



ПРАВОТО И БИЗНЕСЪТ в съвременното общество

Сборник с доклади
от 8-ма национална научна конференция
17 октомври 2025 г.



Издателство „Наука и икономика“
Икономически университет - Варна

**ПРАВОТО И БИЗНЕСЪТ
В СЪВРЕМЕННОТО ОБЩЕСТВО**

**THE LAW AND THE BUSINESS
IN THE CONTEMPORARY SOCIETY**

**Сборник с доклади
Conference proceedings**

ПРАВОТО И БИЗНЕСЪТ В СЪВРЕМЕННОТО ОБЩЕСТВО

**Сборник с доклади
от 8-ма национална научна конференция
17 октомври 2025 г.**

THE LAW AND THE BUSINESS IN THE CONTEMPORARY SOCIETY

**Conference proceedings
of the 8-th National Scientific Conference
17 October 2025**

2026

Издателство „Наука и икономика“
Икономически университет – Варна

Сборникът се издава като резултат от Националната научна конференция „Правото и бизнесът в съвременното общество“, проведена на 17 октомври 2025 г. в Икономически университет – Варна. Научният форум е проведен от катедра „Правни науки“ по проект НПФ – КС25 – 01 – LBCS съгласно договор за частично финансиране на научен форум по реда на Наредбата за условията и реда за оценката, планирането, разпределението и разходването на средствата от държавния бюджет за финансиране на присъщата на държавните висши училища научна или художественотворческа дейност, обн. ДВ, бр. 73 от 16.09.2016 г., в сила от 01.01.2017 г. Приета с ПМС № 233 от 10.09.2016 г.

Всички публикувани материали са рецензирани от утвърдени и водещи в съответната научна област специалисти, включени в редакционния съвет. Авторите носят напълно и изцяло отговорност за съдържанието на своите материали.

The book is published as a result of a national scientific conference “The law and the business in the contemporary society”, which took place at 17 October 2025 in the University of Economics – Varna. The scientific forum was organized by the Legal sciences Department – project SPF – KC25 – 01 – LBCS, pursuant to contract for partial financing of scientific forum according to Regulation for the conditions and order of evaluation, planning, distribution and spending of funds from the state budget for financing of the inherent for the state higher schools scientific or artistic activity, promulgated State Gazette 73/16.09.2016, effective of 01.01.2017, adopted by decree of the Council of ministers № 233 /10.09.2016 г.

All published reports are refereed by acknowledged and leading specialists in the respective scientific area, members of the Editorial board. The authors are solely responsible for the content of the submitted reports.

Тази книга или нейните части 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.

© Издателство „Наука и икономика“, 2026
Икономически университет – Варна

ISSN 2603-5073

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025>

ОРГАНИЗАЦИОНЕН КОМИТЕТ

Председател:

гл. ас. д-р Диана Димитрова

Членове:

гл. ас. д-р Виолета Владова-Иванова

гл. ас. д-р Милена Цветковска

гл. ас. д-р Живка Матеева

НАУЧЕН СЪВЕТ

проф. д-р Андрияна Андреева – ИУ – Варна

проф. д-р Галина Йолова – ИУ – Варна

доц. д-р Дарина Димитрова-Марковска – ИУ – Варна

доц. д-р Емил Радев – ИУ – Варна

проф. д.н. Мария Нейкова – БСУ

проф. д.н. Дарина Зиновиева – ПУ „Паисий Хилендарски“

проф. д-р Таня Йосифова – УНСС

доц. д-р Андрей Александров – ИДП – БАН

СЪСТАВИТЕЛИ

гл. ас. д-р Диана Димитрова

гл. ас. д-р Живка Матеева

гл. ас. д-р Милена Цветковска

КОНТАКТИ:

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

Икономически университет – Варна

Катедра „Правни науки“

Е-mail: katedra_pn@ue-varna.bg

ORGANIZING COMMITTEE

Chairman:

Chief Assist. Prof. Diana Dimitrova, PhD

MEMBERS:

Chief Assist. Prof. Violeta Vladova-Ivanova, PhD

Chief Assist. Prof. Milena Tsvetkovska, PhD

Chief Assist. Prof. Zhivka Mateeva, PhD

SCIENTIFIC COUNCIL

Prof. Andriyana Andreeva PhD, UE – Varna

Prof. Galina Yolova, PhD, UE – Varna

Assoc. Prof. Darina Dimitrova-Markovska, PhD, UE – Varna

Assoc. Prof. Emil Radev, PhD, UE – Varna

Prof. Maria Neikova, D.Sc., BFU

Prof. Darina Zinovieva, D.Sc., PU „P. Hilendarski”

Prof. Tania Iossifova, PhD, UNWE

Assoc. Prof. Andrey Alexandrov, PhD, Institute for the State and the Law
- BAS

EDITED BY

Chief Assist. Prof. Diana Dimitrova, PhD

Chief Assist. Prof. Zhivka Mateeva, PhD

Chief Assist. Prof. Milena Tsvetkovska, PhD

CONTACTS:

9002, Varna, 77, Knyaz Boris I Blvd.

University of Economics – Varna

„Legal sciences“ Department

E-mail: katedra_pn@ue-varna.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Андрияна Андреева, Галина Йолова-Паскалева

Правото на непрекъсната почивка – национална
и сравнителноправна уредба..... 11

2. Андрей Александров

Отговорност за разноси по трудови дела – актуални проблеми
и предизвикателства.....27

3. Мария П. Петрова

Правото на правна помощ на децата данъкоплатци44

4. Виолета Владова-Иванова

За споразумението „стоп-капаро“ при сделките
с недвижими имоти в България58

5. Милена Цветковска

Правна регламентация на посредничеството при сделките
с недвижими имоти.....

6. Мария Славова

Видове дискреционна власт.....77

7. Милена Ангелова

Европейски фонд за конкурентоспособност – възможности
и предизвикателства за българските предприятия.....85

8. Райна Койчева

Фактическото съпружеско съжителство и фактическата
раздяла в осигурителноправен контекст.....97

9. Зорница Йорданова

Прекратяването правомощията на Министерския съвет –
нормативна уредба и практика на Конституционния съд
на Република България107

10. Елена Андреева

Изисквания към съдебния акт при предварителния контрол
върху действията по разследването на досъдебното
производство.....121

11. Весела Колева

Принципът на служебното начало в гражданския процес131

12. Кирилка Димитрова

Някои аспекти на националното законодателство в контекста
на безвъзмездната финансова помощ, предоставяна по линия
на финансовия механизъм на Европейското икономическо
пространство141

13. Антон Кръстев

Обществените консултации в производството по издаване
на нормативни административни актове150

14. Евгений Алексеевич Севастьянов

Практиката по прилагането на принципа на справедливостта
в решенията на Конституционния съд на Република България.....161

15. Кирил Генов

Приложение на Тълкувателно решение №1 от 15.03.2023 г.
на ОСГК на ВКС в светлината на Решение от 24.02.2022 г.
по дело с-262/20 на СЕС и наредбите по чл. 187, ал. 10 ЗМВР.....171

16. Илиян Илиев

Критичен преглед на правната уредба на местното
самоуправление177

17. Йоанна Шулева

Служебното правителство след измененията на Конституцията
на Република България от 2023 г.185

18. Андрияна Андреева

Дигитализация на публичната администрация и еволюция
на правния статут на държавния служител195

19. Галина Йолова-Паскалева

Трансграничният достъп до здравни данни – регулаторна
рамка и нормативни рефлексии207

20. Драгомир Кръстев

Spoofting технологията като заплаха за информационната
сигурност на бизнеса223

21. Гургана Върбанова

Синтетичното съдържание като инструмент на домашно
насилие: предизвикателството deepfake в контекста
на Директива (ЕС) 2024/1385232

22. Мария Радева

Маркетингът в здравеопазването – правни аспекти240

23. Христина Аргирова

Изкуственият интелект и трудовото право – възможности
и рискове при регулирането на платформената заетост
и дистанционния труд.....249

24. Милена Цанкова

Актът за изкуствения интелект и Хартата на основните
права на Европейския съюз – пресечни точки
и последици за бизнеса253

ПРАВОТО НА НЕПРЕКЪСНАТА ПОЧИВКА – НАЦИОНАЛНА И СРАВНИТЕЛНОПРАВНА УРЕДБА

*Проф. д-р Андрияна Андреева
Икономически университет – Варна
Проф. д-р Галина Йолова-Паскалева
Икономически университет – Варна*

THE RIGHT TO UNINTERRUPTED REST – NATIONAL AND COMPARATIVE LEGISLATION

*Prof. Andriana Andreeva, PhD
University of Economics – Varna
Prof. Dr. Galina Yolova-Paskaleva, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме: Докладът изследва правото на непрекъснатата почивка в българското законодателство посредством базисно проследяване на неговото историческо развитие, анализ на актуалната нормативна уредба – в конкретика нормата на чл. 154б от Кодекса на труда, сравнителноправен анализ с европейски и чуждестранни норми. На база на извършения ретроспективен, актуален, сравнителноправен анализ се извеждат обобщения и конкретни предложения за еволюционното развитие на правото на почивка, както и практически насоки в приложението им в условията на дигитализация на трудовия процес.

Ключови думи: почивка, непрекъснатата почивка, откъсване от работа, право на труд

Abstract: The report examines the right to uninterrupted rest in Bulgarian legislation by tracing its historical development, analyzing the current regulatory framework, specifically Article 154b of the Labour Code, and conducting a comparative legal analysis with European and foreign norms. Based on the retrospective, current, and comparative legal analysis, conclusions and specific proposals are made for the evolutionary development of the right to rest, as well as practical guidelines for their application in the context of the digitization of the labor process.

Key words: rest, uninterrupted rest, break from work, right to work

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.11>

Въведение

Динамиката на обществените отношения в резултат на бурните процеси на дигитализация довежда и до потребността от гъвкавост на трудовите отношения, от една страна, но и на регулиращите ги правни норми, които да дадат правна сигурност на страните на трудовоправната връзка, от друга. Правото на почивка е един от утвърдените трудовоправни институти на българското законодателство с традиции още от първите години на формиране на националната ни уредба¹. В съвременни условия това право придобива нова разширена социална и правна значимост². Дигитализацията трансформира редица правни институти³ и доведе до размиване на границите между работно и лично време на работниците и служителите. Постоянната свързаност, която дават електронните устройства може да е полезна за работодателя и ефективността на трудовия процес, но не така стои въпросът за гарантирането на правата на работниците. Напротив, под сериозен риск е поставено правото им на непрекъсната почивка, респективно се навлиза в тяхното лично време⁴.

Безспорни са преимуществата на дигитализацията на труда⁵, новите възможности за гъвкавост на трудовите правоотношения и мобилност на персонала, но трябва да се оценяват рисковете (постоянно

¹ Вж. Андреева, А., Йолова, Г. (2020). Трудово и осигурително право. Варна: Наука и икономика; Андреева, А., Йолова, Г. (2018). Правен режим на почивките и отпуските: Теоретични и практически аспекти. Варна: Наука и икономика.

² Вж. Андреева, А., Йолова, Г. (2021). За нуждата от качествени измерения на правото на почивка. // Управление на човешките ресурси. Сборник с доклади от Международна научно-практическа конференция, организирана от ИУ – Варна, 24 септември 2021 г., Варна: Наука и икономика, 114-121.

³ Вж. Андреева, А. За границите и съдържанието на института работно време в дигитални условия и в контекста на работата от разстояние. // Известия, Варна: Наука и икономика, 65, 2021, 1, 87-100.

⁴ Андреева, А., Йолова, Г. (2020). Правни аспекти на баланса между личен и професионален живот. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 3-та Национална научна конференция, 13 ноември 2020 г., Варна: Наука и икономика, 330 - 337.

⁵ Димитрова, Д. и др. (2025). Правоотношения и статут на лицата в съдебната власт в условията на дигитализация. Варна: Наука и икономика, 204 с., ISBN (печатно) 978-954-21-1197-9, с. 60; Андреева, А. и др. (2024). Правни аспекти на дигитализацията в сферата на висшето образование и в трудовите отношения [Legal Aspects of Digitalization in Higher Education and Employment Relations]. Варна: Знание и бизнес, кн. 25, с. 59.

разположение от страна на работниците или служителите, невъзможност за откъсване от работния процес и психическо натоварване, нарушаване на личното време и др.), които могат да доведат вероятни несъответствия между физическите и когнитивните способности на заетите⁶ и да последва адекватен отговор от страна на законодателя за тяхното минимизиране. В този смисъл правото на почивка в неговото доктринално и легално разбиране следва да се трансформира в по-широко понятие и да се надгради като, освен физическо откъсване от трудовия процес, се допълни с „правото на откъсване“, т.е. възможността работникът или служителят да не бъде обезпокояван от работодателя по служебни причини извън установеното работно време. Законодателството, както на национално ниво, така и в рамките на европейските норми, следва да претърпи актуализация и да адаптира в най-голяма степен своите норми към новата дигитална реалност и потребностите от защита на разширеното право на почивка.

С гордост можем да кажем, че българското трудово право има последователно отстоявани традиции, основани и гарантиращи принципите на защита на труда, живота и здравето на работниците и служителите. В този смисъл то съдържа ясни норми, уреждащи правото на непрекъсната междудневна и седмична почивка, но тези норми следва да се преосмислят и осъвременят така, че да отговорят в пълна степен на новите реалности и предизвикателствата, пред които ни изправя дигитализацията. Това обуславя и актуалността на избраната тема, която ще постави на полето на правната доктрина въпроса за правото на непрекъсната почивка, но ще извърши и нужния сравнителноправен анализ, респективно – извличане на добър опит, за да се предложи действащ правен механизъм за защита на работниците и служителите от намеса в личното им време.

Целта на настоящия доклад е да се изследва правото на непрекъсната почивка в българското законодателство, като направи базисно проследяване на неговото историческо развитие, анализира се актуалната нормативна уредба – в конкретика нормата на чл. 154б от Кодекса на труда (КТ), и се представи сравнителноправен анализ с европейски и чуждестранни норми.

⁶ Антонова, К., Иванова, П. (2023). Ранно откриване на рисковете на работното място в условията на дигитализация. // Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от 5-та национална научна конференция, 12 октомври 2022 г., Варна: Наука и икономика, 476-491.

С оглед изпълнение на поставената цел са и формулираните научни задачи на доклада:

- да се извърши базисен исторически преглед на нормативната уредба, регламентираща правото на почивка;
- да се анализира действащата нормативна уредба в КТ на правото на непрекъснатата почивка и по-конкретно нормата на чл. 154б;
- да се извърши сравнителноправен анализ на две нива: със съответните норми на правото на ЕС и с правните режими на Франция и Италия – държави пионери, които са включили иновативни правни норми, регулиращи защитата на личното време на работниците и служителите, в това число и правото на откъсване от работа;
- на база на извършения ретроспективен, актуален, сравнителноправен анализ да се изведат обобщения и конкретни предложения за еволюционното развитие на правото на почивка, както и практически насоки в приложението им в условията на дигитализация на трудовия процес.

Изложение

1. Правото на непрекъснатата почивка – теоретични и историческо-правни аспекти

Правото на почивка е неразривно свързано с правото на труд и се явява една от основните гаранции за неговата защита.⁷ В същността на правото на почивка се преплита не само закрилата на работника или служителя, в качеството му на носител на работната сила, но и защитата на личността. Тази цялостна концепция преминава в цялостната еволюция на правото на почивка в България и отразява различните исторически периоди, които неизменно дават своето отражение върху правния институт. Българското трудово право, а в частност и правото на почивка, се развива постепенно след Освобождението, като отражение върху него имат както развитието на обществените отношения в този период (като индустриализация и навлизане на капиталистически отношения), така и международните трудовоправни стандарти.

