 г., изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 25 октомври 2019 г., изм. и доп. ДВ, бр. 21 от 13 март 2020 г.

<sup>11</sup> Виж МОТИВИ към проекта на Правилника за устройството и дейността на Националния център за информация и документация.

<sup>12</sup> Закон за изм. и доп. ЗРАСРБ. // ДВ, №30, 2018.

научни издания с научно рецензиране; съгласно §96 от ЗРАСРБ НАЦИД издава удостоверение, когато дипломата за научна степен или свидетелството за научно звание, издадени по реда на чл. 34, буква „е“ от отменения Закон за научните степени и научните звания, са изгубени, унищожени, повредени или са станали негодни за употреба. През 2019 г.<sup>13</sup> правомощията са разширени и допълнени, като НАЦИД организира поддържането на информационна система, която съдържа още няколко регистъра:

- регистър на висшите училища, съдържащ данни относно основни звена, филиали и откритите от ВУ професионални направления и специалности, а също и информация за оценки и препоръки от процедурите за акредитация и за оценяване на проект и за констатациите и препоръките от следакредитационното наблюдение и контрол;

- регистър на академичния състав на висшите училища на основен и допълнителен трудов договор – преминаващ към центъра от дирекция „Висше образование“ на МОН;

- регистър на всички действащи и прекъснали студенти и докторанти по степени на обучение и по професионални направления;

- регистър на завършилите студенти и докторанти;

- регистър на банките, отпускащи кредити по Закона за кредитиране на студенти и докторанти.

Предвид необходимостта експертите на НАЦИД да верифицират информацията относно учените например преди вписването им в регистъра е предложено и увеличение на щатните бройки<sup>14</sup>, като през 2020 г. е направена и промяна в наименованието на 2 от дирекциите и ново увеличение на щатните бройки<sup>15</sup>. Наименованието Дирекция „Регистри и информационно осигуряване“ се заменя с „Информационно осигуряване на академичния състав и научната дейност“, на „Заверки и информационни продукти“ – с „Информационни дейности и удостоверяване на образователни документи“ във връзка с изменените правомощия.

<sup>13</sup> Изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 25 октомври 2019 г.

<sup>14</sup> Виж: Мотиви към проекта на Правилника за устройството и дейността на Националния център за информация и документация (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4646>).

<sup>15</sup> Изм. и доп. ДВ, бр. 21 от 13 Март 2020 г. Виж: Мотиви към проекта на Правилника за устройството и дейността на Националния център за информация и документация (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4926>).



При тези изменения и допълнения за НАЦИД възникват нови функции и към него отново преминават такива на МОН, съответно взаимодействието между министерството, центъра и висшите училища се засилва.

## **Заключение**

В заключение и след направеното обследване в развитието на функциите на НАЦИД може да се направят следните изводи и обобщения:

**На първо място**, НАЦИД има функции не само на депозитар, но и на гарант за достоверността на информацията, съдържаща се в регистрите и базите данни, които съдържа. Центърът осигурява и предоставя информация както на национални институции и висши училища, но и на такива на европейско/международно ниво.

**На второ място**, през годините правомощия преминават от компетентността на министерството към центъра, съответно от тази на центъра – към висшите училища, което обуславя необходимостта от тясно взаимодействие не само по отношение на предоставяне на информацията, а и по отношение на изпълнение на техните функции и дейност.

**На трето място**, организираните и поддържани от НАЦИД регистри и бази данни са от важно значение не само по отношение на предоставяната от висшите училища образователна услуга, но и по отношение на академичния състав и неговото израстване и структура и акредитация.

## **Използвана литература**

1. Димитрова, Д. Актове на органите за управление на висшите училища. Варна: Наука и икономика, 2021.

2. Постановление №275 на Министерския съвет от 30 декември 1992 г. за закриване на Централния институт за научна и техническа информация и създаване на Национален център за информация и документация.

3. Постановление №113 от 28 май 2004 г. за преобразуване на Националния център за информация и документация от юридическо лице по чл. 60 от Закона за администрацията към министъра на ико-

номиката в юридическо лице по чл. 60 от Закона за администрацията към министъра на образованието и науката

4. Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация, издаден от министъра на образованието и науката. // Обн. ДВ, бр. 59 от 17 юли 2018 г., изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 25 октомври 2019 г., изм. и доп. ДВ, бр. 21 от 13 март 2020 г.

5. Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация, издаден от Министерството на образованието и науката, обн. ДВ, бр. 22 от 15 март 2005 г., изм. ДВ, бр. 100 от 30 ноември 2007 г., изм. ДВ, бр. 85 от 30 септември 2008 г., изм. ДВ, бр. 29 от 16 април 2010 г.,отм. ДВ, бр. 2 5 от 27 март 2012 г.

6. Правилник за устройството и дейността на Националния център за информация и документация от 2012 г., издаден от министъра на образованието, младежта и науката, обн. ДВ, бр. 25 от 27 март 2012 г., изм. и доп. ДВ, бр. 55 от 20 юли 2012 г., изм. и доп. ДВ, бр.100 от 16 декември 2016 г., отм. ДВ, бр. 59 от 17 юли 2018 г.

7. <https://nacid.bg/bg/>.

8. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2384>.

9. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4646>.

10. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4926>.

#### **За контакти:**

Гл. ас д-р Диана Димитрова

Икономически университет – Варна

E-mail: [dianadim@ue-varna.bg](mailto:dianadim@ue-varna.bg)

# ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ НА УДОСТОВЕРИТЕЛНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

*Гл. ас. д-р Памела Бучкова  
Нов български университет*

## THEORETICAL-PRACTICAL PROBLEMS OF CERTIFICATION ADMINISTRATIVE ACTS

*Chief Assistant Pamela Boutchkova, PhD  
New Bulgarian university*

**Резюме:** Извършването на административни услуги заема съществен дял от дейността на административните органи. Осъществяването на тази дейност е свързано с издаване на административни актове. Редакцията на относимите правни норми е несъвършена и води до различия в теорията и практиката относно същностните характеристики на тези актове, а това от своя страна предполага проблеми при правоприлагането.

**Ключови думи:** *административен акт, услуга, комплексно административно обслужване*

**Abstract:** The provision of administrative services occupies a significant share of the activities of administrative bodies. The implementation of this activity is related to the issuance of administrative acts. The wording of the relevant legal norms is imperfect and leads to differences and variations in theory and in practice, regarding the essential characteristics of these acts, which in turn presupposes problems in the law enforcement.

**Key words:** *administrative act, service, complex administrative service*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.163>

### Въведение

В контекста на темата за административните актове в писмената и устната реч на юристите административисти се срещат изразите „удостоверителен административен акт“<sup>1</sup> или „официален удостове-

---

<sup>1</sup> Определение №515/04.04.2014 г. по адм. дело №235/2014 г. на Административен съд – Благоевград.

рителен административен акт“<sup>42</sup> като еквивалент на самостоятелна категория административни актове, или по-точно подкатегория на индивидуалните административни актове. Остава се с впечатление, че удостоверителните документи<sup>3</sup> понякога се определят като удостоверителни административни актове. Личното убеждение на автора на настоящото изложение е, че това е погрешно. Използването на израза „удостоверителен административен акт“ е некоректно и следва да се говори за удостоверителни документи и за волеизявления за предоставяне на административни услуги, като именно последните съдържат характерните белези на индивидуалните административни актове.

## Изложение

Наблюдават се не само невинни терминологични неточности<sup>4</sup>, но и противоречия в съдебната практика по оспорване на индивидуалните административни актове по чл. 21, ал. 3 от АПК<sup>5</sup>. В интерес

---

<sup>2</sup> Определение №257/15.09.2017 г. по адм. дело № 361/2017 г. на Административен съд – Перник.

<sup>3</sup> Имат се предвид документите, които се издават при извършването на административни услуги, като например удостоверение за наследници, свидетелство за съдимост, удостоверение за данъчна оценка на имот, удостоверение за идентичност на имот, скица на имот, заверка на документ, удостоверения за трудов и осигурителен стаж и много други.

<sup>4</sup> Даденият отговор на първия въпрос от казуса в конкурса за първоначално назначаване на административни съдии, обявен с Решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет по протокол №12/13.04.2021 г., обн. в ДВ бр. 32/16.04.2021 г., е неверен в частта, с която удостоверението за наследници се определя като индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК. Казусът и отговорите са достъпни на <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/32/2.kazus.pdf>, достъп за последен път: 23.06.2022 г.

<sup>5</sup> Така например с Решение №364/27.06.2019 г. по адм. дело 441/2019 г. на Административен съд – Плевен е обявена нищожността на свидетелство за управление на моторно превозно средство, като видно от мотивите на постановения съдебен акт съдът приема, че „Българското свидетелство за управление на моторно превозно средство е индивидуален удостоверителен документ за правоспособност за управление на моторно превозно средство според легалната дефиниция на чл. 50 от ЗБЛД. Т.е. представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 ал. 3 от АПК, тъй като в него е материализирано волеизявление за издаване на документ от значение за признаване и упражняване на права и задължения, а именно за притежаване на правоспособност за управление на МПС“. В друг съдебен акт – Решение №325/19.08.2020 г. по адм. дело №326/2020 г. на Административен съд – Стара Загора, съдът е разгледал по същество протест на прокурора с искане за обявяване на нищожността на волеизявление на административен орган – началник сектор „Пътна полиция“ при Од на МВР – Стара Загора за издаване на СУМПС.

на теорията и юриспруденцията е да се прокара стриктно разграничение между удостоверителните документи по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК и индивидуалните административни актове по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК<sup>6</sup>, като се държи сметка за съществуването и на специфични актове с двойка правна природа, които следва да бъдат обект на самостоятелно изследване.<sup>7</sup> Въпросът е актуален от гледна точка на административното обслужване като дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги. Непостижимо за целите на настоящия доклад е да се разгледа в пълнота проблематиката на административните услуги, поради което тук те ще бъдат коментирани само в контекста на поставения въпрос за характера на актовете по чл. 21, ал. 3 от АПК.

В теорията са възприети разнообразни критерии за класификация на административните актове: според формата на издаването им (писмени и устни) или начина на изразяване на волеизявлението (изрично, мълчаливо или чрез конклюдентни действия); според инициативата за издаването им (по заявление на адресатите или служебно от органа); според правния ефект на съдържащото се в тях волеизявление (утежняващи и облагодетелстващи, констативни, декларативни, конститутивни); според насочеността на волеизявлението – вътрешнослужебни актове и актове с външно действие; според степента на конкретизация на акта – индивидуални, общи и нормативни и други. С особено съществено теоретично и практическо значение е разграничаването на административните актове на индивидуални, общи и нормативни административни актове, като по отношение на тях законодателят е въвел изчерпателни легални определения.

Чл. 21, ал. 1 от АПК съдържа дефиницията за индивидуален административен акт, която е „ключова“ за разбиране на същността

---

<sup>6</sup> В мотивите на Решение №71/19.04.2022 г. по адм. дело №58/2022 г. на Административен съд – Кюстендил правилно се сочи, че съгласно чл. 21, ал. 3 от АПК индивидуален административен акт е и волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ, т.е. извършването на услугата издаване на удостоверение за идентичност на урегулиран поземлен имот или отказът да се издаде такова.

<sup>7</sup> Такива например са актовете на органите на медицинската експертиза (Стайков, И. Съдебният контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза. // Законът на правото и правото на закона. Сборник, НБУ, 2015, с. 110-119.

на понятието за административен акт въобще и възпроизвежда традиционната концепция за това понятие.<sup>8</sup> От съществено значение за определяне на един индивидуален административен акт като такъв е материализираното в него волеизявление на издаващия го административен орган пряко да поражда правна промяна в правната сфера на адресата на акта. Казано с други думи, в самото съдържание на издадения индивидуален административен акт (или на волеизявлението) се открива прилагането на правомощията на административния орган, посредством които той пряко създава права или задължения или засяга права, свободи или законни интереси на адресата на акта. В следствие от материализираното в акта (или в изразеното с действие или бездействие<sup>9</sup>) волеизявление на органа настъпва пряко правният ефект върху адресата на акта. Поради това на контрол за законосъобразност и правилност (когато е приложимо) подлежи издаденият административен акт или изразеното с действие или бездействие волеизявление.

В чл. 21, ал. 2 от АПК се съдържа дефиницията на индивидуалните административни актове, които имат констативен и декларативен характер. Специфично за тези актове е, че установяват наличието на факти, обстоятелства и отношения с административноправен характер, които са възникнали преди датата на издаването им и са съществували до определен момент или продължават да съществуват.<sup>10</sup> Като примери за индивидуални административни актове по чл. 21, ал. 2 от АПК съгласно установената съдебна практика могат да бъдат посочени постановлението за обявяване на съществуването на трудово правоотношение – чл. 405а, ал. 1 и 2 от Кодекса на труда, разпореждане (или отказ) за изплащане на гарантирано вземане по

<sup>8</sup> Еленков, Ал. и др. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013, с. 225.

<sup>9</sup> В Решение №3696/03.06.2022 г. по адм. дело №2888/2022 г. по повод оспорено заличаване на спортен клуб от регистъра по чл. 9, ал. 1, т. 1 от Закона за физическото възпитание и спорта, което се извършва от министъра на младежта и спорта или оправомощено от него длъжностно лице съдът приема, че „така осъщественото заличаване представлява индивидуален административен акт по см. на чл. 21, ал. 1 АПК – изразено с действие волеизявление на административен орган, с което се засягат права и законни интереси на жалбоподателя. Предвид това посоченото действие по заличаване от регистъра подлежи на обжалване по реда на чл. 145 и сл. АПК относно неговата законосъобразност.“

<sup>10</sup> Еленков, Ал. и др. Цит. съч., с. 240.

Закона за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, акт за установяване на задължение по чл. 107, ал. 3 от ДОПК, прекратяване регистрацията на регистрирано пътно превозно средство на собственик в хипотезата на чл. 143, ал. 15 от ЗДВП<sup>11</sup>, отказ на Висшия съдебен съвет да образува дисциплинарно производство поради изтекъл срок по чл. 310, ал. 1 от ЗСВ.<sup>12</sup> В хипотезата на чл. 21, ал. 2 от АПК волеизявлението на административния орган отново е материализирано в издадения административен акт, като с него не се създават права или задължения за адресата, тъй като те вече са възникнали. От значение за тяхното признаване, упражняване или погасяване е тяхното констатиране или деклариране в издадения акт. Поради тази причина и в тези случаи, подобно на хипотезата по чл. 21, ал. 1 от АПК, на контрол за законосъобразност и правилност (когато е приложимо) подлежи издаденият административен акт или изразеното волеизявление.

В чл. 21, ал. 3 от АПК се съдържа правната уредба на волеизявленията и отказите за предоставяне на административни услуги. В тези случаи индивидуален административен акт съставлява самото извършване на услугата, респ. отказът такава да бъде предоставена. От граматическото тълкуване на текста и съпоставката му с ал.1 и ал. 2 на чл. 21 от АПК става ясно, че тук законодателят придава характер на индивидуален административен акт не на издадения документ, а на волеизявлението (съгласие, решение, отказ – изричен или мълчалив) за неговото издаване. Макар в практиката тази хипотеза да обслужва преимуществено отказите за издаване на документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, нейната уредба е от важно значение за успешното разпознаване и разграничаване на издаваните от административните органи индивидуални административни актове. Понятието за индивидуален административен акт, с който се разпорежда издаването на документ, удостоверяващ факти с правно значение, следва да бъде ясно отграничено от самия документ, който материализира фактите с правно значение.<sup>13</sup> Както правилно се сочи в практиката, не удостове-

---

<sup>11</sup> В т. см. е Определение №2785/01.03.2021 г. по адм. д. №1828/2021 г. VII отд. на Върховния административен съд.

<sup>12</sup> Решение №295 от 11.01.2016 г. по адм. дело №6033/2015, VI отд. на Върховния административен съд.

<sup>13</sup> Еленков, Ал. и др. Цит. съч., с. 248 и цитираната там съдебна практика.

рението за наследници, а издаването на удостоверение за наследници по своята правна същност представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК. Издаването на същото представлява административна услуга по смисъла на §1, т. 2 от Закона за администрацията.<sup>14</sup> Поради това не може да бъде споделено изложеното в теорията твърдение, че удостоверението за наследници се числи към актовете по чл. 21, ал. 2 от АПК<sup>15</sup>. То следва да се приема като официален документ по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК, който е от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения. Понятието документ следва да се разбира в смисъла, който е вложен в чл. 179-180 от ГПК, съдебната практика и правната теория, а именно – като вещ, върху която е материализирано изявление<sup>16</sup>. Изявление, а не волеизявление. Но както в теорията, така и в юриспруденцията, се срещат случаи, в които погрешно на удостоверителния документ се придават характеристиките на инди-

---

<sup>14</sup> Решение №70 от 13.05.2022 г. по адм. дело №96/2022 г. на Административен съд – Перник.

<sup>15</sup> Николова, Р. Учебно помагало по административно право. София: НБУ, 2020, с. 251. Поради изложените в доклада съображения не споделям и изразеното от автора на стр. 252 по отношение на актовете по чл. 21, ал. 3 от АПК мнение, че „това е констативен (удостоверителен) административен акт, с който се установява, удостоверява съществуването на факти и обстоятелства с административноправно значение“.

<sup>16</sup> Еленков, Ал. и др. Цит. съч., с. 252.



видуалния административен акт.<sup>17</sup> Макар да съставляват по-скоро изоллирана съдебна практика, тези съдебни решения свидетелстват за наличието на противоречиви схващания относно правната същност на административните услуги и издаваните въз основа на тях удостоверителни документи. Вероятно това донякъде се дължи и на не съвсем прецизната уредба на административните услуги.

В §1, т. 2 от ДР на Закона за администрацията се съдържа легалната дефиниция на понятието „административна услуга“, като законодателят си служи с посочване на видовете административни

---

<sup>17</sup> Така например в Решение №4686 от 13.08.2012 г. по адм. дело №640/2010 на Административен съд – София-град ревизионният доклад по чл. 117, ал. 1 от ДОПК е определен като акт по чл. 21, ал. 3 от АПК. С друго Решение №108 от 25.06.2010 г. по адм. дело №240 по описа за 2010 г. на Административен съд – Перник съдът е приел за допустима и е разгледал по същество жалба срещу свидетелство за съдимост, издадено от Бюро „Съдимост“ при Районен съд – Перник, като е приел, че „Издаването на свидетелство за съдимост по молба на физическо лице съставлява искане за административна услуга – за издаване на индивидуален административен акт, с който се удостоверяват факти с правно значение, по смисъла на §1, т. 2, б. "а" от ДР на Закона за администрацията. В издаденото свидетелство за съдимост се отразява изричното волеизявление на административния орган, с което непосредствено се засягат права, свободи и законни интереси на отделни граждани по смисъла на чл. 21 АПК. Издаването на свидетелства за съдимост е функция на служител от съответното бюро, чиято дейност не е свързана с наказателното производство, а се осъществява след неговото приключване. Това е административна дейност, свързана с издаването на удостоверителен документ, който притежава белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК. По подобен начин се е произнесъл и Старозагорският административен съд, който в Решение №151/06.06.2018 г. сочи, че „Удостоверението за търпимост представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК, и по-конкретно е документ от значение за упражняване на права“. В мотивите на Решение №132/13.01.2017 г. по адм. дело №134/2016 г. на Административен съд – Габрово е изложено, че „удостоверението за търпимост представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК, тъй като представлява документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения“.

С Решение №312 от 31.10.2011 г. по адм. дело №305 по описа за 2011 г. на Административен съд – Ямбол е отменено свидетелство за съдимост. В мотивите на съдебния акт е изложено, че „С оглед трайната съдебна практика на ВАС издаването на свидетелство за съдимост е административна услуга по смисъла на §1, т. 2, б. "б" от Закона за администрацията. Съгласно посочения текст издаването на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение, представлява административна услуга. От изложеното следва, че Свидетелство за съдимост рег. № 2725 от 06.04.2011 г., издадено от Бюро съдимост в Районен съд, гр. Ямбол представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК“.

услуги. На първо място сред тях е „издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение“, а на второ – „издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения“. Тази редакция несъмнено оставя впечатлението, че това, което се издава въз основа на извършената административна услуга, е индивидуален административен акт, какъвто например е случаят с болничните листове, издавани по реда на Наредбата за медицинската експертиза, приета с Постановление №120 от 2017 г. на Министерския съвет, или удостоверенията за търпимост, издавани по реда на Закона за устройство на територията<sup>18</sup>. В следващите букви на §1, т. 2 от ДР на ЗА не е изрично упоменато, че извършваните услуги са административни актове, но описаните в тях действия на административния орган също имат характера на индивидуални административни актове съгласно чл. 21, ал. 1 от АПК<sup>19</sup>.

В §1, т. 2 от ДР на ЗА законодателят не е включил изрично издаването на документи, които са от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения. Въпреки това няма съмнение, че в случаите, попадащи в приложното поле на чл. 21, ал. 3 от АПК, административната услуга за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения представлява индивидуален административен акт. Тя е такъв акт както когато удовлетворява искането на заявителя за издаване на документа, така и когато му се отказва извършването на услугата. Административният орган е сезиран с искане за извършване на административна услуга, когато до него е подадено заявление за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения. Необходимо е въз основа на закон да съществува задължение за органа да издаде документа и съответното право на заявителя да го получи. Характерът на документа по чл. 21, ал. 3 от АПК е такъв, че е от значение за признаване, упражняване

---

<sup>18</sup> Удостоверенията за търпимост следва да се числят по-скоро към индивидуалните административни актове по чл. 21, ал. 2 от АПК поради техния констативен характер, но в съдебната практика същите се разглеждат предимно като попадащи в приложното поле на чл. 21, ал. 3 от АПК.

<sup>19</sup> Така поддържат проф. Д. Хрусанов и проф. Д. Костов в становище по проекта на ЗИД на АПК №754-01-16 и внесените предложения и изразени становища по този проект. Становището е достъпно на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/66637>, достъп за последен път 23.06.2022.

или погасяване на права или задължения на заявителя. Извършването на административната услуга чрез последващото издаване на документа съдържа характеристиките на индивидуален административен акт, тъй като именно волеизявлението за издаване на документа създава за заявителя благоприятна правна последица, свързана с възможността той да се ползва от него за признаване, упражняване или погасяване на свои права и задължения. Същевременно отказът, изричен или мълчалив, за издаване на такъв документ засяга неблагоприятно самостоятелно субективно материално право на заявителя, тъй като води до невъзможност последващи правоотношения да се развият законосъобразно. Поради това в хипотезата на чл. 21, ал. 3 от АПК индивидуален административен акт е волеизявлението, респективно отказът за извършване на услугата, а не материалният резултат – издаденият документ. За разлика от чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от АПК, при които за характера на акта се съди от неговото съдържание, съдържанието на документа по чл. 21, ал. 3 от АПК не е определящо. И поради тази причина законодателят е предвидил възможността за оспорване на съдържанието на издадения документ само по административен ред – чл. 81, ал. 2 от АПК.

### **Заклучение**

В заключение следва да се припомни, че в първоначалния си вид §10 на публикувания на 04.12.2018 г. за обществено обсъждане законопроект за изменение и допълнение на АПК предвиждаше нарочна уредба на административното обслужване в самостоятелна глава. Очакваше се включване в кодекса и на уредба на административните услуги. Предложеният чл. 106б, ал. 1 гласеше: „Административна услуга е: 1. предвиденото в нормативен акт издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение; 2. предвиденото в нормативен акт издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения; 3. издаването, на правно основание, на документи, предоставянето на информация или данни на граждани и организации, с които се удостоверяват факти с правно значение или които са от значение за признаване, упражняване или погасяване на техни права или задължения“. За целите на настоящия анализ не се налага обсъждане на причините, поради които така зало-

женото предложение впоследствие отпадна от окончателния вариант на ЗИД на АПК и доколкото това беше уместно.

В контекста на споделеното дотук намирам, че би било удачно *de lege ferenda* законодателят да включи сред изброяването на административните услуги в §1, т. 2 от ДР на ЗА и издаването на документи, които са от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения.

### **Използвана литература**

1. Еленков, Ал. и др. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013.

2. Николова, Р. Учебно помагало по административно право. София: НБУ, 2020.

3. Стайков, И. Съдебният контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза. // Законът на правото и правото на закона, Сборник. София: НБУ, 2015, с. 110-119.

4. Хрусанов Д., Костов Д. Становище по проекта на ЗИД на АПК №754-01-16 и внесените предложения и изразени становища по този проект (<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/66637>, 23.06.2022).

#### **За контакти:**

Гл. ас. д-р Памела Бучкова

Нов български университет

E-mail: [pamelaboutchkova@gmail.com](mailto:pamelaboutchkova@gmail.com)

# ПРАВНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА АКТА ЗА ОТЧУЖДАВАНЕ НА ИМОТИ – ЧАСТНА СОБСТВЕНОСТ, ЗА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ НУЖДИ

*Гл. ас. д-р Милена Цветковска  
Икономически университет – Варна*

## LEGAL CHARACTERISTICS OF THE ACT FOR ALIENATION OF PROPERTY – PRIVATE PROPERTY FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

*Chief Assist. Prof. Milena Tsvetkovska, PhD  
University of Economics – Varna*

**Резюме:** Предмет на настоящия доклад е изследване на производството по отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни и общински нужди. Разглеждат се предпоставките за откриване на производството през призмата на някои практически проблеми, които възникват при прилагането им. На база на това се правят изводи за правната характеристика на отчуждаването като особено производство, притежаващо както административно-правни, така и гражданскоправни елементи.

**Ключови думи:** *отчуждаване, частна собственост, предпоставки, производство*

**Summary:** The subject of this report is a study of the process of expropriation of property - private property for state and municipal needs. The prerequisites for opening proceedings are examined through the prism of some practical problems that arise in their application. Based on this, conclusions are made about the legal characteristics of the expropriation as a separate proceeding, having both administrative and civil legal elements.

**Key words:** *expropriation, private property, prerequisites, production*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.173>

### **Въведение**

Отчуждаването на имоти – частна собственост, е един от деривативните специфични способности за придобиване на право на собственост от страна на държавата и общината. В теорията се посочва, че

основен негов белег е т.нар. „социална функция“, която то изпълнява, а именно, че между собственика и собствеността стои обществото и общественият интерес (Katzarov 1964: 120). Съгласно чл. 17, ал. 5 от Конституцията на РБ то може да се осъществи само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. Този конституционен текст утвърждава принципа за неприкосновеност на частната собственост, който е възприет и в чл. 1 от Протокол №1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основаните свободи (КЗПЧОС). Негово логическо продължение във вътрешното законодателство са и нормите на вътрешното законодателство, в които е подчертано, че всички видове собственост се ползват с еднакви възможности за развитие и закрила (чл. 2 от Закона за собствеността). Това би следвало да задължава държавата и частноправните субекти да не нарушават правото на собственост, а държавните органи – да не злоупотребяват с правомощията си в ущърб на граждани и юридически лица.

След приемане на България в Европейския съюз въпросът за отчуждаването на имоти – частна собственост, за държавни и общински нужди придоби особена актуалност поради засилената необходимост от развитие на публичната инфраструктура, най-вече в областта на пътно-транспортната мрежа на страната. Осигуряването на пространства за разгръщане на публичната инфраструктура поражда редица конфликти между интересите на държавата – инвеститор, и физическите лица и юридическите лица – собственици на земя. В резултат на това възникват и редица правни спорове, а с оглед на тяхното разрешаване е необходимо да се изясни на първо място правната същност на акта за отчуждаване с цел да се използват всички възможности за защита на неприкосновеността на частната собственост.

## **Изложение**

### **1. Предпоставки за откриване на производството по отчуждаване**

По силата на изричната разпоредба на чл. 33, ал. 4 от Закона за държавната собственост отчуждените за задоволяване на държавни нужди имоти стават публична държавна собственост. Общият режим на отчуждаването на частни имоти за удовлетворяване на държавна

или общинска нужда е регламентиран в чл. 205 и чл. 207 от Закона за устройство на територията. Съгласно разпоредбата на чл. 34а от Закона за държавната собственост (в редакцията му, публикувана в Държавен вестник, бр. 66 от 2013 г.) за отчуждителната процедура с оглед изграждане на национален обект е необходимо решение на Министерския съвет, което се взема по направено предложение както от министъра на регионалното развитие, така и от министъра на финансите. Условие за вземане на решение за отчуждаване е наличието на влязъл в сила или одобрен подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект и за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение. Освен такъв план, към предложението за отчуждаване следва да се набави оценка на имотите, както и финансова обосновка на предложението за отчуждаване. В решението на Министерския съвет трябва да са изрично посочени: държавната нужда, за която се отчуждават имотите, видът, местонахождението и собствениците на всеки от имотите, както и размерът на обезщетението<sup>1</sup>.

С цел изясняване на правната характеристика на акта за отчуждаване на недвижими имоти е необходимо на първо място да се посочат предпоставките за неговото извършване. Чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България (КРБ) залага принципа, че принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон и при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин, но само след предварително и равностойно обезщетение. Същият принцип е въведен и с разпоредбите на чл. 101 от Закона за собствеността (ЗС), чл. 205 от Закона за устройство на територията (ЗУТ), чл. 32, ал. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС) и чл. 21, ал. 1 от Закона за общинската собственост (ЗОС).

Същността на отчуждаването може да се разглежда като производство, като съвкупност от правни актове и действия, които се осъществяват между компетентен държавен орган и собственика на недвижим имот (Боянов 2004: 362). Това производство обикновено завършва с издаването на административен акт от компетентен ор-

---

<sup>1</sup> Маринова Б. Националните обекти – правна рамка и практически въпроси (<https://biserkamarinova.com/wp-content/uploads/2020/04/D-15.pdf>).

ган<sup>2</sup>. В някои случаи по силата на властническия акт държавата (общината) придобива право на собственост върху отчуждения имот, а бившият собственик – право на обезщетение. От режима на отчуждаване, установен в ЗДС и ЗОБС, невинаги отчуждителното производство приключва с издаване на административен акт (решение). При постигане на съгласие между общинския орган и собственика на имота относно начина и размера на обезщетението производството се прекратява. Между съответния орган (кмет) и собственика на имота се сключва договор за продажба или замяна (чл. 27 ЗОБС). Доколкото тези последици настъпват след започнало административно производство, може да се приеме, че в посочените случаи на ЗОБС придобиването на право на собственост от общината настъпва в резултат на смесен гражданскоправен фактически състав – извършване на определени административни действия и актове и договор между общината и собственика на отчуждения имот. На практика обаче последиците на този смесен фактически състав са гражданскоправни, и по-конкретно – вещноправни (Боянов 2004: 363).

Основните изисквания, които трябва да са налице, за да се осъществи принудителното отчуждаване са:

- 1) отчуждаването да е предвидено изрично в закон, т. е. не може да се извършва отчуждаване на имоти или части от имоти въз основа на подзаконова правна норма;
- 2) обекти на отчуждаването могат да бъдат само недвижими имоти, които са частна собственост на физически или юридически лица;
- 3) да е налице държавна или общинска нужда, която се установява с влязъл в сила подробен устройствен план;
- 4) тази нужда да не може да бъде задоволена по друг начин, освен чрез отчуждаването на конкретния недвижим имот;
- 5) да има предварително и равностойно обезщетение.

Следователно на първо място е необходимо да се докаже съответната държавна или общинска нужда, както и намерението на държавата за изграждане на инфраструктура.

Отчуждаването може да се осъществи само при условие че има влязъл в сила подробен устройствен план, приет по установения в закона ред.

---

<sup>2</sup> Мангачев, И. За понятията одържавяване, принудително отчуждаване и национализация (<file:///D:/Downloads/law-journal-3-2009-4.pdf>).



Съгласно чл. 33, ал. 2 от Закона за държавната собственост (ЗДС) наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, се установява с влязъл в сила подробен устройствен план (ПУП), предвиждащ изграждане на обекти за задоволяване на държавни нужди, или с одобрен ПУП, който предвижда изграждане на национален обект, за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, или по друг начин, предвиден в закон. В чл. 21, ал. 1 ЗОС също е посочено, че е възможно да се извърши принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за общински нужди въз основа на одобрен подробен устройствен план (ПУП), който предвижда изграждането на обекти от първостепенно значение – публична общинска собственост, за който има влязло в сила разпореждане за допускане на предварителното му изпълнение. Това е първият етап от една процедура по отчуждаване. Изхождайки от факта, че ПУП се съставя от администрацията и той е годно доказателствено средство за наличието на държавна или общинска нужда, на практика и правното основание за извършване на отчуждаването, може да се направи извод за административния характер на процедурата и на самия акт за отчуждаването.

В теорията е изразено мнението, че ако липсва някой от елементите на специалния фактически състав по ЗУТ, тогава отчуждаването ще е недопустимо по ЗУТ, но ще е възможно по общия състав на ЗДС и ЗОС (Петров 2002: 169). Разпоредбите на ЗУТ се явяват специални по отношение на общите по ЗДС и ЗОБС. Следователно с оглед изричната разпоредба на чл. 205 ЗУТ, която предвижда само влязъл в сила ПУП и в която специално са изброени обектите, които ще се изграждат, както и въз основа на препращането само към реда (процедурата) за извършване на отчуждаването към ЗДС и ЗОС, в хипотезите на ЗУТ трябва да се има предвид само влязъл в сила ПУП. Когато обаче са касае за обектите, които изрично са посочени в конкретния подробен устройствен план като национални или от първостепенно значение и за които ще се извърши принудителното отчуждаване, тогава ще се приложат правилата на ЗДС и ЗОС и ще се допусне пред-

варително изпълнение на одобрен, но невлязъл в сила ПУП<sup>3</sup>.

В тази връзка се поставят редица въпроси, свързани с гаранциите за защитата на интересите на всички заинтересовани страни. Принципно в ЗУТ се предвижда участие на заинтересованите страни в цялата процедура по отчуждаването, така че то да не създава за собствениците неблагоприятни финансови последици. Според чл. 128, ал. 1 и ал. 2 от ЗУТ изработеният проект за ПУП се съобщава от общината на заинтересуваните лица с обявление, което в 10-дневен срок от постъпването на проекта в общинската администрация се изпраща за обнародване в Държавен вестник. По този ред се съобщават и проектите за ПУП за линейните обекти на техническата инфраструктура извън границите на населените места и селищните образувания. Обявлението се разгласява, като се поставя на определените за това места в сградата на общината, района или кметството, както и на други предварително оповестени обществено достъпни места в съответната територия – предмет на плана, и се публикува на интернет страницата на общината. В същото време както ЗДС, така и ЗОБС не съдържат изискване заповедта за одобряване на ПУП да бъде връчена лично на собствениците на засегнати имоти, когато става дума за изграждане на инфраструктурни обекти. В резултат на това в преобладаващата част от казусите гражданите не разбират, че е в ход процедура по одобряване на ПУП, предвиждащ отчуждаване на имота им или част от него. Логично е собствениците да не следят Държавен вестник, за да не проверява дали не е в ход процедура по одобряване на ПУП, предвиждащ отчуждаване на имота му. По този начин се ограничават в много голяма степен възможностите на частноправните субекти за оспорване на възприетото техническо решение и действителното наличие на държавни или общински нужди или да предоставят подходящи алтернативи, тъй като те най-често не разбират за наличието на процедура по изготвянето на ПУП за обекта или за неговото одобряване. На практика засегнатите страни пропускат първия етап от процедурата, свързан с приемането или измене-

---

<sup>3</sup> Боянова, Г. Предпоставки за отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините по Закона за устройство на територията (<http://trudipravo.bg/mesechni-spisania/mesechno-spisanie-sobstvenosti-pravo/menucontsp1/2610-predpostavki-za-otchuzhdavane-na-nedvizhimi-imoti-za-izgrazhdane-na-obekti-publichna-sobstvenost-na-darzhavata-i-obshtinite-po-zakona-za-ustroistvo-na-teritoryata>).

нието на ПУП, и се озовават в ситуация без възможност за защита едва на втория етап, който е издаването на самия административен акт за отчуждаване. По ЗДС това става с решение на Министерския съвет, когато обектите са национални обекти – чл. 34а, ал. 1 от ЗДС, и със заповед на областния управител във всички останали случаи – чл. 34а, ал. 2 от ЗДС. По ЗОБС актът отново е заповед на кмета за отчуждаване – чл. 25, ал. 2 от ЗОБС. Ако тези въпроси бъдат поставени едва в хода на процеса по обжалване на заповедта за отчуждаване, националните съдилища отказват да ги разглеждат, защото възможността на собствениците на имоти да ги поставят се смята за преклудирана с влизане в сила на ПУП. Според практиката на ЕСПЧ липсата на адекватно уведомяване на гражданите, каквото в случая е налице, особено когато за засегнати ключови права, като правото на собственост, е проблем и води до нарушаване на правото на справедлив съдебен процес по смисъла на чл. 6, §1 от ЕКПЧ<sup>4</sup>, доколкото „не позволяват на засегнатото лице да има ясна, практическа и ефективна възможност да обжалва административен акт, който директно въздейства и се намесва в правото му на собственост“<sup>5</sup>.

В тази връзка омбудсманът на РБ е сезирал конституционния съд с искане за установяване противоконституционността на чл. 38, ал. 1, ал. 2 и ал. 3; чл. 39, ал. 1, изречение второ от ЗДС. Според омбудсмана изброените разпоредби нарушават основни конституционни права на гражданите. В искането се твърди, че те противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), принципа на върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията), принципа за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 от Конституцията), чл. 17, ал. 5 и чл. 56 от Конституцията, както и на чл. 6, §1 от Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС). В същото време те влизат в противоречие с гарантирани от Европейската конвенция права на човека.

В резултат на искането КС се произнася с решение, в което приема, че „за разлика от административните производства, протичащи по общия ред на Административно-процесуалния кодекс, в които за-

---

<sup>4</sup> Брегов, И., Докова-Костадинова, М. Публичният интерес за сметка на частната собственост (<https://ime.bg/bg/articles/publiniyat-interes-za-smetka-na-astnata-sobstvenost/>)

<sup>5</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека по делото *De Geouffre de la Pradelle v. France* (application No. 12964/87).

сегнатите от административните актове субекти имат възможността своевременно да реагират и да защитят своите права, при провеждане на отчуждаване по реда на чл. 38, ал. 1 и ал. 2 ЗДС и чл. 27, ал. 1 ЗОС първият момент, в който адресатът на акта може да се информира за вече приключилата процедура по отчуждаването, е публикацията в Държавен вестник. Подобен подход е конституционно недопустим<sup>6</sup>. Според КС „в оспорените разпоредби недопустимо се замества задължението на държавните органи лично да уведомят лицето – адресат на индивидуалния административен акт за отчуждаване на неговата частна собственост, с безадресна публикация в Държавен вестник. Така се стига до засягане на правото на защита (чл. 56 от Конституцията) на гражданите и юридическите лица, без да са налице каквито и да било основания за това“. В решението на КС се посочва, че „няма пречка законодателно обнародването в Държавен вестник да бъде уредено като субсидиарен способ за уведомяване, когато лицето не може да бъде открито и по никакъв друг начин не може да бъде лично уведомено за административния акт за отчуждаване на неговата собственост“. Поради изложените съображения КС постановява решение, с което обявява за противоконституционни чл. 38, ал. 1 и ал. 2 от ЗДС и чл. 27, ал. 1 от ЗОБС<sup>6</sup>.

## **2. Обезщетение за собствениците на отчуждаваните недвижими имоти**

Важен елемент от процедурата по отчуждаването на недвижими имоти е и предвиденото обезщетение за собствениците на отчуждаваните имоти. Именно по повод на него и възможността за сключване на договор със собствениците – физически или юридически лица, се поставя в теорията и въпросът за частноправния характер на акта за отчуждаване. В КРБ, ЗС и ЗДС се говори общо за предварително и равностойно обезщетение. В чл. 21, ал. 1 ЗОС се казва, че отчуждаването трябва да се извърши срещу предварително равностойно парично или имотно обезщетение. Съгласно §1а, т. 1 от ДР на ЗДС „равностойно парично обезщетение“ е цената на отчуждаваните имоти или на части от имоти, определена по реда на този закон. А съгласно §1а, т. 1а „равностойно имотно обезщетение“ е това обезщетение, при което на собственика на отчуждавания имот се предоставя

---

<sup>6</sup> Решение на КС №6/ 2006 г.

в собственост имот – частна държавна собственост, представляващ земеделска земя от държавния поземлен фонд или горска територия, в която горите са с еднакъв произход и функции с отчуждаваните, в същото или съседно землище, чиято стойност, определена по реда на наредбата по чл. 36, ал. 2 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, съответно по реда на наредбата по чл. 86, ал. 2 от Закона за горите, е равна или надвишава с до 20 на сто стойността на отчуждавания имот. Така всъщност имотно обезщетение е предвидено само в случаите, при които се касае за земеделски земи или за земи от горския фонд.

Съгласно чл. 32, ал. 2 ЗДС и чл. 22, ал. 5 ЗОС равностойното парично обезщетение се определя в съответствие с предназначението на имотите, което са имали преди влизане в сила на ПУП въз основа на пазарните цени на имоти с подобни характеристики, намиращи се в близост до отчуждавания. Във връзка с момента на определяне на размера на обезщетението според предназначението на имотите, което те имат преди влизане на подробния устройствен план, с който се предвижда изграждането на съответните обекти, КС с разгледаното по-горе решение №6 от 2006 г. приема, че „по този начин се изключва евентуалното влияние в една или друга посока на влезлия в сила подробен устройствен план върху цените на подлежащите на отчуждаване по него имоти. Парично обезщетение, определено с оглед бъдещото предназначение на отчуждения имот, не би било равностойно, защото то не съответства на действителната цена на имота, която той има преди влизането в сила на подробния устройствен план, когато и възниква основанието за неговото принудително отчуждаване“<sup>7</sup>.

Оценката на имотите, подлежащи на отчуждаване, се извършва от оценител на имоти, направена не по-рано от три месеца, считано от датата на подаване на искането за отчуждаване (чл. 34, ал. 2, т. 3 ЗДС). Съгласно §1а, т. 3 от ДР на ЗДС „оценител на имоти“ е лице, което има необходимото образование и професионална квалификация за оценяване на имоти; в зависимост от предназначението на имота притежава правоспособност на независим оценител по смисъла на Закона за независимите оценители за извършване на съответната оценка; има поне три години професионален опит за оценяване на имоти; не е служител на инвеститора; не е заинтересован от

---

<sup>7</sup> Решение на КС №6/ 2006 г.

отчуждаването и не е роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен и по сватовство до втора степен на страните по отчуждаването.

Имотите – частна собственост, се отчуждават за държавни нужди със заповед на областния управител (в общия случай) или с решение на Министерския съвет в специално предвидените в ЗДС случаи. За общински нужди имотите – частна собственост, се отчуждават със заповед на кмета на съответната община, а с решение на общинския съвет отчуждаването се извършва само в изрично посочените случаи в ЗОС.

Имотите се считат за отчуждени след влизане в сила на административните актове (когато не са обжалвани) за извършване на отчуждаването и от момента, в който дължимото равностойно парично обезщетение е преведено по сметка на правоимащите лица (чл. 39, ал. 1 ЗДС и чл. 29, ал. 3 ЗОС). Следователно изплащането на обезщетението е основен елемент от фактическия състав на отчуждаването. От тук може да се направи извод, че макар и стартиращо като административна процедура, с административен акт, отчуждаването съдържа и гражданскоправни елементи.

Относно правната характеристика на отчуждаването следва да се изясни и въпросът дали е оригинален или производен способ за придобиване на право на собственост. В теорията има различни становища. Според някои автори отчуждаването е първичен способ за придобиване на право на собственост върху недвижими имоти, тъй като държавата и общината придобиват съответните имоти наново, самостоятелно основани и правоприемство липсва. Тези автори приемат, че се учредява ново, самостоятелно вещно право със самостоятелно предназначение по волята на държавата и общината (Джеров 2003: 330). Освен това равностойното обезщетение е право на собственика на отчуждавания имот, а не е предпоставка да се извърши отчуждаването. В подкрепа на становището, че способът е оригинален, е и фактът, че имотът се придобива без тежести (Стоянов 2004: 182). Това становище не следва да бъде подкрепено на следните основания. Първо, както вече беше посочено по-горе, изплащането на обезщетението е основен елемент от фактическия състав на процедурата по отчуждаване (Боянов 2004: 183). Изрично е предвидено и в ЗДС, и в ЗОБС, че имотите се считат отчуждени от момента на изплащане на обезщетението по сметка на собствениците. Неизплащане-

то на обезщетението в 6-месечен срок е основание за правоимащото лице да иска отмяна на отчуждаването. По този начин действието на отчуждаването и вещноправните му последици се обвързват именно с изплащането на обезщетението, което е доказателство, че то е завършващият елемент на производството по отчуждаване. Относно аргумента, че способът е оригинален поради факта, че имотът се придобива без тежести, би следвало да се отбележи, че и в тези случаи обезщетение се изплаща. В чл. 41 ЗДС и чл. 32 ЗОС специално са уредени случаите, при които върху отчуждаваните имоти е имало наложени тежести. Когато върху конкретния имот – частна собственост, е имало учредена ипотека, тогава дължимото обезщетение от страна на държавата или общината ще покрие размера на обезпеченото вземане на ипотекарния кредитор, доколкото неговото вземане не се предшества от друго такова с предимство за удовлетворяване. В случай че има наложена върху имота друга вещна тежест, дължимото парично обезщетение се внася в търговска банка и служи за обезпечаване на съответното вземане. По този начин лицата, които имат някакви права във връзка с наложените тежести върху подлежащите на отчуждаване имоти, ще могат да се удовлетворят от дължимото обезщетение.

Според друга теза, която би следвало да бъде подкрепена, отчуждаването е произведен способ за придобиване право на собственост, защото е налице правопримство между досегашния собственик и държавата (или общината)<sup>8</sup>. Основен аргумент на авторите, които я поддържат е, че ако имотът е отчужден от лице, което не е негов собственик, актът няма да породи вещно действие и следва да бъде отменен, а платеното обезщетение трябва да бъде възстановено като получено без основание (Боянов 2014: 391; Марков 2010).

## Заклучение

В заключение може да се посочи, че правният режим на отчуждаването на недвижими имоти – частна собственост, за държавни и

---

<sup>8</sup> Боянова Г. Предпоставки за отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините, по Закона за устройство на територията (<http://trudipravo.bg/mesechni-spisania/mesechno-spisanie-sobstvenost-i-pravo/menucontsp1/2610-predpostavki-za-otchuzhdavane-na-nedvizhimi-imoti-za-izgrazhdane-na-obekti-publichna-sobstvenost-na-darzhavata-i-obshnitite-po-zakona-za-ustroistvo-na-teritoriyata>).

общински нужди е сравнително балансиран. Известни моменти от правната регламентация, най-вече свързани с процедурата по извършване на отчуждаването и предвидените гаранции за защита на собствениците на отчуждаваните имоти, се нуждаят от прецизиране с оглед решение на КС №6 от 2006 г. и предвидените международни принципи в ЕКЗПЧОС. Като производство отчуждаването може да бъде определено като сложен и смесен фактически състав, който съдържа както административноправни, така и гражданскоправни елементи. Като способ за придобиване на право на собственост, въпреки споровете в теорията, то се определя като деривативно основание за възникване на право на собственост от държавата и общината.

### Използвана литература

1. Боянов, Г. Вещно право. София: Авалон, 2004, с. 363, с. 391.
2. Боянова Г. Предпоставки за отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините по Закона за устройство на територията (<http://trudipravo.bg/mesechni-spisania/mesechno-spisanie-sobstvenost-i-pravo/menucontsp1/2610-predpostavki-za-otchuzhdavane-na-nedvizhimi-imoti-za-izgrazhdane-na-obekti-publichna-sobstvenost-na-darzhavata-i-obshtinite-po-zakona-za-ustroistvo-na-teritoriyata,07.072022>).
3. Брегов, И., Докова-Костадинова, М. Публичният интерес за сметка на частната собственост (<https://ime.bg/bg/articles/publiniyat-interes-za-smetka-na-astnata-sobstvenost/>, 10.072022).
4. Джеров, Ал. Вещно право. 2003, с. 330.
5. Маринова Б. Националните обекти – правна рамка и практически въпроси (<https://biserkamarinova.com/wp-content/uploads/2020/04/D-15.pdf>, 10.072022).
6. Мангачев, И. За понятията одържавяване, принудително отчуждаване и национализация (<file:///D:/Downloads/law-journal-3-2009-4.pdf>, 08.072022).
7. Марков, М. Принудително отчуждаване на собственост за държавни нужди, 2010, цитирано по Ciela норми.
8. Петров, Вл. Законът за устройство на територията, 2002, с. 169.
9. Стоянов, В. Вещно право. 2004, с. 182-183.
10. Решение на Европейския съд по правата на човека по дело-



to De Geouffre de la Pradelle v. France (application No. 12964/87).

11. Решение на КС №6/ 2006 г.

12. Katzarov, K. Theory of Nationalisation, Martinus Nijhoff, The Hague. 1964, p. 155.

**За контакти:**

гл. ас. д-р Милена Цветковска

Икономически университет – Варна

E-mail: [tvetkovska@ue-varna.bg](mailto:tvetkovska@ue-varna.bg)

# УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА В ДЪРЖАВНИТЕ УНИВЕРСИТЕТИ В БЪЛГАРИЯ

*ас. д-р Недялка Александрова  
Икономически университет – Варна*

## RISK MANAGEMENT IN PUBLIC UNIVERSITIES IN BULGARIA

*Ass. Prof. Nedyalka Alexandrova, PhD  
University of Economics – Varna*

**Резюме:** В доклада управлението на риска се разглежда от две гледни точки – като тема, която се преподава на студентите, и като дейност, която е законово задължение на държавните университети. Университетите се справят с преподаването, но не осъзнават достатъчно необходимостта от управление на риска в собствената им дейност. Прилагането на ефективна система за управление на риска би допринесла за доброто им управление.

**Ключови думи:** *управление на риска в университетите*

**Abstract:** The report examines risk management from two perspectives – as a subject that is taught to students and as an activity that is a legal obligation of public universities. Universities cope with teaching but are not sufficiently aware of the need to manage risk in their own operations. The implementation of an effective risk management system would contribute to their good management.

**Key words:** *risk management in public universities.*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.186>

### Въведение

Управлението на риска е концепция, придобила широко практическо приложение в последните около 30 години и въведена като задължителен елемент на системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор в България, каквито са и държавните университети. В този смисъл всички те имат задължението по закон да разработят и прилагат системи за управление на риска. Самата концепция не е непозната за университетите като

цяло и те активно преподават управление на риска на своите студенти – инженерните специалности учат за управление на риска при използване на техника, строителните – при експлоатация на строежите, представителите на хуманната и ветеринарната медицина – за риска от разпространение на болести и т.н. Същевременно университетите имат определени затруднения относно управлението на риска по отношение на собствената им дейност, дължащи се донякъде на факта, че възприемат нормативното изискване да прилагат такава система като административно утежнение на тяхната дейност. И действително спазването на това изискване се проверява от органите на Сметната палата и от вътрешните одитори в Министерството на образованието (Андреева и др. 2019), което води до неговото изпълнение заради отговаряне на изискванията на проверяващите, а не заради ползите, които биха имали университетите от него.

**Актуалността на представената проблематика** е продиктувана от наличието на нормативни изисквания към дейността на държавните университети, от една страна, както и от съществуването на специфични рискове пред тях.

**Целта на настоящия доклад** е чрез комплексен литературен анализ да се очертаят възможностите за прилагане на управление на риска в българските държавни университети и да се изведат някои специфични рискове пред тях.

**Предмет на изследване** са държавните университети в България и специфичните рискове пред тях.

За постигането на целта авторът си поставя **следните задачи**: 1) идентифициране на основните рамки и подходи за управление на риска; 2) очертаване на възможните етапи при прилагане на система за управление на риска; 3) извеждане на специфични рискове за университетите, и конкретно за държавните висши училища в България.

**Методологията** на изследването включва комплексното прилагане на методи, традиционни такива изследвания – литературен обзор, индукция и дедукция.

Анализирането на проблематиката, свързана с управление на риска в държавните висши училища, е не само с теоретично, но и с голямо практическо приложение. Последното се корени именно в осъзнаването на големия потенциал за добавена стойност от приложението им на всички нива в организациите.

## Изложение

Управлението на риска е задължение на държавните университети, произтичащо от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), където в чл. 4 е регламентирано, че ръководителите на организациите от публичния сектор отговарят за определяне на техните цели, идентифициране на рисковете за постигането на тези цели и за въвеждане на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол. Със ЗФУКПС през 2006 г. бяха въведени пет елемента на финансовото управление и контрол – контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация. По този начин на управлението на риска следва да се гледа като на елемент от доброто финансово управление и контрол и на задължителен негов елемент. Но осъзнаването му само като задължение може да доведе до възприемането му като форма на бюрокрация, административна тежест, наложена външно върху университетите, която трябва да бъде преодоляна, за да могат те да извършват своята нормална дейност. На необходимостта от управление на риска може да се гледа и по друг начин – като на дейност, която носи добавена стойност за университетите.

Необходимостта от управление на риска произлиза логически от академичната автономия, която включва академични свободи, академично самоуправление и неприкосновеност на територията на висшето училище (Андреева, Димитрова 2019). Доколкото университетите имат възможност сами да определят цели и да вземат решения, което е същността на академичното самоуправление, дотолкова тяхната дейност е изложена на рискове, свързани с изпълнението на тези цели. Ако те функционираха в условията на пълен контрол, без никаква оперативна или стратегическа свобода, въпросът за управление на риска нямаше да стои пред тях. В този смисъл на управлението на риска може да се гледа като на ефективно средство за постигане на целите на организацията. В този дух е и разбирането за т.нар. „собственик на риска“, заложено в публикуваните от Министерството на финансите „Указания за управление на риска в организациите от публичния сектор – „всеки ръководител на структурно звено в организациите от публичния сектор е „собственик на риска“ по отношение на целите, функциите и дейностите, стоящи за изпълнение пред ръководеното от него звено“ (Министерство на финансите 2020).

У нас университетите нямат традиция в прилагането на подходи по анализ и управление на риска. „Често на такъв анализ се гледа като на нещо излишно с аргумента, че всичко е уредено в нормативната база на висшето образование и презумпцията, че законът решава всичко“ (Терзиев , Любчева 2020). Университетите не само в България, а и по света, независимо че преподават на студентите си концепциите, свързани с риска, често „сякаш живеят в кула от слонова кост“ (Md. Sum, Saad 2017), далеч от реалния свят и не разпознават рисковете, пред които са изправени. Често те започват процес по управление на рисковете или въвеждат т.нар. системи за риск-мениджмънт (известни като ERM системи – Enterprise Risk Management Systems) тогава, когато това започне да се изисква от агенциите, които ги акредитират, или като отговор на разразил се скандал (Lindquist 2015; Sityata et al. 2021). В повечето случаи обаче управлението на риска не се осъзнава като неотменна и ежедневна задача на ръководството, а се свежда до реакция на настъпилите събития и евентуално на тяхното предотвратяване (Sityata et al. 2021).

Съществува виждането, че управлението на риска се развива като във времето могат да се различат традиционно, напреднало и стратегическо управление на риска (Kageyama 2016). За фазата „традиционно управление на риска“ са характерни отделни дейности, които не представляват едно цяло, а рискът се разглежда като негативно явление и управлението има ясен стремеж да го прехвърля (например чрез застраховане). Втората фаза, наречена „напреднало управление на риска“, се съсредоточава върху намаляване на цената на риска, а организациите стават проактивни относно дейностите по предотвратяване и намаляване на риска, като те са свързани помежду си. Третата фаза – тази на стратегическото управление на риска, го разглежда като несигурност и се фокусира върху неговото оптимизиране с оглед постигането на целите на организацията. Ако се изходи от това разбиране, процесите по управление на риска в държавните университети в България могат да се оценят като принадлежащи към първата и частично към втората фаза.

Според доклад на Economist Intelligence Unit, посветен на внедряването на ERM системи, то преминава през четири етапа (Enterprise Risk Management Initiative 2011):

- Реагиране – организацията се среща с риск, на който е принудена да реагира или да се съобрази с натиск от външни заинтересо-

вани страни.

- Изпреварване – организацията се стреми да изпревари определени рискове, като автоматизира някои процеси.
- Сътрудничество – организацията задава правила, които да бъдат следвани и въвежда технология за сътрудничество, която да бъде следвана при изпълнение на процесите.
- Оркестриране – цялата организация е приведена в съответствие с целите и управлението на риска е последователно.

Ако се изходи от цитираното разбиране, то държавните университети в България се намират на втория етап, а за въвеждане на автоматизирани системи за риск-мениджмънт (ERM) или за интегрирани системи за управление като цяло не може да се говори (Александрова 2019).

Световната практика по въвеждане на системи за управление на риска е възприела като основен модел разработената и публикувана през 2004 г. от Комитета на спонсориращите организации към комисията Трейдудей в САЩ „Интегрирана рамка за управление на риска в предприятията“, известна като „Модел COSO“ (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO) (Kageyama 2016). Рамката COSO днес има ролята на водещ световен модел в областта на управление на риска и е залегнала в основата на указанията на българското Министерство на финансите (Министерство на финансите 2020). Съгласно подхода, възприет от Модела COSO, рискът и вероятността от настъпването му произтичат от несигурността на определено събитие и от възможности за реализиране на загуба или печалба при неговото настъпване и развитие.

Друга широко прилагана основа за управление на риска е стандарт ISO 31000 Управление на риска, чиято последна редакция е от 2018 година (International Organization for Standardization 2018). Съгласно този стандарт рискът представлява отклонение от предварителните очаквания, което може да се отрази както в негативна, така и в позитивна посока на организацията. Като най-общо определение може да се изведе, че рискът е влияние на неопределеността върху поставените цели.

На практика и двете широко прилагани и авторитетни рамки, ISO 31000 и Моделът COSO, имат аналогично разбиране за същността на риска. В този смисъл под управление на риска в широк смисъл следва да се разбира дейност по управление на организацията, която

се извършва при отчитане на рисковете и намаляване възможността те да доведат до отклонение от поставените цели.

От гледна точка на същността си управлението на риска включва идентифициране на рисковете, застрашаващи изпълнението на целите, тяхната оценка (вероятността от настъпването им и влиянието, което те биха имали при евентуалното им настъпване), разработване на т.нар. контроли, т.е. защитни механизми за свеждане до минимум на вероятността от настъпването на рисковете и определяне на стратегия за реакция спрямо остатъчния риск. Тази система подпомага по-внимателното вглеждане в дейността и в потенциалните заплахи за постигане на целите на организацията, предварително набелязване на действия спрямо тези от тях, които са оценени като значими и по този начин постигане на по-висока степен на управляемост на процесите в организацията.

За да бъдат правилно идентифицирани рисковете, те трябва да се познават. Според редица автори (Cassidy, D. et al. 2001; Md. Sum, Saad 2017) рисковете пред университетите могат да бъдат подразделени на стратегически, оперативни, финансови, рискове при изпълнението на нормативни и регулаторни изисквания (compliance) и репутационни.

Наред с общите рискове, които стоят пред всяка организация, има и специфични рискове, на които университетите са по-чувствителни. Според проучване от 2011 година на водеща компания в областта на управление на риска най-големите рискове пред университетите са регулаторни и законодателни промени, икономически спад и проблеми с бранда и репутацията (AON 2013). Според изследване на университетите в ЮАР най-важните рискове пред тях са свързани с високата цена на образованието и нарасналото търсене на безплатно (обществено) образование, глобализацията и свързаното с нея увеличаване на конкуренцията, интернационализацията на образованието, възможността за е-обучение (Sityata et al. 2021). Български автори посочват като основни проблеми пред университетите у нас цифровизацията и демографския проблем (Терзиев, Любчева 2020). Наред с тях обаче не може да бъде подминат рискът от регулаторни и законодателни промени, особено на фона на разразилата се в последните месеци полемика, свързана с бъдещата съдба на държавните университети у нас (Труд 2022). Този риск е особено значим поради факта, че висшето образование е инертна система, изискваща дълго време за реакция, поради което резките промени в изискванията към нея биха

могли да я извадят от равновесие.

Това важи особено в областта на човешките ресурси, които в университетите се изграждат в продължение на много години и промяната в изискванията към тях понякога означават напасване в продължение на дълъг период. В проучване, проведено през 2010 година във Великобритания, е установено, че нивата на психологически стрес в редица направления (изисквания, подкрепа от колегите и ръководителите, междуличностни отношения, яснота на ролята и участие в промените в организацията) са завишени спрямо нивата им в предходни изследвания и превишават нормите, заложените от Службата по здраве и безопасност. Единствено в направлението „Контрол върху работата“ нивата на стрес във висшето образование са по-ниски (Kinman, Court 2010). В България нивата на стрес сред академичния персонал са обезпокоителни (Апостолов 2019, 2020), а резките и чести промени в изискванията към хората (Министерство на образованието и науката 2022) неминуемо водят до увеличени нива на стреса и съответно – до рискове пред университетите.

За наличието на управление на риска в университетите може да се съди по някои косвени признаци, като публикуване в сайтовете на университетите на стратегия за управление на риска, възприета рамка за управление на риска, наличие на риск-мениджър и/или комитет по управление на риска (Md. Sum, Saad 2017). Наличието на тези елементи не означава, че реално има работеща система за управление на риска, но дава достатъчно добър ориентир за степента, в която необходимостта от такава е осъзната. Този анализ изисква по-голямо ниво на задълбоченост и е обект на бъдещи публикации.

## **Заклучение**

Управлението на риска е тема, която, от една страна, е позната на университетите в България и е залегнала в съдържанието на учебните им програми, а от друга страна, е нова за тях като практическа дейност. В този аспект тя е задължение на държавните висши училища, вменено по силата на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор, но все още се възприема като бюрократична тежест, а не като възможност за подобряване на управлението. Реалното осмисляне и въвеждане на управлението на риска би могло да донесе добавена стойност за държавните университети като пови-



ши възможността им да реагират адекватно на настъпилите рискове или дори да предотвратяват тяхното негативно влияние. Това важи за всички организации, но е особено валидно за висшите училища, където има специфични рискове, свързани с дългосрочността на процесите във времето, която изисква предварителна оценка на рисковете пред тях.

## Използвана литература

1. Александрова, Н. Системата за финансово управление и контрол в държавните висши училища – предизвикателства и перспективи. // Счетоводство, одит и финанси в променящия се свят. Сборник доклади. Научно-практическа конференция, организирана по повод 95 г. от създаването на катедра „Счетоводна отчетност” при ИУ – Варна, 2019, с. 495-508.

2. Андреева, А., Димитрова, Д. Академичното самоуправление в България - традиции и предизвикателства. // Стратегии на образователната и научната политика, 2019, том 27, №2, с. 141-153.

3. Андреева, А., Димитрова, Д., Александрова, Н. Правни и икономически аспекти на контрола върху стопанската дейност на държавните висши училища. // Икономически и социални алтернативи, 2019, том 25, №4, с. 74-85.

4. Апостолов, В. Трудът в сектор “висше образование”. Специфики, особености, предизвикателства. // Индустриални отношения и обществено развитие, 2019, том 2, с. 1-233 (<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=821051>).

5. Апостолов, В. Психосоциалните рискове в преподавателския труд във висшите училища. // Панорама на труда, 2020, том 1, с. 1-30 (<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=944894>).

6. Министерство на образованието и науката. Нови правила за академично израстване и оценяване на преподавателите в университетите, 2022 (<https://mon.bg/bg/news/4800>).

7. Министерство на финансите. Указания за управление на риска в организациите от публичния сектор, 2020, с. 1-45.

8. Терзиев, В., Любчева, М. Вътрешни и външни предизвикателства пред висшето образование. // Бизнес управление, 2020, том 4, с. 21-36.

9. Труд. Ректори дават отпор на силово сливане на университетите

ти. // Труд, 23 февруари, 2022 (<https://trud.bg/ректори-дават-отпор-на-силово-сливане-на-университети/>).