⁷ Вж. по-подробно Александров, А. (2008). Понятие и видове почивки в българското трудово законодателство. // Труд и право, №9, 13–19; Александров, А. (2019). За правото на почивка на работниците и служителите. // Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. 18, София: ИДП при БАН, 173–200.

В началото на XX век в България се създават първите трудово-правни актове, въвеждащи елементи на трудово-правна защита, като сред тях е и правото на почивка на жените и непълнолетните работници⁸. Именно тези норми стоят в основата на националната нормативна уредба на правото на почивка.

Първото конституционно регламентиране на правото на почивка е в Конституцията от 1947 г., чл. 72: „гражданите имат правото на труд и почивка“, като се задължава държавата да осигурява нормални условия за това. Детайлната уредба на правото се извършва с приемането на Кодекса на труда от 1951 г., където са регламентирани и видовете почивки (междудневната и седмичната почивка). Тази уредба е отражение на провежданата социалистическа политика в този период и в нея е отразена плановата организация на труда, съответно почивката е част от провежданата държавна политика. С приемането на новата, сега действаща **Конституция на Република България от 1991 г.**, правото на почивка е издигнато на равнище основно конституционно право. Чл. 48, ал. 5 от Конституцията постановява, че „работещите имат право на почивка и отпуск“, като размерът и условията за тяхното ползване се определят със закон. Основният нормативен акт, който урежда правния институт почивка, вкл. и нейното видово разнообразие и граници, е Кодексът на труда от 1986 г. Той е в съответствие с изискванията на актовете на Международната организация на труда⁹ и на Директива 2003/88/ЕО относно организацията на работното време.

Дигиталната трансформация на социалните, и в частност – трудовите, правоотношения безспорно налага преосмисляне на традиционното правно понятие „почивка“, като това се свързва както със свързаните понятия „работно време“ и „работно място“¹⁰, така и с новопоявилите се риск от свръхзаемност на работниците и служителите

⁸ Банов, Х. (2020). Историческо развитие на индивидуалните субективни трудови права в българското право. // Андреева, А. и др. Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, с. 59–83.

⁹ Банов, Х. (2020). Утвърждаване на правото на професионално образование и професионално обучение в актовете на Международната организация на труда и в българското трудово законодателство. // Международната организация на труда и България – 100 години и занаят. София: Сиби, с. 220–233.

¹⁰ Банов, Х. (2025). Проблеми на уволнението на безвиновни основания. София: Фабер, с. 41–43.

и нарушаване на личното им време. В отговор на това се появява новото право на откъсване от работната среда, което първо се регламентира в редица европейски държави. В българското законодателство сред основните гаранции за закрила на физическото и психическото здраве на работниците и служителите е правото на непрекъснатата почивка. Именно тя е призвана да осигури нужния баланс между правото на труд и личен живот, респективно работното и личното време на работещите.

Основната нормативна уредба на непрекъснатата почивка се съдържа в Глава седма от Кодекса на труда – „Работно време, почивки и отпуски“. Съгласно чл. 152 КТ работникът има право на минимум 12 последователни часа междудневна почивка. Чл. 153, ал. 1 КТ предвижда, че при петдневна работна седмица работниците имат право на минимум 48 часа непрекъснатата седмична почивка, а при шестдневна – не по-малко от 24 часа. Тези правила представляват минимални стандарти, от които не може да се дерогира, освен в изрично предвидени случаи. С измененията в Кодекса на труда (ДВ, бр. 27 от 2024 г.) българският законодател въвежда нов член – 154б, уреждащ т. нар. *право на непрекъснатата почивка*, или *право на откъсване от работа*, и съгласно който „работникът или служителят не е длъжен да отговаря на иницирана от работодателя комуникация по време на междудневната и седмичната почивка, освен когато в индивидуалния и/или в колективния трудов договор са уговорени условия, при които това е допустимо.“

Тази нова разпоредба е отражение на европейската тенденция за регламентиране правото на прекъсване, което се явява в отговор на възникналите нови форми на труд, като дистанционна работа, работа от разстояние и др. (вж. Европейска комисия, *Right to disconnect in the EU* (2021)).¹¹

Субект на това ново трудово право на непрекъснатата почивка е работникът или служителят. Интерес представлява правната конструкция на текста, която не вменява насрещно задължение на работодателя (напр. да се въздържа от инициране на служебна комуникация), а въвежда не-

¹¹ Вж. и Александров, А. (2023). За дистанционните форми на работа и „правото на изключване“. // Труд и право, №9, 5–14; Александров, А. (2024). Ще бъдат ли по-спокойни летните отпуски след изричната уредба на „правото на изключване“ в Кодекса на труда. // Труд и право, №8, 23–30; Александров, А. (2025). Правото на почивка на работниците и служителите и регламентираното „ново право на изключване“. // Труд и право, №2, 5–20.

гативно субективно право на работника, отразено в текста с израза „не е длъжен да отговаря“. Т.е. това бездействие от страна на работника, когато е по време на междудневната и седмичната почивка (установените правни институти по чл. 152 и чл. 153), ще бъде без негативни за него правни последици, за това, че той не е отговорил на „инициирана от работодателя комуникация“. Можем на направим извод за въведена възможност за едно пасивно поведение на работника в следствие на активно такова от страна на работодателя, като законодателят не е конкретизирал вида на комуникация и това дава възможност за разширително тълкуване – телефонно позвъняване, ел. поща, чат и др.

Наред с комуникиране с нормите на двата вида почивки, новото субективно право кореспондира и с извънредния труд по чл. 143 и сл. КТ, предвид на което с индивидуалния или колективния трудов договор могат да се уговорят клаузи, които да правят комуникацията допустима. Това обаче следва да не противоречи на останалите разпоредби и да не нарушава други трудови права.

Тази норма в българското законодателство цели защита на лични права на работника, а именно – личен живот и време за възстановяване на работната сила. Нормата има императивен характер, но допуска и договаряне на страните по отношение на изключенията.

Тук с право може да се постави въпросът за практическите последици при липсата на такава уговорка в колективен или индивидуален трудов договор. Считаме, че липсата на изрична уговорка следва да се тълкува в полза на работника или служителя, а именно, че той не е задължен да отговаря на служебна комуникация и това не може да има неблагоприятни последици за него, като например дисциплинарна отговорност. Обратният вариант също дава няколко възможни хипотези. Например ако е уговорено „разположение „ на работника или служителя за комуникация, това може да се счита за част от работното време и респективно – да подлежи на заплащане.

Определено не на последно място може да се постави въпросът и за отговорността на работодателя за нарушаването на нормата, т.е. при опит за комуникация от негова страна в рамките на непрекъснатата почивка. Считаме, че това може да се тълкува като допълнителен стрес за работника или служителя, респективно – да се сигнализира Инспекцията по труда¹², ако няма изрична писмена уговорка за до-

¹² Виж Димитрова, Д. (2019). Съвременна роля на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ за защита на правата на страните по трудовите правоотно-

пустимост в колективен или индивидуален трудов договор.

Същевременно анализът не следва да пропуска, а напротив – да акцентира и върху някои специфични по характера си трудови договори с различни правила за ползване на почивка и разпределение на работното време като договора за надомна работа и договора за работа от разстояние. Така в договора за надомна работа и съгласно чл. 107е КТ, ал. 1 и 2 в правомощие на работниците или служителите, извършващи надомна работа, е сами да определят началото, края и разпределението на работното време в рамките на законоустановената му продължителност, както и периодите на почивка в работния ден, съответно – междудневната и седмичната почивка. Аналогично и при договора за работа от разстояние (чл. 107л КТ) е предвидено работното време да се установява в индивидуалния трудов договор в КТ, в колективния трудов договор и в правилника за вътрешния трудов ред в предприятието, като се определя и при спазване на установената с този кодекс междудневна и седмична почивка. Работникът или служителят, който извършва работа от разстояние, сам организира своето работно време така, че да е на разположение и да работи във времето, в което работодателят е в комуникационна връзка с трети лица, като изрично предвидено е сам да определя почивките в работното си време в съответствие с разпоредбите на КТ, Закона за здравословни и безопасни условия на труд и свързаните с прилагането им подзаконовни нормативни актове, както и договореностите в индивидуалния и/или в колективния трудов договор¹³. Очевидно е и че при двата трудови договора по аналогия следва да се прилага и общата бланка на непрекъснатата почивка при установяване на нормативни рамки за нейното гарантиране, най-вече на ниво индивидуално трудово договаряне при запазване, от една страна, автономията на работещия да определя времето за почивка, а от друга – при защита на

шения [Contemporary Role of the General Labour Inspectorate Executive Agency for Protection of the Rights of the Parties of Employment Relationships]. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г. = The Law and the Business in the Contemporary Society : Conference Proceedings of the 2-nd National Scientific Conference, 8 November 2019, Варна: Наука и икономика, 71 - 82.

¹³ Димитрова, Д. (2020). Безопасните и здравословни условия на труд – ангажимент на работодателя и контрол за спазване. // Икономическата наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействия в дигиталната епоха. Сборник с доклади от юбилейна международна научна конференция в чест на 100 год. от основаването на ИУ – Варна, т. 4., Варна: Наука и икономика, 4, 219 – 230.

нейната непрекъснатост в условията на специфично разпределение на работното време. Явно е, че тук следва да се гарантира и по-високо ниво на правна защита при запазване баланса (особено при договора за работа от разстояние) „разположение на работодателя – право на непрекъсната почивка“, респ. – отсъствие на ангажименти по поддържане на комуникация.

2. Характерни моменти на сравнителноправната уредба

Правото на непрекъсната почивка отдавна има своите нормативни решения в законодателствата и практиката на други държави. Интерес представлява сравнителноправният анализ с държави, които са пионери и респективно вече имат практически опит при въвеждането на правото на непрекъсната почивка. Сред тях са Франция (Закон „Ел Комри“, 2016 г.), Белгия (Закон от 2018 г.), Португалия и Испания, където „правото на прекъсване“ е признато като субективно трудово право (F. Mazuyer, *Le droit à la déconnexion: la nouvelle frontière du temps de travail*, *Revue de droit du travail*, 2018, pp. 11–24.)

Можем да кажем, че се очертават два модела на регламентиране на правото на непрекъсната почивка. Единият е строго императивен (Франция), а вторият е диспозитивен (Германия). Българският модел е хибриден, като нормата е с преимуществено императивен характер, но допуска и договаряне.

Сред страните – членки на ЕС, Франция и Италия могат да бъдат дадени като пример за добра уредба и пионери в регламентирането на този баланс – „личен – работен режим“ в условията на дигитализация. Франция е първата страна от ЕС, която въвежда изрична норма, регламентираща правото на откъсване от работа. Това е Закон №2016-1088 от 8 август 2016 г. относно труда, модернизацията на социалния диалог и сигурността на професионалните пътища (*Loi Travail*). Съгласно чл. L2242-17 от *Code du travail* работодателите са задължени да водят колективни преговори относно условията за упражняване на правото на откъсване. Френският модел залага на превенция и диалог, изискващи от работодателите да приемат вътрешни актове за дигитална комуникация, уточняващи часовете за комуникация извън работното време. Този модел може да послужи като добра практика и в български условия.

Сходна на френската, но повече ориентирана към договорното начало, е италианската уредба. Със Закон №81 от 22 май 2017 г. (Legge sul lavoro agile) се въвежда понятието за „гъвкава работа“ (lavoro agile), което обхваща дистанционната и хибридната форми на труд. Чл. 19, ал. 1 от този закон изисква индивидуално споразумение между работодателя и работника, което да регулира времевите граници на достъпност на работника или служителя. Ал. 2 на същия член въвежда изискване за работодателя да прилага технически и организационни мерки, които да гарантират прекомерното натоварване на работника. В допълнение на това Италианските национални колективни договори конкретизират рамката за упражняване на правото за откъсване и така се осигурява гъвкавост на договорното уреждане на правото на откъсване, но прилагано през призмата на императивния принцип за защита на здравето и почивката.

В сравнителноправен аспект на европейското законодателство може да се направи извод за поставяне на акцент в еврономите върху гаранциите на правото на почивка. Очевидно е, че те го разглеждат като неотделима част от закрилата на човешкото здраве и достойнство, т.е. в този си вид то е не само социално право, но се явява основно човешко право. Основният акт, регламентиращ работното време и почивките в правото на Европейския съюз, е Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време. Минималните норми на непрекъснатата почивка са съответно 11 последователни часа почивка в рамките на 24 часа (чл. 3), съответно 24 часа непрекъснатата седмична почивка (чл. 5). Държавите – членки на ЕС, могат да предвидят в националните си законодателства по-благоприятни норми. Важно значение има принципът, залегнал в Директивата на т.нар. „определяемост“ на работното време. Именно той се явява гарант за ясно очертана граница между работното и личното време в условията на трансформация на трудовите отношения, обусловена от дигитализацията и развитието на гъвкавите форми на труд.

Правото на почивка намира уредба и в други два значими акта, а именно – в чл. 2, §5 от Европейската социална харта, както и чл. 31 от Хартата на основните права на ЕС.

Може да се направи извод за трайно установена многостепенна система от първичното право на ЕС до международните конвенции, които изискват държавите членки да гарантират ефективно упражняване на правото на почивка.

Същевременно трайна тенденция на общностните политики и документи е процесът на непрекъснато надграждане правилата, гарантиращи правото на почивка в условията на някои специфични по характеристиката си договори, прочее широко застъпени в условията на цифровизация на трудовоправните връзки. Базисни в това отношение, касаещо в частност и правото на непрекъснатата почивка, са решения на Съда на Европейския съюз, постановяващи категоричния принцип, че времето „на разположение“, през което възможностите на работника да извършва други дейности са значително ограничени, трябва да се счита за работно време¹⁴.

В този насока характерна е Директива (ЕС) 2024/2831 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2024 година относно подобряването на условията на труд при работата през платформа¹⁵, където основателно се акцентира на разбирането, че „работата през платформа може да доведе до непредвидимост на работните часове и може да размие границите между трудовите правоотношения и дейността при самостоятелна заетост, както и отговорностите на работодателите и работниците“ и в частност – трайно да засегне базисни трудови права.

Доколкото са основани на автоматизирани системи за наблюдение или автоматизирани системи за вземане на решения, за да организират работата, извършвана от физически лица по искане, еднократно или многократно, на получателя на услуга, очевидно платформите се явяват сериозна дерогация на принципа на защита на правото на почивка като цяло и в частност – правото на непрекъснатата почивка. Както основателно се посочва, специфичните характеристики на работата през платформа затвърждават феномена на неправилно класифициране като фиктивна самостоятелна заетост, като по този начин възпрепятстват определянето на правилния трудов статус на лица, извършващи работа през платформа и достъпа до достойни условия на живот и труд за работниците през платформи. В този контекст се възприема и разбирането, вменено като ангажимент на националните

¹⁴ Решение на Съда от 21 февруари 2018 г. по дело Ville de Nivelles/Rudy Matzak C-518/15, ECLI: EU:C:2018:82; Решение на Съда (голям състав) от 9 март 2021 г., RJ v Stadt Offenbach am Main, C-580/19, ECLI:EU:C:2021:183; Решение на Съда (голям състав) от 9 март 2021 г., D.J. v Radiotelevizija Slovenija, C-344/19, ECLI:EU:C:2021:182.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:32024L2831>.