10. AON. Higher Education Risk Management. Aon, 2013 (<https://www.aon.com/industry-expertise/higher-education-risk-management.jsp>).

11. Cassidy, D. et al. Developing a strategy to manage enterprise wide risk in higher education, 2001.

12. Enterprise Risk Management Initiative. Implementing Effective Enterprise Risk Management and Compliance. // ERM - Enterprise Risk Management Initiative. NC State Poole College of Management, 2011 (<https://erm.ncsu.edu/library/article/implementing-enterprise-risk/>).

13. International Organization for Standardization. // Risk Management, 2018, pp. 1-5.

14. Kageyama, A. The Implementation Process of Enterprise Risk Management in Higher Education Institutions LK (<https://umaryland.on.worldcat.org/oclc/997532775>). // International Review of Business, 2016, Vol. 14, №03, pp. 60-81 (<http://jairo.nii.ac.jp/0029/00009213>).

15. Kinman, G., Court, S. Psychosocial Hazards in UK Universities: Adopting a Risk Assessment Approach. // Higher Education Quarterly, 2010, Vol. 64, №4, pp. 413-428 (<https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2009.00447.x>).

16. Lindquist, A. E. Lessons from the Academy: ERM Implementation in University Settings. // Implementing Enterprise Risk Management: Case Studies and Best Practices, John Wiley & Son, Inc., 2015, pp. 143-178.

17. Md. Sum, R., Saad, Z. M. Risk Management in Universities. // 3rd International Conference of Qalb-Guided Leadership in Higher Education Institutions 2017, Vol. 1, №12, pp. 128-142 ([https://www.researchgate.net/profile/Rabihah\\_Mdsum/publication/321746840\\_Risk\\_Management\\_in\\_Universities/links/5a2f6963aca2726d0bd6cfc4/Risk-Management-in-Universities.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Rabihah_Mdsum/publication/321746840_Risk_Management_in_Universities/links/5a2f6963aca2726d0bd6cfc4/Risk-Management-in-Universities.pdf)).

18. Sityata, I., Botha, L., Dubihlela, J. Risk Management Practices by South African Universities: An Annual Report Disclosure Analysis. // Journal of Risk and Financial Management, 2021, Vol. 14, №5, p. 195 (<https://doi.org/10.3390/jrfm14050195>).

#### **За контакти:**

Ас. д-р Недялка Александрова

Икономически университет – Варна

E-mail: alexandrova.n@ue-varna.bg

# НАКАЗАТЕЛНО ИЗПЪЛНЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ – ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

*Йордан Йорданов*<sup>1</sup>

## CRIMINAL ENFORCEMENT AND ADMINISTRATIVE JUSTICE – PROBLEMS AND CHALLENGES

*Yordan Yordanov*

**Резюме:** В статията се изследват някои проблеми, възникнали при промяната на подсъдността и включването в обхвата на административните съдилища решаването на въпроси от наказателното изпълнение, след промените в ЗИНЗС от 2017 год. Акцент в изложението са проблемите, свързани с концептуалната постройка на наказателно-репресивната политика на държавата и новите законодателни решения.

**Ключови думи:** *наказателно изпълнение, административно правосъдие*

**Abstract:** The article examines some problems arising from the change of jurisdiction and the inclusion in the scope of administrative courts to address issues of criminal enforcement, after the changes in the ZINZS in 2017. The exhibition focuses on issues related to the conceptual structure of criminal repression policy and new legislation solutions.

**Key words:** *criminal enforcement, administrative justice*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.195>

---

<sup>1</sup> Старши комисар Йордан Димитров Йорданов, доктор по наказателно процесуално право, началник на Затвора – гр. Варна, ГД „Изпълнение на наказанията“ към Министерството на правосъдието.

**Yordan Dimitrov Yordanov, doctor of criminal procedure law, head of Varna Prison.**

С измененията и допълненията в ЗИНЗС, обнародвани в ДВ, бр. 13 от 7 февруари 2017 г., се въведе законодателна промяна в подсъдността на особено важни за наказателно-изпълнителния процес<sup>2</sup> производства, т.е. процедурите, свързани с преместването на лишените от свобода от затвор или затворническо общежитие от закрит тип в открит тип и на замяна на режима на изтърпяване на наказанието, процедури които не бяха дадени като предписание на българската държава с осъдителното решение по делото „Нешков и други срещу България“<sup>3</sup>.

По същество се въведе нов способ за оспорване на актовете на затворническата администрация по реда на АПК пред административните съдилища по местоизпълнение на наказанията в хипотезата на чл. 64, ал. 2 и ал. 4, чл. 66, ал. 2 и чл. 198, ал. 1, 2 и 4 ЗИНЗС (в сила от 05.11.2017 г.).

Това законодателно решение само по себе си буди сериозни възражения, свързани с един много важен концептуален въпрос, стоящ на плоскостта „престъпление – наказание“ и духа на държавната наказателна политика.

Държавната репресия се реализира посредством различни форми. Между тях особено място е отделено на наказанието като принуда. Теорията определя „принудата“ като правомощие на държавата да репресира всяко наказателно отговорно лице за извършено от него престъпление и задължението на това лице да понесе репресията поради наказателната отговорност, която е лична. Правото да наказва принадлежи само и единствено на държавата съобразно нейната наказателна политика. Наказанието е обединяващото звено, то е основна категория в наказателното, наказателно-процесуалното и пенитенциарното право. Според проф. Здр. Трайков „наказателното изпълнение е заключителният стадий в наказателноправната област, а основните елементи на съдържанието на наказанията са установени в

---

<sup>2</sup> Наказателното изпълнение представлява последователно протичаща дейност за реализиране на определено наказание, наложено с влязла в сила присъда за извършване на определено престъпление, затова академик Стефан Павлов го определя като процес (вж. по-подробно Павлов, Ст. Участие на съда в наказателното изпълнение. София, 1974, с. 29).

<sup>3</sup> ECHR, CASE OF NESHKOV AND OTHERS v. BULGARIA, Appl. No. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 and 9717/13) Decision from 01.06.2015.

НК<sup>4</sup>. Правоотношенията, на основата на които се осъществява наказателното изпълнение, са продължение на правоотношенията, които се регулират от наказателното право, в смисъл че тези правоотношения са неизбежна фаза в хода на осъществяването на наказателната репресия. Тези правоотношения са продължение на правоотношенията, регулирани от наказателното право и в смисъл че се явяват средство за тяхното реализиране, проникнати са от същия дух и са ориентирани към осъществяване на същата задача (възпитателно-предупредително въздействие върху виновния и другите неустойчиви членове на обществото)<sup>5</sup>. Това е така, защото наказателното право урежда „диференцирано третиране на различните престъпления и форми на престъпна дейност“, след което „установява диференцирано съдържание на наказателната отговорност на техните субекти“<sup>6</sup>. Диференцираният подход в наказателно-изпълнителното право се изразява в **„съобразяването на изпълнението на наказанието с особеностите на определени групи осъдени лица“**<sup>7</sup>.

И въпреки солидната теоретична основа законодателят непоследователно и неприемливо възприе, според мен, форми на съдебен контрол, които са доста непопулярни. Визираните промени доведоха до разделяне на подсъдността при решаване въпросите на наказателното изпълнение между административните и окръжните съдилища на единствен признак резултатът за правното положение на лишените от свобода, т.е. облекчаване или утежняване на условията за изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“. Това доведе до нарушаване стабилитета на отношенията и връзките в наказателно-изпълнителното правоотношение предвид смесването на процесуални закони.

Като част от системата на наказанията (чл. 37 НК) лишаването от свобода се изпълнява посредством изолация от обществото и подлагане на поправително въздействие.

Според чл. 2 ЗИНЗС „изпълнение на наказанието е насочено към постигането на неговите цели“, а в т. 1 и 2 са определени най-

---

<sup>4</sup> Вж. Трайков, Здр. Наказателно изпълнително право. София: Албатрос, 2002, с. 21.

<sup>5</sup> Вж. по-подробно Павлов, Ст. Участие на съда в наказателното изпълнение. София, 1974, с. 46-47.

<sup>6</sup> Вж. Ненов, Ив. Наказателно право на НРБ. София, 1972. Въпроси на „множество престъпления“ в проекта за нов НК, с. 55.

<sup>7</sup> Вж. Паликарски, М. Наказателно-изпълнително право на НРБ. София, 1977, с. 26.

важните от тях „...осъществяване на контрол върху поведението на осъдените за ограничаване на възможността да извършват други престъпления...“ и „... диференциация и индивидуализация на наказателно-изпълнителното въздействие за поправка и превъзпитание на осъдените в зависимост от поведението им“.

Правната доктрина свързва наказанието „лишаване от свобода“ с неговия сложен елементен състав, по отношение на който са формирани няколко принципни становища. Според К. Лютов теоретичната постройка относно съдържанието на наказанието е следната: настаняването и задържането за установения от съда срок в специално изградени за тази цел места; подчиняването на установен задължителен режим, включително поставянето в специфични битови условия; допълнителното отнемане или ограничаване на някои права и възможности в областта на труда и общественото осигуряване<sup>8</sup>. Другото теоретично схващане принадлежи на Ст. Павлов и извежда общението, че наказанието „лишаване от свобода“ „по своето съдържание се свежда до изолация на осъдения в една или друга степен, т. е. до ограничаване в една или друга степен свободата на гражданина за придвижване и за общуване с други граждани там, където живее и работи“<sup>9</sup>. Според М. Паликарски лишаването от свобода представлява: настаняване и задържане на осъдения в специално определени за целта места; подчиняването му на предварително определен режим; и засягане на някои други негови права<sup>10</sup>. Здр. Трайков застъпва същата концептуална постройка<sup>11</sup>.

Обобщавайки горното, виждаме, че наказателноправната теория свързва наказанието „лишаване от свобода“ с неговите елементи – изолацията от обществото и режима, на който е подложен лишеният от свобода от съда с постановената и влязла в сила присъда. Няма режим на лишаване от свобода без изолация, както и обратното – няма изолация без съответен режим, чрез който тя да се осъществява.

Изолацията не е абсолютна величина, затова законодателят е предвидил тя да бъде облекчавана, респективно – утежнявана, т.е.

---

<sup>8</sup> Вж. Лютов, К. Основни въпроси на наказанието лишаване от свобода. София, 1967, с. 66-67.

<sup>9</sup> Вж. Павлов, С. Участие на съда в наказателното изпълнение. София, 1974, с. 170.

<sup>10</sup> Вж. Паликарски, М. Наказателно-изпълнително право на Народна република България. София, 1986, с. 27

<sup>11</sup> Вж. Трайков, Здр. Наказателно-изпълнително право. София, 2007, с. 126.

става въпрос за „степен на изолация“. Правилата за нейното определяне са закрепени в глави 2-4 от ЗИНЗС, като контролът на актовете по чл. 64 ЗИНЗС е даден на административен съд, а този по чл. 64а от същия закон е подсъден на окръжен съд.

Режимът е вторият елемент от съдържанието на наказанието „лишаване от свобода“, той също не е статична величина и подлежи на прогресивно или регресивно движение в рамките на първоначално определения от съда или в по-строг при събдяване на определени предпоставки, визирани в закона. Текстовете са ситуирани в глава 5 и 15 от ЗИНЗС. Тук нещата са доста по-сложни, контролът при чл. 66 и 198 ЗИНЗС е на административен съд, а хипотезите на чл. 67, 68, 69 на окръжен съд дори и при повдигнат спор за подсъдност по чл. 67, ал. 3 компетентността е на окръжен съд<sup>12</sup>.

Двата елемента и предвидените за тях процедури са част от „прогресивната система“, заложена като принцип в наказателното изпълнение и имат самостоятелно функциониране.

Това налага извод за нееднакъв подход, приложен от законодателя по отношение на визията, за регулацията на системата от норми и принципи, свързана с основните елементи на наказанието „лишаване от свобода“ – изолацията и режима.

Някак си съвсем естествено НПК е плоскостта, върху която би следвало да се развиват тези правоотношения. Там се съдържа специална глава 35 „Производства във връзка с изпълнение на наказанието“, в която са регламентирани останалите законови процедури. „С разделянето на подсъдността между административните съдилища и окръжните съдилища на основание облекчаване и утежняване положението на лишените от свобода, особено в процедурата по чл. 66 от ЗИНЗС, се създава правна несигурност и се смесват процесуални закони. В производството по чл. 64 от ЗИНЗС административният съд трябва и да прецени правилното определяне на режима за изтърпяване на наложеното наказание по аргумент от ал. 3 на посочената норма, с което му се вменяват и правомощия на наказателен съд.“<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Вж. Определение №62/19.06.2018 г. на смесен петчленен състав на ВАС и ВКС.

<sup>13</sup> Вж. Становище на работната група, създадена със Заповед №ЛС-13-75 от 26.06.2018 г., изменена със Заповед ЛС-13-154 от 04.12.2018 г. на МП за изследване на резултатите от прилагането на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража чрез извършване на последваща оценка на въздействието, включваща представители на всички заинтересовани институции.

Тезата, според мен, е абсолютно логична, тъй като се касае за основните елементи на наказанието и тяхната промяна се развива само и единствено в съществуващо наказателно-изпълнително правоотношение с точно определен субект – затворник по смисъла на чл. 297 НК. Другият участник в това правоотношение – затворната администрация, е орган, натоварен от законодателя с наказателно-изпълнителни функции, и затова правомощията на този орган (при решаването на въпросите по чл. 64, 66, 198 ЗИНЗС) могат да се реализират само на основата на наказателно-изпълнителното правоотношение и то в качеството на субект на това правоотношение, а не като орган на администрацията, т.е. на изпълнителната власт. Функционалните характеристики определят органа, който ги осъществява, а не обратното. По сходен начин е и законодателната постройка в сферата на наказателния процес. В определени случаи законът възлага на орган на изпълнителната власт да извършва действия по разследването (разследващ полицай, митически инспектор), т.е. да осъществява една процесуална функция.

Всичко това обосновава извод, че АПК не би следвало да намира приложение по отношение на действия и актове по изпълнението (има се предвид актове във вр. с чл. 64, 66 и 198 ЗИНЗС), защото актовете по изпълнението не са административни актове в общия смисъл на думата. По своето правно естество това са специфични актове на наказателното изпълнение, за които би следвало да важат специфичните правила за подсъдност на НПК. На проверка по реда на АПК би следвало да подлежат само онези актове на пенитенциарната администрация, които не лежат върху плоскостта на наказателното изпълнение, не пораждат, не изменят и не погасяват наказателно-изпълнителни правоотношения, а са израз на административна дейност в нейния истински смисъл.

Актовете и действията, включени в обхвата на АПК, са на плоскостта – власт и подчинение, докато тук, в наказателното изпълнение, повече от очевидно е, че става въпрос за репресия и принуда.

Анализът на всичко това доказва по категоричен начин, че наказателното изпълнение не е административна дейност, а специфична държавна дейност, свързана с осъществяването на наказателната репресия.

Следвайки изложеното до тук, някак си най-логично е компетентността за произнасяне по законосъобразността на актовете на



затворническата администрация, относно хипотезите на чл. 64, 66 и 198 ЗИНЗС, да е на съответния окръжен съд. Това решение най-пълно би кореспондираше с чл. 41, ал. 6 НК, в който чрез задължението да определи първоначалния режим на изтърпяване на наказанието, на наказателния съд е възложена и задачата да го индивидуализира в стадия на неговото изпълнение за определен период и в определени граници. И не само това, ролята на наказателния съд в наказателното изпълнение е гаранцията за успеха на държавната репресия, т.е. „че вложената в присъдата наказателна политика ще намери по-нататък своето практическо осъществяване“<sup>14</sup>.

Именно в този смисъл няма основание да се прави разлика в съда, който трябва да притежава правомощието да разглежда и решава въпросите, свързани с промяната на режима в по-тежък или по-лек, още по-малко в степента на изолацията. Съдът, който решава въпросите за наказанието при постановяване на присъдата въз основа на преценка на всички данни относно формата на вината и степента на обществената опасност на деянието и дееца, трябва да се признае за най-компетентен да решава и въпросите, свързани с индивидуализацията на наказателно-изпълнителното въздействие в хода на неговото изпълнение, за да се осъществи и гарантира последователността в провеждането на наказателната репресия въобще. Без всичко това е немислимо да се осигури желаната ефективност на държавната дейност в борбата с престъпността. Правилата за изменение на режима на изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“ са свързани с целите на наказанието по НК. Преместването на осъденото лице от един тип затворническо общежитие в друг тип също зависи от резултатите от превъзпитателния процес, т.е. пак е налице индивидуализация на наказанието, което вече се базира на изменения в конкретни обстоятелства през цялото време, докато трае наказателно-изпълнителното въздействие.

За да се стигне до поправяне на осъдения, поправителното въздействие върху него трябва да бъде съобразено с вида на извършеното престъпление, размера на наказанието, броя на осъжданията, личностните му особености и редица други обстоятелства, а резултатите от него да формират в крайна сметка обема от необходимите доказателства, предвидени в чл. 439а от НПК. С разпоредбата на чл. 439а

---

<sup>14</sup> Вж. Павлов, Ст. Цит. съч., с. 88.

от НПК се въведе *доказателствен стандарт* относно поправянето на осъдения по време на изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“, като се сочи, че това могат да бъдат всички обстоятелства, които свидетелстват за положителна промяна у осъдения. В този насока е и трайната съдебна практика, свързана с ПВС №7/75 г, изм. с ПВС №8/87 г.

Обобщавайки горното, можем да направим обоснован извод, че преместването винаги се свързва със задължителното изменение на режима на изтърпяване на наказанието и корекция в степента на изолацията, т. е. налице е изменение на наказателно-изпълнителното правоотношение.

В подкрепа на изложеното е добре да се анализира и т. нар. начало на континуитета<sup>15</sup>. Според него между отделните фази при осъществяване на наказателната репресия (досъдебно производство, съдебно производство, изпълнително производство) трябва да е налице тясна взаимовръзка, която да гарантира последователност и приемственост в духа и целите на държавната политика. За осъществяването на тази връзка организацията, ръководството и контрола на тези фази от наказателнорепресивната дейност на държавата трябва да са съсредоточени в правомощията на един и същ орган, в случая наказателния съд.

Редакцията на ЗИНЗС до измененията с бр. 13 от 2017 г., в сила от 07.02.2017 г., бе по-удачна относно подсъдността на актовете във връзка с наказателното изпълнение. Предвиденият съдебен контрол върху промените в наказателно-изпълнителното правоотношение ставаше чрез оспорване на отказа на Комисията по изпълнение на наказанието пред съответния окръжен съд по чл. 64, ал. 4 от ЗИНЗС (отм.). Механичната замяна на една особена юрисдикция, действаща в наказателното изпълнение и решаваща въпросите на режима и изолацията, каквато беше Комисията по чл. 73 ЗИНЗС, с фигурата на началника на затвора по никакъв начин не промени генезиса на наказателно-изпълнителното правоотношение. Субекти в него си останаха, от една страна, *физическото лице с особен статут*, т. е. на което с влязла в сила и приведена в изпълнение присъда е нало-

---

<sup>15</sup> Континуитет – непрекъсната връзка между същности или явления, продължение, приемственост (<http://talkoven.onlinerechnik.com>). За пръв път разсъждения по въпроса за континуитета в наказателното правосъдие са направени на X конгрес на Международната асоциация по наказателно право в Рим през 1969 г.

жено наказание лишаване от свобода, а другият е *държавата*, която по правило не се споменава. Често, говорейки за държавата, се имат предвид нейните власти (законодателна, съдебна и изпълнителна), в случая изпълнителната. Началникът на мястото за лишаване от свобода се явява и субект на наказателно-изпълнителните отношения, изразявайки чрез тях волята на държавата.

Това води до извода, че определянето на режима на изтърпяване на наказанието дори и в случаите на промяната му от по-тежък в по-лек и обратно не е административна дейност, а изпълнителна дейност, и то наказателно-изпълнителна, защото и при действието на чл. 64, ал. 4 и чл. 74, ал. 1, т. 3 ЗИНЗС(отм.) крайният съдебен акт е бил на окръжния съд. При предходната редакция на закона в хипотезата на чл. 64, ал. 4 от ЗИНЗС, (отм.) наказателният съд е бил длъжен преди всичко да съобрази дали поправянето и превъзпитанието на осъдения може да бъде постигнато с изменение на режима за изтърпяване на наложеното наказание или със смекчаване степента на изолация. Този процес налага внимателна оценка на конкретната обществена опасност на деянието и отражението му в обществото. В този смисъл е наложително съдът да преценява не само личните качества на дееца, но и неговото поведение, конкретната обществена опасност на престъплението и дали биха се постигнали целите на чл. 36 НК. Проблем остава преценката на такива факти, като наличието на добро поведение, изтърпяване на определен срок – абсолютна формална предпоставка за текстовете на чл. 64 и 66 ЗИНЗС, а в последния случай, включително и със зачитане на работни дни при формулата „два работни дни се зачитат за три дни лишаване от свобода, с изключение на работните дни, зачитането на които е отменено от съда“ (чл. 178, ал. 1 ЗИНЗС)<sup>16</sup>. В настоящия момент такава проверка по същество прави единствено наказателният съд в хипотезата на чл. 64а, 67, 68, 69 ЗИНЗС предвид факта, че е наказателен и тази дейност му е присъща и е в съответствие с чл. 1 от ЗИНЗС, а процесуално приложим

---

<sup>16</sup> Полагането на обществено полезен труд по време на изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“ съгласно чл. 41, ал. 4 НК е възпитателна мярка. Тя е изградена върху презумпцията, че при системно и добросъвестно участие на осъдения в трудова дейност възпитателният процес се ускорява и целите на наказанието, свързани с неговото поправяне и превъзпитание, се постигат за по-кратък срок от постановения с присъдата (вж. Лютов, К. За и против зачитането на работни дни при изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“. // Социалистическо право, 1967, №5, с. 46).

е редът на НПК. В хипотезите на чл. 64, ал. 4, чл. 66, ал. 2 и 198, ал. 2 и 4 ЗИНЗС въпросната проверка не се прави от административния съд, защото основанията за законосъобразност на акта – заповедта на началника на затвора, са в чл. 146 АПК. Това може да доведе до погрешна преценка за наличието на всички необходими предпоставки даден лишен от свобода да бъде преместен от заведение от закрит тип в такова от открит тип или режимът да бъде заменен със следващ по-лек. Резултат, водещ до опасността един потенциално „непоправил се“ затворник да попадне в облекчени условия на третиране.

Анализираното противоречие в процесуалния ред, свързан с изменение режима на изтърпяване на наказанието, респективно – степента на изолация – по реда на АПК и НПК (чл. 64, 66 и 198 ЗИНЗС, ред. ДВ, бр. 13 от 07.02.2017 г. и чл. 64а, 67, 68, 69 ЗИНЗС), не е ефективно правно средство по смисъла на чл. 13 от ЕКЗПЧОС, на Решението „Нешков и други срещу България“, на Решението „Живко Господинов и други срещу България“<sup>17</sup>.

В подкрепа на това възражение може да се посочи, „че чл. 6 от ЕКЗПЧОС и чл. 47 от Хартата за основните права на Европейския съюз прогласяват правото на справедлив процес. За постигането му едно от минималните права, регламентирани в тези международни актове, което всяко обвинено в извършване на престъпление лице следва да има, е правото на защита. За да гарантира по-последователното прилагане на правата и гаранциите, предвидени в чл. 6 ЕКПЧ, европейският законодател е предприел мерки за допълнително развитие в рамките на ЕС на минималните стандарти, определени в ЕКЗПЧОС и Хартата, основавайки се на разпоредбата на чл. 82, §2, ал. 2, б. „б“ от Договора за функциониране на Европейския съюз, която позволява установяването на минимални правила в областта на правата на лицата в наказателното производство“.<sup>18</sup> Такова минимално правило ще е именно уеднаквяването на процесуалния ред за защита при изменение режима и степента на изолацията при изтърпяване на наказанието по реда на чл. 64, чл. 66 и 198 ЗИНЗС с този по чл. 64а,

<sup>17</sup> ECHR, CASE OF ZHIVKO GOSPODINOV AND OTHERS v. BULGARIA, Appl. No. 34639/07, Decision from 26.10.2017.

<sup>18</sup> Вж. Становище на работната група създадена със Заповед №ЛС-13-75 от 26.06.2018 г., изменена със Заповед ЛС-13-154 от 04.12.2018 г. на МП за изследване на резултатите от прилагането на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража чрез извършване на последваща оценка на въздействието, включваща представители на всички заинтересовани институции.

67, 68, 69 ЗИНЗС. Не е за подминаване и факта, че по реда на глава 35 НПК съдът може да реши въпроса по същество, а допълнителна гаранция в процеса е участието на съдебни заседатели.

Следователно уеднаквяването на процедурите по решаването на всички въпроси, свързани с изтърпяване на наложеното наказание, само от наказателния съд ще отговори в пълна степен и на разясненията по т. 52 и т. 58 от Решение от 30.05.2017 г. по делото Цоньо Иванов Цонев против България<sup>19</sup>, по т. 42 от Решението Стоян Илиев Колев срещу България<sup>20</sup>.

Теорията е установила, че в процесите на правоприлагането се извършва проверка на нормите и принципите, заложен в законовите хипотези, т.е. в изпълнението, като дейност може да бъдат установени тяхната обществена оправданост и ефективност. В този процес най-добре могат да се видят слабостите в практиката на наказателната политика срещу лица, извършили престъпления. Всичко това, разбира се, е следствие от спецификата на наказателното изпълнение като завършващ стадий в реализирането на наказателната отговорност.

Между наказателното право, наказателния процес и наказателно-изпълнителното право е налице неразривна взаимовръзка. Наказателно-изпълнителното правоотношение започва с привеждане в изпълнение на влязла в сила присъда, т. е. при приключен наказателен процес, при който вече е осъществена основната задача на наказателното право – предвиждане и налагане на наказания на лицата, извършили престъпления. Няма как да не се съгласим с мнението на проф. Здр. Трайков, че „Единната държавна дейност, свързана с борбата с престъпността, чрез наказателната репресия не може да бъде ефективна при неефективност на някои от посочените отрасли на правото“<sup>21</sup>. А именно дискутираната тематика прави наказателното изпълнение неефективно.

С оглед на дискутираните по-горе съображения и в светлината на пилотното Решение „Нешков и други срещу България“ може да се

---

<sup>19</sup> ECHR, Tsonyo Ivanov TSONEV v. BULGARIA, Appl. No. 9662/13, Decision from 30.05.2017.

<sup>20</sup> ECHR, Stoyan Iliev KOLEV v. BULGARIA, Appl. No. 69591/14, Decision from 30.09.2017.

<sup>21</sup> Вж. Трайков, Здр. Рецидивът в наказателното и наказателно-изпълнителното право. // Затворно дело, 1985, №4, с. 24.

направи обоснован извод, че законодателните решения в чл. 64, чл. 66 и чл. 198 ЗИНЗС, ред. ДВ, бр.13 от 07.02.2017 г., относно оспорването на актовете на началника на затвора пред административните съдилища не са ефективно и превантивно средство на защита при извършено нарушение на чл. 3 от ЕКЗПЧ по отношение на лишените от свобода.

\* \* \*

Изложеното дотук показва нерешени значителни теоретични и практически проблеми при прилагането на текстовете, свързани с олацията и режима в наказателното изпълнение.

Правилното решаване на повдигнатите въпроси изисква спешна намеса и ревизия на ЗИНЗС, но това би дало стабилен резултат след изследване на предстоящото решение и мотивите към него на Конституционния съд по конституционно дело №1/2022 г. с предмет даване на задължително тълкуване на чл. 4, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията във връзка с отговор на въпроса: „Изисква ли принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включващи Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията и специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията?“<sup>22</sup>.

## Използвана литература

1. Лютов, К. Основни въпроси на наказанието „лишаване от свобода“. София: БАН, 1967.

(Lyutov, K. Osnovni vaprosi na nakazaniето lishavane ot svoboda. Sofia: BAN, 1967).

2. Лютов, К. За и против зачитането на работни дни при изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“. // Социалистическо право, 1967, №5, с. 46.

---

<sup>22</sup> По-подробно вж. искане от Пленума на върховния административен съд за даване на задължително тълкуване от Конституционния съд на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията на Република България с вх. № 12 КД/12.01.22 г. по описа на Конституционния съд.

(Lyutov, K. Za i protiv zachitaneto na работни дни pri iztarpuyavane na nakazaniето „lishavane ot svoboda“. // Sotsialistichеско право, 1967, №5).

3. Ненов, Ив. Наказателно право на НРБ. София, 1972.

(Nenov, Iv. Nakazatelno pravo na NRB. Sofiya, 1972).

4. Павлов, С. Участие на съда в наказателното изпълнение. София, 1974.

(Uchastiето na sada v nakazatelното izpalnenie. Sofiya, 1974).

5. Паликарски, М. Наказателно изпълнително право на НРБ. София, 1984. (Palikarski, M. Nakazatelno-izpalnitelno pravo na NRB. Sofiya, 1984).

6. Трайков, Здр. Наказателно-изпълнително право. София, 2007.

(Traikov, Zdr. Nakazatelno-izpalnitelno pravo. Sofiya, 2007).

7. Трайков, Здр. Рецидивът в наказателното и наказателно-изпълнителното право. // Затворно дело, 1985, №4.

(Retsidiva v nakazatelното i nakazatelno-izpalnitelното pravo. // Zatvorno delo, 1985, №4.

**Интернет ресурс**

<https://hudoc.echr.coe.int>.

**За контакти:**

Йордан Йорданов

Началник на Затвор – Варна

E-mail: [y\\_yordanov1@abv.bg](mailto:y_yordanov1@abv.bg)

# ПРАВНА УРЕДБА И ОСОБЕНОСТИ НА ЕЛЕКТРОННОТО ПРИЗОВАВАНЕ ПО АПК

*Д-р Гергана Върбанова*

## LEGAL REGULATION AND CHARACTERISTICS OF ELECTRONIC SUMMONS UNDER APC

*Gergana Varbanova, PhD*

**Резюме:** Дигиталната трансформация в правораздаването е сложен и продължителен процес. Уведомяването на субектите и упражняването на процесуални права по електронен път са ключов момент в административния процес. Настоящото изследване разглежда особеностите на електронно-то призоваване на адвокатите в административното производство, което се развива пред съда. Съобщаването и призоваването на субектите гарантира сигурното узнаване от страните в производството за предстоящите или вече извършени действия по делото. Използването на технологиите и електронната комуникация са част от процеса на дигитална трансформация на съдебната система и въвеждане на електронното правосъдие.

**Ключови думи:** *електронно правосъдие, призоваване, административен процес, дигитална трансформация*

**Abstract:** Digital transformation in the administration of justice is a complex and long-term process. Notifying the parties and exercising procedural rights electronically is a key point in the administrative process. The present study examines the specifics of the electronic subpoena of lawyers in administrative proceedings that take place before the court. Notifying and summoning the subjects ensures that the parties in the proceedings are informed about the upcoming or already performed actions in the case. The use of technology and electronic communication are part of the process of digital transformation of the judicial system and introduction of electronic justice.

**Key words:** *e-justice, summons, administrative process, digital transformation*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.208>



## Въведение

Използването на технологиите и средствата за електронна комуникация в съдебното производство води до *фундаментална промяна в начина, по който започва, развива се и приключва съдебното производство пред административните съдилища*. Дигиталната трансформация има за цел да внедри достиженията на съвременните технологии така, че страните да получат по-бърз, икономически поевтин, но справедлив съдебен процес. Дигиталната трансформация в съдебната система е започнала и само тези, които я приемат, могат да бъдат *успешни в сферата на електронното правосъдие*. Последното важи за всички участници в съдебното производство – съдии, адвокати, страни, заинтересовани лица, вещи лица, съдебни служители и въобще всички ангажирани в законосъобразното протичане на един съдебен процес. Погрешно е да се смята, че връчването на електронни призовки и съобщения възникна от необходимостта съдопроизводствените действия да се извършват бързо в период на пандемична обстановка. Внимателният анализ на АПК и последните мащабни промени в него показва, че процесът по дигитална трансформация в съдебната система, в частност извършване на процесуални действия в електронна форма, е започнал много преди Covid-19 да промени „правилата на играта“ в електронното призоваване.

## Изложение

Анализът на електронното връчване в административното производство налага да се направят някои терминологични уточнения на използваните понятия, доколкото липсва единен законодателен подход при дефинирането им.

*Адресат на електронно изявление* съгласно чл. 5 от Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги „може да бъде лице, което по силата на закон е длъжно да получава електронни изявления или за което въз основа на недвусмислени обстоятелства може да се смята, че се е съгласило да получи изявлението в електронна форма“.

*Електронен адрес за връчване* съгласно §1 на ДР от ГПК е „персонализирано пространство в единния портал за електронно правосъдие, чрез което лицата получават електронни заявления, съоб-

щения, призовки и книжа от съдилищата, квалифицирана услуга за електронна препоръчана поща, както и адрес на електронна поща“.

*Електронен адрес* съгласно §1 на ДР от ЗСВ е „идентифицируема чрез общоприет стандарт информационна система за получаване на електронни изявления“.

От дадените легални определения е видно, че понятието *електронен адрес* по смисъла на §1 на ДР от ЗСВ е по-широко от понятието *електронен адрес за връчване по ГПК* и може да обхваща както персонализирано пространство в единия портал за електронно правосъдие, така и всеки електронен адрес, който представлява идентифицируема чрез общоприет стандарт информационна система за получаване на електронни изявления – квалифицирана електронна препоръчана поща, връчване чрез съобщения за инстантна комуникация, връчване на имейл адрес или дори връчване чрез съобщение посредством използване на SMS.

Първоначалната редакция на чл. 137 от АПК предвиждаше възможност на страните да бъдат връчвани призовки и съобщения по електронен път, *но само когато те са заявили изрично*, че желаят да бъдат адресати на електронни изявления, съответно призовките (съобщенията) се връчваха на посочения от страната електронен адрес. Текстът предвиждаше, че електронните съобщения *„се смятат за връчени с постъпването си в посочената информационна система и се удостоверяват с копие от електронния запис за това“*. Тази редакция на текста създаде затруднения, доколкото изпращането на съобщението на адресата не е равнозначно на получаване. Съответно *електронния запис от изпращането не е равнозначен на електронен запис, който удостоверява получаването на електронното съобщение*. В практиката се наложи (с оглед липсата на доказателства у съда за връчването), ако получаването не бъде потвърдено от адресата, то съобщението да бъде връчено по общия ред – чрез призовкар.

Затрудненията с електронното призоваване *доведоха до мащабна реформа в областта на връчването в административния процес*. Така АПК възприе изцяло нов подход, а именно „общ за всички административни производства начин на съобщаване“ (Лазаров, К., Тодоров, И. 2020). С измененията и допълненията на АПК, обнародвани в брой 77 на Държавен вестник от 18.09.2018 г., в сила от 01.01.2019 г., се преуреди по нов начин уредбата в областта на връчването в административния процес.

Промените преуредиха връчването на адвокатите, доколкото от анализа на текста на чл. 137, ал. 2 от АПК може да се направи извод, че адвокатите са *задължителни адресати на електронни изявления в отношенията си със съда*, и връчването на адвокат трябва да се извършва само по електронен път. Макар и стряскащо, въвеждането на електронно връчване на адвокати отговаря на съвременната идея за електронно правосъдие, част от което е и електронното призоваване.

Както беше изяснено по-горе, за да бъде едно лице адресат на електронно изявление, е необходимо или *законът да го задължава да получава електронни изявления*, или лицето да е дало *съгласие да бъде адресат на електронни изявления* – чл. 5 ЗЕДЕУУ. Доколкото призоваването е едно от най-съществените и важни процесуални действия, нормите, които го уреждат, имат императивен характер (Ангелов, А. и др. 2013). Сигурността на електронното връчване и законосъобразното протичане на процеса изискват или закон да е задължил лицето да бъде адресат на електронни изявления, или да е налице *воля* да получава електронни изявления в административния процес (Върбанова, Г. 2021). Съгласно ал. 2 на чл. 137 от АПК „...*Съобщенията до адвокатите се връчват на посочения в производството пред административния орган електронен адрес, освен ако по делото не посочат друг електронен адрес*“. Съответно ако адвокатът не е участвал в „...производството пред административния орган...“, *трябва задължително да посочи електронен адрес за връчване съгласно Закона за електронното управление или електронен адрес, съобразно изискванията на чл. 360е, ал. 1, т. 7 от Закона за съдебната власт*. Анализът на разпоредбата показва, че адвокатите *нямат възможност за избор дали да бъдат адресати на електронни изявления, или не*, а са длъжни да посочат *електронен адрес и са задължителни адресати на електронни изявления*. Този извод се потвърждава и от вмененото с чл. 50а от Закона за адвокатурата задължение всеки адвокат да регистрира и да поддържа профил в единния портал за електронно правосъдие (ЕПЕП) и в информационна система за сигурно електронно връчване (ССЕВ) по чл. 20, т. 1, буква „а“ от Закона за електронното управление.

Текстът на чл. 137, ал. 2 от АПК предоставя възможност на адвокатата да избере дали да посочи профил за връчване чрез ССЕВ, или да посочи електронен адрес по смисъла на §1 на ДР от ЗСВ. Както беше изяснено по-горе, понятието *електронен адрес* по ЗСВ е *по-широко от електронен адрес за връчване по ГПК*, като е допустимо адвока-

тът да посочи като електронен адрес за връчване и *квалифицирана електронна препоръчана поща потребителски профил в ЕПЕП или друг избран от него електронен адрес*. Доколкото АПК дава възможност адвокатът да направи избор на какъв електронен адрес да му бъде връчено, *за редовно ще се счита само онова връчване, което е направено на посочения от адвоката електронен адрес*. Ако адвокатът е посочил повече от един електронен адрес за връчване, съдът може да прецени на кой от посочените електронни адреси да му връчи съответната призовка или съобщение. Съответно връчването ще бъде редовно, ако е избран един от няколко посочени от адвоката електронни адреси. Не може да бъде връчено на електронен адрес, който не е посочен от адвоката, но може да бъде връчено чрез ССЕВ. В случай че адвокатът няма регистрация в ССЕВ, е възможно съобщение да му бъде връчено чрез посочване на ЕГН (БУЛСТАТ) и имейл адрес (електронна поща), като на имейл адреса ще получи покана за регистрация и съответно ще има възможност да изтегли връченото му съобщение или призовка чрез системата.

Текстовете на чл. 137, ал. 2 от АПК и чл. 50а от ЗАдв. търпят известна критика, защото разработената система за сигурно електронно връчване е предназначена за *органите от системата на изпълнителната власт*, а адвокатурата като такава не е част от нея. Нещо повече, видно от протокол от заседание на ВСС №30 от 10.12.2020 г. (стр. 32) членовете на ВСС са разисквали недостатъците на връчването чрез ССЕВ, като обръщат внимание, че „...следва да се има предвид, че системата, която предлага Държавната агенция „Електронно управление“ крие риск от пропуски и грешки при връчване на съдебните книжа от страна на съдилищата, тъй като действията ще се изпълняват ръчно във външна система, системата на Държавната агенция няма интеграция с действащите деловодни системи на съдилищата...“. Трябва да се обърне внимание и че връчването чрез ССЕВ може да *наруши и равнопоставеността между субектите в съдебното производство*, доколкото административните производства обичайно са свързани с обжалване на актове на държавната администрация, а именно тя оперира ССЕВ. Не на последно място, за да бъде осъществено връчване чрез ССЕВ, адвокатът трябва да бъде регистриран в нея, а към края на месец юни 2022 година регистрираните адвокати и адвокатски дружества в ССЕВ са под 100.

Съгласно ал. 3 на чл. 137 от АПК, когато „...връчването се из-

вършва по електронен път, съобщението, съдържащо информация за изтегляне на призовката, съобщението или книгата, се смята за връчено *в деня на изтеглянето му от адресата*. В случай че съобщението *не бъде изтеглено в 7-дневен срок от неговото изпращане*, то се смята за връчено в първия ден след изтичането на срока за изтегляне“. На практика само при връчване чрез квалифицирана електронна препоръчана поща или чрез връчване посредством ССЕВ се генерират *разписки за времето на връчване (изтегляне) на електронното съобщение*. При връчване чрез ЕПЕП се генерира разписка за изтегляне на съобщението, която обаче не е придружена с удостоверение на време.

При използване на имейл адрес за връчване обичайно не се генерира разписка за изтегляне на връченото електронно съобщение. Анализът на текста показва, че законодателят е предпочел *бързината за сметка на сигурността при връчването*. Текстът не държи сметка, че връчването на имейл адрес *не е сигурно*, съответно изпратеното съобщение може изобщо да не достигне адресата (възможно е да бъде „прихванато“, имейла на съда да бъде филтриран автоматично, да бъде вписан автоматично в black list и т.н.). *Няма изискване*, за да се приеме за редовно връчването на съответното съобщение, *то да бъде задължително изтеглено от адресата*. На практика *всяко изпратено съобщение ще се счита за редовно връчване съгласно ал. 3 на чл. 137 от АПК*, доколкото *изтеглянето на електронното съобщение не е задължителен елемент от връчването*. Именно поради тази особеност на електронното връчване по АПК, ако адвокатът е избрал имейл адрес за връчване, при получаване на съобщение следва да *изпрати потвърждение до имейл адреса на съда, от който му е връчено съответното съобщение или призовка*. В този случай срокът ще започне да тече от датата на потвърждаването, което трябва да бъде извършено в рамките на 7 дни от датата на изпращане на призовката или съобщението. Потвърждението извън този срок няма да породи правно действие, доколкото ако съобщението не бъде изтеглено в 7-дневен срок от неговото изпращане, *то се смята за връчено в първия ден след изтичането на срока за изтегляне*.

## **Заклучение**

От направеното изследване може да се направи изводът, че връчването на призовки и съобщения по електронен път в администра-

тивното съдопроизводство не държи сметка за сигурността на връчването на призовките и съобщенията на адвокатите в процеса. Това поставя под въпрос сигурността на връчването и законосъобразното провеждане на съдебния процес, още повече че за да се приеме за редовно връчена призовка или съобщение, е достатъчно да бъде изпратена от съда, без законодателят да поставя изискване за изтеглянето ѝ. Въвеждането на електронното призоваване е безспорно необходимо, но нормативната уредба трябва да държи и на изискванията за сигурност на връчването и да осигури гаранции за надлежно връчване по електронен път, като се възползва от съвременните технологични решения. Адвокатът като задължителен адресат на електронни изявления трябва да бъде обезпечен с надлежна система, която да гарантира точното време на изпращане, респективно – на изтегляне на съответното електронно съобщение или призовка, като към момента АПК не създава такива гаранции за сигурно електронно връчване.

### **Използвана литература:**

1. Ангелов, А. и др. Административнопроцесуален кодекс – Систематичен коментар. Проблеми в правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Труд и Право, 2013, с. 908-909.

2. Върбанова, Г. Връчване на призовки и съобщения по електронен път. Критичен анализ, 2021 (<https://news.lex.bg/guestpost/%d0%b2%d1%80%d1%8a%d1%87%d0%b2%d0%b0%d0%bd%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%b7%d0%be%d0%b2%d0%ba%d0%b8-%d0%b8-%d1%81%d1%8a%d0%be%d0%b1%d1%89%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%8f-%d0%bf%d0%be-%d0%b5%d0%bb/>).

3. Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес. София: Сиела Норма, 2020, с. 95-100.

### **За контакти:**

Адвокат Гергана Върбанова  
Доктор по гражданско и семейно право  
[www.varbanova.bg](http://www.varbanova.bg)  
E-mail: [gergana@varbanova.bg](mailto:gergana@varbanova.bg)

# ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ В ПРОЦЕСА ПО ИЗРАБОТВАНЕ НА ПРОЕКТИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

*Д-р Марияна Анастасова*  
*Университет „Проф. д-р Асен Златаров“ – Бургас*

## PUBLIC CONSULTATIONS IN THE PROCESS OF DRAFTING LEGISLATION ACTS

*Mariana Anastasova, PhD*  
*University „Prof. Dr. Asen Zlatarov” – Burgas*

**Резюме:** Настоящият доклад има за цел да бъдат разгледани процедурите и организацията при провеждането на обществени консултации в процеса по изработването на проектите на нормативни актове. Направен е преглед на законодателството и на практиката по прилагането му. В хода на изследването е установена празнота в нормативната база, регламентираща обществените консултации. В тази връзка са направени предложения за допълнение и изменение на нормативните актове.

**Ключови думи:** *законодателство, нормативни актове, обществени консултации, органи на изпълнителната власт, органи на местното самоуправление*

**Abstract:** The purpose of this report is to examine the procedures and the organisation of public consultation in the process of drafting regulation acts. It reviews the legislation and the practice of its implementation. In the course of the study, a gap in the legal framework regulating public consultations was identified. In this connection, proposals are made for supplementing and amending the legislation acts.

**Key words:** *legislation, legislation acts, public consultations, bodies of executive power, bodies of local self-government*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.215>

### **Въведение**

Провеждането на обществените консултации с основните заинтересовани участници в процеса на разработване на нормативни

актове и политики е изискване на закона (Закон за нормативните актове). Обществените консултации създават по-голяма прозрачност в областта на обществената политика, а това е важен принцип на доброто управление.

Консултациите представляват структурирана обществена ангажираност, която включва търсене, получаване, анализ и обратна връзка на отговорите, получени от заинтересованите участници.

Обществените консултации водят до по-голяма яснота и откритост в действията на правителството и органите в публичния сектор. Чрез тях се намират компромиси, откриват се нови решения, интегрира се населението в процесите по реализирането на политики. Те са начин гражданите да изразят мнението си и да търсят решение на проблемите си.

## **Изложение**

В хода на подготовката на доклада бе извършен преглед на действащата нормативна уредба в областта на обществените консултации. Основните нормативни актове, в които е уреден процесът на участие на заинтересовани лица в процесите на изготвяне на нормативни актове са Административнопроцесуалният кодекс (АПК) (обн. Държавен вестник, бр. 30 от 11.04.2006 г.), Законът за администрацията (ЗА) (обн. Държавен вестник, бр. 130 от 05.11. 1998 г.), Законът за нормативните актове (ЗНА) (обн. Държавен вестник, бр. 27 от 03.04.1973 г.), Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ) (обн. Държавен вестник, бр. 91/18.11.2016 г.) и Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. В Указ №883 от 24.04.1974г. за прилагането на Закона за нормативните актове (обн. Държавен вестник, бр. 39 от 21.05.1974 г.) е детайлизиран процесът по прилагането му.

Издаването на общи административни актове е уредено в АПК (Глава пета, Раздел II) и на нормативни административни актове – в Глава пета, Раздел III. За общите административни актове е подробно разписана процедура по издаването, а за нормативните административни актове – за неуредените въпроси кодексът препраща към прилагането разпоредбите на ЗНА. И в двата случая е регламентирано участието на заинтересовани лица.

Съгласно чл. 66, ал. 1 от АПК: „Откриването на производството



по издаване на общия административен акт се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин“. Чл. 66, ал. 2 от АПК уточнява, че: „Уведомяването включва и основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството“.

Заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до цялата информация, съдържаща се в преписката по издаване на общ административен акт, освен ако в специален закон не е установено друго. Формите на участие в производството се определят от административния орган, който определя и публично обявява една или повече от тях:

1. писмени предложения и възражения;
2. участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта;
3. участие в заседания на органа, издаващ акта, когато той е колективен;
4. обществено обсъждане.

Заинтересованите лица могат да изразят становището си в срок не по-кратък от 30 дни. Общият административен акт се издава след изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за случая и след обсъждане на предложенията и възраженията на заинтересованите граждани и техните организации. На участвалите в производството се изпраща отделно съобщение за издаването на акта.

Разпоредбата на чл. 77 от АПК задължава компетентния орган да издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с внесените предложения, становища и възражения.

В Закона за администрацията са определени принципите, въз основа на които администрацията осъществява своята дейност и задължението на органите на държавната власт да извършват консултации със социални партньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество. Регламентирани са редът, условията и организационните форми, чрез които Министерският съвет, министрите, председателите на държавни агенции и изпълнителните директори на изпълнителни агенции могат да създават консултативни органи с възможност да включват и представители на граждански организации.

Със Закона за нормативните актове се определят общите прави-

ла за подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове, като прилагането му е детайлизирано в Указ №883 от 24.04.1974 г. за прилагането на Закона за нормативните актове.

Процедурата при провеждането на обществените консултации в България е уредена в чл. 26 от ЗНА. Съставителите на съответния нормативен акт са задължени да провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица в процеса на изработване на проект на нормативен акт (чл. 26, ал. 2 от ЗНА). Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на официалната интернет страница на съответната институция заедно с мотивите, доклада, предварителната оценка на въздействието и становището на администрацията на Министерския съвет. В случаите, в които съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации.<sup>1</sup> Органите на местното самоуправление публикуват на интернет страницата на съответната община и/или на общински съвет. В случаите, когато кметът внася проект за нормативни актове, предложението се публикува на Портала за обществени консултации, тъй като е орган на изпълнителната власт. Срокът за предложението и становища по проектите, публикувани на Портала за обществени консултации, не може да бъде по-кратък от 30 дни. Законът за нормативните актове допуска при изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите/доклада, съставителят на проекта да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни. Съгласно чл. 26, ал. 5 от ЗНА след като завърши обществената консултация и преди приемането, съответно – издаването, на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на официалната си интернет страница справка за постъпилите предложения заедно с мотиви за неприетите предложения. В случаите, в които съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването на справката се извършва и на Портала за обществени консултации.

Съгласно чл. 19, ал. 4 от ЗНА Министерският съвет приема Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в която е описана процедурата за провеждане на консултации със заинтересованите страни при извършването на оценка на

---

<sup>1</sup> <https://strategy.bg>.

въздействието на нормативните актове, които са в компетенциите на Министерския съвет. В Наредбата е регламентирано задължително провеждането на консултации със заинтересованите страни като част от процеса по извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието и е преди обществените консултации по реда на чл. 26 от ЗНА.

В Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация е посочена процедурата за подготовка на законодателната и оперативната програма на Министерския съвет. Законодателната програма включва законопроектите, които Министерският съвет предлага за разглеждане и приемане на Народното събрание. Оперативната програма включва подзаконовни нормативни актове, които Министерският съвет планира да приеме за шестмесечен период. Двете програми, приети от Министерския съвет, се публикуват на Портала за обществени консултации заедно с извършените частични предварителни оценки на въздействието. Законопроектите и проектите на нормативни и общи административни актове на Министерския съвет преди внасянето им за разглеждане се публикуват на официалната интернет страница на вносителя и на Портала за обществени консултации заедно с мотивите, съответно – доклада, съгласно изискванията на ЗНА и АПК. Публикуването на проектите на нормативни актове се извършва заедно с извършената предварителна оценка на въздействието и становището на администрацията на Министерския съвет по нея.

Приети са регламенти и в специални закони, които предвиждат обществени обсъждания при изготвянето на нормативни актове. Например Законът за публичните финанси предвижда такова за проекта на бюджета. В Закона за общинския дълг е разписано, че в общинския съвет се внася предложение за поемане на дълг от кмета на община, което предварително е подложено за обсъждане от местната общност, като становища и предложения са неразделна част от него. Тук е мястото да отбележим, че следва да се разграничат обществените консултации по чл. 26 ЗНА от обществените обсъждания. Докато консултациите са винаги в писмена форма, обявени онлайн и с продължителност поне 30 дни (освен в изключителни случаи, когато срокът може да бъде съкратен до не по-малко от 14 дни), то обществените обсъждания обикновено се провеждат под формата на срещи или дискусии с граждани по определен въпрос или тема.

Извън законодателната рамка е създаден Портал за обществени консултации<sup>2</sup>, а за подпомагане на процесите по обществени консултации на 16.09.2019 г. са приети от Съвета за административна реформа (САР) Стандарти за провеждане на обществени консултации.

Стандартите за провеждане на обществени консултации разглеждат основните етапи от подготовката, провеждането и оценката на обществени консултации, както и изискванията за тяхното прилагане на практика от страна на централната и местната администрация, отчитат приноса на участниците и са структурирани в три раздела:

- Раздел I: Общи принципи и процедури за провеждане на обществени консултации;
- Раздел II: Обществени консултации, провеждани от централните органи на изпълнителната власт;
- Раздел III: Обществени консултации, провеждани от органите на местната власт.

Етапите при провеждане на обществени консултации, които са описани в Стандартите, включват:

1. планиране на консултацията;
2. провеждане на консултацията;
3. анализ на резултатите от консултацията;
4. осигуряване на обратна връзка за участниците в консултацията;
5. оценка на консултацията.

За всеки от етапите подробно са разписани стандарти, така че обществените консултации да са полезни и конструктивни. Целта им е да дадат насоки на централните и местните администрации при прилагането на принципите от чл. 26, ал. 1 от ЗНА, а именно: необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.

На база на изготвения преглед на законодателството може да се обобщи, че обществени консултации се провеждат в процеса на разработване на управленски решения или преди вземането им.

Обществените консултации в процеса на разработване на управленски решения са:

- при извършване на частична или цялостна предварителна

---

<sup>2</sup> <https://strategy.bg>.

оценка на въздействието на нормативни актове, като при цялостната оценка са задължителни;

- при извършване на последваща оценка на въздействието на нормативни актове (само по преценка на оправомощен орган);
- при разработване на стратегически и други документи (съгласно специален закон или по преценка на оправомощен орган);
- по въпроси от обществена значимост (съгласно специален закон или по преценка на оправомощен орган).

Преди вземане на управленски решения се провеждат обществени консултации по разработени нормативни актове, чието приемане предстои (чл. 26, ал. 3 от ЗНА, съответно – чл. 77 и 80 от АПК) или при участие в производствата по издаване на общи административни актове по чл. 66-74 от АПК.

В §1а от ДР на ЗНА и чл. 73 от АПК са регламентирани случаи, при които изискванията за провеждане на обществени консултации не следва да се прилагат. Във всички останали случаи провеждането на обществени консултации е задължително, като се допуска единствено намаляване на периода за провеждането им, което следва да е обосновано.

След приключването на консултацията и преди приемането/издаването на нормативния акт съставителят на проекта публикува на официалната интернет страница на съответната институция, а когато съставителят е орган на изпълнителната власт – едновременно и на Портала за обществени консултации, справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения (чл. 26, ал. 5 от ЗНА).

На 4 ноември 2016 г. е поставено началото на регулаторната реформа в България с влизането в сила на най-мощните промени в Закона за нормативните актове (ЗНА) от неговото приемане до днес, свързани с въвеждането на задължителните оценка на въздействието (ОВ) и обществени консултации (ОК) в структуриран вид, интегрирани като императивни механизми в националния нормотворчески процес.

От направения преглед на нормативната рамка, уреждаща обществените консултации и на извършен преглед на страницата за обществени консултации, можем да обобщим:

1. Нормативно установените процедури за обществени консултации в АПК и ЗНА са различни относно:

- начините на оповестяване – съгласно чл. 26, ал. 3 от ЗНА съставителят на проекта го публикува на интернет страницата, а чл. 66, ал. 1 от АПК дава повече възможности (публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин);

- правото на достъп до информация от страна на заинтересованите страни – по реда на АПК (чл. 68) заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до цялата информация, съдържаща се в преписката по издаване на общия административен акт по всяко време на производството, включително и след приключването му с издаване на общ административен акт съгласно Закона за Националния архивен фонд, докато при процедурата по ЗНА лицата имат достъп до информацията, съдържаща се в доклада и в проекта на акт;

- формата на участие на заинтересованите лица в производството – АПК дава една или повече форми на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта (подробно описани в чл. 69, ал. 1 от АПК), докато в ЗНА формата за участие е само писмена, чрез становища и предложения (чл. 26, ал. 4);

## 2. ЗНА допуска:

- при изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно – в доклада, съставителят на проекта да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни.

- съставителят на проекта да публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения, без да са задължени да осигурят обратна връзка с лицата, изпратили становища и предложения.

3. ЗНА не установява срок, в който да бъдат обработени постъпилите становища и предложения по проекта на нормативния акт, както и срок, в който да бъдат публикувани заедно с обосновка на неприетите.

4. Няма установен срок, в който след приключване на обществената консултация и междуведомствената процедура проектът на нормативен акт да бъде внесен за разглеждане и приемане от Министерския съвет.

Във връзка с гореизложеното практиката показва:

1. Обикновено срокът за предложения и становища по проекти

на нормативни актове, публикувани за обществено обсъждане, е 14 дни (без да са посочени конкретни мотиви за по-късия срок). Това е видно при направена справка от страницата за обществени консултации на публикувани проекти на нормативни актове в периода 01.05 – 01.06.2022 г.<sup>3</sup>

След приключване на обществената консултация и преди приемане на акта не се публикуват постъпилите предложения и становища с обосновка за неприетите от тях. Тази констатация следва от извършена справка от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) за обявени обществени консултации и сайта на институцията, подготвила проекта на акта за периода 01.04. – 01.05.2022 г.<sup>4</sup>

Установените пропуски в ЗНА допускат:

1. Внасянето за разглеждане в Министерския съвет на проекти на нормативни актове, които са консултирани, много след проведеното съгласуване без нова консултация.

2. След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно – издаването на нормативния акт, съставителят на проекта рядко публикува справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. По този начин вносителите на становища нямат яснота защо не са приети съответните становища.

3. Липсва регламент относно задължението за повторно съгласуване на проект, който след съгласуването е претърпял съществени изменения.

Предложения за подобрения при извършването на обществени консултации:

1. Да се даде легална дефиниция на „обществени консултации“ в ЗНА.

2. Да се въведе норма в глава трета от ЗНА, уреждаща приемането на Наредба от Министерския съвет, с която да се регламентират ясно процесите при обществените консултации, да се установят сроковете по процедурите и да се включат приетите от Съвета за административна реформа (САР) стандарти за тях.

3. Да се допълни чл. 26 от ЗНА, като се въведе регламент за повторно публикуване за консултация на вече консултиран проект, кога-

---

<sup>3</sup> <https://strategy.bg>.

<sup>4</sup> Пак там.

то в него са направени съществени изменения.

4. Да се реструктурира сайта за обществени консултации, като се систематизира информацията по тематични области, тъй като към момента търсенето става чрез новини или публикации.

## **Заклучение**

Обществените консултации гарантират отворен и ясен за обществото процес на вземане на решения, в резултат на което следва да се стигне до приемането на устойчиви и обществено приети решения и политики.

Независимо че през 2016 година са приети промени в Закона за нормативните актове, свързани не само с въвеждането на задължителната оценка на въздействието, а и на обществените консултации като част от нормотворческия процес, все още се установяват празноти, свързани с практическото прилагане на законоустановените норми и правила.

Предложенията в настоящият доклад имат за цел подобряване на процесите, свързани с обществените консултации, както и привличане на повече заинтересовани страни.

## **Използвана литература**

1. Закон за нормативните актове. // ДВ, №27, 1973.  
(Zakon za normativnite aktove. // DV, №27, 1973)
2. Административнопроцесуален кодекс. // ДВ, №30, 2006.  
Administrativnoprotsesualen kodeks. // DV, №30, 2006)
3. Закон за администрацията. // ДВ, № 130, 1998.  
(Zakon za administratsiyata. // DV, № 130, 1998)
4. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. // ДВ, №91, 2016.  
(Naredba za obhvata i metodologiyata za izvarshvane na otsenka na vazdeystviето. // DV, №91, 2016)
5. Указ №883 от 24.04.1974г. за прилагането на Закона за нормативните актове. // ДВ, №39,1974.  
(Ukaz № 883 ot 24.04.1974g. za prilaganeto na Zakon za normativnite aktove. // DV, №39,1974)
6. Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата



администрация.

(Ustroystven pravilnik na Ministerskia savet i na negovata administratsia)

7. Стандарти за провеждане на обществени консултации.

(Standarti za provezhdane na obshtestveni konsultatsii)

8. <http://www.strategy.bg>.

**За контакти:**

Д-р Марияна Анастасова

Университет „Проф. д-р Асен Златаров“ – Бургас

E-mail: [mar.anastasova@abv.bg](mailto:mar.anastasova@abv.bg)

## ПРОБЛЕМЫ ДЕЙСТВИЯ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: ВЗГЛЯД ИЗ КАЗАХСТАНА

*Богатырева, Л. Б.*  
*заведующая кафедрой медицинского права Казахского*  
*национального медицинского университета имени*  
*С. Д. Асфендиярова, докторант юридического факультета*  
*ВСУ «Черноризец Храбр»*

## PROBLEMS OF THE APPLICATION OF THE LAW IN THE CONDITIONS OF THE PANDEMIC: A VIEW FROM KAZAKHSTAN

*Bogatyreva, L. B.*  
*Head of the Department of Medical Law of the Kazakh National*  
*Medical University named after S. D. Asfendiyarov*

**Резюме:** Настоящая работа посвящена исследованию проблем правового регулирования современных моделей здравоохранения в кризисных ситуациях. В статье осуществлен анализ организации здравоохранения в период пандемии, проблем международной практики модернизации национальных систем здравоохранения, рассмотрены проблемы и перспективы совершенствования правового регулирования в сфере здравоохранения в Республике Казахстан.

Необходимость модернизации законодательства в сфере здравоохранения Республики Казахстан обусловлена социальными проблемами правового регулирования в области здравоохранения Республики Казахстан в условиях пандемии коронавирусной инфекции. Несовершенство правовой базы здравоохранения, наглядно проявившееся в период пандемии, является основанием для теоретико-методологического обоснования перспективной модели правового регулирования в сфере здравоохранения и необходимости последующего воплощения данной модели в практику системы здравоохранения Республики Казахстан с целью подготовки к возможным пандемиям в будущем.

**Ключевые слова:** *право, правовое регулирование, законодательство, механизм, пандемия, кризисные ситуации, инфекционные болезни.*

**Summary:** This work is devoted to the study of the problems of legal regulation of modern healthcare models in crisis situations. The article analyzes

the organization of healthcare during a pandemic, the problems of international practice of modernizing national healthcare systems, considers the problems and prospects for improving legal regulation in the healthcare sector in the Republic of Kazakhstan.

The need to modernize the legislation in the healthcare sector of the Republic of Kazakhstan is due to the social problems of legal regulation in the field of healthcare in the Republic of Kazakhstan in the context of the coronavirus pandemic. The imperfection of the legal framework of healthcare, which was clearly manifested during the pandemic, is the basis for the theoretical and methodological justification of a promising model of legal regulation in the field of healthcare and the need for the subsequent implementation of this model into the practice of the healthcare system of the Republic of Kazakhstan in order to prepare for possible pandemics in the future.

**Key words:** *law, legal regulation, legislation, mechanism, pandemic, crisis situations, infectious diseases.*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.226>

## **Введение**

Адекватное решение проблемы построения рациональной системы здравоохранения, комплексный подход к исследованию соответствующих вопросов на уровне правовых норм являются настоятельной необходимостью в условиях модернизации государственности, которая предполагает в числе других задач повышение эффективности системы здравоохранения, обогащение его организационных структур, совершенствование институционно-функциональных начал в деятельности организаций здравоохранения. В связи с этим актуализируется задача концептуализации основ правового регулирования системы здравоохранения.

Роль права как универсального регулятора общественных отношений является решающей как в период распространения коронавирусной инфекции, так и в «посткоронарный» период. Более того, очевидна необходимость использования ресурсов права в предупреждении пандемий в будущем. Обоснование необходимости модернизации правового регулирования в сфере здравоохранения Республики Казахстан, разработка практических предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства на основе комплексного анализа лучших мировых практик правового регули-

рования в области здравоохранения в период пандемии является основной научной гипотезой данного исследования.