законодателства, да се прилага коректно законовата презумпция за наличие на трудово правоотношение в полза на лицата, извършващи работа през платформа, като ефективен инструмент, допринасящ значително за подобряването на условията на живот и гарантирането на основни трудови права на работещите през платформа лица.

По-характерни защитни механизми в тази насока са забраните за обработване от страна на цифровите трудови платформи чрез автоматизирани системи за наблюдение, респ. – за вземане или подкрепа на решения, на лични данни на работещите във връзка с личните им разговори, лични данни, касаещи ситуации, при които лицата, извършващи работа през платформа, не предлагат или не извършват работа през платформа, в това число и лични данни, използвани за да се предвиди упражняването на лични или трудови основни права.

Тези тенденции са изцяло в насоките на разбирането, изтъкнато и в самата Директива, че при липса на регулиране дигиталните работни места могат да доведат и до наблюдение, основано на технологиите, да увеличат дисбаланса на силите и непрозрачността при вземането на решения, както и да породят рискове за достойните условия на труд, за здравето и безопасността на работното място, за равното третиране и правото на неприкосновеност на личния живот.

В обобщение можем да направим извод, че действащата ни нормативна уредба след последната актуализация на правото на почивка и вкл. на нормата на чл. 154б КТ като цяло отговаря на минималните стандарти на европейските норми и дава относително добро ниво на защита на трудовите права. Въпреки включването на текст за непрекъснатост на почивката, считаме че все още неговото практическо приложение не е гарантирано в достатъчно висока степен. Тук възниква необходимост от допълнителни текстове на подзаконово ниво, които да конкретизират задълженията на работодателите за спазването на правото на почивка в новата редакция. Видно от посочените минимални норми на почивка на европейско ниво е налице пълно съответствие от формална страна на периода на почивка – българското законодателство предвижда 12 часа междудневна почивка при минимална норма 11 часа, пълно съответствие има и при седмичната почивка. Въпреки това от практическа гл. т. можем да кажем, че все още е потребно да се работи по реален механизъм на национално ниво за пълна гаранция и ефективност на правото на откъсване от работа, както и контрола при дистанционната работа за спазване границите между работно и лично

време. Същевременно в сравнителен план може да се направи извод, че българското законодателство и конкретно чл. 154б КТ е максимално либерален спрямо работодателите предвид факта, че не въвежда техни конкретни задължения и ангажименти по гарантиране и спазване правото на непрекъсната почивка.

Заклучение

Направеният ретроспективен, актуален нормативен и сравнителноправен анализ показва потребността от преосмисляне и адаптиране на правото на почивка с оглед неговата ефективност в реалностите на дигитална икономика. В този смисъл считаме за потребно в българските законодателство и трудовоправна практика да се залага не само на количествените измерители на почивката, изразени в определени часови рамки, но те да се съчетаят с качество и ефективност на почивката. Безспорно е, че класическото право на почивка се надгражда и в този смисъл то се доразширява с правото на откъсване от работа, но все още не е достигнат нужният законодателен механизъм за неговото ефективно гарантиране. В тази насока могат да бъдат обобщени следните предложения:

1. Въпреки че българското трудово право изцяло съответства на европейските изисквания и минималните стандарти на европейския съюз, дори съдържа по-благоприятни норми, считаме, че то трябва да се развива по посока практическа приложимост на новата норма на чл. 154б КТ, така че тя бъде ефективно работеща и практически приложима.

2. По примера на френския опит и българските работодатели би следвало да разработят и прилагат вътрешни правила за дигитална комуникация и спазване на границата „работно – лично“ време.

3. Съответно на това да се приложат ефективно и механизмите на колективното договаряне на различни нива, с които да се урежда и гарантира правото за откъсване от работа.

4. Да се доразвие в конкретика както на законово, така и на подзаконово ниво – в Наредбата за работното време, почивките и отпуските конкретните ангажименти от страна на работодателите по гарантиране и спазване правото на непрекъсната почивка, както и да се предвидят конкретни санкции в случай на неизпълнение или констатирано нарушаване.

Безспорно това са само част препоръките, които в съчетание с повишена правна грамотност би следвало да гарантират баланса в работно – лично време. В този смисъл би се отстоявало разбирането, че почивката трябва да е не само формален период от време, регламентиран в правните норми, но ефективно и работещо продължение на базисните социални принципи за закрила на достойнството, физическото и психическото здраве на работещите лица.

Използвана литература:

1. Александров, А. (2019). За правото на почивка на работниците и служителите. // Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. 18, София: ИДП при БАН, 173–200.
2. Александров, А. (2008). Понятие и видове почивки в българското трудово законодателство. // Труд и право, №9, 13–19.
3. Александров, А. (2023). За дистанционните форми на работа и „правото на изключване“. // Труд и право, №9, 5–14.
4. Александров, А. (2024). Ще бъдат ли по-спокойни летните отпуски след изричната уредба на „правото на изключване“ в Кодекса на труда. // Труд и право, №8, 23–30;
5. Александров, А. (2025). Правото на почивка на работниците и служителите и регламентираното „ново право на изключване“. // Труд и право, №2, 5–20.
6. Андреева, А. За границите и съдържанието на института работно време в дигитални условия и в контекста на работата от разстояние. // Известия, Варна: Наука и икономика, 65, 2021, 1, 87-100;
7. Андреева, А., Йолова, Г. (2021). За нуждата от качествени измерения на правото на почивка. // Управление на човешките ресурси. Сборник с доклади от Международна научно-практическа конференция, организирана от ИУ – Варна, 24 септември 2021 г., Варна: Наука и икономика, 114-121.
8. Андреева, А., Йолова, Г. (2018). Правен режим на почивките и отпуските: Теоретични и практически аспекти. Варна: Наука и икономика.
9. Андреева, А., Йолова, Г. (2020). Правни аспекти на баланса между личен и професионален живот. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 3-та Национална научна конференция, 13 ноември 2020 г., Варна : Наука и икономика, 330 - 337.

10. Андреева, А., Йолова, Г. (2020). Трудово и осигурително право. Варна: Наука и икономика.

11. Андреева, А. и др. (2024). Правни аспекти на дигитализацията в сферата на висшето образование и в трудовите отношения [Legal Aspects of Digitalization in Higher Education and Employment Relations]. Варна: Знание и бизнес, кн. 25, с. 59.

12. Антонова, К., Иванова, П. (2023). Ранно откриване на рисковете на работното място в условията на дигитализация. Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от 5-та национална научна конференция, 12 октомври 2022 г., Варна: Наука и икономика, 2023, 476-491.

13. Банов, Х. (2020). Историческо развитие на индивидуалните субективни трудови права в българското право. // Андреева, А., Йолова, Г., Благойчева, Х., Александров, А., Банов, Х., Йорданов, З. Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика – Икономически университет – Варна, с. 59–83.

14. Банов, Х. (2025). Проблеми на уволнението на безвиновни основания. София: Фабер, с. 41–43.

15. Банов, Х. (2020). Утвърждаване на правото на професионално образование и професионално обучение в актовете на Международната организация на труда и в българското трудово законодателство. // Международната организация на труда и България – 100 години и занаят. София: Сиби, с. 220–233.

16. Димитрова, Д. (2020). Безопасните и здравословни условия на труд – ангажимент на работодателя и контрол за спазване. // Икономическата наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействия в дигиталната епоха : Сборник с доклади от юбилейна международна научна конференция в чест на 100 год. от основаването на ИУ – Варна, т. 4., Варна: Наука и икономика, 4, 219 - 230. ISBN(печатно) 978-954-21-1040-8

17. Димитрова, Д. (2019). Съвременна роля на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ за защита на правата на страните по трудовите правоотношения [Contemporary Role of the General Labour Inspectorate Executive Agency for Protection of the Rights of the Parties of Employment Relationships]. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г. = The Law and the Business in the

Contemporary Society : Conference Proceedings of the 2-nd National Scientific Conference, 8 November 2019, Варна : Наука и икономика, 71 - 82., ISSN(печатно) 2603-5073, ISSN(онлайн) 2603-5073

18. Димитрова, Д. и др. (2025). Правоотношения и статут на лицата в съдебната власт в условията на дигитализация. Варна: Наука и икономика, 204, с. 60

За контакти:

Проф. д-р Андрияна Андреева
Икономически университет – Варна
a.andreeva@ue-varna.bg

Проф. д-р Галина Йолова-Паскалева
Икономически университет – Варна
ina_yolova@ue-varna.bg

ОТГОВОРНОСТ ЗА РАЗНОСКИ ПО ТРУДОВИ ДЕЛА – АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Доц. д-р Андрей Александров

*Институт за държавата и правото при Българската академия
на науките, Югозападен университет „Неофит Рилски“*

LIABILITY FOR COSTS IN LABOR DISPUTES - CURRENT ISSUES AND CHALLENGES

Assoc. Prof. Andrey Alexandrov, PhD

*Institute for the State and the Law – Bulgarian Academy of Sciences,
Southwestern University „Neofit Rilski“*

Резюме: Анализът е фокусиран върху действащата правна уредба и съдебната практика във връзка с присъждането на разноски по трудови спорове. Изследвано е значението на принципа на „безплатност на производството по трудови спорове“ за работника или служителя. Засегнати са проблемите, свързани с определянето на адвокатските възнаграждения, приложението на чл. 78 ГПК и възраженията за прекомерност в трудовия процес, най-вече в контекста на Решение на СЕС по дело С 438/22. Очертани са основните практически проблеми и са направени предложения за преодоляването им. Обоснована е тезата, че е неправилно и вредно дискусията за адвокатските възнаграждения да се концентрира върху интересите на адвокатското съсловие, защото не то търпи най-големите негативи от създалата се към момента ситуация. В търсенето на справедливи решения на първо място следва да се поставят интересите на клиентите, от чието име и за защитата на чиито права и законни интереси се води процесът.

Ключови думи: отговорност за разноски, безплатност на производството по трудови дела, адвокатски възнаграждения, възражение за прекомерност.

Summary: The analysis focuses on the current legal framework and the case law in relation to the award of costs in labor disputes. It examines the significance of the principle of „gratuity of labor proceedings“ for the employee. The analysis addresses issues related to the determination of attorney’s fees, the application of Art. 78 of the Civil Procedure Code and the objections to excessiveness in the labor proceedings, particularly in the context of the CJEU Decision in case

C 438/22. The main practical problems are outlined, and proposals are made to overcome them. The substantiated thesis is that it is incorrect and harmful to concentrate the discussion on attorney's fees on the interests of the legal profession, as it is not the one suffering the greatest negative consequences of the current situation. Firstly, in the search for fair solutions, the interests of the clients, on whose behalf and for the protection of whose rights and legitimate interests the legal proceedings are conducted, should be prioritized.

Key words: *liability for costs, gratuity of labor proceedings, attorney's fees, objection of excessiveness.*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.27>

I. Въведение

Отговорността за разноски в процеса поставя многобройни, а в последните години – и особено дискуссионни правни проблеми. Те поляризират професионалните среди, а вниманието, което им се отделя в рамките на съдебното производство, поне в гражданския процес, често измества фокуса от предмета на същинския спор и създава впечатление, че едва ли не делото се води заради разноските. Обект на постоянни дискусии са проблемите на формирането на адвокатските възнаграждения, какво означава „прекомерност“ на възнаграждението и кога следва да се прави възражение за прекомерност, какви са правомощията на адвокатските съвети и на съда по отношение на размерите на тези възнаграждения. Наложиха се и някои съществени промени в правната уредба, които ще бъдат представени по-долу.

Тук нито е възможно, нито се цели анализирането на темата в пълнота. Накратко ще бъдат засегнати само някои въпроси, които са от съществено значение за страните по трудови спорове. Практиката показва, че в много случаи те изобщо не са наясно с това какви финансови рискове поемат със сезирането на съда с трудов спор. Ако например служител бъде дисциплинарно уволнен и счита уволнението си за незаконно, той има правото да отнесе въпроса до съда с искане за обявяване на незаконността на уволнението, възстановяване на работа и присъждане на обезщетение. Няма пречка да подготви сам исковата си молба и да се представлява лично по делото, но такива случаи са сравнително редки. Работниците и служителите не познават в детайли законовите правила и процесуалните си права и задължения, затова обичайно прибегват до услугите на адвока-

ти, специализирани в съответния вид спорове. Когато работодателят бъде уведомен, че е конституиран като ответник по трудовия спор, обикновено той също наема адвокат, който да защитава интересите му. Оттук нататък развитието на производството се следи основно от адвокатите на страните, като след определянето на процесуален представител те нямат задължението да се явяват лично в съда (като, разбира се, при желание имат право на това).

В така описаната ситуация страните по спора често си задават въпросите колко ще им струва участието в процеса, как адвокатите определят възнагажденията си и ще им бъдат ли възстановени изцяло направените разходи, ако спечелят делото. За съжаление, много практикуващи адвокати не обясняват достатъчно детайлно тези обстоятелства на доверителите си, вероятно защото не си дават сметка, че те няма откъде да ги научат. Когато един човек ежедневно се сблъсква с еднотипни проблеми, той неусетно загубва представа, че за другите хора те може да са непонятни. Така се стига до неприятни „изненади“ – напр. спечелилата делото страна да не може да възстанови сторените разноски в пълен обем, защото според съда заплатеното от нея адвокатско възнагаждение е било прекомерно. Това може да доведе до загуба на доверието към адвоката, който я е представлявал, но чия е вината за подобна развързка? Отговорът, разбира се, не е еднозначен, но се надявам, че предложеният тук анализ ще спомогне за намирането му.

Докладът съдържа резултати от научно изследване „Нетипичните трудови отношения в България – правни и социални аспекти“, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ - 1/2025.

II. Отговорност за разноски и безплатност на производството по трудови дела

„Отговорността за разноски по делото е правото на едната страна да иска и задължението на другата страна да плати направените разноски от страната, в чиято полза съдът е решил делото. Отговорността за разноски е гражданско облигационно правоотношение. То произтича от процесуалния закон и е уредено от него. Фактическият състав, от който се поражда, включва: а) неоснователно предизвикан правен спор; б) разноски, причинени от водене на дело по повод на тоя спор; в) съдебно решение, което потвърждава правното твърде-

ние на претендиращия за разноски и отхвърля правното твърдение на отговарящия за разноски. Вина за предизвикване на делото не е нужна. Страната, срещу която е постановено решението, носи отговорност за разноски даже и да е положила най-голяма грижа да издери действителното правно положение, преди да предизвика делото. Отговорността за разноски е обективна, невиновна отговорност. Тя не е отговорност за вреди, защото обхваща само направените разноски.“ (Сталев 2012: 378–379). Това е общата логика на процесуалния закон при уреждането на отговорността за разноски.

Трудовото законодателство въвежда изключение от общия принцип по отношение на работниците и служителите и това е едно от проявленията на неговата закрилна функция (вж. повече у Средкова 2010: 26-28). Съгласно чл. 359 КТ производството по трудови дела е безплатно за работниците и служителите. Те не плащат такси и разноски по производството, включително и за молбите за отмяна на влезли в сила решения по трудови дела.