В Казахстане вопросы правового регулирования системы здравоохранения были рассмотрены в научных статьях Тайториной Б.А., Жатканбаевой А.Е., Баймахановой Д.М., Кожабек К.М., Турысбековой Г.Г., Даутбаевой-Мухтаровой А.Е., Айкумбекова Н.Р., Бусурманова Ж.Д., Идрышевой С.К., Саукеновой С., Ауезовой А.М., Исковой А.М., Даулетьяровой М.А., Рустемовой Г.Р., Даулеткалиевой Ж.А., Рахимбековой А.Е., Айыпхановой А.Т., Чаловой Л.Р., Бабаджанян Е.Л., Шамсутдиновой А., Тазабекова А.М., Мусина Г.А., Шалхарова Е.С. и многих других. Общие вопросы развития и реформирования системы здравоохранения Республики Казахстан нашли отражение в трудах отечественных ученых-медиков: М.А.Алиева, О.Т.Жузжанова, А.А.Аканова, М.А.Камалиева, М.К. Кульжанова, В.Н.Девятко, Т.Ш.Шарманова и других. В российской юридической науке развитие медицинского права, проблемы действия права в период пандемии прослеживается в научных трудах Абашидзе А.Х., Сергеева Ю.Д., Плехановой Л.М., Риффель А.В., Мохова А.А., Аكوпова В.И., Шиловой М., Пиголкина Ю., Золотенковой Г., Куранова В., Сидоровой Т., Павловой Г., Полетаевой М., Новоселова В., Савченко С., Царевой Е., Ерохиной Л., Ерохина А., Аликовой З., Фидаровой К., Фрайберг Н.К., Хабриевой Т.Я., Цыгановой О. и других. Среди украинских исследователей в области правового регулирования в сфере медицины и здравоохранения следует выделить Гревцову Р.Ю., Боброва О.Е., Стеценко С.Г., Вороненко Ю.В., Кулиниченко В.Л., Демченко И., Сенюта И., Ф и других. В странах дальнего зарубежья наиболее популярными являются исследования Орена Асмана (Израиль), Howie Wolf (Германия), Санджина Дековича (Босния), Vera Lucia Raposo (Португалия), Muh Endriyo Susila (Малайзия), Shigeki Takahashi (Япония), а также Michael D. Tanner, Nicola Glover Thomas, Aamir Hussain, Puteri Nemie Jahn Kassim, Katrina Choong, Henriette Roscam Abbing, Liuzhen Xiao, Samuel Wolfman, Ernest Owusu Dapaа, Ehsan Shamsi Gooshki, Brigitte Feuillet.

Однако в казахстанской юридической литературе не существует комплексных научных разработок по проблеме совершенствования законодательства в сфере здравоохранения в целях предупреждения пандемии инфекционных болезней. Данным обстоятельством обусловлена целесообразность научного обоснования с новых кон-

цептуальных позиций организационно-правовой концепции здравоохранения в кризисных ситуациях, анализа и выявления проблемы организации, правового регулирования и реализации функций системы здравоохранения.

Целью исследования является анализ правового регулирования в области здравоохранения Республики Казахстан в период пандемии как ситуации чрезвычайного характера.

## **Материалы и методы исследования**

В процессе исследований проведен анализ многочисленных международно-правовых актов и нормативных правовых документов, связанных с деятельностью системы здравоохранения в странах мира: основу исследования составили нормативно-правовые акты международного характера, а также нормативные акты Республики Казахстан.

Методологической основой исследования служат диалектический метод, а также идеи, изложенные в трудах философов, теоретиков права, концепции современных отечественных и зарубежных ученых - юристов, социологов, историков, политологов, специалистов в сфере медицины, посвященные проблемам функционирования мировых моделей здравоохранения в условиях пандемии инфекционных болезней.

В масштабах отрасли здравоохранения актуальной является проблема модернизации правовой базы, регулирующей организацию деятельности медицинских организаций в период выхода из ситуации пандемии к нормальным условиям, с вероятностью создания государственной программы реорганизации медицинских учреждений.

Обоснование исследовательской стратегии и подходов. Инструментальные качества права усиливаются в связи трансформационным изменением объекта исследований – общественных отношений в сфере здравоохранения, болезненно переживающего эпоху пандемии коронавирусной инфекции. В соответствии с чрезвычайной ситуацией актуализируется вопрос о переосмыслении и коренной трансформации методологических подходов к изучению объекта с учетом новых реалий. В условиях пандемии правовое регулирование общественных отношений оказалось в ситуации кризиса, осложнившего возможность принятия государством стратегически верных ре-

шений. В связи с этим представляется необходимым применение всего арсенала методологических подходов в юриспруденции на основе пересмотра стратегий понимания реальной действительности, поиска и выбора новой стратегии. Исследование научной проблемы осуществлено на основе комплекса методов для достижения поставленной цели и решения взаимообусловленных задач: в равной степени использованы как методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение, измерение, эксперимент), так и методы теоретического исследования (идеализация, формализация, логические и исторические методы). В работе также использованы системно-структурный метод, формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, социологический метод, метод правового моделирования.

## Результаты и обсуждение

Официальные представители Организации по правам человека и назначенные ООН независимые эксперты подчеркивают важность защиты прав людей в период пандемии<sup>1</sup>. Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), основываясь «на опыте противодействия эпидемии ВИЧ-инфекции, предлагает перейти от принуждений и ограничений к охвату и предоставлению услуг наиболее уязвимым, расширению масштабов скрининга и тестирования для наиболее нуждающихся, устранению барьеров, расширению прав и возможностей обладающих знаниями и инструментами для защиты себя и окружающих (в случае COVID–19 – включая увеличение социального пространства). Такой подход – это приоритет прав человека, опоры на научные данные, а также укрепление и активное вовлечение сообществ»<sup>2</sup>. Вопросам межгосударственного сотрудничества по предупреждению и реагированию на чрезвычайные ситуации санитарно-эпидемиологического характера в области общественного здравоохранения на уровне правовых норм уделяет внимание в своей деятельности Совет по

---

<sup>1</sup> Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19. - <https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>

<sup>2</sup> Права человека в период COVID-19. Уроки эпидемии ВИЧ-инфекции: эффективное реагирование силами сообщества. - [https://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/human-rights-and-covid-19\\_ru.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_ru.pdf).

сотрудничеству в области здравоохранения СНГ<sup>3</sup>. Однако единый, глобальный международно-правовой акт для урегулирования отношений между государствами в уникальный период возникновения чрезвычайных обстоятельств - пандемии коронавирусной инфекции - не был создан. В связи с этим актуализируется проблема необходимости анализа влияния пандемии на демократические институты, основанные на принципе верховенства права: весьма важным представляется анализ последствий чрезвычайных мер в контексте выполнения обязательств государств во время кризисных ситуаций. Как показала практика, пандемия стала самым серьезным испытанием для национальных государственных органов всех государств мира, и прежде всего законодательных органов, так как национальные парламенты призваны обеспечивать применение правовых мер реагирования на столь беспрецедентную ситуацию<sup>4</sup>. Не случайно государства придают особое значение обеспечению во время действия ЧП гарантий эффективного функционирования парламентов<sup>5</sup>. Пандемия COVID-19 явилась основанием введения чрезвычайных мер практически во всех государствах мира, соответственно неодинаковой была реакция национальных парламентов, выразившаяся в широком диапазоне практик – от способности надлежащим образом продолжать осуществление законодательных и контрольных функций до утраты способности функционировать в должном режиме, отказа от выполнения своих функций. Вынужденными мерами для парламентов стали изменение регламента, сокращение числа пленарных заседаний и других парламентских процедур, внедрение инновационных решений, использование цифровых возможностей в онлайн-режиме. Следует отметить, что использование онлайн-платформ стало ведущей тенденцией, способствующей поддержанию функционирования парламентов и других государственных органов в период пандемии коронавирусной инфекции.

Наиболее важной проблемой в условиях чрезвычайной ситуации

---

<sup>3</sup> Отчет Совета по сотрудничеству в области здравоохранения СНГ за 2016-2020 годы. - [http://cis.minsk.by/news/15526/otchet\\_o\\_deyatelnosti\\_soveta\\_po\\_sotrudnichestvu\\_v\\_oblasti\\_zdravoohranenija\\_sodruzhestva\\_nezavisimyh\\_gosudarstv\\_za\\_2016%E2%80%932020\\_gody](http://cis.minsk.by/news/15526/otchet_o_deyatelnosti_soveta_po_sotrudnichestvu_v_oblasti_zdravoohranenija_sodruzhestva_nezavisimyh_gosudarstv_za_2016%E2%80%932020_gody)

<sup>4</sup> Копенгагенский документ СБСЕ/ОБСЕ 1990 года. - <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>

<sup>5</sup> Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 года - <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>

является необходимость достижения баланса между обеспечением правового статуса личности, гражданина и предотвращением угрозы здоровью и жизни человека. Как правило, во всех государствах мира использовался однородный инструментарий правовых механизмов, включающий в себя специальные законы и иные нормативные правовые акты, обеспечивающие регулирование общественных отношений в условиях чрезвычайного положения, правовой статус органов государственной власти (в первую очередь, чрезвычайные полномочия, меры по перераспределению полномочий между ветвями власти на период ЧП), конкретные акты антипандемического направления (прежде всего, в системе здравоохранения), сочетание и применение ограничительных и компенсационных мер и стимулов, различных правовых регуляторов и другие. Защитные возможности права в государствах мира в период борьбы с пандемией в значительной степени трансформировались, генерация всего арсенала права проявилась в содержании стратегических и тактических решений, принимаемых государственными органами в условиях чрезвычайной ситуации. В соответствии с документами Венецианской комиссии о чрезвычайном положении все меры в кризисных условиях должны строиться и оцениваться в соответствии с критериями необходимости, соразмерности и временности (заключением по времени в рамки периода пандемии) при постоянном мониторинге чрезвычайной ситуации<sup>6</sup>.

В Республике Казахстан на уровне Конституции определено: введение чрезвычайного положения как на всей территории республики, так и в отдельных ее местностях, относится к компетенции Президента, который принимает такое решение после официальных консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, с незамедлительным информированием об этом Парламента. Основанием введения чрезвычайного положения на территории Республики Казахстан являются случаи, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность Республики, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное

---

<sup>6</sup> Европейская комиссия за демократию через закон (Венецианская комиссия): Компиляция заключений и докладов венецианской комиссии о чрезвычайном положении. Страсбург, 16 Апреля 2020 г.- [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-PI\(2020\)003-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-PI(2020)003-rus)



функционирование конституционных органов государства<sup>7</sup>. Указанные в статье 44 Конституции Республики Казахстан ценности, которым может быть причинен вред в результате чрезвычайных ситуаций, и критерии, позволяющие в определенной степени оценить необходимость введения чрезвычайного положения – серьезная и непосредственная угроза и нарушение нормального функционирования конституционных органов государства, - рассматриваются в комплексе. Основной целью формулировки комплексного обоснования позволяют разграничить ситуации, которые хотя и могут причинить вред указанным в Конституции ценностям, но при этом не являются чрезвычайными.

Фундаментируясь на нормах Конституции, в Казахстане действуют специальные законы, регламентирующие общественные отношения по введению чрезвычайного положения. Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387 «О чрезвычайном положении» регламентирует основания и порядок введения чрезвычайного положения на территории страны. Законом разграничены две группы чрезвычайных ситуаций: 1) чрезвычайные ситуации социального характера, вызванные массовым переходом Государственной границы Республики Казахстан с территориями сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя Республики Казахстан; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Республики Казахстан; массовыми беспорядками, межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов; подготовкой и деятельностью незаконных вооруженных формирований; вооруженным мятежом; диверсией; провокационными действиями со стороны других государств с целью навязывания вооруженного конфликта; нарушением территориальной целостности Республики Казахстан; 2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, вызванные стихийными бедствиями (землетрясения, сели, лавины, наводнения и другие), кризисными экологическими ситуациями, природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражением сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями, промышленными, транспортными

---

<sup>7</sup> Конституция Республики Казахстан. - <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях и требующие скорейшей стабилизации обстановки, обеспечения правопорядка, создания условий для проведения необходимых спасательных и аварийно-восстановительных работ. Кроме того, основанием для введения чрезвычайного положения может быть также реальная угроза стихийного бедствия или крупномасштабной аварии (катастрофы) на основании представления уполномоченного органа в сфере гражданской защиты<sup>8</sup>. Содержание режима чрезвычайного положения составили следующие мероприятия: введение карантина; приостановление деятельности торгово-развлекательных центров, кинотеатров, театров, выставок и других объектов с массовым скоплением людей; запрет на проведение семейных, памятных, зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий; осуществление масштабных санитарно-противоэпидемических мероприятий, в том числе с участием структурных подразделений Министерства обороны РК и органов внутренних дел, осуществляющих деятельность в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения; установление ограничений на въезд на территорию Казахстана и на выезд с ее территории всеми видами транспорта (кроме персонала дипломатической службы республики и иностранных государств, а также членов делегаций международных организаций, направляющихся в Казахстан по приглашению МИД РК); усиление контроля за лицами, уклоняющимися от медицинского обследования, лечения и соблюдения карантинного режима. С завершением режима ЧП обеспечивающая его госкомиссия была преобразована в Государственную комиссию по восстановлению экономического роста. В то же время продолжает свою работу Межведомственная комиссия

Правовые, экономические и социальные условия обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Республики Казахстан содержатся в тексте Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2002 года № 361-III «О санитарно-эпидемиологическом

---

<sup>8</sup> Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387 «О чрезвычайном положении». - [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1036912](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1036912)

благополучии населения», который содержит определение эпидемии. Связь законодательства о порядке проведения противоэпидемических мероприятий с законодательством о чрезвычайном положении заключается в том, что в случае введения чрезвычайного положения, могут быть предусмотрены чрезвычайные меры и временные ограничения в виде введения карантина, проведения санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий. Поскольку Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387 «О чрезвычайном положении», к обстоятельствам, служащим основаниями введения чрезвычайного положения, относит в числе других эпидемии, то в соответствии с данным законом в Республике Казахстан реализация мер санитарно-эпидемиологического характера в условиях чрезвычайного положения осуществлялась в условиях борьбы с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19). В соответствии нормами Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2002 года № 361-III «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» эпидемией признается массовое распространение инфекционного заболевания, значительно превышающее обычно регистрируемый уровень заболеваемости<sup>9</sup>. Указом Президента Республики Казахстан от 15 марта 2020 г. № 285 на всей территории Республики Казахстан было введено чрезвычайное положение на период с 16 марта по 15 апреля 2020 года<sup>10</sup>. Указ Президента Республики Казахстан от 29 апреля 2020 года № 310 «О продлении действия чрезвычайного положения в Республике Казахстан» продлено действие чрезвычайного положения на всей территории Республики Казахстан, введенного Указом Президента Республики Казахстан от 15 марта 2020 года № 285 „О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан“, до 00 часов 00 минут 11 мая 2020 года<sup>11</sup>. Применявшиеся в условиях борьбы с пандемией ограничительные меры требуют обоснования с точки зрения их соотношения с мерами чрезвычайного характера.

---

<sup>9</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Закон Респ. Казахстан, 4 дек. 2002 г., № 361-III // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1034904&pos=4;-88#pos=4;-88](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1034904&pos=4;-88#pos=4;-88).

<sup>10</sup> О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан, 15 марта 2020 г., № 285 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан

<sup>11</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 29 апреля 2020 года № 310 «О продлении действия чрезвычайного положения в Республике Казахстан»

В Республике Казахстан отсутствует прямая связь между нормами законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и нормами законодательства о чрезвычайном положении в части прямого указания на возможность применения мер и реализации требований санитарно-эпидемиологического характера в условиях чрезвычайных ситуаций. Обсервация как медико-санитарная мера в системе карантинных мероприятий, применяемая с учетом продолжительности инкубационного периода заболевания и предполагающая изоляцию человека в специальном помещении, масштабно применялась в странах мира в период весны-лета 2020 года. Вместе с тем, следует отметить отсутствие в законодательстве республики конкретных правовых норм, регламентирующих процедуру изоляции и ограничения. Наиболее востребованным приемлемым вариантом в период пандемии стало применение правил национального мягкого права, так как в самые сжатые сроки необходимо было создавать большое количество новых правил поведения – административные указания (постановления), планы борьбы, рекомендации и другие<sup>12</sup>.

Оценивая содержание государственной политики по снижению кризисного влияния пандемии и обусловленных ею ограничительных мер на население республики, следует признать катастрофическую недостаточность выделяемых средств, отсутствие системности в организации антипандемических мер, неумелое администрирование, организационные и правовые проблемы. К примеру, серьезные нарушения фиксировались в различных сферах, включая лекарственное обеспечение населения. По поручению главы государства в июле 2020 года были освобождены от должностей руководители Фонда обязательного социального медицинского страхования и ТОО «СК-Фармация» и в связи с этим антикоррупционной службой были заведены уголовные дела в их отношении: инкриминировалось хищение средств Фонда обязательного медицинского страхования путем завышения стоимости закупаемых услуг и злоупотребления полномочиями при закупке медицинских изделий в период ЧС<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Усенков И.А. Национальное мягкое право в пандемию COVID-19.

<sup>13</sup> На экс-руководителей Фонда медстрахования завели уголовное дело // «Tengrinews.kz», 17.07.2020 г. (<https://tengrinews.kz/crime/eks-rukovoditeleyfondamedstrahovaniya-zaveli-ugolovnoe-408630/>); Экс-глава «СК-Фармация» арестован по обвинению в коррупции с тяжкими последствиями // «КазТАГ», 14.08.2020 г. (<https://kaztag.kz/ru/news/eks-glava-sk-farmatsiya-arestovan-poobvineniyu-v-korrupsii-s-tyazhkimi-posledstviyami>).

Пандемия показала несостоятельность прежней заорганизованной системы администрирования, неспособной достойно отвечать вызовам новой эпохи и требующей выработки новых стратегий взаимодействия государства и гражданского общества. Отсутствие адекватных управленческих технологий для выполнения функций государственного менеджмента в период действия экстраординарных правовых режимов негативно сказались в целом на процессах оказания плановой медицинской помощи: пациенты практически со всеми заболеваниями, кроме коронавирусной инфекции, были лишены возможности получать должный уровень медицинской помощи. Незащищенными оказались медицинские работники – статистика неумолимо констатирует рост заболеваемости и смертности персонала медицинских учреждений, отсутствие должного уровня социальной защиты работников сферы здравоохранения. Данное обстоятельство негативно сказалось прежде всего на качественном уровне медицинского обслуживания в период пандемии.

Современные исследования подтверждают факт, что проблемы правового регулирования трудовых отношений с медицинскими работниками в Казахстане связаны не только с неэффективной системой управления кадровыми ресурсами, нехваткой квалифицированного управленческого персонала, но и архисложным трудовым регулированием сферы здравоохранения, осложненным разветвленной системой нормативных правовых актов, недостаточно согласованных между собой, а также несовершенством норм и пробелами в законодательстве. В связи с этим актуализируются вопросы, связанные с необходимостью разработки действенных механизмов защиты трудовых прав медицинских работников: требуется тщательный правовой анализ ведомственных нормативных правовых актов на предмет их соответствия как международным трудовым стандартам, так и положениям Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения», восполнить нормативным регулированием пробелы по вопросам оплаты труда и рабочего времени медицинских работников.

Вопросы модернизации законодательства в сфере здравоохранения, действующего в кризисной ситуации приобретают особое значение в парадигме исполнения государством конституционного социального обязательства по отношению к своим гражданам. Степень обеспечения экономических и социальных прав граждан ставится в

прямую зависимость от уровня исполнения государством данного обязательства<sup>14</sup>.

## Заключение

Состояние системы здравоохранения в современных государствах в условиях пандемии коронавирусной инфекции актуализирует проблему создания рациональной модели здравоохранения, основанной на совершенствовании его правовой базы. Моделирование эффективной системы здравоохранения требует выработки концептуальных подходов к организации его деятельности. Назревшая необходимость первоочередного решения проблемы построения рациональной системы здравоохранения обусловила и существенное возрастание объема государственного регулирующего и контролирующего участия в жизни общества, активизацию контрольного механизма государства. Особенно важно на современном этапе усилить работу контрольно-надзорных органов в системе здравоохранения в организационно-методологическом плане, выявить неиспользуемые возможности, пределы функционала, определить наиболее приемлемые, эффективные методы и формы их реализации, разработать рекомендации по совершенствованию деятельности контрольно-надзорных органов в системе здравоохранения.

Существующая практика применения механизма правового регулирования здравоохранения основывается на большом количестве нормативно-правовых актов и характеризуется непоследовательностью и бессистемностью, размытостью целей и низкой результативностью, не обеспеченностью надлежащего взаимного информационного обмена между государством и обществом. Существующее специальное законодательство в области здравоохранения создает почву для утраты государственным управлением своей социальной основы, что может поставить под сомнение и возможности поступательного развития государства. Решение задачи построения современной эффективной системы здравоохранения в Республике

---

<sup>14</sup> Абашидзе А.Х. Борьба с пандемией Covid-19 через призму правозащитных изменений // Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика: сборник материалов научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2020 г. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. — С.48-60.

Казахстан не может быть обеспечено только на основе правового регулирования отдельных отраслей права, поскольку сфера действия данного правового института не замыкается в пределах определенных отраслей права, расширяет свои методологические границы до уровня определения содержания, принципов, всех существенных и функциональных характеристик государственно-правового воздействия на общественные отношения, выступая, таким образом, в качестве одного из необходимых проявлений реальных отношений властвования. Соответственно факт наличия, действительности и конструктивности сферы здравоохранения является реальным отражением существенных характеристик конституционной организации общества и государства, фактором повышения эффективности государственного строительства. Моделирование эффективной системы здравоохранения требует выработки, прежде всего, концептуальных подходов к организации его деятельности.

Адекватное решение проблемы построения рациональной системы здравоохранения, комплексный подход к исследованию соответствующих вопросов на уровне правовых норм являются настоятельной необходимостью в условиях модернизации государственности, которая предполагает в числе других задач повышение эффективности системы здравоохранения, обогащение его организационных структур, совершенствование институционно-функциональных начал в деятельности организаций здравоохранения. В связи с этим актуализируется задача концептуализации правовых основ (принципов, функциональных характеристик, типологии, классификации) развития системы здравоохранения. Особенно важно на современном этапе усилить работу контрольно-надзорных органов в системе здравоохранения в организационно-методологическом плане, выявить неиспользуемые возможности, пределы функционала, определить наиболее приемлемые, эффективные методы и формы их реализации.

### **Список использованных источников**

1. Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19 (<https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>)
2. Права человека в период COVID-19. Уроки эпидемии ВИЧ-

инфекции: эффективное реагирование силами сообщества ([https://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/human-rights-and-covid-19\\_ru.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_ru.pdf)).

3. Отчет Совета по сотрудничеству в области здравоохранения СНГ за 2016-2020 годы – ([http://cis.minsk.by/news/15526/otchet\\_o\\_deyatelnosti\\_soveta\\_po\\_sotrudnichestvu\\_v\\_oblasti\\_zdravoohranenija\\_sodruzhestva\\_nezavisimyh\\_gosudarstv\\_za\\_2016%E2%80%932020\\_gody](http://cis.minsk.by/news/15526/otchet_o_deyatelnosti_soveta_po_sotrudnichestvu_v_oblasti_zdravoohranenija_sodruzhestva_nezavisimyh_gosudarstv_za_2016%E2%80%932020_gody)).

4. Копенгагенский документ СБСЕ/ОБСЕ 1990 года (<https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>).

5. Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 года (<https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>).

6. Европейская комиссия за демократию через закон (Венецианская комиссия): Компиляция заключений и докладов венецианской комиссии о чрезвычайном положении. Страсбург, 16 Апрель 2020 г. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-rus))

7. Конституция Республики Казахстан ([https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_)).

8. Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. №387 «О чрезвычайном положении» ([https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1036912](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1036912))

9. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Закон Респ. Казахстан, 4 дек. 2002 г., №361-III. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан ([https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1034904&pos=4;-88#pos=4;-88](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1034904&pos=4;-88#pos=4;-88)).

10. О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан, 15 марта 2020 г., № 285 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан.

11. Указ Президента Республики Казахстан от 29 апреля 2020 года №310 «О продлении действия чрезвычайного положения в Республике Казахстан».

12. Усенков И.А. Национальное мягкое право в пандемию COVID-19. // Медицина и право: регулирование и судебная практика: материалы международной научно-практической конференции,



организованной в рамках празднования 30-летия Независимости Республики Казахстан. Нур-Султан, 2021. - 263 с. (С. 30-34).

13. На экс-руководителей Фонда медстрахования завели уголовное дело // «Tengrinews.kz», 17.07.2020 г. (<https://tengrinews.kz/crime/eks-rukovoditeleyfonda-medstrahovaniya-zaveli-ugolovnoe-408630/>); Экс-глава «СК-Фармация» арестован по обвинению в коррупции с тяжкими последствиями // «КазТАГ», 14.08.2020 г. (<https://kaztag.kz/ru/news/eks-glava-sk-farmatsiya-arestovan-poobviniyuv-korrupsii-s-tyazhkimi-posledstviyami>).

14. Олжабаева К.Б. Некоторые дефекты законодательства о труде медицинских и фармацевтических работников и пути их устранения // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. -2022. -№1(68). –С.138-145.

15. Абашидзе А.Х. Борьба с пандемией Covid-19 через призму правозащитных измерений // Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика: сборник материалов научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2020 г. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. — С.48-60.

**За контакты:**

Богатырева, Л. Б.

E-mail: [lida110@inbox.ru](mailto:lida110@inbox.ru)

# ПРЕЮДИЦИАЛНИТЕ ЗАПИТВАНИЯ – КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА ПРАКТИКАТА НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВАРНА

*Съдия д-р Марияна Ширванян  
Административен съд – Варна*

## THE PRELIMINARY REQUESTS – A BRIEF OVERVIEW OF THE PRACTICE OF THE VARNA ADMINISTRATIVE COURT

*Judge Mariyana Shirvaniyan, PhD  
Varna Administrative Court*

**Резюме:** В доклада е направен преглед на преюдициалните запитвания, отправени от съдиите в Административен съд – Варна, и ефектите от дадените от Съда на Европейския съд тълкувания върху националното ни законодателство и съдебната практика.

**Ключови думи:** *преюдициални запитвания*

**Abstract:** The report reviews the preliminary rulings made by the judges at the Administrative Court in Varna and the effects of the interpretations given by the Court of Justice on our national law and case law.

**Key words:** *references for a preliminary ruling*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.242>

### Въведение

Приемането на Република България в Европейския съюз (ЕС) и възникналото във връзка с членството ѝ в Съюза задължение на нейните институции, включително и на съдебните, да прилагат общностното право постави предизвикателството пред националните съдии за разбирането и тълкуването му. Това наложи, от една страна, задълбочено изучаване на Съюзното законодателство, а от друга – овладяването на механизмите на сътрудничество с Европейските институции, включително и със Съда на Европейския съюз (СЕС).

**Целта** на доклада е в обобщеност и краткост, с оглед обема му,

да се посочат поставените от съдиите в Административния съд преюдициални запитвания в 15-годишния период от съществуването му, както и да се очертаят ефектите от дадените от СЕС тълкувания.

Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнение на следните **задачи**: 1) изясняване на правната същност на преюдициалното запитване; 2) обзор на поставените от съдиите на Административен съд – Варна преюдициални запитвания (с посочване на номер на дело на СЕС и година, както и правната област на въпроса), и 3) очертаване в обобщеност на промените в практиката на националните институции и в законодателството във връзка с поставените в преюдициалното запитване въпроси.

Докладът не е изчерпателен. Акцент е поставен само върху преюдициалните запитвания, отправени от съдиите от Административен съд Варна, по които вече са постановени съдебни актове на СЕС. Извън обхвата на изследването са преюдициалните запитвания, отправени от съдиите от Административен съд – Варна, по които делата са висящи, Административен съд – София-град и от другите административни съдилища, както и отправените от Върховния административен съд на Република България.

Съдържанието на доклада е актуално към 25.05.2022 г.

## **Изложение**

Преюдициалното запитване е процесуален институт на общностното право, уреден в ДФЕС (чл. 267), а също и на националното ни законодателство с нарочна регламентация в чл. 628 – чл. 633 на Гражданския процесуален кодекс (ГПК) и в разпоредбите на чл. 485 и сл. на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

Съгласно цитираната разпоредба на ДФЕС, когато въпрос за тълкуването на този договор и/или за валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе. Това произнасяне е преюдициално в едно безспорно производство, което се води пред СЕС по искането на юрисдикцията на държавата членка за тълкуването на конкретните актове на институциите на Европейския съюз или на техни разпоред-

би, относими към спора пред националния съд или за транспонирането им в националното законодателство. На Съда на Европейския съюз е дадена изключителна компетентност за произнасяне по валидността на актовете на Европейските институции и по тълкуването на разпоредбите им.

В ДФЕС е предвидено задължение на националната юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право да поставя преюдициални запитвания, когато въпрос за валидността или тълкуването на Съюзното право е повдигнат по висящо дело пред нея. Тази уредба е пренесена и в чл. 629, ал. 3 от ГПК и чл. 486, ал. 3 от НПК.

Административен съд – Варна има компетентност да правораздава както като първа инстанция по посочените в Административнопроцесуалния кодекс дела, напр. но не изчерпателно – издаване, изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни актове и административни договори; защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията; защита срещу незаконно принудително изпълнение; обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица, както и за вреди от правораздавателната дейност на административните съдилища и Върховния административен съд и обезщетения за вреди от принудително изпълнение, така и като касационна инстанция по делата с административнонаказателен характер, както и на други посочени в закон (например по мярката задържане на лице по чл. 72 от Закона за министерството на вътрешните работи и по актовете по чл. 14 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи).

Съдебните актове, постановени от административните съдии от първоинстанционните съдилища, какъвто е и Административен съд – Варна, подлежат на контрол от съдебните състави на Върховния административен съд.

На съдиите, без значение от това дали правораздават като първа, въззивна или касационна инстанция, Конституцията на Република България (Конституцията) е възложила задължението да се подчиняват само на закона. Това изискване е доразвито в Закона за съдебната

власт<sup>1</sup>. Под закон следва да се разбират както националните нормативни актове, така и ратифицираните по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България актове на международното право (които са част от вътрешното право на страната – арг. от чл. 5, ал. 4 от Конституцията) и законодателството на институциите на Европейския съюз, включително развитието му в тълкувателните актове на СЕС. Посоченото задължение за постановяване на съдебния акт в съответствие с Европейското законодателство поставя пред съдиите от административните съдилища като първа инстанция, която не само следва да познава Европейските нормативни актове, но и да събира относимите към съдържанието на уредените в тях хипотези доказателства, да използва механизма на преюдициалното запитване като особен по характер вид на „съдебно сътрудничество“ (Семов, Ат. 2007) имащо за цел осигуряването на „еднообразното прилагане на Общностното право във всички държави членки“ посредством решения, за чието изготвяне „пряко и реципрочно“ са допринесли националният и общностният съдия в рамките на съответните им компетенции“ (Семов, Ат. 2007).