Цитираната разпоредба понякога създава едно фалшиво успокоение за работника или служителя, който обичайно е ищец в трудовия спор.¹ Той може да остане с погрешното впечатление, че във всички случаи за него производството ще е безплатно и не рискува нищо със завеждането на дело. Това определено не е вярно. Факт е, че за работниците и служителите е предвидено специално облекчение с оглед по-ефективната защита на трудовите им права и те са освободени от всички държавни такси и част от разноските в производството, например за експертизи. Ако работникът или служителят е ищец, дори искът му да бъде отхвърлен, таксите и разноските към съда ще са за сметка на бюджета на съда. В случай на отхвърляне на иска обаче, ищецът отговаря и за разноските, направени от ответната страна. Работодателят ответник обикновено се представлява от адвокат и платеното адвокатско възнаграждение представлява за него разноски по делото. Работникът или служителят ще дължи възстановяването на

¹ Тази процесуална роля е характерна за огромната част от трудовите спорове: например за незаконно уволнение, за отмяна на наложени дисциплинарни наказания, за неизплатени трудови възнаграждения и обезщетения, за претърпени вреди от трудова злополука и професионална болест и пр. В значително по-малко на брой случаи ищец е работодателят, а работникът или служителят се явява ответник. Такава хипотеза може да е налице например при осъществяване на пълна имуществена отговорност на работника или служителя за вреди, причинени на работодателя.

тези разноски (или на част от тях) на работодателя. Казано с други думи, принципът на безплатност се отнася само до задълженията на работника или служителя за плащане на такси и разноски към съда, но не и спрямо насрещната страна по делото (Василев, Мингов 2021: 1128-1129). Като към горното се добавят и евентуалните разноски, които работникът или служителят ще направи за собствения си процесуален представител, ако използва такъв и загуби делото, „безплатността” на производството изобщо не му гарантира, че няма да понесе негативни финансови последици.

Що се отнася до работодателя като страна в процеса, Кодексът на труда не въвежда изключения от общите правила на Гражданскопроцесуалния кодекс. В случай че съдът реши делото в полза на работника или служителя, той ще осъди насрещната страна (работодателя) за всички направени разноски, включително държавни такси, хонорари на вещи лица, адвокатското възнаграждение (или част от него), заплатено от служителя на процесуалния му представител.

Без това твърдение да се абсолютизира (защото от него има и изключения), може да се каже, че основната част от претендираните разноски по трудовите дела са за адвокатските възнаграждения на процесуалните представители на страните. В преобладаващия брой случаи делата не се отличават с голям материален интерес (цена на иска) и държавните такси не са особено високи. Необходимостта от използване на специални знания на вещи лица е сравнително ограничена (напр. назначаване на съдебно-счетоводна експертиза за определяне на размера на обезщетението за незаконно уволнение; графологична експертиза при оспорване на авторство на документи и пр.). Практически най-често разноски се претендират в последното заседание по делото на съответната инстанция, когато съдът го обяви за решаване. Документът, в който се описват претендираните разноски, е т.нар. „списък за разноски“. „Списъците“ по трудови дела често съдържат една позиция: претендирани разноски за заплатено адвокатско възнаграждение. (Тълкувателно решение №6/2012 на ОСГТК на ВКС даде изричен отговор на въпроса „*Необходимо ли е страната да представя списък на разноските, когато е направила в производството само един разход, за който представя доказателства?*“ ВКС приема, че страната следва да представи списък за разноски по чл. 80 ГПК дори когато е направила само един разход в производството, за който е представено доказателство.)

III. Формиране на адвокатските хонорари по трудови дела

Най-общо казано, хонорарите се формират по правилата на свободното договаряне, като повечето други цени на услуги. В отношенията между адвоката и неговия клиент редица фактори могат да повлияят върху размера на договореното възнаграждение – например спешността, с която адвокатът следва да осъществи поверената му защита; фактичката и правната сложност на делото; професионалният опит и експертизата на адвоката; обстоятелството, че част от документите, с които трябва да се запознае адвокатът, може да са на чужд език (като, разбира се, ако бъдат приобщени като доказателства по делото, същите следва да са в превод на български) и пр. Затова пазарните цени на адвокатските услуги могат да са много различни. Оттук идва и „ябълката на раздора“, която може да се онагледява със следния пример:

- Работник или служител завежда иск за отмяна на извършеното уволнение срещу бившия си работодател, като в крайна сметка съдът отхвърля иска и приема уволнението за законно. За да осъществи защитата си, работодателят е използвал услугите на реномиран адвокат/адвокатско дружество и е заплатил значително по-високо възнаграждение от това, което ищецът е договорил със своя адвокат. Справедливо ли е работникът или служителят да плати всички разноски? Може би не.

- Същата ситуация, но разгледана от гледна точка на работодателя – ответник, изглежда доста по-различно. Той е въввлечен в едно дело, без значение дали това му се харесва, или не. Налага му се да организира защитата си срещу неоснователните претенции на ищеца и подхожда, както намери за уместно. Очевидно изборът му е правилен, защитата е адекватна и води до отхвърляне на предявените претенции. Справедливо ли е направените разноски да останат за негова сметка? Едва ли.

Намирането на баланса между интересите на страните е особено деликатен въпрос, по който практиката и до днес залита в крайности. Разпоредбата на чл. 78, ал. 5 ГПК предвижда, че ако заплатеното от страната възнаграждение за адвокат е прекомерно съобразно действителната правна и фактичката сложност на делото, съдът може по искане на насрещната страна да присъди по-нисък размер на разнос-

ките в тази им част, но не по-малко от минимално определения размер съобразно чл. 36 от Закона за адвокатурата.² Цитираната уредба повдига въпросите: какво означава възнаграждението да е „прекомерно“, как се установява дали то е „прекомерно“ и чия е компетентността да установи какъв размер не би бил прекомерен. От тълкуването на двете посочени разпоредби може да се направи извод, че „прекомерно“ е на първо място възнаграждението, чиито размер не е справедлив и обоснован. Без съмнение, подобна формулировка не спомага особено за разкриването на точния смисъл на понятието, защото е твърде обща и откриваща пътя към субективни интерпретации. „Прекомерно“ може да е и възнаграждението, надхвърлящо предвиденото в наредба на Висшия адвокатски съвет – един доста по-удобен и ясен практически критерий. Както ще стане ясно по-долу, за съжаление той вече е неизползваем в съдебната практика.

Широко разпространена е практиката на масово и бланкетно подавани възражения за прекомерност на заплатеното от насрещната страна по делото адвокатско възнаграждение, включително с някои абсурдни примери. Ако ищецът не е приложил към исковата молба доказателства за извършени разноски, а е посочил, че ще ги претендира в открито заседание по делото (каквато е обичайната практика), твърде странно е в отговора на исковата молба да се прави „евентуално“ възражение за прекомерност. Още по-нелепо е възражението за прекомерност от процесуалния представител на страна, получил по-високо възнаграждение за същото дело. За съжаление, тези примери не са измислени, а са реалност в трудовия (и не само) процес в България. Адвокатите, които ги правят, изтъкват, че по този начин защитават интересите на доверителите си (в случай че те загубят делото). Други адвокати не споделят това виждане и настояват, че възражения за прекомерност трябва да се правят само тогава, когато това е обосновано, т.е. хонорарът, претендиран от насрещната страна, е значително по-висок от заплатения от доверителя им. Ако разноските за адвокатски възнаграждения на двете страни са съизмерими, възражението е необосновано и показва най-малкото липса на колегиална етика.

² Съгласно чл. 36, ал. 2 ЗА размерът на възнаграждението се определя в договор между адвоката или адвокатата от Европейския съюз и клиента. Този размер трябва да бъде справедлив и обоснован и не може да бъде по-нисък от предвидения в наредба на Висшия адвокатски съвет размер за съответния вид работа.

Както беше посочено, на съда е предоставена възможност „да присъди по-нисък размер на разноските в тази им част, но не по-малко от минимално определения размер съобразно чл. 36 от Закона за адвокатурата“, както гласи действащият текст на ГПК. Например, ако страната претендира 4 000 лв. разноски за адвокатско възнаграждение и решението е в нейна полза, да ѝ бъдат присъдени 3 000 лв., стига това намаляване да не е под минимума, определен в наредба на Висшия адвокатски съвет. Така нито загубилата делото страна ще плаща неоправдано високите разноски, претендирани от насрещната страна, нито спечелилата страна ще остане напълно необезщетена за сторените от нея разноски.

В доскоро дейвалата Наредба №1 от 09.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, приета от Висшия адвокатски съвет, беше предвидено например, че по дела за отмяна на уволнение и възстановяване на работа възнаграждението е не по-малко от размера на минималната месечна работна заплата за страната към момента на сключване на договора за правна помощ. При дела с материален интерес (като претендирано обезщетение за оставане без работа в резултат на уволнението) минималните хонорари се изчисляваха по специално установени в Наредбата формули.³ Всъщност и занапред те ще продължат да се изчисляват така, но без получените размери да се характеризират като задължителен минимум.

Допреди няколко години договарянето на хонорар под минимума по Наредбата се считаше за дисциплинарно нарушение на адвокатата, за което може да му бъде търсена дисциплинарна отговорност (тъй като това представлява своеобразен „дъмпинг“ на пазара на адвокатските услуги). Впоследствие, в резултат на решения на Съда на Европейския съюз (СЕС), ангажирането на дисциплинарната отговорност на адвокатата за договаряне на цени под минималните прагове отпадна, а накрая и цялата концепция за задължителните минимуми беше видоизменена.

IV. За минималните размери на адвокатските възнаграждения

Тук може би идва най-„интересната“ част от историята, ако общо може да бъде определена така. Реално в голяма степен тя е уни-

³ Възнаграждението за процесуално представителство се отнася за една съдебна инстанция и върху него регистрираните по ЗДДС адвокати начисляват данък добавена стойност.

зителна за всички участници в процеса и оставя горчивия привкус, че всичко се върти около адвокатските възнаграждения.

Решаваща се оказва намесата на Съда на Европейския съюз (СЕС), без съмнение – инспирирана от българския дебат. Както е известно, функциите на СЕС са да тълкува автентично и да осигурява спазването на правото на Европейския съюз (За СЕС и неговата компетентност вж. по-подробно Матисен, 2007, 246-297; Готрон, 2006, 274-278.). По този начин той не само прилага, но и създава право на Европейския съюз (Средкова 2009: 21).

Още през 2016 г. Софийският районен съд отправя преюдициални запитвания до СЕС по темата за адвокатските възнаграждения – съединени дела С-427/16 и С-428/16 („ЧЕЗ Електро България“ АД срещу Йордан Коцев (С-427/16) и „Фронтекс Интернешънъл“ ЕАД срещу Емил Янакиев (С-428/16)), по които СЕС постановява, че *„чл. 101, параграф 1 ДФЕС във връзка с чл. 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която, от една страна, адвокатът и неговият клиент не могат – под страх от дисциплинарно производство срещу адвоката – да договорят възнаграждение в по-нисък от минималния размер, определен с наредба, приета от професионална организация на адвокатите като Висшия адвокатски съвет (България), и от друга страна, съдът няма право да присъди разноски за възнаграждение в по-нисък от минималния размер, би могла да ограничи конкуренцията в рамките на вътрешния пазар по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС. Запитващата юрисдикция следва да провери дали с оглед на конкретните условия за прилагането ѝ такава правна уредба действително отговаря на легитимни цели и дали така наложените ограничения се свеждат до това, което е необходимо, за да се осигури изпълнението на тези легитимни цели“*. Въпреки че не казва категорично, че минималните адвокатски възнаграждения нарушават конкурентното законодателство, това решение предизвика първите големи сътресения в практиката по присъждане на разноски.⁴

⁴ „След решението на СЕС от 2017 г. съдебната практика, когато се претендира разноски по делото и трябва да се присъди изплащането им от загубилата страна, е изключително противоречива. Съдиите, изправени пред констатацията на СЕС за потенциално ограничаване на конкуренцията от минималните хонорари в този им вид и указанието му да следят за легитимните цели за въвеждането им, най-общо

Седем години по-късно, отново по преюдициално запитване на СРС, в свое Решение по дело С-438/22 („Ем акаунт БГ“ ЕООД срещу „Застрахователно акционерно дружество „Армеец“ АД) СЕС постанови:

„1. Член 101, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че ако установи, че наредба, която определя минималните размери на адвокатските възнаграждения и на която е придаден задължителен характер с национална правна уредба, противоречи на посочения член 101, параграф 1, националният съд е длъжен да откаже да приложи тази национална правна уредба по отношение на страната, осъдена да заплати съдебните разноски за адвокатско възнаграждение, включително когато тази страна не е подписала никакъв договор за адвокатски услуги и адвокатско възнаграждение.

2. Член 101, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че национална правна уредба, съгласно която, от една страна, адвокатът и неговият клиент не могат да договорят възнаграждение в размер по-нисък от минималния, определен с наредба, приета от съсловна организация на адвокатите като Висшия адвокатски съвет, и от друга страна, съдът няма право да присъди разноски за възнаграждение в размер по-нисък от минималния, трябва да се счита за ограничение на конкуренцията „с оглед на целта“ по смисъла на тази разпоредба. При наличието на такова ограничение не е възможно позоваване на легитимните цели, които се твърди, че посочената национална правна уредба преследва, за да не се приложи към разглежданото поведение установената в член 101, параграф 1 ДФЕС забрана на ограничаващите конкуренцията споразумения и практики.

3. Член 101, параграф 2 ДФЕС във връзка с член 4, параграф

избраха два подхода. Първият е винаги да приемат, че предвидените от Висшия адвокатски съвет минимума са легитимни и да се съобразяват с тях. Вторият е, позовавайки се на решението на СЕС от 2017 г., въз основа на собствени критерии да намаляват възнаграждения, без да се съобразяват с минимумите в Наредба №1. И именно тези противоречия в практиката провокираха второто преюдициално запитване до СЕС.“ (Вж. СЕС „развърза“ присъждането на разноски по делата от минималните адвокатски хонорари, <https://news.lex.bg/%d1%81%d0%b5%d1%81-%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b2%d1%8a%d1%80%d0%b7%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d1%81%d1%8a%d0%b6%d0%b4%d0%b0%d0%bd%d0%b5%d1%82%d0%be-%d0%bd%d0%b0-%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%bd/>).

3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че ако установи, че наредба, която определя минималните размери на адвокатските възнаграждения и на която е придаден задължителен характер с национална правна уредба, нарушава забраната по член 101, параграф 1 ДФЕС, националният съд е длъжен да откаже да приложи тази национална правна уредба, включително когато предвидените в тази наредба минимални размери отразяват реалните пазарни цени на адвокатските услуги.“.

Ако до този момент практиката по присъждането на разноски от българските съдилища беше противоречива, след постановяването на второто решение на СЕС тя стана – без преувеличение – непредвидима до степен на абсурдност. Голяма част от съдебните състави отказаха изобщо да се съобразяват с минимумите, определени от Висшия адвокатски съвет, и започнаха да присъждат разноски, намалени в пъти спрямо реално договорените и заплатените от страната. Възраженията за „прекомерност“, правени дежурно от някои адвокати и малко по-отговорно от други, задължително започваха с бланкетната фраза „съгласно Решение по дело С-438/22 на СЕС Наредбата за минималните размери на адвокатските възнаграждения е нищожна“, макар и цитираното решение да не казва нищо подобно. Оказа се, че ако страна в процеса е заплатила например 3 000 лв. за процесуално представителство по делото и крайното решение е в нейна полза, съдът може да осъди насрещната страна да ѝ възстанови само 300 лв., тъй като фактическата и правна сложност на делото не била голяма и заплатеното възнаграждение за адвокат е прекомерно. (Още по-фрапантни примери се откриват при особените представителства (вж. чл. 29 ГПК), при които съдът, базирайки се на цитираното решение на СЕС, е определял и адвокатски възнаграждения от 100 лв.⁵)

■ Наредба №1 за минималните размери на адвокатските възнаграждения, приета от ВАдвС през 2004 г., впоследствие изменяна и допълвана, стана „жертва“ на новите реалности.