По отправените от съдиите от Административен съд – Варна преюдициални запитвания са образувани:

- съединени дела С-621/10 и С-129/11, дело С-118/11, дело С-153/11, дело С-234/11, дело С-285/11, дело С-298/11, дело С-642/11, дело С-550/11, дело С-643/11, С-62/12, дело С-138/12, дело С-142/12, дело С-153/12, дело С-283/12, дело С-505/13, дело С-123/14, дело С-159/14, дело С-463/14, дело С-364/17 – споровете са били свързани с транспонирането в националното ни законодателство или с практиките (съдебни и административна) и в този аспект с приложението на разпоредбите на Директива 2006/112/ЕО (директивата, уреждаща на ниво Европейски съюз данък добавена стойност);

- дело С-374/12 спорът е бил за тълкуването на разпоредби от Регламент (ЕО) №384/96 и Валидност на Регламент (ЕО) №1279/2007, както и за уредбата на Дъмпинга в правото на ЕС;

- дело С-667/11 и дело С-222/16 са с предмет на тълкуване Регламент (ЕО) №1225/2009 в аспектите „Търговска политика“ и „Ретроактивност“;

---

<sup>1</sup> Чл. 8. (1) от ЗСВ „Органите на съдебната власт прилагат законите точно и еднакво спрямо всички лица и случаи, за които се отнасят.“

- дело C-571/16 е за спор за транспонирането и приложението на Директива 94/19/ЕО в аспектите „Схеми за гарантиране на депозитите“ и „Отговорност на държава членка за вреди, причинени на частноправни субекти от нарушения на правото на Съюза“;

- дело C-105/17 има за цел изясняването на Директива 2005/29/ЕО и Директива 2011/83/ЕС в аспектите на „Защитата на потребителите“ и свързаните с това понятия „търговец“ и „търговски практики“;

- съединени дела C-320/11, C-330/11, C-382/11 и C-383/11, дело C-185/17 и дело C-76/20 поставят въпроси относно Общата митническа тарифа и класирането на стоките;

- дело C-655/18 има за предмет разпоредби от Регламент (ЕС) №952/2013 в аспектите „Отклоняване от митнически надзор“ и „Кражба на стоки, поставени под режим на митническо складиране“;

- дело C-784/19 поставя въпроси относно правилата, уреждащи статута на „Работници мигранти“ и „Работници, наети от предприятия, които осигуряват временна работа“ в аспекта „Социална сигурност“ при командироване по Регламент (ЕО) №883/2004 и Регламент (ЕО) №987/2009;

- дело C-95/20 е относно транспонирането на Директива 2014/65/ЕС в аспекта „Пазари на финансови инструменти“ и приложението на разпоредби от Делегиран регламент (ЕС) 2017/565 относно „Инвестиционни посредници; Оценка за целесъобразност и задължения за водене на съответните регистри ; Съхраняване на документация; Информация относно категоризирането на клиенти и Информация относно разходите и свързаните такси, отнасящи се до инвестиционните услуги“.

След постановяването на решенията на СЕС по посочените дела се изясниха на ниво национално законодателство и право на Европейския съюз (без претенции за изчерпателност на списъка по-долу):

1. в областта на данъчното законодателство: както особеностите на данък добавена стойност (като неутрален и косвен данък и свързаното с това право на приспадането му от данъчнозадължените лица<sup>2</sup>), така и редица понятия и специфики при облагането с ДДС, уредени в Закона за данък добавена стойност (ЗДДС) (чрез разпоредбите на

---

<sup>2</sup> т. т. 26, 27, 28 и 39 от Решението на СЕС по дело C-285/11 (ECLI идентификатор: ECLI:EU:C:2012:774).

който е транспонирана в националното ни законодателство Директива 2006/112/ЕО), което се отрази в приложението на разпоредбите на ЗДДС от националните институции;

2. в областта на митническото и антидъмпинговото право –

- „значението и обхвата на термините, за които общностното право не дава никакво определение“<sup>3</sup> при прилагането на Комбинираната номенклатура, както и значението на сключените от Съюза международни споразумения при тълкуването на вторичното му право;
- правилата за приложението на основните регламенти (тези, с които Комисията на ЕС започва разследване във връзка с възможното заобикаляне на антидъмпинговите мерки) и регламентите за приложението на основните регламенти и въведената в този аспект ретроактивност на разпоредбите на регламентите за изпълнение;

3. в сферата на разпоредбите, относими към спестовните и кредитните институции – дадено е тълкуване на Директива 94/19 в аспекта на неплатежоспособност на конкретна банка;

4. дадено е тълкуване на понятието „търговец“ в светлината на разпоредбите на Директива 2005/29 и Директива 2011/83 и какви са предпоставките за признаването на качеството „търговец“ на физическо лице, което извършва продажба през сайт на нови и употребявани стоки;

5. направени са разяснения по прилагането на Регламент (ЕО) №987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) №883/2004 за координация на системите за социална сигурност, като е посочено, че за да бъде прието, че установено в държава членка предприятие, което осигурява временна работа, „обичайно осъществява дейността си“ в тази държава членка, това предприятие трябва да извършва значителна част от дейността си по предоставяне на работници за временна работа в полза на предприятията ползватели, които са установени и упражняват дейностите си на територията на посочената държава членка;

---

<sup>3</sup> т. 38-39 от решението на СЕС по съединени дела C-320/11, C-330/11, C-382/11 и C-383/11(ECLI:EU:C:2012:745).

6. дадено е тълкуване на разпоредбите на Делегиран регламент (ЕС) 2017/565 на Комисията от 25 април 2016 година за допълване на Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на организационните изисквания и условията за извършване на дейност от инвестиционните посредници и за даването на определения за целите на посочената директива, във връзка с приложение I към този делегиран регламент, съгласно което „инвестиционните посредници не са длъжни да съхраняват документация за извършените за всеки клиент оценки на уместността и целесъобразността на инвестиционните продукти или услуги, както и за предоставената на всеки клиент информацията относно разходите и свързаните такси, отнасящи се до инвестиционните услуги, в самостоятелни единни регистри под формата по-специално на информационна база данни, като начинът на съхранение на тази документация може да бъде свободно избран, при условие обаче че отговаря на всички изисквания по член 72, параграф 1 от посочения делегиран регламент“.<sup>4</sup>

## Заклучение

При съобразяване на смисъла на производството по преюдициално запитване, а именно, че „Предназначението на производството за преюдициално заключение по тълкувателно запитване е да осигури еднообразно тълкуване на Общностното право и по този повод да гарантира правилното му приложение“ (Семов, Ат. 2007) и от направения анализ на поставените пред СЕС преюдициални запитвания от съдиите от Административен съд – Варна се налагат два характерни извода: 1) че последователно, чрез съдействието на СЕС, е изпълнявано задължението за еднообразно прилагане както на Съюзното право, така и на националните разпоредби, приети в контекста на последното и 2) че отправените в производството пред административните съдилища преюдициални запитвания осигуряват като ефект бързина на процеса, тъй като административните съдии още при първото разглеждане на спора от тях, чрез направеното от СЕС тълкуване на относимите разпоредби, имат възможност да преценят релевантността на фактите и относимостта на събраните доказателства към тях и да приложат нормите от националния и/или Съюзния правен ред.

---

<sup>4</sup> Решението по дело C-95/20 на СЕС (ECLI:EU:C:2021:891).



## Използвана литература

1. Семов, А. 55 най-важни решения на съда на ЕО. София: Институт по европейско право, 2007, с.74-75, с. 77.

(Semov, A. 55 naj-vazhni resheniya na sŭda na EO. S ofiya: Institut po evropejsko pravo, 2007, pp.74-75, p. 77)

2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0285>.

3. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-320/11&language=EN>.

4. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-95/20>.

### **За контакти:**

Съдия д-р Марияна Ширванян  
Административен съд – Варна

**СПЕЦИФИКИ В РЕГЛАМЕНТАЦИЯТА  
НА ПРИНУДИТЕЛНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ  
ПО ЗАКОНА ЗА ДВИЖЕНИЕ ПО ПЪТИЩАТА**

*Гл. юрисконсулт Георги Георгиев  
и.д. началник отдел „Административен“ в ОДМВР – Варна  
Областна дирекция на МВР – Варна  
Х. ас. по Административно право и процес във ВСУ  
„Черноризец Храбър“  
Съдия д-р Марияна Ширванян  
Административен съд – Варна*

**SPECIFICS IN THE REGULATION OF THE COMPULSORY  
ADMINISTRATIVE MEASURES UNDER THE LAW  
ON ROAD MOVEMENT**

*Chief Legal Adviser Georgi Georgiev  
etc. Head of Administrative Department at the Ministry of Interior -  
Varna  
Varna Regional Directorate of the Ministry of Interior  
Part-time Assistant in Administrative Law and Procedure at Varna  
Free University “Chernorizets Hrabar”  
Judge Mariyana Shirvaniyan, PhD  
Varna Administrative Court*

**Резюме:** В доклада са анализирани принудителните административни мерки, регламентирани в Закона за движение по пътищата (ЗДвП), специфичните им характеристики и механизмите на въздействие върху участниците в движението по пътищата, и по-конкретно – върху водачите на моторни превозни средства (МПС).

**Ключови думи:** *принудителни административни мерки, движение по пътищата*

**Abstract:** The report analyzes the coercive administrative measures regulated by the Road Traffic Act (RTA), their specific characteristics and mechanisms of impact on road users and in particular on motor vehicle drivers.

**Key words:** *coercive administrative measures, traffic*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.250>

## Въведение

Налагането на принудителни административни мерки (ПАМ) по Закона за движение по пътищата е механизъм за въздействие, насочен към промяна на поведението на участниците в движението по пътищата, така че да се предотвратят неблагоприятните последици от настъпването на пътнотранспортните произшествия (ПТП).

**Целта** на доклада е предвид правната им природа да се анализират в обобщен вид и краткост (предвид изискуемия му обем) спецификите на предвидените в ЗДвП ПАМ и последиците от налагането им за водачите на моторни превозни средства.

Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнените на следните **задачи**: 1) направен е обобщен преглед на разпоредбите относно ПАМ в ЗДвП; 2) посочени са спецификите им в светлината на ПАМ, разписани в чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания, и 3) на база направения нормативен анализ са изведени изводи и са направени предложения *de lege ferenda* относно част от разпоредбите, уреждащи налагането на принудителни административни мерки по ЗДвП.

Актуалността на изследването се обуславя от факта, че налагането на ПАМ по ЗДвП е форма на превенция на настъпването на ПТП. Това прави разглеждания проблем с изключителна практическа приложимост.

Докладът няма претенции за изчерпателност. Извън обхвата му е анализът на регламентацията на контрола (административен/съдебен) върху наложените мерки, както и изпълнението им. В разработката не е изследван дискуссионният в практиката въпрос за формата (писмена или друга) на ПАМ принудително преместване (репатриране) на МПС. Тази тема е от изключителен интерес за авторите и на нея ще бъде посветено самостоятелно изследване.

Докладът е съобразен със законодателството на Република България към 25.05.2022 г.

## Изложение

Принудителните административни мерки са вид административна принуда, имаща за цел преустановяването, предотвратяването и отстраняването на вредните последици от административните на-

рушения (чл. 22 ЗАНН). ПАМ „допринасят за поправка и превъзпитаване на тези, спрямо които са приложени, и въздействат възпитателно и предупредително както върху тях, така и върху останалите членове на обществото” (Лазаров 2017).

По-конкретно ПАМ, разписани в Закона за движението по пътищата, имат за цел осигуряването на безопасността на движението по пътищата и преустановяването на административните нарушения. Предназначението на ПАМ в ЗДВП е съобразена с поставената в чл. 1, ал. 2 от същия закон цел – при участие в движението по пътищата „да се опазват животът и здравето на участниците в движението по пътищата, да се улеснява тяхното придвижване, да се опазват имуществото на юридическите и физическите лица, както и околната среда от замърсяването от моторните превозни средства“.

Предвидените ПАМ в ЗДВП са:

1. временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач;
2. временно спиране от движение на пътно превозно средство;
3. прекратяването на регистрацията на пътно превозно средство;
4. задържане на отговорно пазене, до установяване на собствеността, на регистрирано или подлежащо на регистриране ППС, на което идентификационният номер на рамата (шасито), поставен от производителя, липсва поради заличаване или отстраняване или е променен;
5. изземване на свидетелството за управление на лице, което не е изпълнило задължението си да го върне, след като са му отнети всички контролни точки;
6. преместване на паркирано превозно средство без знанието на неговия собственик или на упълномощения от него водач;
7. временно спиране на дейността на лицата, получили разрешение за извършване на технически прегледи или обучение за получаване на правоспособност на водачите на МПС;
8. временно спиране на дейността на лицата, получили удостоверение за регистрация за правото да организират и извършват психологически изследвания;
9. временно недопускане продължаването на движението на ППС, за което не са изпълнени задълженията по установяване на размера и заплащането на съответната такса по чл.10, ал.1 от Закона за пътищата – до заплащането ѝ, но за не повече от един месец;

10. забрана за реализацията на нови моторни превозни средства, ремаркета, системи, компоненти или отделни технически възли за тях до представянето на валиден сертификат за съответствие с одобрения тип и

11. забрана за реализацията на нова система, компонент или отделен технически възел или партида от тях и при необходимост изтеглянето им от пазара, когато в резултат на проверка или изпитване са установи, че не отговарят на изискванията на приложим регулато-рен акт.

Видно от съдържанието на регламентираните ПАМ обхватът им е широк и включва, от една страна, въздействието върху поведението на конкретно водачите на МПС, а от друга – са насочени и към извършването на съобразената със закона дейност на лицата, извършващи технически прегледи на МПС; лицата, извършващи обучение на водачи на МПС, както и на лицата, осъществяващи организация и извършване на психологически изследвания на водачите на МПС. Освен това са предвидени специфични ПАМ във връзка с изискванията за съответствието на превозни средства, ремаркета, системи, компоненти или отделни технически възли за тях с одобрен на ниво ЕС или национално законодателство тип. Регламентирани са и ПАМ, предназначението на които е свързано с обезпечаването на заплащането на таксите за движението на МПС по пътищата.

Различни са органите, на които е възложена компетентност за издаването на посочените ПАМ. Например временното отнемане на свидетелството за управление на МПС на водач, изнемането на свидетелството за управление на лице, на което са отнети всички контролни точки, преместването на паркирано пътно превозно средство, временно спиране от движение на пътно превозно средство и прекратяването на регистрацията на пътно превозно средство се прилагат с мотивирана заповед от ръководителите на службите за контрол по ЗДвП съобразно компетентността им или от оправомощени от тях лица. Предвидено е ПАМ забрана за реализацията или изтеглянето на пуснатите на пазара или за търговия нови моторни превозни средства, ремаркета, системи, компоненти или отделни технически възли за тях да се издават от председателя на Комисията за защита на потребителите или от кмета на общината. Мярката „временно недопускане продължаване движението на пътно превозно средство“, за което не са изпълнени задълженията за установяването на разме-

ра и заплащането на таксата за платената пътна мрежа по Закона за пътищата, се налага с мотивирана писмена заповед на директора на териториална дирекция в Агенция „Митници“ или оправомощени от него длъжностни лица.

Предвидена е мярката<sup>1</sup> „временно спиране от движение на път-но превозно средство“ на собственик, който няма задължителната за-страховка „Гражданска отговорност“ на автомобилистите, до сключ-ването ѝ. Освен посочената принудителна административна мярка е регламентиран институтът на „служебното прекратяване на регис-трацията на пътни превозни средства“<sup>2</sup>, за които е получено уве-домление<sup>3</sup> от Гаранционния фонд. Посочената законодателна уредба поставя акцент върху важноста на застраховките „Гражданска отго-ворност“ за обезщетяването и възстановяването на негативните по-следиците от настъпилите ПТП. Правната последица „недопускане на движението на МПС, за което не е изпълнено задължението за сключване на застраховка „Гражданска отговорност“ може да бъде постигната по двата различни регламентиращи в закона начина при наличието на предпоставките за това, т.е. или чрез налагане на ПАМ, когато е установено при проверката на контролен орган по ЗДВП дви-жението на МПС, за което не е сключена застраховка „Гражданска отговорност“, или чрез изпълнението на правното по своя характер действие „служебно прекратяване на регистрацията на МПС“ при по-лучаване на уведомление от Гаранционния фонд.

От начина на формулиране на разпоредбите в ЗДВП се налага извод, че предвидените ПАМ за преустановяването на административните нарушения по този закон се налагат в условията на обвър-зана компетентност на органа, т.е. за него не е налице възможност да прецени с оглед конкретните факти, осъществяващи състава на нарушението или с оглед личността на нарушителя или субективно-то му отношение към деянието дали да приложи ПАМ, или не. При наличието на предпоставките, разписани за различните състави на нарушения, за административните органи възниква задължение да наложат конкретната предвидена за съответното нарушение ПАМ.

При наличието на определени в правните норми предпоставки за деяния с висока обществена опасност следва да се наложат някол-

<sup>1</sup> Чл. 171, т. 2, б. „в“ от ЗДВП.

<sup>2</sup> Чл. 143, ал. 10 от ЗДВП.

<sup>3</sup> По чл. 574, ал. 11 от Кодекса за застраховането.

ко различни по обекта на засягане ПАМ. Например е предвидено да се налагат следните ПАМ – „временно отнемане на свидетелството за управление на МПС на водача“ и „прекратяване на регистрацията на пътното превозно средство на собственика, който управлява моторно превозно средство“ за нарушенията „управление на моторно превозно средство с концентрация на алкохол в кръвта над 0.5 на хиляда, установена с медицинско и химическо лабораторно изследване, или след употреба на наркотични вещества или техни аналози, установена с медицинско и химико-токсикологично лабораторно изследване“. Това е комплексен подход, при който чрез въздействието върху различни аспекти от правната сфера (субективна и имуществена) на водача на МПС се цели постигане в кумулативност ефект на преустановяване на нарушението, предотвратяване на по-тежко нарушение и превенцията за този тип нарушения както по отношение на конкретния водач, така и по отношение на всички други водачи на МПС.

Мярката „временно недопускане продължаването на движението на ППС, за което не са изпълнени задълженията по установяване на размера и заплащането на съответната такса по чл. 10, ал. 1 от Закона за пътищата“ е сравнително нова. Уредбата ѝ е дадена за първи път ДВ, бр. 105 от 2018 г. и е в сила от 01.01.2019 г. За разлика от другите предвидени ПАМ по ЗДвП, нейната цел не е да осигури безопасност при участие в движението на МПС по пътищата. Целта ѝ е да осигури събирането на таксите, предвидени за преминаването през платената пътна мрежа. В този аспект тя се различава от другите, предвидени в ЗДвП ПАМ, и е извън обхвата на целите, заложили както в чл. 171, ал. 1 от ЗДвП, така и с общата цел, заложили в чл. 1, ал. 2 от ЗДвП. Систематичното място на разглежданата ПАМ не е в ЗДвП. Уредбата ѝ следва да е в закона, чието изпълнение обслужва, а именно – Закона за пътищата.

## **Заклучение**

В заключение следва да се посочи, че е предвиден комплексен контрол, осъществяван от различни органи в различни администрации – Министерството на вътрешните работи, Агенция „Митници“, Комисията за защита на потребителите, кметове на общини, целящ чрез налагането на ПАМ преустановяването на нарушенията на задълженията, разписани в ЗДвП.

Мярката „временно недопускане движението на ППС, за което не са изпълнени задълженията по установяване на размера и заплащането на съответната такса по чл. 10, ал. 1 от Закона за пътищата“, е извън предметния обхват на ЗДВП. Налагането ѝ не е свързано с осъществяване на целите на ПАМ по ЗДВП, а именно – „осигуряване на безопасността на движението по пътищата“ и въпреки че не заплащането на такса за платената пътна мрежа осъществява състав на „административно нарушение“ предвид нормативният акт, в който е уредено защитеното право и органът, който издава заповедта за налагане на ПАМ, предлагаме за диференцирането на нарушенията по ЗДВП от нарушенията на разпоредби на други закони посочената мярка в разпоредбата на чл. 171, т. 8 от ЗДВП *de lege ferenda* да бъде поставена на систематичното ѝ място в Закона за пътищата, доколкото регламентира налагане на ПАМ за нарушение именно на задължение предвидено в този закон.

### **Използвана литература**

1. Лазаров, К. Принудителни административни мерки. Недействителност на административните актове. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. София: Сиела Норма, 2017, с. 43.

(Lazarov, K. Prinuditelni administrativni merki. Nedejstvitelnost na administrativnite aktove. Obvürzana kompetentnost i operativna samostoyatelnost. Sofiya: Siela Norma, 2017, p. 43)

#### **За контакти:**

Гл. юрисконсулт Георги Георгиев

E-mail: georgiev\_v@mail.bg

Съдия д-р Марияна Ширванян

E-mail: irgo@abv.bg



# ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД СЪДИЯТА ПРИ КОНСТИТУИРАНЕТО НА СТРАНИТЕ В СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО ПО ОСПОРВАНЕ НА АКТОВЕ ПО ЗУТ

*Съдия Таня Димитрова*  
*Административен съд – Варна*

## APPEALS BEFORE THE JUDGE IN THE CONSTITUTION OF THE PARTIES IN COURT PROCEEDINGS IN CONFLICT OF ACTS UNDER THE ZONING ACT

*Judge Tanya Dimitrova*  
*Administrative Court – Varna*

**Резюме:** В доклада е направен преглед на някои основни положения в нормативната регламентация и измененията ѝ във времето по отношение оспорването на част от актовете по Закона за устройство на територията (ЗУТ) и отражението ѝ върху преценката на съда при конституирането на страните в съдебното производство. Разглежда се субсидиарното приложение на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) в производствата по ЗУТ в отношение общ към специален закон. Изтъква се значението на източниците на информация за конкретните страни в съдебните производства по оспорване на различните актове по устройство на територията.

**Ключови думи:** *актове по Закона за устройство на територията, право на жалба, заинтересовани страни, засегнати имоти*

**Summary:** The paper reviews some of the main provisions in the legal regulation and its changes over time in relation to the challenge of some of the acts under the Law on Spatial Planning (LZP) and its impact on the court's discretion in constituting the parties in the court proceedings. The subsidiary application of the Administrative Procedure Code (APC) in proceedings under the Planning Act in relation to a general to a special law is examined. The importance of the sources of information for the specific parties in the court proceedings challenging the various acts on spatial planning is highlighted.

**Keywords:** *acts under the Spatial Planning Act, right of appeal, interested parties, affected properties*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.257>

## Въведение

След освобождението на България обществените отношения във връзка с устройството на територията са регламентирани със Закона за благоустройство на населените места в Царство България до 1941 г., когато влиза в сила Законът за благоустройството на населените места. В периода от 1950 г. до 1973 г. действа Законът за планово изграждане на населените места, а след това до 2001 г. процесните обществени отношения са уредени със Закона за териториалното и селищно устройство.

ЗУТ е в сила от 31.03.2001 г. Съгласно чл. 1 ЗУТ територията на Република България е национално богатство, а нейното устройство гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението, като ЗУТ урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели.

**Целта** на доклада е да се отбележат предизвикателствата пред съдията при конституирането на страните в производствата по оспорване на различните актове по ЗУТ. Акцентира се върху особеностите при преценката на засягането на лицата от съответния акт по ЗУТ с оглед спецификата на отделните актове по ЗУТ.

Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнените на следната **задача** - направен е преглед на разпоредбите на ЗУТ и АПК, относими към въпроса за правилното конституиране на страните в съдебните производства по оспорване на актове по ЗУТ.

**Актуалността на проблема**, разглеждан в доклада, се определя от задължението на съда да осигури на всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по АПК, равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси.

Предмет на изследването е правната рамка, относима за основните и често срещани съдебни производства по оспорване на актове по ЗУТ. Изследването не включва всички видове производства по оспорване на актове по ЗУТ.

## Изложение

Общият закон – чл. 15, ал. 1 и чл. 153, ал. 1 АПК, определя като възможни страни в административния процес административният орган, издал акта, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения. Право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения, като прокурорът може да подаде протест срещу акта – чл. 147 АПК. В съдебните производства съдът следва служебно да конституира страните по делото, водейки се от представения от административния орган списък на страните в производството по издаване на административния акт – чл. 154 АПК.

Оспорването на индивидуалните административни актове по устройство на територията е уредено в Глава деветнадесета на специалния закон – ЗУТ, но за неуредените в тази глава въпроси разпоредбите на чл. 213 и чл. 219 ЗУТ препращат към АПК.

При преценката дали оспорващият има право на жалба и кои лица следва да се конституират като заинтересовани страни в производството по оспорване на актове по ЗУТ, следва да се съобрази кои са заинтересованите лица в производството по издаване на съответния акт по ЗУТ. В два случая специалният закон изброява изрично заинтересованите лица – в производствата по одобряване на подробни устройствени планове (ПУП) и техните изменения (чл. 131 ЗУТ) и в производствата по издаване на разрешение за строеж (чл. 149 ЗУТ), като това изброяване е релевантно и за съдебните производства по оспорване на въпросните актове. Специална регламентация в ЗУТ е налице и по отношение ответниците в някои съдебни производства. При оспорване на решенията на комисията по чл. 210, ал. 3 ЗУТ като ответник не се конституира съответната комисия, издател на обжалвания акт, а общината – чл. 215, ал. 2 ЗУТ. В производството пред съда по дела, образувани по повод оспорване на заповеди за отмяна на разрешения за строеж по реда на чл. 156, ал. 5, се призовават Дирекцията за национален строителен контрол, органът, издал разрешението за строеж, и заинтересуваните лица – чл. 215, ал. 5 ЗУТ.

Спецификите при конституирането на страните в съдебните

производства по оспорване на актове по ЗУТ следва да се разгледат поотделно за различните актове, чиято законосъобразност се оспорва.

I. Съдебни производства по оспорване на устройствени планове

1. Общ устройствен план (ОУП)

С Решение №14 на Конституционния съд на РБ от 15.10.2020 г. е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 214, ал. 6 ЗУТ, според която ОУП, както и техните изменения, не подлежат на обжалване. Последва законодателна промяна с приемането на нова разпоредба – ал. 12 на чл. 127 ЗУТ, допускаща обжалване на ОУП по реда на чл. 215, ал. 1 ЗУТ.

Според съдебната практика на ВАС процесуалната правна норма – чл. 127, ал. 12 ЗУТ, не се прилага за приети при предходното законодателно разрешение ОУП. (В този смисъл са Определение №1912 от 01.03.2022 г. на ВАС по адм. д. №1480/2022 г. и Определение №345 от 17.01.2022 г. на ВАС по адм. д. №11539/2021 г., като второто определение е по отношение на одобрения ОУП на Община Варна със Заповед №РД-02-14-2200 от 03.09.2012 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството.)

При оспорването на ОУП частично (по отношение на предвижданията за определени имоти в дадена територия) страни в съдебното производство са: оспорващият, административният орган, одобрил ОУП или изменението на ОУП, и заинтересованите страни. Съгласно чл. 127, ал. 12 и ал. 13 ЗУТ право на жалба имат собствениците на имоти, чиито имоти са непосредствено засегнати от предвижданията на плана, а такива недвижими имоти са имотите, за които е предвидено изграждане на обекти – публична собственост на държавата или общината, или за които се установяват ограничения на собствеността с цел защита на обществени интереси – опазване на околната среда и на човешкото здраве, опазване на земеделски, горски и защитени територии и защитени зони.

Съдебна практика на Административен съд – Варна не е формирана по оспорване на изменения на действащия ОУП. Съдиите ще трябва да преценят дали приложими при преценката кои са заинтересованите страни ще са разпоредбите от ЗУТ по отношение ПУП, включително дали са приложими съответните процесуални норми, разписващи как се обявява оспорването и как се конституират заинтересованите страни.

## 2. Подробен устройствен план (ПУП)

2.1. ПУП, одобрен на основание чл. 16 ЗУТ. (Този ПУП е за територии с неурегулирани поземлени имоти, както и за територии с неприложена първа регулация по предходен устройствен план, като определя необходимите площи за изграждане на обектите на зелената система, на социалната и на техническата инфраструктура – публична собственост. За осъществяване на тези предвиждания с влизането в сила на плана собствениците на недвижими имоти прехвърлят в полза на общината процентна част от площта на имотите си, определена с плана, но не повече от 25 на сто. Със самия ПУП се определят лицето и площта на новообразуваните урегулирани имоти, конкретното им предназначение, характерът и начинът на застрояването им.)

При оспорване на административния акт, с който е одобрен ПУП на основание чл. 16 ЗУТ, предмет на делото е целият ПУП, като всички жалби се разглеждат в едно производство – чл. 218, ал. 3 ЗУТ. При оспорване по реда на чл. 215 ЗУТ на индивидуални административни актове за одобряване на устройствени планове, чието съобщаване е извършено чрез обнародване в Държавен вестник, или на комплексни проекти за инвестиционна инициатива, чието съобщаване е извършено чрез обнародване в Държавен вестник, заинтересуваните лица могат да се конституират като ответници в производството в едномесечен срок от деня на обнародване в Държавен вестник на съобщение за оспорването – чл. 218, ал. 1 ЗУТ. Решенията на съда по дела, образувани по реда на чл. 218, ал. 1, имат сила по отношение на всички заинтересовани лица.

2.2. При оспорване на административен акт за одобряване на ПУП или за одобряване на изменение на ПУП обжалването е възможно да е и частично (в зависимост от обхвата на плана и конкретното засягане на лицето, което оспорва плана).

Разпоредбата на чл. 131, ал. 2, във вр. с ал. 1 ЗУТ изброява непосредствено засегнати от предвижданията на ПУП недвижими имоти, чиито собственици, носителите на ограничени вещни права и концесионерите според данните от имотния регистър, а до неговото въвеждане – по данни от кадастралния регистър, разполагат с право на жалба и следва да се конституират като заинтересовани страни при оспорването пред съда на акта за одобряване на ПУП или за одобряване на изменение на ПУП.

Непосредствено засегнати от предвижданията на плана недви-

жими имоти са: 1. имотите – предмет на самия план; 2. съседните имоти, когато с ПУП се създава свързано застрояване между тях и имот или имоти, включени в обхвата на плана; 3. съседните имоти, включително имотите през улица, когато се допускат намалени разстояния; 4. съседните имоти, когато се променя предназначението на имота – предмет на плана; 5. имотите, за които с предвижданията на плана се въвеждат ограничения в режима на застрояване и ползване.

Според първоначалната редакция на чл. 131, ал. 2 ЗУТ непосредствено засегнати от предвижданията на ПУП са имотите – предмет на самия план, както и съседните недвижими имоти, включително имотите през улица. С времето са редуцирани недвижимите имоти, които законодателят определя като непосредствено засегнати от ПУП.

Когато за одобряването на ПУП/изменението на ПУП не е извършено съобщаване чрез обнародване в Държавен вестник, а със съобщение за административния акт до заинтересованите страни, в производството по оспорването му страни са: оспорващият, административният орган, издал оспорвания акт, и заинтересованите страни, като е без значение дали за последните актът е позитивен или негативен и независимо че тези, за които актът е негативен, разполагат със самостоятелно право на жалба.

Преценката дали оспорващият попада сред лицата, посочени в чл. 131, ал. 1 и ал. 2 ЗУТ, както и кои имоти са засегнати от ПУП в оспорваната му част, респ. собствениците на кои имоти се явяват заинтересовани лица, с оглед надлежното им конституиране като страни в процеса, в повечето случаи изисква специални знания и чрез съдебно-техническа експертиза се установяват имотите, непосредствено засегнати от административния акт, с който е одобрен ПУП/изменение на ПУП. Това забавя процеса, ако заключението е само по отношение допустимостта и надлежните страни в процеса. Същевременно би било утежняващо от финансова страна възлагането на задачи на експертизата и по същество на спора, ако оспорването е недопустимо като изхождащо от страна, неразполагаща с право на жалба. Преценката на съда трябва да е прецизна и да отчита спецификите на всеки конкретен спор.

II. Съдебни производства по оспорване на разрешения за строеж

До изменението на ЗУТ, обн. ДВ, бр. 25/2019 г., не беше допустим пряк съдебен контрол на разрешенията за строеж. Разрешенията за строеж подлежах на задължително обжалване по администрати-

вен ред пред началника на РДНСК и едва актът на последния подлежеше на обжалване пред съда. Като страни в процеса съдът конституираше оспорващия, началника на РДНСК и заинтересованите страни. През 2010 г. законодателят изрично регламентира правото на жалба срещу акта на РДНСК, с който се отменя разрешението за строеж, и на главния архитект като издател на разрешението за строеж.

След изменението на ЗУТ, обнародвано в ДВ, бр. 25/2019 г., разрешенията за строеж подлежат на пряк съдебен контрол. Като страни в процеса съдът конституира оспорващия, органа, издал разрешението за строеж, и заинтересованите страни.

Заинтересувани лица, респ. и разполагащи с право на жалба срещу разрешението за строеж, според чл. 149, ал. 2, във вр. с ал. 1 ЗУТ са:

1. в случаите на нов строеж, пристрояване или надстрояване на заварен строеж – възложителят, собствениците и носителите на ограничени вещни права в поземления имот, лицето, което има право да строи в чужд имот по силата на специален закон, а в случаите на строежи в квартали и имоти по чл. 22, ал. 1 – възложителят и собственикът на земята;

2. в случаите на преустройство и промяна на предназначението на заварен строеж –

лицата по чл. 38, ал. 3 и 4 и чл. 39, ал. 2;

3. в случаите по чл. 185, ал. 1 – собствениците и носителите на ограничени вещни права на преустройваните обекти, помещения или части от тях;

4. в случаите по чл. 185, ал. 2 – собствениците и носителите на ограничени вещни права в сградата, съответно собствениците в етажната собственост.