⁵ Тъй като темата за възнагражденията на особените представители излиза извън предмета на настоящото изложение, тя няма да бъде разглеждана тук, но си струва да се видят примерите, дадени в „Колко заслужава адвокатът? Съдии: 100-150 лв. Или „Каква стана тя след решението на СЕС“ (<https://news.lex.bg/%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BA%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%B2%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D1%82%D1%8A%D1%82-%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B8%D0%B8-100-150-%D0%BB%D0%B2/>).

Дали ефектът от решенията на СЕС в правораздаването у нас е справедлив или не е въпрос на мащабна дискусия, която така или иначе тече и в момента. Сигурното обаче е едно – че тези решения трябва да се познават и спазват от националните юрисдикции във всички държави членки. (Впрочем, факт е, че българските страсти доведоха до полемики и в другите държави от ЕС, които също трябва да се съобразяват с постановеното от СЕС, независимо дали са имали основание да очакват подобна драматична развързка.)

Решение по дело С-438/22 наложи съществени промени в практиката, които изискват и съответните законодателни изменения. Висшият адвокатски съвет (ВАДВС) инициира изменения в Закона за адвокатурата и в ГПК, които бяха дебатирани в последните дни от съществуването на предишното Народно събрание. Промените накратко се изразяваха в следното:

С предложените изменения и допълнения в Закона за адвокатурата се предвиди издаването на нова наредба, съдържаща критерии за определяне на адвокатското възнаграждение. Тя трябваше да се приеме от министъра на правосъдието по предложение на Висшия адвокатски съвет. Според изменените текстове адвокатските възнаграждения трябваше да се формират при спазване на принципите на справедливост, обосновааност и съответствие с достойнството на адвокатската професия.

По отношение на възраженията за прекомерност на претендираните от насрещната страна в процеса разноски беше прието, че те трябва да са мотивирани. Според гласуваната редакция на чл. 78, ал. 5 ГПК *„Ако заплатеното от страната възнаграждение за адвокат е прекомерно съобразно действителната правна и фактическа сложност на делото, засегнатия интерес, условията, при които е възложено и оказано правно съдействие и защита, времето за извършването и спешността ѝ, квалификацията, опита и специализацията на адвоката, съдът може да присъди по-нисък размер на разноските в тази им част само по възражение за прекомерност, направено от насрещната страна, като използва критериите, определени в наредбата по чл. 36, ал. 3 от Закона за адвокатурата. Възражение за прекомерност може да се прави, ако възнаграждението, срещу което се възразява, е поне с една трета по-високо от възнаграждението на адвоката на страната, която го прави, ако тя е била представлявана от адвокат. Съдът*

не може да присъди по-нисък размер на разноските за адвокатско възнаграждение от размера на заплатеното възнаграждение на адвоката на насрещната страна.“

Останалите промени засягаха особените представителства.

Въпреки че измененията бяха гласувани с почти пълно единодушие на две четения в Парламента, президентът наложи вето над закона, което така и не беше преодоляно в рамките на 50-то Народно събрание. Не намирам особен смисъл тук да се изпада в подробности относно мотивите на президентското вето и политическия (предизборен към онзи момент) контекст, в който протекоха дискусиите. Факт е, че необходимите законодателни промени не се случиха при предишната легислатура.

Понастоящем темата е отново на дневен ред в 51-то Народно събрание, като се дискутират няколко паралелно внесени законопроекта на ЗИД на Закона за адвокатурата. Намирам, че все още е рано те да бъдат коментирани, преди да са станали част от действащото законодателство. Възобновяването на дискусиата обаче е показателно за обществената значимост на материята.

■ Въпреки липсата на адекватна законодателна рамка, ВАдвС предприе действията от неговата компетентност и промени концепцията на Наредбата за минималните адвокатски възнаграждения.⁶

В новата ѝ редакция и с променено заглавие („*Наредба за възнаграждения за адвокатска работа*“⁷) приложното поле на Наредбата се свежда до случаите, в които липсва договор между адвокат и клиент, независимо дали възнаграждението ще се определя от адвокатския съвет в случаите по чл. 36, ал. 2 ЗА, или от съда в случаите по чл. 38, ал. 1 от ЗА (чл. 2, ал. 1 от Наредбата). Същевременно, без да е предвидено изрично, **критериите в Наредбата позволяват прилагането ѝ като ориентир за уреждане отношенията между адвокат и клиент**, доколкото чл. 36, ал. 2 от ЗА препраща към Наредбата. (Или, казано иначе, ако хонорарите по Наредбата не се приемат за минимални, те могат да се определят

⁶ Повече информация за мотивите на ВАдвС и обществените обсъждания може да се открие на Интернет-страницата на ВАдвС: <https://www.vas.bg/bg/a/4197-otkrita-protsedura-za-obshchestveno-obszhdane-na-naredba-za-izmenenie-i-doplnenie-na-naredba-1-ot-9-yuli-2004-g-za-minimalnite-razmeri-na-advokatskite-vznagrazhdeniya>

⁷ Обн. ДВ, бр. 14/18.02.2025 г.

като ориентировъчни/препоръчителни.) Актът предвижда още, че когато процесуалното представителство, защитата и съдействието са свързани с особена фактическа и правна сложност, възнаграждението може да бъде определено в двукратен размер.

Въведено е ясно определение какво се взема предвид при преценката на сложността.

– При адвокатска работа, която не е свързана с процесуално представителство, се вземат предвид: видът и обемът на проверяваните документи и книжа и необходимото време за проучване на случая от фактическа страна, включително необходимото време за провеждане на срещи с клиента и други лица, за огледи на недвижими имоти, вещи и консултация със специалисти в съответната област и други необходими действия съобразно конкретния случай; видът и обемът на приложимата нормативна уредба, съдебна практика и правна литература, от значение за разрешаване на случая; комуникация с клиента или трети лица на чужд език; извършване на адвокатската работа в почивни или празнични дни.

– При адвокатска работа, свързана с процесуално представителство – при работата в досъдебната фаза се прилагат критериите, изброени по-горе. А за съдебната фаза се прилагат съответно коефициенти за вида дело, извършените процесуални действия и развитието на производството, предвидени в Правилата за оценка на товареността на съдиите, приети от Висшия съдебен съвет, включително коригиращите коефициенти за увеличаване на фактическата и правната сложност на делото.

Запазва се принципът за определяне на някои видове възнаграждения според интереса, затова и Наредбата дава определение за понятието „интерес“. При парични вземания това е номиналната стойност на вземането, а при периодични плащания – общата сума на плащанията за целия срок, а ако срок не е посочен – за 3 години. При други права „интерес“ е пазарната цена на вещта или правото, но не по-малко от стойността на договора.

Направените промени в Наредбата налагат промяна и в Етичния кодекс на адвоката, като се премахва задължението на адвоката да не уговоря възнаграждение под определените в Наредбата по чл. 36, ал. 3 ЗАдв. размери. Разпоредбата на чл. 14, ал. 2 от Етичния кодекс на адвоката вече гласи: „Размерът на адвокатското възнаграждение трябва да е справедлив и оправдан.“

Дали промените в Наредбата за адвокатските възнаграждения ще „сработят“ ще стане ясно, когато влязат в сила и започнат да се прилагат. Умишлено тук се въздържам от анализ на съответствието на националното законодателство в разглежданата материя с правото на ЕС, какъвто вече е правен от специалисти в материята (Георгиев 2024: 19 –41; Стойнев 2024: 42–63).⁸ Въздържам се и от коментари за влиянието на тези процеси в професионалната общност на адвокатите, защото този дебат тече в органите на адвокатурата, където е и логичното му място. Личната ми мотивация да предложа настоящите разсъждения се базира на друго: ефектите по отношение на защитата на интереса на клиента.

Очевидно е, че намаляването на претендираните разноски на спечелилата делото страна засяга интереса на страната, а не на адвоката. По правило адвокатското възнаграждение се плаща авансово, преди да е приключило производството пред съответната съдебна инстанция. Например, ако получи искова молба от бивш работник или служител, в която се твърди незаконно уволнение, работодателят ще се обърне към адвокат, на когото да възложи изготвянето на отговор и процесуалното представителство по делото, и ще му заплати договорения хонорар. С доказателствата за извършеното плащане (като издадена фактура и платежно нареждане за направен превод) адвокатът ще поиска в съдебно заседание осъждането на ищеца за разноски. Ако съдът присъди половината или една трета от претендираната сума, рискът е за клиента, а не за адвоката, който вече е получил хонорара си.

Затова и фокусирането на дискусията за адвокатските възнаграждения върху интересите на адвокатите е неправилно. Тя трябва да се пречупва най-вече през призмата на правата и интересите на клиента. Не следва страната, чиято правота се е доказала в съдебното производство, да търпи финансови загуби от организирането на

⁸ Брой 2 от 2024 г. на изданието на ВАдвС „Адвокатски преглед“ е посветен на темата „Отговорността за разноски на възнаграждението на адвоката“. Особено интересни и в контекста на поставените тук проблеми са анализите на Иван Георгиев и на доц. Иван Стойнев. И двамата автори критикуват практиката на безогледно намаляване на присъжданите хонорари от съдилищата заради „(не)писаните правила за уважение между адвокатите и магистратите“ (Георгиев) и заради неминувемото понижаване на качеството на адвокатските услуги при липса на минимални възнаграждения (Стойнев). Целият брой на списанието е достъпен на <https://www.vas.bg/p/a/d/advokatski-pregled-broi-2-july-2024-ebook-13510.pdf>.

защитата си. Разноските за адвокатско възнаграждение, направени от нея в производството, в крайна сметка са се оказали оправдани и легитимното ѝ правно очакване е те да ѝ бъдат възстановени (разбира се, освен ако не са очевидно прекомерни, под което в практиката преди години се разбираше да са повече от три пъти над „минимума“ по Наредбата – виждане, към което отдавна вече никой не се придържа). Вместо това спечелилата дело страна може и често получава обратно пренебрежимо малка част от сторените разноски.

За съжаление, практиката с присъждане на драстично намалени разноски има и друг негативен ефект: подкопаването на доверието между доверител и довереник. Когато в съдебното решение претендираното възнаграждение е намалено в пъти, у доверителя лесно може да се създаде впечатлението, че е платил твърде висока цена за правната си защита, несъответстваща на реалната сложност на делото и надхвърляща фактическата стойност на оказаната услуга. Дори при първоначалното договаряне на хонорара адвокатът да се е позовал на Наредбата за минималните адвокатски възнаграждения, от съдебния акт клиентът „научава“, че тя всъщност не обвързвала съда и започва да се чувства подведен и да се съмнява в направения избор.

Печалната истина е, че ако пазарът търси нископлатени (и вероятно нискокачествени) правни услуги, ще има и предлагане на такива. Щом съдът „оценява“ вложения в делото труд от адвоката на значително по-ниска цена от съществуващите досега минимума, без съмнение ще се намерят адвокати, които ще предложат подобни цени на клиентите си, но за сметка на инвестираното време, усилия и в крайна сметка – качеството на услугата. От това не печели никой – нито клиентите, нито адвокатите, нито правната система и правната сигурност като цяло.

В заключение си позволявам още веднъж да изразя надеждата си, че тези редове ще изпълнят своята функция да дадат по-ясна информация на страните в процеса (в частност – в производствата по трудови спорове) какво се случва в последно време с разноските и откъде произтича цялото напрежение, свързано с тях. Другата ми, малко по-трудно осъществима, но все пак не и невъзможна надежда, е адвокатската професия да се цени повече, и то не само в материален план. На гърба на адвокатската карта е цитирана разпоредбата на чл. 29, ал. 1 ЗАдв.: *„Пред съда, органите на досъдебното производство, административните органи и други служби в страната адвокатът*

или адвокатът от Европейския съюз е приравнен със съдията по отношение на дължимото му уважение и му се дължи съдействие като на съдия.“ Тази норма не трябва да се схваща като пожелание, а да се изпълва със съдържание в ежедневната работа на всеки колега. Само така и ние ще имаме по-голямо уважение помежду си, по-голямо доверие в отношенията ни с клиентите и по-ползотворно взаимодействие с представителите на другите юридически професии, включително с магистратите.

Използвана литература:

1. Георгиев, И. Някои разсъждения относно законосъобразността на уредбата на минималните адвокатски възнаграждения и законосъобразността на съдебната практика за присъждане на разноски за адвокатско възнаграждение под минималните размери. // Адвокатски преглед, №2, 2024, 19–41.

2. Готрон, Ж.-К. Европейско право. София: Св. Климент Охридски, 2006.

3. Средкова, Кр. Трудовото право на Европейския съюз и българската правна система. // Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Т. 3, София: Св. Климент Охридски, 2009.

4. Средкова, Кр. Трудово право. Обща част. София: Св. Климент Охридски, 2010.

5. Матисен, П. Европейско право. Въведение. София: Сиела, 2007.

6. Мръчков, В. и др. Коментар на Кодекса на труда. София: Сиби, 2021.

7. Сталев, Ж. и др. Българско гражданскопроцесуално право. София: Сиела, 2012.

8. Стойнев, И. Решението по дело С-438/22 „Ем Акаунт БГ“ ЕООД и последиците от него в светлината на практиката на българските съдилища. // Адвокатски преглед, № 2, 2024, 42–63.

За контакти:

Доц. д-р Андрей Александров
ИДП при БАН, Югозападен
университет „Неофит Рилски“
a.alexandrov@kambourov.biz

ПРАВОТО НА ПРАВНА ПОМОЩ НА ДЕЦАТА – ДАНЪКОПЛАТЦИ

*Доц. д-р Мария П. Петрова
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“*

THE RIGHT TO LEGAL ASSISTANCE OF CHILDREN-TAXPAYERS

*Assos. Prof. Mariya P. Petrova, PhD
Varna Free University “Chernorizets Hrabar”*

Резюме: Темата за децата-данъкоплатци не е изследвана в българската правна теория. Изложението цели да акцентира вниманието върху въпроси и проблеми, които възникват за децата, които са носители както на права, така и на задължения, при което, поради възрастта им и тяхната незрялост, им е необходима правна помощ паралелно с помощта, която им оказват техните законни представители (родители/попечители/настойници). Основно място в изследването е отредено на данъчните задължения на децата и необходимостта от закрилата им при изпълнението на тези задължения.

Ключови думи: дете, данък, данъкоплатец, данъчно задължено лице, данъчен субект

Abstract: *The topic of child taxpayers has not been studied in Bulgarian legal theory. The presentation aims to focus attention on issues and problems that arise for children, who are bearers of both rights and obligations, and who, due to their age and immaturity, need legal assistance in parallel with the assistance provided by their legal representatives (parents/guardians/guardians). A major place in the study is given to the tax obligations of children and the need for their protection in the fulfillment of these obligations.*

Key words: *child, tax, taxpayer, taxable person, tax subject*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.44>

Въведение

Правната уредба на основните понятия, такива като „дете“, „данъкоплатец“, „данъчен субект“ и „данъчнозадължено лице“ предпоставят изследването на правото на правна помощ на децата

данъкоплатци.

В българската доктрина и съдебната практика не е придадено изрично значение на правното положение на децата, които са носители на данъчни задължения, нито на практическото приложение на нормите, които предполагат извършване на определени данъчно-процесуални действия от тяхна страна.

По дефиниция се приема, че вместо малолетните деца действат техните законни представители – родители или настойници, а непълнолетните деца действат с попечителското съдействие на своите родители или попечители. Разбира се, когато става въпрос за непълнолетни, които са поставени под запрещение, доколкото то може да бъде само пълно, вместо тях действат техните настойници.¹

Когато обаче става въпрос за данъчни задължения, чиито носители са деца, тогава се налага да се разграничи правното им положение от гледна точка на нееднозначните по своя смисъл качества на данъкоплатци, данъчни субекти и данъчнозадължени лица и доколко децата имат нужда от правна помощ, включително в хипотези, в които техните законни представители бездействат или действат в тяхна вреда.

Изложение

1. Понятието „данъкоплатец“

От гледна точка на доктрината по-правилно е да се говори за понятието, а не термина „данъкоплатец“, тъй като тази дума не носи в себе си конкретна информация. В житейската практика данъкоплатецът се асоциира с носител на данъчна тежест като данъчен субект (при преките данъци) и също така като данъчен дестинатор (при косвените данъци).

В нормативната уредба това понятие се среща по-скоро инцидентно, при това без да внася конкретна легална дефиниция, поради което е трудно да се обозначи като термин. Понятието се съдържа например в чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за Националната агенция за приходите², според който законов текст *Националната агенция по*

¹ Вж. чл. 3 – чл. 5 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС). Обн. ДВ, бр. 182 от 9 август 1949 г. В сила от 10 септември 1949 г., с посл. изм. ДВ, бр. 120 от 29 декември 2002 г.

² Обн. ДВ, бр. 112 от 29 ноември 2002 г., с посл. изм. и доп. ДВ, бр. 65 от 8 август 2025 г.

приходите³ „обслужва данъкоплатците, осигурителите, осигурените и самоосигуряващите се лица...“, или в т. 53, § 1а от Допълнителните разпоредби на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК)⁴, която норма сочи „американския федерален данъкоплатец“ за целите на FATCA⁵.

С други думи, в данъчното законодателство за понятието „данъкоплатец“ няма легално определение и освен това то няма особено значение за данъчното правоприлагане.

2. Понятието „дете“

Както в международното, така и в правото на Европейския съюз, включително и във вътрешното законодателство на Република България за „дете“ се приема физическо лице, което не е навършило пълнолетие.

Сред основните източници, от които черпим знание за дефинирането на понятието „дете“, можем да посочим преди всичко Конвенцията на Организацията на обединените нации (ООН) за правата на детето от 1989 г.⁶, според чл. 1 от която „дете“ означава „всяко човешко същество на възраст под 18 години, освен ако съгласно закона, приложим за детето, пълнолетието настъпва по-рано“.

Друг акт, дефиниращ това понятие, е Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета. Според т. 6 на чл. 2 „Престъпления, свързани с трафик на хора“ от нея „дете“ означава „всяко лице на възраст под 18 години“.

Неминуемо трябва да посочим и легалното определение във вътрешното ни законодателство. Така, според чл. 2 от Закона за закрила

³ Съкр. НАП.

⁴ Обн. ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г. В сила от 1 януари 2006 г., с посл. изм. ДВ, бр. 65 от 8 август 2025 г.

⁵ Става въпрос за т. нар. FATCA законодателство (Foreign Account Tax Compliance Act), което всъщност представлява „Автоматичен обмен на финансова информация“ (бел. моя).

⁶ Приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации (ОС на ООН) на 20 ноември 1989 г. Ратифицирана с решение на Великото народно събрание (ВНС) от 11 април 1991 г. – ДВ, бр. 32 от 23 април 1991 г. В сила за Република България от 3 юли 1991 г.

на детето⁷, „дете е всяко физическо лице до навършването на 18 години“.

Разбира се, може да се изброи цяло множество и от други нормативни и др. актове, които съдържат норми, които по аналогичен начин визират качеството „дете“. Но за целите на настоящото изложение, струва ми се, е достатъчно да се ограничим само до вече изброените такива.

3. Понятието „дете-данъкоплатец“ в контекста на данъчното право и процес

В материалното и процесуалното данъчно право определено се съдържат норми, касаещи правата и задълженията на децата.

От материалноправна гледна точка още от Конституцията на Република България (КРБ)⁸ можем да извлечем данъчните задължения на децата, стига те да имат собствено имущество или доходи, доколкото *„Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.“* (чл. 60, ал. 1), и съответно – облекчения, стига те да са изрично предвидени в законодателството: *„Данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон.“* (чл. 60, ал. 2). Паралелно с това в редица норми на правото на Европейския съюз, както и в съдебната практика по правата на човека се подчертава правото на правна помощ на данъкоплатците като цяло, а в частност – те могат да се отнесат и към децата-данъкоплатци⁹.

От тази гледна точка и доколкото още от раждането си (а даже и от момента на зачеването си, стига заченатият да се роди жив и жизнеспособен, по арг. от чл. 2 ал. 1, б. „б“ от Закона за наследството,

⁷ Приет с ПМС №153 от 14 юли 2003 г. Обн. ДВ, бр. 66 от 25 юли 2003 г. В сила от 25 юли 2003 г., с посл. изм. ДВ, бр. 99 от 21 ноември 2025 г.

⁸ Обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г. В сила от 13 юли 1991 г., с посл. изм. ДВ, бр. от 6 август 2024 г.

⁹ По-подробно вж. Antonov, L. Taxpayers' Right to Legal Assistance under the Case-Law of the ECtHR and the CJEU [Правото на данъкоплатците на правна помощ в юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека и Съда на ЕС]. // e-Journal VFU, 2023, №19, pp. 241-248. Вж. също Antonov, L. The Contributions of the CJEU and the ECtHR in the Field of Taxpayers' Procedural Safeguards [Приносите на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека в областта на процесуалните гаранции на данъкоплатците]. GRIN Verlag, Munich, 2023, pp. 477.

съкр. ЗН¹⁰) детето може да бъде страна в различни правоотношения: наследствени, когато наследява определено имущество, което може да включва не само права, но и задължения; или в сделки, като например по договор за дарение, наем, аренда на земеделска земя¹¹, договор за лизинг на земеделска земя¹², обезщетения по договор за аренда¹³ и др., то ще дължи и данък¹⁴. Но тук трябва да се уточни, че става въпрос за дете, което е носител на данъчното задължение, което може да бъде изпълнено (платено) от всяко друго лице, не само от детето (то самостоятелно всъщност не може да действа, дори когато е непълнолетно, с малки изключения, предвидени в гражданското законодателство, свързани с ограничената дееспособност, в рамките на която все пак може да извършва дребни сделки или сделки със средства от личен труд). Ако това е недееспособно дете, естествено, че данъкът ще се заплати от законния му представител, но няма пречка да се заплати и от всяко друго лице. В този смисъл детето няма да бъде данъкоплатец, но ще бъде данъчен субект, както и данъчно задължено лице, а данъкоплатецът – законният му представител или най-общо лицето, което заплаща задължението от името и за сметка на детето.

По аналогичен начин ще се реши и хипотеза, при която детето има реализиран доход. Например когато упражнява труд по трудово

¹⁰ Обн. ДВ, бр. 22 от 29 януари 1949 г. В сила от 30 април 1949 г., с посл. изм. ДВ, бр. 47 от 23 юни 2009 г.

¹¹ Вж. Николова, Г. Права и задължения на собствениците и ползвателите на земеделски земи в Република България, попадащи в общоевропейската екологична мрежа „Натура 2000“. // Развитие на правото в глобализиращия се свят. Юбилеен сборник по случай 100-годишнината от рождението на акад. Любен Василев и проф. д.ю.н. Живко Сталев и 90-годишнината от рождението на проф. д.ю.н. Витали Таджер. София: Феня, 2013, с. 503-512. Вж. също Николова, Г. Ограничения, поставени пред собственика на земеделските земи в България. // Годишник на ВСУ „Ч. Храбър“. Том XVII. Варна: ВСУ „Ч. Храбър“, 2011, с. 183-199.

¹² Вж. по-подробно Николова, Г. Между ограниченията и новите възможности при придобиването на земеделски земи. Договор за лизинг на земеделска земя. // Правото между традицията и модерността. Сборник с доклади от ЛНС на ЮФ на ВСУ „Ч. Храбър“ – 20 юни 2014 г., кн. 27, Серия „Юридически науки и обществена сигурност“. Варна: ВСУ „Ч. Храбър“, 2014, с. 293-303.

¹³ Вж. по-подробно Николова, Г. Правна характеристика на договора за аренда в земеделието. // Научен алманах на ВСУ „Ч. Храбър“, кн. 10, Серия Юридически науки и обществена сигурност“. Варна: ВСУ „Ч. Храбър“, 2008, с. 53 – 71.

¹⁴ Но не и за земеделската земя що се касае до местния данък върху недвижимите имоти, тъй като земеделските земи са освободени от този данък (бел. моя).

правоотношение, уредено от нормите на Кодекса на труда¹⁵ (ако, разбира се, вече е навършило поне 16-годишна възраст, когато настъпва трудовата дееспособност на физическите лица), или от определено възнаграждение по граждански договор (т.нар. хонорар) по Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ)¹⁶, или когато се касае за получена парична сума от продажба на негово лично имущество и др.

При наследяването на определени вещни права, като право на собственост, ограничени вещни права, като например право на строеж, детето от момента на наследяването ще се превърне в носител на задължения по Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ)¹⁷ най-малкото по отношение на дължимия местен данък за недвижимите имоти (земя и сграда/и), според чл. 10 и сл. от същия закон и на местните такси за битови отпадъци (т.нар. „такси смет“), според чл. 62 и сл. от закона.

Други предпоставки за възникване на задължение за данък по ЗМДТ могат да бъдат: за данък върху наследствата по чл. 29 и сл. от ЗМДТ (в някои случаи не се дължи данък, но в други се дължи данък върху наследството в размер, определен с решение на съответния общински съвет); за данък при придобиване на имущество по дарение и по възмезден начин по чл. 44 и сл. от ЗМДТ (и тук в някои от хипотезите не се дължи данък); за данък върху превозните средства по чл. 52 и сл. (в някои от предвидените хипотези също не се дължи данък); за туристически данък по чл. 61р и сл. (например, когато собствен на детето имот се предлага и съответно отдава за нощувки) и др.

Съобразно данъчните права и задължения, които могат да се породят за едно дете, ще се реализират и *данъчно-процесуалните му права и задължения*, предвидени основно в ДОПК, но не само, както и неговата данъчна отговорност.

За целите на данъчното облагане поначало ограничената дееспособност на данъчните субекти е приравнена на недееспособност. В облагателните административни производства данъчноправният

¹⁵ Обн. ДВ, бр. 26 от 1 април 1986 г. В сила от 1 януари 1987 г., с посл. изм. ДВ, бр. 70 от 20 август 2024 г.

¹⁶ Обн. ДВ, бр. 95 от 24 ноември 2006 г. В сила от 1 януари 2007 г., с посл. изм. ДВ, бр. 97 от 14 ноември 2025 г.

¹⁷ Обн. ДВ, бр. 117 от 10 декември 1997 г. В сила от 1 януари 1998 г. Отражена деноминацията от 5 юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 24 септември 2024 г.

статус на непълнолетните е приравнен на този на малолетните лица. Съгласно чл. 10, ал. 2 от ДОПК малолетните и непълнолетните физически лица се представляват от техните родители, съответно настойници или попечители. В този смисъл, според данъчното законодателство, е предвидена специална уредба, която е в помощ и в защита на децата като цяло, без оглед на тяхната възраст, т.е. от 0 до 18 години. Това правило може да се обоснове с правилото за справедлив процес по чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека в данъчния процес¹⁸.

С други думи, касае се за процесуално представителство в административните данъчни производства по ДОПК, в които законните представители са натоварени с процесуални задължения за извършване на изискуеми от закона действия по данъчни производства. В случаите по чл. 11, ал. 1 от ДОПК органът по приходите или публичният изпълнител може да поиска от районния съд по местонахождението му да назначи временен, съответно особен представител, на малолетно или непълнолетно дете. В тези правомощия се проявява и разширената компетентност на органите по приходите¹⁹. В съответствие с правилата на ДОПК, съгласно чл. 50, ал. 8 от ЗДДФЛ годишната данъчна декларация за доходите на малолетните и непълнолетните физически лица се подава от родителите, съответно настойниците или попечителите. Декларацията се подава в териториалната дирекция на НАП по постоянния адрес на малолетното или непълнолетното лице (чл. 54, ал. 2 от ЗДДФЛ). Законните представители на децата-наследници имат задължение да подадат декларацията по чл. 32, ал. 1 от ЗН за целите на данъчното облагане върху открито наследство. По отношение на заченатия бъдещ наследник задължение на законния представител за подаване на декларация не възниква, ако детето не бъде живородено (арг. от чл. 32, ал. 4 ЗН). Тогава правото на наследяване на заченатия бъдещ правен субект, гарантирано по арг. от чл. 2, ал. 1, б. „б“ от ЗН, не се стабилизира и се заличава с обратно дейст-

¹⁸ Вж. по-подробно Antonov, L. Applicability of the Right to a Fair Trial under Article 6 of the European Convention on Human Rights to Tax Proceedings [Приложимост на правото на справедлив процес по член 6 от Европейската конвенция за правата на човека в данъчния процес]. // e-Journal VFU, №18/2022, pp. 1466-1475, NACID ID № 1929.

¹⁹ Вж. например Антонов, Л. Разширена териториална компетентност на органите по приходите във връзка с правомощието им да възлагат ревизии. // e-Journal VFU, №22/2024, pp. 598-606, НАЦИД ID №1929.

вие към момента на откриване на наследството. Затова е допуснат данъчноправен пропуск в хипотезата на чл. 32, ал. 4 от ЗМДТ, която не освобождава законния представител от задължение да подаде декларация по чл. 32, ал. 1 от ЗН, когато заченатият е живороден, но е неспособен да живее по смисъла на чл. 2, ал. 1 б. „б“ от ЗН. За този пропуск в чл. 32, ал. 4 от ЗМДТ е ирелевантна оборимата презумпция по чл. 2, ал. 2 от ЗН.

Разпоредбите относно представителството на деца за данъчни цели, уредени в ДОПК, ЗДДФЛ и ЗМДТ, се специални по отношение на правилата относно представителството на непълнолетните лица, установени в чл. 4, ал. 2 от ЗЛС и чл. 129 ал. 1, пр. 2 от Семейния кодекс (СК)²⁰. В данъчно облагателните производства, уредени в ДОПК, родителите и попечителите на децата са законни представители на подопечните им непълнолетни деца на възраст между 14 и 18 години. Що се касае до малолетните деца, абстрахирайки се от чл. 10, ал. 2 от ДОПК, родителите и настойниците им са законни представители и на общо основание по чл. 3, ал. 2 от ЗЛС и чл. 129, ал. 1, пр. 1 от СК²¹.