Разпоредбата на чл. 149 ЗУТ е многократно изменяна с цел осъществяване на идеята същинските спорове във връзка със застрояването на имота да се разрешават на етап одобряване на устройствения план, както и на идеята да се ограничи така нареченият „съседски рекет“.

С нормата на чл. 156, ал. 5 ЗУТ е регламентирана компетентността на началника на ДНСК или оправомощено от него длъжностно лице да отмени с мотивирана заповед разрешението за строеж или заповедта за допълването му по чл. 154, ал. 5 ЗУТ заедно с одобрените инвестиционни проекти, с изключение на издадените и одобрени

от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Като страни в съдебния процес при оспорване на такива заповеди по чл. 156, ал. 5 ЗУТ се призовават: жалбоподателят (обикновено това е възложителят – титуляр на отмененото разрешение за строеж), ДНСК (а не административният орган, издал оспорваната заповед по чл. 156, ал. 5 ЗУТ), органът, издал отмененото разрешение за строеж, и заинтересованите страни (тези по чл. 149, ал. 2 ЗУТ независимо дали за тях обжалваният административен акт е позитивен или негативен).

III. Съдебно производство по оспорване на заповеди за прокарване на временен път (чл. 190, ал. 6 ЗУТ) и заповеди за учредяване на право на преминаване през чужди поземлени имоти (чл. 192, ал. 2 ЗУТ)

Съгласно чл. 190, ал. 6 ЗУТ временни пътища се прокарват въз основа на писмен договор между заинтересуваните собственици на поземлени имоти с нотариална заверка на подписите, а при липса на съгласие – въз основа на заповед на кмета на общината. Когато съгласно ПУП някои урегулирани поземлени имоти имат лице само по проектирани нови улици, преди тези улици да са открити общината може да прокарва временни пътища, които осигуряват достъп до съответните имоти, като при нужда временни пътища се прокарват в урегулирани части на населени места и селищни образувания, за които ще бъдат създадени нови ПУП, както и в неурегулирани още части, включени в ОУП.

Право на преминаване през чужди поземлени имоти се учредява със заповед на кмета на общината по чл. 192, ал. 2 ЗУТ, когато не е постигнато съгласие между собствениците на поземлените имоти и друго техническо решение е явно икономически нецелесъобразно.

Като страни в съдебния процес при оспорване на посочените две заповеди се конституират: жалбоподателят, органът, издал оспорвания административен акт, и заинтересованите страни. Засегнати от тези актове лица се явяват собствениците на имоти, през които преминава трасето на прокарвания временен път, и собствениците на поземления имот, който се обслужва от учреденото право на преминаване, както и лицата, в чиято полза се прокарва временен път и учредява право на преминаване през чужд имот. Именно засегнатите лица разполагат с право на жалба и следва да им се осигури участието в съдебното производство (като оспорващи или като заинтересовани страни) с предмет преценка на законосъобразността на въпросните



две заповеди.

IV. Решения на комисията по чл. 210 ЗУТ за определяне на цената на правото на преминаване, издадени на основание чл. 192, ал. 6 ЗУТ и решенията на комисията по чл. 210 ЗУТ за определяне размера на обезщетенията на правоимащите за вредите, причинени от прокарването на временни пътища и обезщетенията за частите от поземлени имоти, използвани за временни пътища, определени за съответната година, както и обезщетението за подобренията, които решения са издадени на основание чл. 191 ЗУТ

Съгласно чл. 192, ал. 6 ЗУТ цената на правото на преминаване през чужди имоти се определя по реда на чл. 210 и се заплаща преди издаване на заповедта за учредяване на право на преминаване през чужди имоти.

Нормата на чл. 191 ЗУТ регламентира, че обезщетенията на правоимащите за вредите, причинени от прокарването на временни пътища, са за сметка на собствениците на поземлени имоти, които ще се обслужват от временните пътища, като обезщетението за частите от поземлени имоти, използвани за временни пътища, се определя за съответната година и се изплаща на равни месечни вноски, а обезщетението за подобренията, които се унищожават във връзка с временните пътища, се изплаща в брой преди заемане на поземлените имоти. Размерът на обезщетенията се определя по реда на чл. 210 ЗУТ.

Освен оспорващия, според специалната разпоредба на чл. 215, ал. 2 ЗУТ, по делото се призовават общината (а не комисията по чл. 210 ЗУТ) и заинтересуваните страни.

V. Заповеди за премахване на незаконни строежи, издадени на основание чл. 225 и чл. 225а ЗУТ

Обикновено оспорващ е адресатът на заповедта за премахване на незаконния строеж. С право на оспорване на такава заповед разполагат и други лица – например, собственикът на незаконния строеж, както и извършителят му независимо дали заповедта, с която е наредено премахване на незаконен строеж, има конкретен адресат, или е посочено, че е неизвестен извършителят на незаконния строеж.

За да се приеме, че е допустимо обаче оспорването от лице, непосочено като адресат на заповедта по чл. 225 или чл. 225а ЗУТ, следва оспорващият не само да твърди, но и да докаже, че е собственик, съсобственик и/или извършител на незаконния строеж.

## **Заклучение**

В заключение следва да се посочи, че правилното конституиране на страните в производствата по оспорване на актове по ЗУТ изисква особено внимание, тъй като с тези актове се засягат права или задължения, отнасящи се до правото на собственост и до ограничените вещни права.

Съдебното решение има сила за страните по делото, но ако оспореният акт бъде отменен или изменен, решението има действие по отношение на всички – чл. 177, ал. 1 АПК, т.е. възможно е да се засегнат права и законни интереси на лица, които не са участвали в съдебното производство.

От съществено значение е и полагането на дължимите усилия от страна на собствениците на имоти в РБ да осигурят надлежното им отразяване в КККР, доколкото в случаите на липса на приложен документ за собственост, до въвеждането на имотния регистър, административните органи и съдът черпят информация за собствеността и ограничените вещни права върху имотите, респ. за заинтересованите и засегнати лица, именно от КРНИ, независимо че КР няма правопо-раждащо вещноправно действие.

Следва и административните органи, чиито актове по ЗУТ са оспорени, да предоставят на съда надлежна и обоснована информация за страните в съответните административни производства, както и да изразяват мотивирано становище още с изпращане на жалбата до съда по допустимостта на оспорването и страните в съответното производство.

### **За контакти:**

Съдия Таня Димитрова

АдмС – Варна

E-mail: taniadimitrova2008@abv.bg

# ОСОБЕНОСТИ НА СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО ПРИ ОСПОРВАНЕ НА АКТОВЕ ПО ДАНЪЧНО- ОСИГУРИТЕЛНИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС

*Дарина Рачева*  
*Административен съд – Варна*

## PARTICULARITIES OF THE APPEAL BEFORE THE COURT OF ACTS ISSUED UNDER THE TAX AND SOCIAL SECURITY PROCEDURAL CODE

*Darina Racheva*  
*Administrative court – Varna*

**Резюме:** Данъчно-осигурителният процесуален кодекс регламентира всички производства с участието на органи по приходите. Тези производства и завършващите ги актове са различни по своя характер, възможността и редът за обжалването им се различават. Докладът съдържа кратко изложение на основните видове производства, уредени в ДОПК, с фокус върху обжалването пред съда на актовете за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски.

**Abstract:** The Tax and Social Security Procedural Code regulates all procedures involving the revenue authorities. These procedures and their final acts differ largely, as well as differ the modalities of their appeal. The report contains brief overview of the main procedures in the Tax and Social Security Procedural code with a focus on the appeal before the courts of the acts for adjustment of tax and social security contributions.

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.267>

### Въведение

Ревизионното производство и обжалването на издадените в резултат от него ревизионни актове, с които се установяват задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски<sup>1</sup>, са основни про-

---

<sup>1</sup> По-нататък за краткост се говори единствено за данъци и данъчни задължения, макар кодексът да се прилага както за данъците, така и за задължителните осигурителни вноски.

изводства, подробно развити в ДОПК. Производството за обжалване на ревизионни актове по административен ред и пред съда се прилага и при обжалване на други актове по ДОПК, ако няма специални правила. В него могат да се открият особености, отличаващи го от общите производства за обжалване на актове на администрацията. В кодекса са регламентирани редица други производства, водени от приходната администрация, които завършват с актове, неподлежащи на обжалване, както и такива, които се обжалват по специален ред. Различията между актовете обосновават особеностите при реда и условията за обжалването им, сроковете за обжалване и произнасяне и правомощията на решаващите органи и на съда. Обяснение за тези особености може да се открие в принципите на законност, на бързина и процесуална икономия, спазване на правото на данъчно задължените лица на ефективни правни средства за защита. Ограниченията в обема ограничават доклада до кратък преглед на основни видове производства и техните особености в обобщен вид.

## Изложение

Процесуалните правила са гаранция за законосъобразното развитие на данъчно-осигурителните правоотношения, те придават форма и въвеждат ред за прилагане на материалното данъчно право.

Със създаването на ДОПК и предхождащия го Данъчен процесуален кодекс българският законодател реализира стремежа си да обедини в един процесуален закон всички производства, по които една от страните е административен орган от приходната администрация. Макар в чл. 1 от ДОПК да се посочва, че „[с] този кодекс се уреждат производствата по *установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски*, както и по *обезпечаване и събиране на публичните вземания*, възложени на органите по приходите и публичните изпълнители“, в ДОПК са уредени и производства, свързани с регистрацията, административното обслужване на данъчно задължените лица, приемането и обработването на декларации и други. Уредени са и особени производства за издаване на актове от значение за възникването, изменението и погасяването на публични задължения, производства за взаимна помощ и за обмен на информация.

Актовете, с които завършват отделните производства, имат различни характеристики и се различават по възможността и реда за

обжалване. Общ ред и производство за обжалване на актовете по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (наричан по-нататък ДОПК) няма.

Основните производства в ДОПК са отразени в структурата на кодекса. За целите на това изложение са групирани по следния начин:

- регистрация;
- административно обслужване;
- деклариране;
- установяване на задължения, прихващане и възстановяване, изменение ;
- данъчно-осигурителен контрол;
- обжалване по административен ред;
- събиране и обезпечаване;
- други производства.

Централно място в кодекса заема производството за обжалване на ревизионни актове, за което са създадени подробни правила по отношение на обжалването по административен и по съдебен ред. Съгласно чл. 144 от ДОПК по реда за обжалване на ревизионен акт се обжалват и другите актове, издавани от органите по приходите, доколкото в кодекса не е предвидено друго, тоест значението му надхвърля обжалването на ревизионните актове.

### **Регистрация**

Регистрацията за данъчни цели се разделя на обща регистрация и регистрация по специални данъчни закони. Общата регистрация се извършва служебно въз основа на първа подадена декларация (за физическите лица) или по данни от търговския регистър (за юридически лица) и не се обжалва. Регистрацията по специални закони (например Закона за данъка върху добавената стойност) се свързва с възникването, упражняването и погасяването на права и задължения по специалния закон. Тя може да се извършва служебно или по искане на лицата, като е предвидено актовете за регистрация или дерегистрация и отказите да се обжалват по реда за обжалване на ревизионни актове.

### **Административно обслужване**

Административното обслужване се извършва в рамките на производства, в които се издават документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения – удостоверение-

ния за наличие или липса на задължения, удостоверения за приложимо законодателство по чл. 88, ал. 2 от ДОПК и други. Тези документи се издават по искане на заинтересованите лица и на обжалване подлежат отказите (изрични и мълчаливи) за издаване на документ, решение за оттегляне на удостоверение по чл. 88, ал. 2 от ДОПК, тоест неблагоприятните за данъчно задълженото лице актове. Самото съдържание на документа може да се обжалва само по административен, но не и по съдебен ред. Друга особеност е, че жалбата до съда може да се подаде, след като е изчерпана възможността или е изтекъл срокът за обжалване по административен ред, тоест това обжалване не е предпоставка за допустимост на жалбата до съда. В производството по обжалване на актове по административното обслужване съдът действа като контролно-отменителна инстанция и в случай че намери жалбата за основателна, той задължава органа по приходите да издаде документа, без да дава указания по съдържанието му или да отмени оттеглянето на удостоверението по чл. 88, ал. 2 от ДОПК.

### **Деклариране**

Декларирането представлява изявление на данъчно задължените лица пред органите по приходите, съдържащо релевантни за определяне на данъчните задължения данни и/или данни за основата и размера на дължимия данък. Предвид това при декларирането не е предвидено издаване на подлежащи на обжалване актове на органите по приходите. За целите на изложението по-долу е необходимо да се разграничат декларацията, съдържаща данни и/или документи, въз основа на които органите по приходите определят размера на задължението, и декларацията, съдържаща изчисления на основата и дължимия данък, направени от самото данъчно задължено лице. От първия вид декларации например са декларациите за целите на данъка върху недвижимите имоти, а от втория вид – декларациите по ЗДДС.

### **Установяване на задължения, прихващане и възстановяване, изменение на задължения**

Производствата, които завършват с акт за установяване на задължение и акт за прихващане и възстановяване, *без да се извършва ревизия*, подлежат на обжалване по административен ред и пред съда.

*Акт за установяване на задължение по декларация* може да бъде издаден при несъответствия в декларацията със самоизчисля-

ване и в декларацията с данни, когато декларация не е подадена или когато задължението не е платено в срок и не е извършена ревизия. Такъв акт се издава и при поискване от данъчно задълженото лице в случаите на декларация с данни, по която органът по приходите установява размера на дължимия данък. При обжалване на този вид актове разликата с производството по обжалване на ревизионен акт е различният решаващ орган.

Производството за прихващане и възстановяване, когато има недължимо платени или събрани суми за данъци, наложени от органите по приходите глоби и имуществени санкции, и суми, подлежащи на възстановяване по силата на данъчното или осигурителното законодателство, може да се образува по инициатива на орган по приходите или по искане на лицето. Завършва с *акт за прихващане и възстановяване*, който подлежи на обжалване по реда за обжалване на ревизионните актове. Разлика в производството за обжалване се установява само в правомощията на съда, който съгласно чл. 160, ал. 3 от ДОПК може да действа като контролно-отменителна инстанция, а не като инстанция по същество. Причината е, че подлежащата на възстановяване сума е динамична величина. Размерът ѝ в обжалвания акт е определен към датата на акта, но към датата на влизане в сила на съдебното решение този размер обикновено е претърпял промяна.

Що се отнася до *изменението на задължения*, то е допустимо само при задължения, установени с ревизионен акт, който не е бил обжалван по съдебен ред. Извършва се с ново ревизионно производство по решение на териториалния директор. Отказът да се възложи такова производство се обжалва пред съда, който се произнася в кратък срок с окончателно определение.

### **Данъчно-осигурителен контрол**

Данъчно-осигурителният контрол е централното производство в ДОПК, чиято цел е да констатира спазването на данъчното и осигурителното законодателство и да установи задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски.

В ДОПК са предвидени две форми на данъчно-осигурителния контрол – проверка и ревизия.

Проверката е съвкупност от действия на органите по приходите относно спазването на данъчното и осигурителното законодателство, с проверка могат да се установяват *определени факти и обстоятел-*

ства от значение за задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, но не и да се установяват самите задължения. По принцип проверките завършват със съставяне на протокол, ако законът не предвижда друг акт, с който трябва да завърши проверката. Не е предвидено обжалване на протоколите от проверки. Фактите и обстоятелствата, установени при проверките, обикновено имат значение за други производства, завършващи с подлежащи на обжалване актове (актове за служебна регистрация по специален закон, ревизионни актове и други), и подлежат на контрол при оспорването на тези актове.

Ревизията е съвкупност от действия на органите по приходите, насочени към установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. Производството е развито като многоетапно производство, с формални актове за образуване и движение, които следва да отговарят на определени в кодекса условия като условие за законосъобразност на крайния акт, но не всички се обжалват самостоятелно.

Така актовете за *образуване на производството*, в които се определят важни параметри на ревизията, като видовете ревизирани задължения, ревизираният период, срокът за извършване на ревизията и ревизиращите органи по приходите, не се обжалват. Не се обжалват и последващите изменения в тях.

Що се отнася до движението на ревизионното производство, *спирането на производството*, ако е по инициатива на орган по приходите, или отказът (изричен или мълчалив) да се спре производството по искане на страната се обжалват пряко пред съда, който има кратък срок за произнасяне с окончателен акт.

Не се обжалва *възобновяването на производствата*.

*Прекратяването на производството* се обжалва по реда за обжалване на ревизионните актове.

Действията за *обезпечаване на доказателства* (опис, изземване на ценни книжа, вещи, документи, книжа и други носители на информация, запечатване на обект или част от него за целите на обезпечаването на доказателства) се обжалват по административен и по съдебен ред, като жалбата не спира действията. Обжалването по административен ред е предпоставка за допустимост на жалбата до съда. Решаващият орган и съдът се произнасят в особено кратки срокове, определеното на съда е окончателно.



В хода на ревизионното производство се извършват множество процесуални действия, регламентирани в ДОПК (чл. 112 и следващите). Прилагат се и правилата на ДОПК, регламентиращи *общи въпроси на производствата*, например относно представителството, съобщенията до страните, действията по обезпечаване на доказателства, спирането и възобновяването на производствата, както и прекратяването им. Актовете, издавани при тези действия (протоколи, искания, удостоверяване на връчване и др.), имат значение като подготвящи крайния акт. Те не подлежат на самостоятелно обжалване и възраженията срещу тях (относно спазване на срокове и законоустановени изисквания за форма и съдържание, относно констатираните в тях факти и обстоятелства и др.) се разглеждат при обжалване на крайния акт, доколкото спазването на процесуалните норми има важно значение за доказателствената сила на подготвящия акт и за законосъобразността на крайния акт. Така например удостоверяването на връчването по чл. 30 от ДОПК или оформяне на връчването чрез прилагане към досието по чл. 32 от ДОПК не могат да се обжалват отделно от крайния акт, завършващ производството.

След приключване на етапа на събиране на доказателства за установяване на относимите към задълженията на ревизираното лице факти и обстоятелства ревизиращите органи съставят *ревизионен доклад*. В него се описват извършените процесуални действия, установените факти и обстоятелства и доказателствата, формулират се фактически и правни изводи и се прави предложение за установяване на задълженията. Ревизионният доклад е от категорията на актовете, подготвящи крайния акт в производството, той е приложение към ревизионния акт и е неразделна част от него. Срещу него ревизираното лице може да подаде възражение и да представи нови доказателства. Подаването на възражение не е процесуална предпоставка за последващото обжалване на ревизионния акт по административен и съдебен ред.

*Ревизионният акт* слага край на ревизионното производство. Издава се след обсъждане на евентуалното възражение и представените с него доказателства или след изтичане на срока за възражение, ако такова не бъде подадено. С него се установяват, изменят и/или прихващат задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски, възстановяват се подлежащи на възстановяване суми като резултат за данъчен период или недължимо платени или събрани.

Обжалването на ревизионните актове по административен и съдебен ред е развито в дял трети от ДОПК.

Кодексът предвижда *задължително обжалване на ревизионните актове по административен ред*. Жалбата може да се отнася до целия акт или до отделни негови части и това определя обхвата на контрола на решаващия орган. Решаващият орган извършва проверка за допустимост на жалбата, евентуалният акт за прекратяване на производството се обжалва пряко пред съда, който се произнася с окончателно определение в кратък срок.

Жалбата няма суспензивен ефект. Спирането на изпълнението на ревизионния акт може да стане с решение на решаващия орган по искане на жалбоподателя само за частта, която е обжалвана, и само срещу обезпечение. Отказът да се спре изпълнението се обжалва пред съда, който се произнася с окончателен акт в кратък срок.

Решаващият орган разглежда жалбата по същество. Той може да събира нови доказателства служебно и обсъжда представените от жалбоподателя доказателства. Със своето решение той може да потвърди, измени изцяло или частично ревизионния акт в обжалваната част, но няма право да изменя ревизионния акт във вреда на жалбоподателя. Ако установени с акта задължения са погасени по давност, той се произнася по основанието и размера на задължението и обявява, че в тази част актът не подлежи на принудително изпълнение. При непълнота на доказателствата или допуснати съществени нарушения на процесуалните правила в ревизионното производство решаващият орган отменя ревизионния акт изцяло или отчасти и връща преписката за нова ревизия и издаване на нов ревизионен акт. Такова връщане може да се извърши еднократно.

Произнасянето на решаващия орган по жалбата или изтичането на срока за това произнасяне открива пътя за *обжалване на ревизионния акт пред съда*. Срокът за произнасяне е 60-дневен от постъпване на жалбата при решаващия орган. След изтичане на срока за изпращане на преписката в съда решаващият съд се преклудира правомощието на решаващия орган да постанови решение по жалбата. Непроизнасянето в този срок се смята за потвърждение на ревизионния акт в обжалваната част. Сроковете за подаване на жалба до съда се различават в зависимост от това дали решаващият орган изрично се е произнесъл по жалбата или ревизионният акт е мълчаливо потвърден.

На обжалване пред съда подлежи ревизионният акт в частта, която не е отменена с решението на решаващия орган. Пред съда не могат да се обжалват частите от ревизионния акт, необжалвани по административен ред, нито частите, в които жалбата е изцяло уважена с решението. Следователно обжалването по административен ред е абсолютна процесуална предпоставка за обжалване пред съда.

Жалбата до съда също няма суспензивен ефект. Такова спиране може да се допусне от компетентния съд при наличие на обезпечение, определеното за спиране се постановява в кратък срок от искането и подлежи на инстанционен контрол от Върховния административен съд.

В производството по обжалване на ревизионния акт съдът се произнася по *доказателствата*, събрани в ревизионната преписка. Приложими са и общите правила на съдебното производство по административни дела относно указването на разпределението на доказателствената тежест и служебното начало. Няма ограничение за представяне на нови доказателства, освен за свидетелски показания, които са допустими в изрично определени, ограничени хипотези. Санкцията за несвоевременно представени едва в съдебната фаза доказателства, които е могло да бъдат представени в ревизионното производство, е задължението жалбоподателят да понесе разностите по делото независимо от неговия изход.

В обхвата на съдебната проверка влиза преценка за законосъобразността и обосноваването на акта, по-конкретно спазването на изискванията за компетентност на органа и за форма на процесуалните и материалноправните разпоредби.

Въз основа на тази преценка съдът може да обяви за нищожен административния акт, да го отмени изцяло или частично, да го измени в обжалваната част или да отхвърли жалбата. Действа забрана за влошаване на положението на жалбоподателя.

В производството за обжалване на ревизионни актове съдът е *инстанция по същество*. Това изключва възможността актът да бъде отменен и да бъде върнат на органа по приходите за ново произнасяне за определяне на данъчните задължения. Съдът следва да събере всички необходими доказателства и да изясни в производството всички релевантни факти и обстоятелства, от които зависи определянето на данъчното задължение по вид и размер. Освен процесуалната икономия, зад това разрешение стои и съображението на законодателя,

че въпросите, свързани с данъчните задължения, са винаги въпроси по законосъобразност, но не и по целесъобразност. Органите по приходите действат при определянето на данъчните задължения в условията на обвързана компетентност, следователно при наличие на пороци, засягащи законосъобразността на установените задължения, въз основа на фактите, установени в съдебното производство, съдът трябва да приложи правната норма и да се произнесе по точния размер на данъчното задължение.

### **Събиране и обезпечаване**

Производството за събиране и обезпечаване на публични вземания, уредено в ДОПК, се води от орган на принудителното изпълнение от системата на приходната администрация – публичен изпълнител.

Обезпечителните мерки, които могат да бъдат предварителни (в хода на ревизията или при издаване на ревизионния акт) или в хода на производството за събиране на публичните вземания, се налагат с постановления на публичния изпълнител. Тези постановления се обжалват по административен ред и пред съда, като жалбата не спира изпълнението на постановлението за налагане на обезпечението. Сроковете за обжалване и за произнасяне на решаващия орган са кратки. Решението на съда по жалбата е окончателно.

Защитата срещу принудителното изпълнение се осъществява чрез обжалване на действията на публичния изпълнител по административен ред и пред съда. Сроковете за обжалване и за произнасяне са кратки. Обжалването не спира действията по принудителното изпълнение, решението на съда е окончателно.

#### **За контакти:**

Съдия Дарина Рачева

Административен съд – Варна

# ИЗМЕНЕНИЯТА В ЗАНИ ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА СЪДИЯТА ОТ ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД

*Съдия Валентин Пушевски*  
*Районен съд – Варна*

## THE AMENDMENTS ON LAW ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS AND PENALTIES THROUGH THE EYES OF THE JUDGE BY THE COURT OF FIRST INSTANCE

*Judge Valentin Pushevski*  
*Varna Regional court*

**Резюме:** В доклада е направен преглед на част от някои законодателни промени в ЗАНИ, влезли в сила на 23.12.2021 г., които ще намерят своето отражение в първоинстанционното съдебно производство.

**Ключови думи:** *законодателни промени, отражение върху първоинстанционното съдебно производство*

**Abstract:** The report reviews some of the legislative changes on law on administrative violations and penalties, which entered into force on 23.12.2021, which will be reflected in the first instance court proceedings.

**Key words:** *Legislative changes, impact on first instance court proceedings*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.277>

### Въведение

На 23.12.2021 г. влязоха в сила изменения в ЗАНИ (обн. в бр. 109 на ДВ от 22.12.2020 г.), с които се въведоха редица съществени промени в този нормативен акт, който не само урежда изключително широк спектър от обществени отношения, но и изцяло регулира процедурата по налагане на административни наказания на частноправни субекти от страна на различни държавни или общински административни структури.

В това изложение ще бъде направен опит да бъдат маркирани по-важните и съществени изменения в закона, оценени през погледа

на първоинстанционен съдия, разглеждащ съдебни производства по реда на ЗАНН.

## **Изложение**

На първо място, бих желал да поставя акцент върху промяната на разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от ЗАНН, с което беше удължен срокът, в който заинтересованите лица имат право да обжалват по съдебен ред наказателните постановления, предупрежденията по чл. 28 от ЗАНН, резолюциите за прекратяване на административно-наказателното производство и/или електронните фишове за налагане на глоба, т.е. актовете, предвидени в разпоредбата на чл. 58д от ЗАНН, които подлежат на съдебен контрол.

С настъпилото законово изменение срокът за депозиране на жалба срещу актовете, които могат да бъдат обжалвани, вече е 14-дневен, считано от датата на връчване на самото наказателно постановление, респ. предупреждението по чл. 28 от ЗАНН, резолюцията за прекратяване на административно-наказателното производство и електронния фиш за налагане на глоба.

Това изменение има изключително съществено значение, доколкото не само се осигурява процесуална възможност за санкционираното лице да подготви и депозира въззивна жалба срещу акта, който желае да оспори, в един по-продължителен срок, но тази законодателна промяна, вярвам, ще има своя положителен ефект върху бързината на самото първоинстанционно съдебно производство.

Било поради краткия срок за подготовка и депозиране на въззивна жалба, било поради други причини допреди измененията в ЗАНН, влезли в сила на 23.12.2021 г., една немалка част от въззивните жалби, с които се оспорва законосъобразността на наказателните постановления и/или електронните фишове за налагане на глоба, с които се инициират съдебни производства по реда на чл. 59 и сл. от ЗАНН, бяха изключително бланкетни, което пряко осуетяваше в голяма степен или поне затрудняваше разглеждането на първоинстанционното съдебно производство в кратки срокове.

Нерядко едва по време на първото насрочено открито съдебно заседание в първоинстанционното производство жалбоподателят, депозирал подобна изключително бланкетна жалба, тепърва започва да навежда пред съда подробен аргументи в защита на своето станови-

ще, както и да посочва своите конкретни доказателствени искания. Съдът е задължен да се произнесе по основателността на доказателствените искания и в случай че намери някои от тях за релевантни и способстващи за изясняване в пълнота на обективната истина по делото, съдът, разбира се, следва да ги уважи, като започва процедура по събиране на различни доказателства било то писмени, било то гласни, било то допускане на различни съдебни експертизи, което неминуемо означава, че ще се проведе поне още едно открито съдебно заседание по делото, в което допуснатите доказателства евентуално ще бъдат приобщени към доказателствената съвкупност, т.е. забавя се приключването на съдебното производство в един сравнително по-кратък срок.

С въвеждането на 14-дневен срок за обжалване на акта, който лицето би желало да оспори, се осигурява една значително по-добра възможност да бъде подготвена подробно аргументирана въззивна жалба, като още в самата нея ясно и изчерпателно да са изброени доказателствените искания на страната, като по този начин първоинстанционният съд още при образуване на съдебното производство, със самото разпореджане за насрочване на открито съдебно заседание, ще има възможност да се произнесе по доказателствените искания и ако намери част от тях за основателни, да събере сочените доказателства още в първото открито съдебно заседание, като по този начин сравнително рядко би се стигнало до провеждане на още едно открито съдебно заседание по делото, респ. самото първоинстанционно съдебно производство би приключило в много по-кратък срок, което обстоятелство би било безусловно в интерес на гражданите и обществото като цяло.

Следва да се посочи още едно предимство на предвидения в разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от ЗАНН по-дълъг срок за обжалване на актовете, очертани в разпоредбата на чл. 58д от ЗАНН, а именно – осигурява се една спокойна обстановка за санкционираното лице да вземе едно мотивирано решение дали въобще да оспори акта, с който е било санкционирано. Това обстоятелство е важно да се отбележи, защото вярно не много често, но съдебната практика все пак познава случаи в един момент след депозиране на въззивната жалба санкционираното лице да прецени, че желае да я оттегли, като последиците от това действие са, че на практика се изразходва, без да има смисъл, държавен ресурс, тъй като по депозираната въззивна жалба вече е

образувано съдебно производство, изпратени са призовки до страни, свидетели, вещи лица, които действия могат да бъдат спестени, ако санкционираното лице осмисли нарушението, за което е ангажирана административно-наказателната му отговорност, и с категоричност прецени дали е съгласен с наказателното постановление и/или електронния фиш за налагане на глоба и дали въобще има смисъл да де-позира въззивна жалба пред съответния първоинстанционен съд.

Друга забележителна промяна, върху която бих желал да поставя акцент, е на разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от ЗАНН, с която се регламентира кръгът от лицата, които имат право да оспорят актовете, предвидени в чл. 58д от ЗАНН. С настъпилата законодателна промяна изрично е предвидена възможност за собственика на вещи, с които е извършено разпореждане или са отнети в полза на държавата, ако няма качеството на нарушител, също да оспори акта в неговата част, с която е постановено отнемане на негово имущество.

Тази промяна единствено и само следва да бъде приветствана, доколкото тя разреши един сериозен проблем в съдебната практика, а именно въпроса за процесуалната допустимост на въззивни жалби от лица, които са собственици на имущество, с което е извършено разпореждане или е отнето в полза на държавата, но самите тези лица нямат качеството на нарушители. С признатото и гарантирано им от закона право на жалба срещу наказателното постановление в частта му относно извършено разпореждане или отнемане в полза на държавата на тяхно имущество получилият се разнoбой в съдебната практика за процесуалната допустимост на техните жалби вярвам ще бъде окончателно преодолян, но тази промяна е и съвсем разумна – осигурява се възможност за едно лице, макар и да не е нарушител, да упражни правото си на защита срещу репресия от страна на държавата, насочена срещу собственото му имущество, дори когато самият нарушител не проявява процесуална активност по оспорване на наказателното постановление.

С приемането на разпоредбата на чл. 63б, ал. 1, т. 1 от ЗАНН беше въведена възможност районният съд да проведе съкратено съдебно производство в случаите, когато наказателното постановление е обжалвано само в частта за вида или размера на административното наказание, или размера на имуществената санкция, или за отнетите в полза на държавата вещи или разпореждането с веществените доказателства, или за размера на присъденото обезщетение и нарушителят,



едноличният търговец или юридическото лице признава фактите, изложени в обстоятелствената част на наказателното постановление, и изразява съгласие да не се събират доказателства за тези факти.