Съществуват разлики при законното представителство на децата като страни в производства по ДОПК и по Административнопроцесуалния кодекс (АПК)²², вкл. в спорни съдопроизводства. Съгласно §2 от Допълнителните разпоредби на ДОПК за неуредените в този кодекс случаи се прилагат разпоредбите на АПК и Гражданския процесуален кодекс (ГПК)²³. Разпоредбите на ДОПК препращат към АПК в девет случая. В производства по обжалване на ревизионни актове пред съд, на първа и на касационна инстанция, поначало се прилагат правилата на АПК, доколкото в Глава деветнадесета на ДОПК не е предвидена специална уредба. Съгласно чл. 18, ал. 1 АПК (а също и чл. 144 от АПК, във вр. с чл. 28, ал. 2 – 4 от ГПК) в административния процес, схванат като уредени в кодекса производства пред административен или съдебен орган, гражданите се представляват по закон и по пълномощие по реда на ГПК. Процесуалната дееспособност на

²⁰ Обн. ДВ, бр. 47 от 23 юни 2009 г. В сила от 1 октомври 2009 г., с посл. изм. ДВ, бр. 52 от 27 юни 2025 г.

²¹ Към тях трябва да се причислят и непълнолетните, поставени под запрещение, което не може да бъде друго освен пълно запрещение (бел. моя).

²² Обн. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г. В сила от 12 юли 2006 г., с посл. изм. и доп. ДВ, бр. 63 от 1 август 2025 г.

²³ Обн. ДВ, бр. 59 от 20 юли 2007 г. В сила от 1 март 2008 г., с посл. изм. ДВ, бр. 63 от 1 август 2025 г.

малолетните и непълнолетните деца е уредена в чл. 28, ал. 2 – 4 от ГПК. Според чл. 28, ал. 2 от ГПК непълнолетните извършват съдопроизводствените действия лично, но със съгласието на родителите или попечителите си, а съгласно ал. 3 от същия член те дори могат да водят делата си лично за изрично предвидени в закон спорове. От чл. 28, ал. 4 от ГПК следва, че малолетните деца се представляват от законните си представители – родители или настойници. Следователно представителството на непълнолетните деца в производствата по АПК (чл. 18, ал. 1 от АПК, във вр. с чл. 28, ал. 2 и 3 от ГПК) се различава от начина, по който тези лица се представляват в административните производства по ДОПК (чл. 10, ал. 2 от ДОПК – от техните родители или попечители).

От процесуалноправните норми може да се направи и обратният преход към материалноправните норми: разпоредбата на чл. 14, т. 3 от ДОПК поражда въпроса доколко законните представители по чл. 10, ал. 2 от ДОПК на данъчнозадължени малолетни и непълнолетни отговарят за публичните задължения на тези деца.

Малолетните и непълнолетните деца по чл. 10, ал. 2 от ДОПК са носители на задължения за данъци. Във връзка с този данъчноправен статус на децата чл. 10, ал. 2 и чл. 14 от ДОПК имат различен предмет, като установяват различни правни задължения.

Задълженията за представителство по чл. 10, ал. 2 от ДОПК в административните производства по същия кодекс не включват материална отговорност на представителя за публичните задължения на представлявания по смисъла на чл. 14, т. 3 от ДОПК.

Отговорността на родителите, настойниците и попечителите в качеството им на трети лица по чл. 14, т. 3 от ДОПК е определена в чл. 16 от този кодекс. Съгласно чл. 16, ал. 1 от ДОПК третите лица по чл. 14, т. 3 от кодекса имат задължение за внасяне на данъка на носителя на задължението, доколкото това е предвидено в закон.

Следователно задължението на законните представители по чл. 10, ал. 2 от ДОПК е да осъществяват представителство, докато тяхното задължение по чл. 14, т. 3 вр. с чл. 16, ал. 1 от ДОПК е да отговарят за задълженията за данъци (или за задължителна осигурителна вноска) на представляваните от тях деца, като имат задължение да внасят дължимите публични вземания. В тази връзка съгласно чл. 130, ал. 1 от СК родителите управляват имуществото на детето в негов интерес и с грижата на добър стопанин. Родителите управляват и се разпо-

реждат с имуществото на своите деца при спазване на разпоредбите на чл. 130, ал. 3 – 4 от СК. Доходите от имуществото на детето по изключение могат да се ползват за нуждите на семейството (чл. 130, ал. 2 СК). Правилата на чл. 130 от СК се отнасят както за малолетните, така и за непълнолетните деца (арг. от чл. 130, ал. 5 от СК). Законодателен пропуск обаче е превръщането в чл. 130, ал. 5 от СК към отменената през 2023 г. разпоредба на чл. 6, ал. 4 от този кодекс²⁴.

Що се касае до настойника на малолетно дете, той има правата и задълженията да се грижи за личните и имуществените интереси на детето, както и самостоятелно да го представлява (чл. 164, ал. 2, във вр. с чл. 125, ал. 1 и чл. 129, ал. 1 от СК). Същите правомощия (права и задължения) по чл. 125, ал. 1 и чл. 129, ал. 1 от СК има и попечителят по отношение на подопечния му непълнолетен (чл. 168, ал. 2, изр. 1 от СК).

Отделен е въпросът при непълнолетните деца, че те могат и сами да извършват правни действия със съгласието на своите родители или попечители (чл. 4, ал. 2 от ЗЛС и чл. 129, ал. 1, пр. 2 от СК).

Въз основа на имуществените правомощия на родителите, настойниците и попечителите, възложени им съответно в чл. 130, чл. 164, ал. 2 и чл. 168, ал. 2 от СК, се обосновава и тяхната отговорност в качеството им на трети лица по чл. 14, т. 3 от ДОПК. Задължените лица по чл. 14, т. 3 от ДОПК са физическите и юридическите лица, които отговарят за задълженията на лицата по чл. 14, т. 1 и 2 от същия кодекс. Родителите, настойниците и попечителите са задължени лица от вида по чл. 14, т. 3 от ДОПК въз основа на правомощията им да управляват и да се разпореждат с имуществото на децата в техен интерес (по арг. от ТР № 5/29.03.2021 г. на ВАС по т. д. № 7/2019 г.). Този интерес изисква законните представители по чл. 10, ал. 2 от ДОПК да отговарят за публичните задължения с финансов характер на отглежданите от тях малолетни и непълнолетни деца. В противен случай за имуществената сфера на децата биха възникнали неблагоприятни правни последици с финансов характер поради тяхната възрастова неспособност да изпълняват данъчноправни задължения. Затова и третите задължени лица по чл. 14, т. 3 от ДОПК имат правата и задълженията на субект в производствата по кодекса (чл. 16, ал. 2 от ДОПК), без това да отменя представителните им задължения по

²⁴ Отм. ДВ, бр. 106 от 22 декември 2023 г. В сила от 22 декември 2023 г.

чл. 10, ал. 2 от ДОПК. Тяхната отговорност като трети лица обхваща данъците, лихвите и разноските за събирането им (чл. 16, ал. 3 от ДОПК).

Същевременно не би било справедливо отговорността на законните представители за задълженията на малолетните и непълнолетните им деца да засягат права извън имуществената сфера на самите носители на данъчни задължения. Това обаче невинаги зависи от волята и действията на самите родители, настойници или попечители, които управляват и се разпореждат с имуществото на децата си.

Отговорността по чл. 16 от ДОПК следва да се счита ограничена до доходите и имуществото на децата, които са известни на законните им представители и върху които те упражняват разпоредителна власт. Това следва и от принципа на съразмерност по чл. 60, ал. 1 от КРБ. Иначе вменената им отговорност за изпълнение на чуждите дългове на децата би се оказала по-сурова, отколкото за собствените им данъчни задължения.

Родителите, настойниците и попечителите, като трети лица по чл. 14, т. 3 от ДОПК, отговарят за изпълнението на чужд данъчен дълг – този на техните деца, децата под тяхното настойничество или подопечните им. Те не заместват длъжниците на дълга, а отговарят наред с тях. Тяхната отговорност за данъчните задължения не възниква въз основа на осъществения данъчен фактически състав, породил данъчното задължение. Те са привлечени към данъчна отговорност на отделното основание по чл. 14, т. 3 от ДОПК. Тази отговорност е субсидиарна (по арг. от чл. 20 от ДОПК). За тях е приложима процесуалната суброгация при условията и по реда на чл. 180 и чл. 181 от ДОПК (по арг. от чл. 180, ал. 1, т. 3 от ДОПК). Тогава ще е налице противоречие между интересите на родителя, настойника или попечителя, от една страна, и на детето, от друга, съответно по чл. 129, ал. 2, чл. 169, ал. 1 и ал. 3, във вр. с ал. 1 от СК. Изпълнение на дълга по принудителен ред обаче би могло да се избегне, ако навременно бъдат предприети разпоредителни действия при условията на чл. 130, ал. 3 от СК и, след разрешение на районния съд, се отчужди дадено имущество с цел осигуряване на ликвидни средства за доброволно погасяване на публичните задължения на детето. Отговорността на родителите, настойниците и попечителите по чл. 16, във вр. с чл. 14, т. 3 от ДОПК се добавя към задълженията им за процесуално представителство по чл. 10, ал. 2 от ДОПК.

Отговорността на третите лица по чл. 14, т. 3 от ДОПК, в случаите по чл. 16 от същия кодекс, се установява с ревизионен акт (чл. 21, ал. 1 от ДОПК). Тази отговорност се реализира дори когато по отношение на длъжника са налице обстоятелствата по чл. 168, т. 5, 6 и 7 от ДОПК (чл. 21, ал. 2 от ДОПК). Плащането на данъчното задължение на детето погасява отговорността на третото задължено лице (чл. 168, т. 1 от ДОПК). Плащанията се отразяват в данъчно-осигурителната сметка на детето (чл. 87, ал. 2, т. 4 от ДОПК). Отговорността на третите лица отпада с отпадането на задължението, за което е установена с влязъл в сила акт (чл. 21, ал. 3 от ДОПК). Следва да се подчертае, в заключение, че отговорността по чл. 14, т. 3 от ДОПК не е административнонаказателна, а финансовоправна, в т.ч. и данъчноправна. Тя следва от едностранната властническа организация на данъчните правоотношения, за която е ирелевантно съгласието на задължените лица.

Заключение

С оглед на изложената теза може да се направи заключение, че интересът на децата по отношение на техните данъчни права и задължения, включително материалноправни и процесуалноправни, са относително добре гарантирани от нормите на българското законодателство, което, от своя страна, води до извода, че освен че е законодателно уредена, е и практически реализуема правната помощ на децата досежно тяхната отговорност по заплащането на дължимите от тях данъчни задължения.

Използвана литература:

1. Николова, Г. (2014). Между ограниченията и новите възможности при придобиването на земеделски земи. Договор за лизинг на земеделска земя. // Правото между традицията и модерността. Сборник с доклади от ЛНС на ЮФ на ВСУ „Ч. Храбър“ – 20 юни 2014 г., кн. 27, Серия „Юридически науки и обществена сигурност“, Варна: ВСУ „Ч. Храбър“, с. 293 – 303.

(Nikolova, G. (2014). Mejd u ograničeniyata i novite vazmojnosti pri pridobivaneto na zemedelski zemi. Dogovor za lizing na zemedelska zemya. // Pravoto v mejd u tradiciyata I modernostta. Sbornik s dokladi ot LNS na YUF na VSU “Ch. Hrabar” – 20 yuni 2014 g., kn. 27, Seriya

”Yuridicheski nauki i obshtestvena sigurnost”, VSU Varna: “Ch. Hrabar”., s. 293 – 303.)

2. Николова, Г. (2013). Права и задължения на собствениците и ползвателите на земеделски земи в Република България, попадащи в общеевропейската екологична мрежа “Натура 2000. В// Развитие на правото в глобализиращия се свят. Юбилеен сборник по случай 100-годишнината от рождението на acad. Любен Василев и проф. д.ю.н. Живко Сталев и 90-годишнината от рождението на проф. д.ю.н. Витали Таджер. София: Феней, 2013, с. 503 – 512.

(Nikolova, G. (2013)/ Prava i zadaljeniya na sobstvenicite i polzvatelite na zemedelski zemi v Republika Balgariya, popadashti v obshtoevropskaya ekologichna mreja „Natura 2000“. // Razvitiye na pravoto v globalizirashitiya se svyat.Yubileen sbornik po sluchay 100-godishninata ot rojdenieto na acad. Lyuben Vasilev I prof. d.yu.n. Jivko Stalev i 90-godishninata ot rojdenieto na prof. D.yu.n. Vitali Tadjer. Sofia: Feneya., s. 503 – 512.)

3. Николова, Г. (2014). Ограничения, поставени пред собственика на земеделските земи в България. // Годишник на ВСУ „Ч. Храбър“. Том XVII. Варна: ВСУ „Ч. Храбър“, 2011, с. 183 – 199.

(Nikolova, G. (2014) Ogranicheniya, postaveni pred sobstvenika na zemedelskite zemi v Balgariya. // Godishnik na VSU “Ch. Hrabar”. Tom XVII. Varna: VSU “Ch. Hrabar”, 2011, s. 183 – 199.)

4. Николова, Г. (2008). Правна характеристика на договора за аренда в земеделието. // Научен алманах на ВСУ „Ч. Храбър“, кн. 10, Серия „Юридически науки и обществена сигурност“, Варна: ВСУ „Ч. Храбър“. 2008, с. 53 – 71.

5. Nikolova, G. (2008). Pravna harakteristika na dogovora za аренда v zemedeliето. // Nauchen almanah na VSU „Ch. Hrabar“, kn. 10, Seriya „Yuridicheski nauki i obshtestvena sigurnost“, Varna: VSU „Ch. Hrabar“. 2008, s. 53 – 71.

6. Антонов, Л. (2024). Разширена териториална компетентност на органите по приходите във връзка с правомощието им да възлагат ревизии. // e-Journal VFU, № 22/2024, pp. 598-606, НАЦИД ID № 1929.

(Antonov, L. (2024). Razshirena teritorialna kompetentnost na organite po prihodite vavvrazka s pravomoshieto im da vazlagat revizii. // e-Journal VFU, №22/2024, pp. 598-606, NACID ID № 1929.)

7. Antonov, L. (2023). Taxpayers’ Right to Legal Assistance under

the Case-Law of the ECtHR and the CJEU [Правото на данъкоплатците на правна помощ в юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека и Съда на ЕС]. // e-Journal VFU, №19/2023, pp. 241-248.

Antonov, L. (2023). The Contributions of the CJEU and the ECtHR in the Field of Taxpayers' Procedural Safeguards [Приносите на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека в областта на процесуалните гаранции на данъкоплатците]. GRIN Verlag, Munich, 2023, pp. 477.

8. Antonov, L. (2022). Applicability of the Right to a Fair Trial under Article 6 of the European Convention on Human Rights to Tax Proceedings [Приложимост на правото на справедлив процес по член 6 от Европейската конвенция за правата на човека в данъчния процес]. // e-Journal VFU, №18/2022, pp. 1466-1475, NACID ID № 1929.