Следва да се подчертае, че тази процесуална възможност, макар и не изрично легално уредена в законодателството, смее да твърдя, се прилагаше и преди измененията в ЗАНН от страна на първоинстанционните съдилища, разглеждащи производства по ЗАНН. При разглеждане на въззивна жалба, в която например нарушителят изцяло признава авторството и съставомерността на нарушението, но възразява единствено срещу размера на наложеното административно наказание, нерядко съдебните състави от първоинстанционните съдилища не призовават и респ. не провеждат разпит на актосъставителите и като цяло не събират никакви доказателства за установяване авторството и съставомерността на извършеното нарушение, а поставят акцент в производството именно върху проблема с индивидуализиране на наложеното административно наказание.

Внимание следва да бъде отделено на проблема, изразяващ се в липсата на яснота какъв точно петитум е формулирал жалбоподателят в своята въззивна жалба. Случва се от съдържанието на самата въззивна жалба да не стане категорично ясно дали жалбоподателят оспорва наказателно постановление в неговата цялост, или примерно само една негова част (в случай че отговорността му е била ангажирана за извършване на две или повече административни нарушения), или пък възразява срещу размера на административната санкция, която му е била наложена от административно-наказващия орган. Според мен, в този случай би било уместно съдът да не бърза с насрочването на открито съдебно заседание, а да бъде указано на жалбоподателя да конкретизира параметрите на своето обжалване, като неговият отговор ще е от полза за съда да прецени по какъв процесуален ред ще протече съдебното следствие.

Липсва все още съдебна практика по въпроса дали с оглед новата процесуална възможност, предвидена в разпоредбата на чл. 63б, ал. 1, т. 1 от ЗАНН, е задължително и дали е необходимо съдът да постанови изричен съдебен акт, който няма какъв друг да бъде освен определение, с което изрично да оповести реда за провеждане на съдебното следствие, а именно по реда на чл. 63б, ал. 1, т. 1 от ЗАНН, но по мое лично мнение за по-голяма прецизност е желателно да се процедира именно по този начин.

Заслужава да се коментира и промяната, свързана с института на „маловажния случай“ на административно нарушение, конкретно правомощията на съда, предвидени в разпоредбата на чл. 63, ал. 2, т. 2 от ЗАНН. Като цяло института на „маловажния случай“ на административно нарушение запазва своите основни материалноправни характеристики и след промените в ЗАНН от 23.12.2021 г., но с настъпилите изменения се предвижда процесуална възможност съдът да отмени наказателното постановление и да предупреди нарушителя, че при извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизането в сила на съдебния акт, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание.

Ще си позволя критична бележка към използваната недостатъчно прецизна юридическа техника от страна на законодателя, доколкото употребената в разпоредбата на чл. 63, ал. 2, т. 2 от ЗАНН дума „може“, както споменах, създава процесуални възможности за съда, но на мен ми се струва за по-правилно да се предвижда изрично задължение за съда в случай че приложи института, регламентиран в разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗАНН във всеки случай да предупреди нарушителя, че при извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизането в сила на съдебния акт, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание.

Следва да се отбележи, че до преди измененията в ЗАНН, влезли в сила на 23.12.2021 г., се получаваше известна празнота по отношение именно отговорността на нарушителите, извършили нарушение, което се квалифицира от първоинстанционния съд като „маловажен случай“ на административно нарушение.

Когато съдът констатираше, че самото деяние се отличава с пониска степен на обществена опасност от останалите подобни деяния от този вид и прилагаше института, предвиден в разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗАНН, съдът отменяше наказателното постановление, респ. електронния фиш за налагане на глоба, но по никакъв начин (освен в мотивите на съдебното решение) не се отбелязваше, че наказателното постановление е отменено не поради недоказаност на авторството на деянието или поради неговата субективна или обективна несъставомерност, или поради допуснати съществени нарушения в процедурата по издаване на санкционния акт, а заради това, че на-

рушението бива квалифицирано като „маловажно“, т.е., че нарушителят действително е извършил със своето поведение административно нарушение, но към него се проявява снизхождение, поради по-ниска степен на обществена опасност било на самото деяние, било на самия деец.

В тези случаи обаче нарушителят не биваше предупреждаван по никакъв начин да коригира своето поведение за в бъдеще, което в случая се усещаше като една несправедливост, която с новото законодателно решение, вярвам, ще бъде преодоляна.

Бих искал да допълня във връзка с института за „маловажния случай“ на административно нарушение, че писмено предупреждение за налагане на административно наказание, в случай на извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, наложено от административно наказващ орган, подлежи на съдебен контрол по реда на чл. 59 и сл. от ЗАНН, което също е нововъведение, регламентирано именно със законодателните промени, предмет на обсъждане в настоящото изложение. Категорично и несъмнено лицето, получило подобно писмено предупреждение от страна на административно наказващия орган, има правен интерес от оспорването му при твърдения, че не е автор на административно нарушение, за което е била ангажирана отговорността му или пък че деянието му е несъставомерно било от субективна, било от обективна страна, или пък сочи наличието на съществени процесуални нарушения в административно-наказателното производство, които са го опорочили до степен, изискваща безусловна отмяна на това писмено предупреждение за налагане на административно наказание.

## **Заклучение**

Настоящото изложение не претендира за изчерпателност, по-скоро шрихира част от измененията в ЗАНН, които според автора, ще се отразят в най-дълбока степен на развитието на първоинстанционното съдебно производство.

### **За контакти:**

Съдия Валентин Пушевски

Районен съд – Варна

E-mail: v\_pushevski@abv.bg

# ЗА „ГРАЖДАНСКАТА КОНФИСКАЦИЯ“ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО И КРИТЕРИИТЕ „ЕНГЕЛ“

*Аделина Хаджийска*  
*Д-р по наказателен процес*

## FOR THE „CIVIL CONFISCATION“ OF ILLEGALLY ACQUIRED PROPERTY AND THE ENGEL CRITERIA

*Adelina Hadzhiyska*  
*PhD in Criminal procedure*

**Резюме:** Настоящата статия има за цел да анализира гражданската конфискация в контекста на автономното тълкуване на ЕСПЧ относно понятието „наказателно обвинение“. В тази връзка е подложен утвърденият алгоритъм за проверка и е направена преценка дали т.нар. „гражданска конфискация“ има наказателен характер. Обърнато е внимание и на законодателния подход при уреждането на този вид конфискация съобразно зададените минимални стандарти на правото на Европейския съюз.

**Ключови думи:** *гражданска конфискация, незаконно придобито имущество, критериите „Енгел“, ЕСПЧ*

**Summary:** This article aims to analyze civil confiscation in the context of the ECtHR's autonomous interpretation of the concept of „criminal charge“. In this regard, the approved algorithm for verification is subjected and an assessment is made whether the so-called „civil confiscation“ is criminal in nature. Attention is also paid to the legislative approach in settling this type of confiscation in accordance with the set minimum standards of European Union law.

**Key words:** *civil confiscation, illegally acquired property, Engel criteria, ECtHR*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.284>

### **Въведение**

В българското законодателство не е чужда идеята за самостоятелния характер на конфискационна отговорност. Исторически у нас са познати редица нормативни актове, имащи за цел да регламентират една или друга форма на отнемане на незаконно придобито

имущество в полза на държавата<sup>1</sup>. Тази идея намери израз и в действащия Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), а малко преди това и в неговият предшественик – Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество (ЗОПДНПИ). В резултат на повече от десетгодишното им прилагането у нас понятието „гражданска конфискация“ се наложи в разговорния и юридическия речник на широката общественост. Същевременно в теорията и съдебната практика се поставиха редица въпроси относно същността на разглежданата експроприация<sup>2</sup>, един от които е този за наказателния ѝ характер. Известно е, че предвидената в ЗПКОНПИ конфискация се появи като изпълнение на задължението на българската държава да транспонира Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност. Но последните съдебни решения на Съда на Европейския съюз (СЕС) по дело С-234/18 и С-319/19<sup>3</sup> поставиха под съмнение разбирането на българския законодател на разглежданата проблематика.

## Изложение

В правната наука конфискацията като юридически институт има своето утвърдено правно значение. От гледна точка на наказателното право конфискацията на цялото или на част от имуществото на виновния, на определени имущества или на части от такива имущества е вид наказание по смисъла на чл. 37 от НК. Тя представлява принудително и безвъзмездно отчуждаване в полза на държавата на принадлежащото на виновния имущество или на част от него. Постановява се по отношение на налично имущество, което може да бъде предмет на това наказание, поради което е недопустима, ако виновният не притежава налично имущество. При конфискация държавата отговаря до размера на стойността на конфискуваното имущество за възстановяване на вредите, причинени с престъплението и след това и за задълженията на осъдения, възникнали до възбуждането на на-

---

<sup>1</sup> Атанасов, Г. За „гражданската конфискация“, „незаконно придобитото имущество“ и вулгаризацията на правото. // Адвокатски преглед, София, 2020, №3-4.

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> Решение на СЕС от 19.03.2022 г.; Решение на СЕС от 28.10.2021 г.

казателното преследване, когато останалото негово налично имущество не е достатъчно за възстановяване на вредите и за изплащане на задълженията.

В отклонение на утвърденото правно значение, със ЗПКОНПИ конфискация също е предвидена като форма на отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Тя е насочена спрямо конституционно установеното право на собственост, постановява се в гражданско производство от гражданския съд и изрично е изключена каквато и да било връзка с наказателната отговорност (арг. чл. 5, ал. 2 ЗПКОНПИ). В теорията и юриспруденцията по прилагането на ЗОПДНПИ и ЗПКОНПИ се наблюдава стремеж „гражданската конфискация“ да бъде разграничена от всякакви институти, които могат да се асоциират с наказателното право<sup>4</sup>. Въпреки това тя не може да напусне сферата на публичното право и притежава подчертано санкционен характер<sup>5</sup>.

Правният ѝ режим в ЗПКОНПИ предвижда възникване на властническо конфискационно правоотношение, на едната страна на което стои държавен специализиран орган, а на другата страна – подчинен нему субект. При анализа на разпоредбите на специалния закон се стига до извода, че конфискационното право на държавата по своя характер е публично субективно право, което се упражнява в определени законови хипотези, а насрещният правен субект е длъжен да търпи ограничения на основни права и свободи. Обстоятелството, че законодателят не говори изрично за характера на това право, не пречи същият да бъде извлечен по тълкувателен път от начина, по който законодателят го е регламентирал.

Конфискацията по специалния закон може да бъде разгледана като извъннаказателна мярка, доколкото не е уредена в НК, но нейният публичен и скрепен с държавна принуда характер не може да бъде отречен. Тя се явява вид държавна принудителна мярка, която не намира житейска и правна опора в сферата на частното право, още по-малко граждански характер. Санкционният ѝ характер може да бъде изведен след като правният ѝ режим се подложи на системата

---

<sup>4</sup> Кръстева, З. По някои дискусийни въпроси на неоснованото на присъда отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. // Научни изследвания, 2012, №2.

<sup>5</sup> Брайков, В. Санкционен капацитет и разделени власти. // Адвокатски преглед, 2018, №2.

от критерии „Енгел“, известни още като тест „Енгел“. Става въпрос за следните: 1) квалификация на деянието по националното право; 2) характер и естество на нарушението; 3) вид и тежест на предвиденото наказание<sup>6</sup>. Посочените критерии имат пряко приложение у нас, тъй като са част от практиката на ЕСПЧ. Известно е, че те са дадени алтернативно, като е достатъчно само единият от тях да води до извод за наказателен характер на производството, за да се приложат по-високите гаранции за правата на лицето, засегнато от това производство.

Квалификация на деянието по националното право няма решаващо значение за определяне на производството като наказателно. Едно производство може да се счита за наказателно и когато деянието не е квалифицирано като такова по националното право, ако изследването по останалите два критерия доведе до извода за наличие на наказателно обвинение. При изследване на характера и естеството на нарушението следва да се прави преценка кои са засегнатите от деянието обществени отношения, доколко и в каква степен отрицателно са повлияни същите от деянието. Присъщо за наказателното обвинение е насочеността на правната норма към неограничен кръг адресати. Последният критерий изисква проверка за наличието на сходство с наказанията за престъпления, като репресивната и превантивната цели са неизменни белези на всяка наказателна санкция. Прилагайки т нар. гражданска конфискация на посочените по-горе критерии, се установява следното:

Вярно е, че производството, в което се постановява „гражданската конфискация“, не е квалифицирано като наказателно от законодателя. Но предмет на доказване е въпросът за несъответствието между имуществото и доходите на ответника, като тежестта на доказване е разместена между страните. Уважаването на иска в почти всички случаи по ЗПКОНПИ се основава на оборима презумпция, че цялото имущество на ответника е незаконно придобито имущество, без да има ясна дефиниция за последното понятие<sup>7</sup>. Всички незаконни дейности по българското законодателство са въздигнати в престъпленията и административните нарушения. Сред предвидените санк-

<sup>6</sup> Case C-489/10 Lukazs Marcin Bonda.

<sup>7</sup> Решение №97/2018 по гр. д. № 3224/2017 г. на ВКС, IV г. о. – тълкува, че „незаконно придобито“ може да бъде само имущество, придобито в нарушение на законова забрана.

ции за тях е и конфискацията (като наказание или санкционна последица). Следователно производството по отнемане само формално е предоставено в прерогативите на гражданския съд, което обаче не го лишава от наказателния му характер. Разглежданата конфискация не е обвързана изрично с каталога престъпления, включени в обхвата на предварителната оценка на въздействие, извършена от Европейските компетентни органи в зората на приемане на вторичното законодателство относно тази материя (бел. мои), но фактически незаконно придобитото имущество и деянията, които се презумират, да са извършени от ответника по делото, реферират към него.

Наказателният характер на производството по ЗПКОНПИ проличава най-ясно при съблюдаването на третия критерий от системата „Енгел“, а именно тежестта на предвидената санкция. В разглежданото производство може да се стигне до отнемане на имущество не само до размера на обогатяването или печалбите от извършено престъпление, но и до такъв, за който не е установен законен произход. В случая фактическата цел на „гражданската конфискация“ е не само да се възстанови положението от преди незаконното придобиване, но и да се отнеме имущество като форма на наказание за неясно обаче какво неправомерно поведение на ответната страна. По-нататък производството може да бъде основание за задържане под стража или налагане на други мерки на държавна принуда, включително осъждане, присъщи на наказателното производство с оглед предвидените престъпни състави за неизпълнение на влязло в сила съдебно решение. Към настоящия момент производството по ЗПКОНПИ не влияе на започнало наказателно такова, развива се независимо от него, но установените по него факти могат да доведат до повдигане на наказателно обвинение. Вярно е, че решението на съда няма правната природа на присъда, но по своя характер диспозитивът на осъдителното решение далеч надхвърля правните последици на осъждането по наказателно дело, обричайки го на т. нар. „гражданска и икономическа смърт“.

Следователно може да се направи извод, че макар и конфискацията по ЗПКОНПИ да не представлява наказание за ответника, за производството по нейното постановяване са приложими и характеристиките за наказателното производство по-високи гаранции за правата на лицата, спрямо които е повдигнато обвинение, произтичащи от чл. 6 и чл. 7 на Конвенцията – презумпция за невинност, забраната



за обратно действие на наказателноправните норми и др. Прави впечатление, че законодателят ги е пренебрегнал, като дори се възползва от по-занижените гаранции на гражданското производство, особено използвайки правилата за доказване и разпределението на доказателствената тежест. По този начин превръща ЗПКОНПИ в политически, а не юридически и законосъобразен инструмент за разправа с определени граждани. Известно е, че в гражданския процес тежестта на доказване е споделена между страните и всяка от тях е длъжна да докаже изгодните за нея факти. Разпределението на тежестта на доказване не зависи от процесуалната роля на страните в процеса, а от интереса им. Който има интерес от доказването на даден факт, е длъжен да го докаже. Най-съществена полза от уреждането на гражданската конфискация по този ред се открива по отношение на доказването на вината. В цивилистичната теория се налага виждането за много по-обективен характер на гражданската в сравнение с наказателната отговорност. Това разбиране значително влияе на стандартите на доказване на вината на ответника – при гражданската конфискация съдът няма да изследва вината като психично отношение на лицето към фактите, които обуславят отговорността му, а само обективното несъответствие между доходи и имущество като презумира небрежност, разбираана като неполагане на дължимата грижа от ответника.

## **Заключение**

Ето защо според мен зад това обективно несъответствие с основни правни положения се крие безпомощност или нежелание от страна на законодателя да регламентира този вид конфискационна отговорност по законосъобразен начин. Проблемът е, че е налице конституционно нетърпимото положение наказателна санкция да бъде налагана по реда на гражданското производство и при отсъствието на гаранциите за правата на обвиняемите, предвидени в чл. 5, ал. 3 и чл. 31 от Конституцията и чл. 6 и чл. 7 ЕКЗПЧ. Пътят, по който може да бъде преодолян този проблем, е законодателна инициатива, с която да бъде изготвен изцяло нов закон за КПКОНПИ, който да приведе българското законодателство в съответствие със заложените европейски стандарти.

## **Използвана литература:**

1. Атанасов, Г. „За гражданската конфискация”, „незаконно придобитото имущество” и „вулгаризацията на правото”. // Адвокатски преглед, София, 2020, №3-4.

(Atanasov G. „Za grajdanskata konfiskacia, nezakonno pridobitoto imushtestvo i „vulgarizaciqta na pravoto”. // Advokatski pregled, Sofia, 2020, №3-4)

2. Брайков, В. Санкционен капацитет и разделени власти. //Адвокатски преглед, 2018, №2.

(Braikov, V. Sankcionen kapacitet I razdelenie na vlasti. // Advokatski pregled, 2018, №2)

3. Кръстева, З. По някои дискуссионни въпроси на неоснованото на присъда отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. // Научни изследвания, 2012, №2.

(Krsteva, Z. Po nqkoi diskusionni vaprosi na neosnovanoto na prisysda otnemane v polza na darjavata na nezakonno pridobito imushtestvo. // Nauchni izsledvania, 2012, №2)

### **За контакти:**

Гл. ас. д-р Аделина Хаджийска  
УНСС и ВСУ „Черноризец Храбър“  
E-mail: adelina.hadjiiska@gmail.com

# ХУЛИГАНСКИТЕ ПРОЯВИ И СВОБОДАТА НА ИЗРАЗЯВАНЕ НА МНЕНИЕ

*Гл. ас. д-р Петя Йосифова*  
*Юридически факултет към ПУ „Паисий Хилендарски“*

## HOOLIGANISM AND FREEDOM OF EXPRESSION

*Ch. Assistant Petya Yosifova, PhD*  
*Faculty of Law at the University of Plovdiv “Paisii Hilendarski”*

**Резюме:** Докладът представя различни форми на непристойни прояви, които според българското законодателство могат да се квалифицират в някои хипотези като престъплението хулиганство, а в други – като административно нарушение. Обръща се внимание на зачестилите случаи на оскърбително отношение към паметници с културна и/или историческа стойност. В тази връзка е разгледана практиката на ЕСПЧ по отношение на правото на свобода на изразяване на мнение, която поставя въпроса за границите на държавна намеса при неговото упражняване.

**Ключови думи:** *хулиганство, наказателно право, свобода на изразяване, ЕСПЧ*

**Summary:** The report presents various forms of indecent acts, which according to the Bulgarian legislation can be qualified in some cases as the crime of hooliganism, and in others - as an administrative violation. Attention is drawn to the frequent cases of abusive treatment of monuments of cultural and / or historical value. In this regard, the case law of the ECtHR with regard to the right to freedom of expression, which raises the question of the limits of state interference in its exercise, is examined.

**Key words:** *hooliganism, criminal law, freedom of expression, ECtHR*

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.291>

### Въведение

Във връзка със зачестилите случаи на посегателства върху паметници на културата, интерес представлява въпросът за границите на държавна намеса при упражняване на правото на свободно изразяване по смисъла на чл. 10 от Европейската конвенция за защита

правата на човека (ЕКЗПЧ). Всяко едно от посегателствата върху паметници на културата представлява съзнателно оскверняване на вложената в монумента идея с историческа или културна стойност. В същото време през последните десетилетия се наблюдава отстъпление от идеята, че подобно поведение представлява престъпление (хулиганство по чл. 325 НК) или най-малкото административно нарушение (чл. 2, ал. 1 УБДХ). За сметка на това се дава преимуществено значение на свободата на изразяване на мнението и публично излагане на гражданска позиция по обществено важен въпрос, което намира отражение и в дейността на правораздавателните органи у нас.

### Изложение

Известно е, че свободата на изразяване не е абсолютно право и може да бъде ограничавана, когато тя нарушава правата на друг индивид или утвърдени обществени ценности. В подобни ситуации държавата може законно да ограничи или накаже слово, което причинява вреда другиму. Примери за това са нарушаването на чужд личен живот, клеветата, обидата, езикът на омразата, увреждането на обществения ред или националната сигурност, разкриването на класифицирана информация и търговски тайни или пък нарушаването на авторското право. По повод границите на държавна намеса при упражняване на това право Съдът в Страсбург неведнъж застъпва тезата, че предвидените в чл. 10, §2 ограничения следва да се тълкуват стеснително и да са пропорционални на преследваната легитимна цел. При определянето на защита по чл. 10 ЕКЗПЧ е необходимо да се отчита осъществена ли е намеса в правото на свободно изразяване на мнение по смисъла на §1 на чл. 10 ЕКЗПЧ. За целта се прилагат следните няколко критерия<sup>1</sup>:

1) Първият критерий касае законоустановеността на предвидената мярка. Този белег се отнася до правното основание, предвидено в националното законодателство, за ограничаване на съответното право на свободно изразяване на мнението.

2) Вторият критерий се отнася за легитимността на целта на ограничението, като същата следва да е ясно регламентирана от зако-

---

<sup>1</sup> О'Бойл, Х. Право на Европейската конвенция за правата на човека. Сиела, 2015, с. 735-778.

на. В текста на параграф втори на чл. 10 ЕКЗПЧ са предвидени общо девет легитимни цели: защита на националната сигурност; защита на териториалната цялост; защита на обществената сигурност; предотвратяване на безредици или престъпления; защита на здравето; защита на морала; защита на репутацията или на правата на другите; предотвратяване на изтичане на секретна информация; поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието.

3) Третият критерий се отнася до проверка за справедливия баланс между избрано средство за постигане на легитимната цел и степента на вреда върху правото на изразяване на мнение<sup>2</sup>.

Във връзка с посегателствата върху паметници (поставяне на надписи със спрей, боя или по друг начин) ЕСПЧ също вече е имал повод да се произнесе<sup>3</sup>. Той застъпва становището за разширително тълкуване на обхвата на правото на свободно изразяване на мнение. Това предполага, че се предоставя широкообхватна защита дори в случаите на поставяне на надписи или боя върху обществени културни паметници като форма на изразяване на мнение.

В друго свое решение ЕСПЧ констатира, че лицата, които упражняват това свое право, могат да избират средството, свободни от държавна намеса, което смятат за най-ефективно, за достигане до възможно най-широка публика<sup>4</sup>. От анализа на практиката на ЕСПЧ е видно, че различните форми на изразяване включват разпространяване на листовки, сатирично куклено шоу, осмиващо политици<sup>5</sup> и др. Същественото обаче не е непременно съдържанието на идеите, защитавани от лицата или гражданските общества, а формите на разпространяване на тези идеи<sup>6</sup>.

У нас в по-старата съдебна практика подобни посегателства върху паметници с културна и/или историческа стойност са квалифицирани като хулиганска престъпна проява по чл. 325 НК, а в определени хипотези – като административно нарушение по чл. 2, ал. 1 от Указа за борба с дребно хулиганство. В синхрон с практиката на Европейския съд по правата на човека в по-ново време ВКС също застъпва становище за разширително тълкуване на обхвата на правото на сво-

---

<sup>2</sup> Вж. например *Roemen and Schmit v Luxemburg* 2003-IV.

<sup>3</sup> *Ханджийски срещу България*.

<sup>4</sup> *Women on Waves and Others v Portugal* hudoc, 2009.

<sup>5</sup> *Alves da Silva v Portugal* hudoc, 2009.

<sup>6</sup> *Women on Waves and Others v Portugal* hudoc, 2009.

бодно изразяване на мнение и формите на изразяване<sup>7</sup>. В един от разглежданите от ВКС казуси се обръща внимание, при задълбочен анализ на фактите от предмета на доказване, че поставянето на надписи върху Паметника на Съветската армия „не уврежда целостта на паметника и е отстранимо, поради което действията на подсъдимия не изискват като необходима намеса налагане на административно наказание по реда на чл. 78а от НК, респективно не могат да бъдат квалифицирани като хулиганство по чл. 325 от НК, включително и по смисъла на УБДХ. С поставянето на надписите не е извършено посегателство върху идейното послание на паметника, доколкото той е използван като средство за изразяване на мнение, с цел съдържанието на изразеното послание да достигне до по-широк кръг от хора, а не за да се засегне самият паметник като носител на идеи и послания, за които ЕСПЧ отчита, че също представляват важни съображения при преценката за пропорционалността на извършената намеса“<sup>8</sup>. ВКС определя поставянето на надпис като аналогичен вид действия по оскверняване на паметника, без да водят до неговото увреждане, и „същите следва да бъдат преценявани през призмата на посланието, което се съдържа в действието и мотивите на извършителя, като се съпоставят със социалното значение на засегнатия паметник и идеите, които символизира, поради което е допустимо да попаднат под защитата на чл. 10 от Конвенцията като форма на свободно изразяване на мнение“<sup>9</sup>.

В своя съдебен акт ВКС се е позовал на решения на ЕСПЧ със сходен предмет от въпроси, свързани със засягане на обществен паметник, а именно: Решението на ЕСПЧ „Ханджийски срещу България“, с което е прието нарушение по чл. 10 от Конвенцията по повод санкциониране чрез налагане на административно наказание по УБДХ и делото М. Вурал срещу Турция, (CASE OF MURAT VURAL v. TURKEY).

Интерес представлява и един друг случай от компетентността на СГС. По сходен казус в качество на въззивна инстанция той е постановил своя съдебен акт въз основа на анализ на доказателствената съвкупност, като е признал за виновни подсъдимите. Същите действат при условията на съизвършители, осъществявайки непристойни

<sup>7</sup> Решение №73 от 26.07.2021 г. на ВКС по н. д. № 259/2021 г., III н. о.

<sup>8</sup> Пак там.

<sup>9</sup> Пак там.

действия, изразяващи се в грубо нарушаване на обществения ред и изразяващи явно неуважение към обществото, като са изписали думите: „КОЙ? БКП–ПОЗОР! КОЙ!“ и са боядисали с цветни спрейове паметник скулптура, попадащ в обхвата на територия с културно-историческо наследство, съгласно §12, ал. 1 от ПЗР на Закона за културното наследство<sup>10</sup>.

Изрично СГС се мотивира и защо не споделя доводите на първоинстанционния съд, че процесното деяние не е общественоопасно, позовавайки се на константната съдебна практика на ВС и ВКС, че хулиганството може да бъде осъществено чрез множество и различни действия. Нещо повече, съдът казва: „няма спор, че не се допуска произволното боядисване на паметници, скулптури и други обекти, разположени на общодостъпни места<sup>11</sup>“. СГС приема, че с действията си подсъдимите лица са осъществили „явна демонстрация на незачитане и неуважение спрямо недвижимото културно наследство, което е част от обществено значимите и защитими обекти, независимо чия собственост е и какво символизира. Дори и да се приеме, че действията на двамата обвиняеми не са довели до повреждане на имущество, то поведението им категорично е несъвместимо с морала<sup>12</sup>“.

Въззивният съд отхвърля становището на защита, че в процесния случай се касае за упражняване на правото на изразяване на мнение, което несъмнено е гарантирано от Конституцията на Република България и международните стандарти в областта на правата на човека със следните мотиви. На първо място съдът подчертава времето на извършване на престъплението, а именно – в „тъмната част на денонощието“, което от своя страна обосновава извод, че подсъдимите разчитат на безлюдността на местопрестъплението. След извършване на деянието си същите са напуснали бързо местопрестъплението, опитвайки се да се укрият от органите на реда, като не само не са останали на място, за да отстояват и защитават извършеното от тях, а напротив – дейците се дистанцират от извършеното и се опитват да прикрият участието си в него. Тези обстоятелства, преценявани в съвкупност, са довели решаващия орган до вътрешното убеждение, че действията на подсъдимите „далеч не са били израз и проява на личната им позиция. Ако това твърдение беше вярно, действията на

<sup>10</sup> Решение №882 от 31.07.2015 г. на СГС по в. а. н. д. №5398/2014 г.

<sup>11</sup> Пак там.

<sup>12</sup> Пак там.

обвиняемите нямаше да бъдат прикрити и тайни.<sup>13</sup> Съдът подчертава, че не избраното средство, респективно формата на изразяване, е решаващият въпрос за правилната преценка относно упражняване правото на свобода на изразяване, а начинът на осъществяване на това право, което освен гарантирано от чл. 10 ЕКЗПЧ, то е и конституционно установено в разпоредбата на чл. 39 КРБ. В процесния случай лицата са действали прикрито, тайно, конспиративно, през нощта, което сочи на наличието на хулигански мотив – намерение да се скандализира обществото, а не стремеж да бъде изразено мнение по определен въпрос, което би било една достойна за уважение постъпка, защитима от правото<sup>14</sup>.

Нещо повече, в своето решение СГС изрично подчертава, че „цитираната от СРС и защитата на обвиняемите съдебна практика на ЕСПЧ е неприложима в случая. Разгледаните от ЕСПЧ случаи разкриват съществени отлики с настоящия. Вярно е, че чл. 10, §1 от ЕКЗПЧОС гарантира на гражданите право да отстояват своето мнение. Предполага се обаче че това „отстояване“ трябва да бъде явно и неприкрито, а не както е в случая – тайно, конспиративно. Отстояването на една позиция следва да става честно и открито, а не с бягство при вида на органите на реда, както са постъпили в случая двамата обвиняеми.

## Заключение

Предвид разгледаната по-горе съдебна практика застъпвам тезата, че въпреки практиката на ЕСПЧ като интегрална част от националното ни законодателство, следва много внимателно да се преценява фактическата обстановка за всеки конкретен случай. В определени хипотези може да се стигне до неоснователен отказ да се образува наказателно производство или образуването такова да бъде прекратено на основание чл. 24, ал. 1, т. 1 НПК само на формално основание, че се касае за свободно изразяване на мнение. Затова е необходимо компетентният орган в хода на извършената проверка да събере достатъчно материали, които да обосновават липсата на съставомерност на посегателството, както и да изложи подробни мотиви за взетото

---

<sup>13</sup> Решение №882 от 31.07.2015 г. на СГС по в. а. н. д. №5398/2014 г.

<sup>14</sup> Пак там.



решение<sup>15</sup>. В противен случай може да се стигне до порочна практика от страна на правоприлагащите органи.

### **Използвана литература:**

1. Хаджийска, А. Съдебните актове в наказателния процес. Сиела, 2019.

(Hadzhiyska, A. Sydebnite aktove v nakazatelniq process. Siela, 2019)

2. О'Бойл, Х. Право на Европейската конвенция за правата на човека. Сиела, 2015.

(O' Boil, H. Pravo na evropeiskata konvencia za pravata na choveka, Siela, 2015)

### **За контакти:**

Гл. асистент д-р Петя Йосифова

Юридически факултет към ПУ „Паисий Хилендарски

E-mail: [petya.yosiffova@gmail.com](mailto:petya.yosiffova@gmail.com)

---

<sup>15</sup> Хаджийска, А. Съдебните актове в наказателния процес. Сиела, 2019, с. 203-207.

**15 ГОДИНИ АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ  
В БЪЛГАРИЯ – ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ**

**Сборник с доклади**

Редактор *Анелия Герчева*

Дадена за печат VI.2022 г. Излязла от печат VIII.2022 г.

Печатни коли 18,6 Издателски коли 16,7

Формат 60x90/16 Тираж 110

Предпечатна подготовка *Екатерина Йорданова*

Издателство „Наука и икономика“

Икономически университет – Варна

ул. „Евлоги Георгиев“ 24

Печатна база на ИУ – Варна

ISBN 978-954-21-1122-1