За контакти:

Доц. д-р Мария П. Петрова
Варненски свободен университет
„Черноризец Храбър“
mariya.p.petrova@vfu.bg

ЗА СПОРАЗУМЕНИЕТО „СТОП-КАПАРО“ ПРИ СДЕЛКИТЕ С НЕДВИЖИМИ ИМОТИ В БЪЛГАРИЯ

*Гл. ас. д-р Виолета Владова-Иванова
Икономически университет – Варна*

ON THE „STOP-KAPARO“ AGREEMENT IN BULGARIAN REAL ESTATE TRANSACTIONS

*Chief Assist. Prof. Violeta Vladova-Ivanova, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме: *В настоящия доклад се разглежда споразумението „стоп-капаро“, прилагано в практиката във връзка с покупко-продажбата на недвижими имоти. В изследването се изяснява понятието, проследяват се сходни фигури в други законодателства и се идентифицират основни проблеми при практическото приложение на това споразумение. Въз основа на извършения анализ се формулират обосновани изводи и предложения.*

Ключови думи: *„стоп-капаро“, депозитно споразумение, сделки с недвижими имоти, договорни проблеми*

Abstract: *This article provides an analysis of the „stop-kaparo“ agreement used in real estate transactions. The research clarifies the concept, explores similar legal instruments in other jurisdictions, and identifies the main problems arising from its practical implementation. The findings of this analysis are summarized in the form of reasoned conclusions and recommendations.*

Key words: *„stop-kaparo“ agreement, deposit agreement, real estate transactions, contractual issues*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.58>

Въведение

В практиката при сделките с недвижими имоти все по-често се използва т.нар. споразумение „стоп-капаро“ (или депозит), по силата на което кандидат-купувачът депозира определена сума срещу задължение имотът да не се предлага на други лица за определен срок. Функцията на плащането е насрещната страна да поеме задължение за бездействие за определено време – да спре предлагането на имота

на други купувачи (Голева 2019; Герджиков и др. 2018). Това съглашение няма изрична правна уредба, каквато съществува например за предварителния договор, и поради това използването му в практиката поражда редица въпроси – като се започне от неговата правна същност, субектите, между които следва да се сключи, задълженията на страните и се стигне до проблеми, свързани с връщането или задържането на сумата, представляваща „стоп-капаро“ (депозит). Темата е особено актуална в контекста на изключително динамичния имотен пазар, нарастващите цени на недвижимите имоти и липсата на специална регулация за посредничеството при сделки с недвижими имоти.

Без да претендира за изчерпателност, целта на настоящото изследване е да допринесе за изясняване на понятието „стоп-капаро“, да направи аналогия с подобни фигури в други законодателства, да очертае някои дискуссионни аспекти и да открие основни проблеми, възникващи при приложението на този вид споразумения.

Изложение

Във връзка с изясняване на понятието на първо място следва да се отбележи, че „стоп-капаро“ е само едно от използваните наименования на този вид споразумения. Други наименования, които се срещат в договорната практика, са например: „гаранционен депозит“, „резервационен депозит“, „договор за резервация“, „договор за депозит при закупуване на недвижим имот“, „договор за стопиране на предлагане“. От друга страна, понятието „стоп-капаро“ се съдържа, без да има легална дефиниция, в Приложение към чл. 2 от Наредба №1 от 16 февруари 2024 г. за придобиване на квалификация по професията „Брокер“¹. Но каквото и наименование практически да се използва, става въпрос за съглашение между правни субекти, с което се създава правна връзка между тях, тоест то „е договор по своята правна същност“ (Голева 2019), защото нашето право приема, че всички двустранни сделки са договори независимо от вида на правните последици (Калайджиев 2007).

Разглежданото съглашение не е изрично правно уредено в бъл-

¹ Приложение към чл. 2 от Наредба №1 от 16 февруари 2024 г. за придобиване на квалификация по професията „Брокер“, Държавен образователен стандарт за придобиване на квалификация по професията „Брокер“, т. 2.1. – „Брокерът оформя всички документи, изисквани при осъществяване на функциите му – оферти, договори за посредничество, протоколи за огледи, разписки за стоп-капаро/депозит, протоколи за въвод във владение и др.“.

гарското законодателство. То представлява ненаименуван и неформален договор, сключван с желаното от страните съдържание и в рамките на договорната свобода, установена в чл. 9 от ЗЗД. Чрез него страните могат да дефинират параметрите на предстоящите преговори помежду си и да установят критерии за тяхното добросъвестно водене в преддоговорния етап, предхождащ сключването на предварителен или окончателен договор. Основното при договора за депозит („стоп-капаро“) е, че срещу депозирането на определена сума се поема задължение за определен период от време да се преустанови предлагането на имота на трети лица, както и да не се сключва предварителен и/или окончателен договор с тях за същия имот. Договореният период от време дава възможност на потенциалния купувач да извърши проучване на собствеността и/или да започне стъпките по осигуряване на финансиране чрез банков кредит и др., като често страните поемат и изрично задължение за започване на преговори и/или бъдещо сключване на предварителен договор за покупко-продажба на имота.

В правната доктрина за разглеждания договор за резервационен депозит („стоп-капаро“) е писано много малко, но все пак като дискусионен аспект в теоретичните становища се очертава определянето на неговия характер. Някои автори приемат, че той е самостоятелен договор със свое собствено съдържание и правна характеристика, не е акцесорен и нито предхожда предварителния или окончателния договор за продажба на имота, нито е зависим от него (Голева 2019). Според други задължението е само за едната страна и има преддоговорен характер (Герджиков и др. 2018: 106), т.е. то е част от преддоговорните отношения.

Според автора на настоящата разработка за определянето на правния характер на разглеждания в изследването договор е от съществено значение неговото съдържание – конкретните права и задължения. Тъй като съгласно чл. 9 от ЗЗД страните могат да ги уговорят свободно, стига да не противоречат на повелителните норми на закона и на добрите нрави, в практиката се срещат варианти, които съществено се различават. Така например в договора за резервационен депозит („стоп-капаро“) платената сума може да бъде уговорена само като капаро (аванс), но може да ѝ бъде придадено значение и на задатък. Страните може да се ограничат до уговаряне на задължение за бездействие от страна на продавача (определен период от време да

се спре предлагането на имота на други купувачи), но е възможно да се поеме и задължение за влизане в преговори и сключване на предварителен договор, придавайки на съглашението организационен и подготвителен характер спрямо следващи етапи на преддоговорните отношения между тях. В подобен смисъл е и застъпеното в съдебната практика становище. Така в *Решение №148 от 30.06. 2014 г. по гр. д. №5698/2013 г., IV г.о. на ВКС* е прието че преддоговорните отношения между страните могат да преминават през различни етапи, предхождащи сключването на предварителен договор и няма пречка в рамките на тези преддоговорни отношения страните да сключат и други съглашения – също с организационен и подготвителен характер, в които да си обещалят, че преговорите ще продължат или че ще сключат помежду си предварителен договор след определен срок от време и/или при определени условия, т.е. – да поемат насрещни задължения за това. Според съда тези съглашения, които са нерядко срещани в практиката, също имат договорен характер, като не е необходимо те да имат съдържанието на чл. 19, ал. 2 от ЗЗД, тъй като не са предварителни договори. Също така няма никаква пречка изпълнението на такива договорни задължения, произтичащи от подобни споразумения, да бъдат обезпечени с уговорени от страните неустойка, задатък или отметнина.

Друг често дискутиран въпрос в практиката е дали сумата, предоставена по договора за депозит („стоп-капаро“), изпълнява функциите на задатък. Отговорът не може да е еднозначен във всеки един случай. Това зависи от волята на страните, изразена в самия договор. В този смисъл е и съдебната практика². Така например в *Решение №64 от 10.09.2012 г. по т.д. №193/2011 г., т.к., II т.о. на ВКС* съдът много точно обобщава постоянната и непротиворечива съдебна практика: с оглед въведения в чл. 9 от ЗЗД принцип на свобода на договарянето страните могат да уговорят различни последици от поведението си както при сключването, така и при неизпълнение на поетите с договора задължения, включително заплащането на неустойки или възможност за отказ от договора като тази тяхна свобода е ограниче-

² Така в: Решение №64 от 10.09.2012 г. по т.д. № 193/2011 г., т.к., II т.о. на ВКС; Решение №206/07.12.2010 г. по търг. дело №3/2009 г. на ВКС, ТК-I т. о.; Решение №71/09.07.2010 г. по търг. дело №726/2009 г. на ВКС, ТК-I т. о.; Решение №775/16.02.2011 г. по гр. дело №906/2009 г. на ВКС, ГК, IV г. о.; Решение №474/13.07.2010 г. по гр. дело №457/2009 г. на ВКС, ГК, IV г. о. и др.

на единствено от повелителните норми на закона и на добрите нрави. В тази връзка обвързването на конкретен договор със задатък, както и определянето на размера му е израз на автономията на волята на договарящите страни. Постигането на съглашение за задатък зависи от свободната преценка на договарящите дали да придадат на определена престация значението на задатък, който да потвърждава сключването на договора и да гарантира изпълнението му.

Тази постановка на въпроса може да се допълни и от становището на съда в *Решение №198 от 17.01.2020 г. по гр. д. № 661/2019 г., г. к., III г. о. на ВКС*, според което не съществуват законови пречки функциите на задатъка да бъдат придадени и на платената от изправната страна авансова сума за част от продажната цена на имота, дори тази сума да не е определена в съдържанието на договора с термина „задатък“. Тогава капарото ще подлежи на приспадане при изпълнението, а при неизпълнение – ще се задържи или върне в двоен размер. Необходимо и достатъчно е в съглашението да са включени изрични уговорки, според които страните придават на определена престация (вкл. и на авансова сума за част от цената) значението на задатък, за да: 1) се стимулират те да изпълнят точно задълженията си, за да не изгубят даденото или да бъдат принудени да върнат полученото в двоен размер; 2) изправната страна да може да задържи получения или да иска връщане в двоен размер на дадения задатък, след като се откаже от договора. Така предадената сума, включително и като авансово платена сума за част от продажната цена, има качеството на задатък.

Следва да се отбележи, че от съществено значение при разглеждания вид съглашения е кои са страните по тях. В практиката се срещат два варианта:

- договор между продавач и кандидат-купувач (т.е. между страните по евентуалната бъдеща сделка за продажба);
- договор между кандидат-купувач и посредник (агенция, брокер).

Последният е по-рисков, тъй като се очертават няколко съществени проблема:

Първо, такъв договор ще има практически смисъл само ако дадена агенция предлага имота на пазара като единствен посредник по продажбата (ексклузивно). В противен случай плащането на депозит не гарантира на купувача, че имотът няма да се предлага от други

посредници или директно от собственика, нито че няма да се водят преговори с други лица или да се сключи предварителен и/или окончателен договор с друг купувач.

На второ място, като проблем се очертава и начинът, по който посредникът може да гарантира участието на продавача. Ако договорът за депозит е сключен от посредник, продавачът не е страна по него и не е обвързан от уговореното. Следователно много важно е какви са задълженията, поети от посредника. Съгласно чл. 23 от ЗЗД, ако той е обещал задължението или действието на едно трето лице (на продавача), но то откаже да се задължи или не извърши обещаното действие, посредникът е длъжен да обезщети купувача за понесените вреди. Ако обаче посредникът се е задължил единствено „да съдейства за постигане на съгласие относно предложенията на двете страни и така да подготви почвата за предварителния договор“ и изпълни своите задължения, „но поради вина на продавача или поради наличието на трета причина купувачът не сключи предварителния договор“, последният ще загуби своята гаранция (Голева 2019).

В сравнителноправен аспект следва да се отбележи, че договорът за депозит („стоп-капаро“) няма пълен аналог в чуждестранните законодателства. В много държави обаче съществува практиката да се сключват неформални споразумения и да се плащат депозити със сходни функции още преди подписването на обвързващ и формален предварителен и/или окончателен договор. Такива са например:

- *rezervační smlouva* (договор за резервация) в Чехия;
- *pre-contract deposit* (предварителен депозит) в Обединеното кралство;
- *reservationsvereinbarung* (договор за резервация) в Швейцария;
- *reservierungsgebühr* (резервационна такса) в Германия.

Най-близък до договора за депозит („стоп-капаро“), използван в българската практика, е чешкият договор за резервация (*rezervační smlouva*). Този тип споразумение, също както българското, не е уредено изрично в закона и представлява ненаименуван договор, чиято цел е да се резервира имот за определен период срещу заплащане на сума. Това дава възможност на купувача да провери фактическото и правното състояние на недвижимия имот, да извърши необходими процедури във връзка със закупуване на имота, да получи одобрение на ипотечен кредит и др. Също така двете страни имат време и много по-ясни параметри за подготовка на последващ предварителен

или окончателен договор, включително и благодарение на факта, че някои от съществените въпроси по сделката вече са посочени в съдържанието на резервационното споразумение (Hoјdan 2022: 7). След сключване на договора за резервация продавачът не може да предложи имота на друга заинтересована страна. Обикновено в него се предвижда и че платената сума за резервация се включва като част от покупната цена и съответно следва да се приспадне от последващо плащане на покупната цена. На сумата за резервация може да бъде придадено и значението на договорна неустойка в случай на неспазване на условията на резервационното споразумение. Ето защо този договор може да има различни вариации в зависимост от естеството и целта на плащането, както и от страните, между които се сключва – кандидат-купувач и продавач или кандидат-купувач и посредник.

От сравнителноправна гледна точка е важен опитът на Германия. Споразумението за резервационна такса (*Reservierungsgebühr*), въпреки че е със сходна на „стоп-капарото“ функция, има по-ограничено приложение с оглед на субектите, между които може да се сключва. След *Решение на Федералния върховен съд, постановено през 2023 г. (BGH – Az. I ZR 113/22)*³, такова споразумение с купувач може да сключват само определени правни субекти – продавачът или строителният предприемач. Съдът постановява, че такси за резервация, изисквани от брокери в общите условия на договора за посредничество, са невалидни, тъй като поставят купувача в неравностойно положение. Купувачът не получава никаква полза от таксата за резервация, доколкото продавачът може да продаде имота си на трета страна по всяко време. Следователно според съда резервацията не предоставя на купувача никаква насрецина prestation и оцетява клиентите необосновано. Дори и подобно споразумение да е сключено като отделно, то се счита за допълнение към договора за посредничество, а в такъв договор уговарянето на такса, независима от успеха на сделката за която се посредничи, е забранен. Такса може да бъде начислена само ако брокерът действително успешно е финализирал сделка и всичко друго би противоречало на основните принципи в посредническата дейност.

³ Решение на Федералния върховен съд на Германия (Bundesgerichtshof), постановено на 20 април 2023 г. по дело № I ZR 113/22 (<https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/list.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=d8570b6fb8fef8069f03a5e4aef2c61d>, 28.10.2025 г.).

С оглед на разгледаните в изложението особености на договора за резервационен депозит (т.нар. „стоп-капаро“) е невъзможно неговото причисляване към някой от традиционно познатите видове договори, уредени изрично в българското законодателство. Следователно разглежданото съглашение представлява особен и специфичен вид договор sui generis.

Като резултат от направения до момента анализ могат да се обобщят редица положителни аспекти на този вид договори.

На първо място, това съглашение се е утвърдило в практиката като инструмент за формализиране на намеренията на страните. Сключването на споразумението и плащането на „стоп-капаро“ е формален и материален израз на сериозното намерение на купувача да придобие имота. В същото време продавачът поема задължение да не предлага имота на трети лица за определен срок, което защитава интересите на купувача. Договорът създава баланс на интересите и укрепва доверието между страните.

Второ, чрез този договор се постига известна предварителна конкретизация на определени параметри от бъдещата сделка.

Трето, този тип споразумения предоставят на страните време да се подготвят за сключването на последващ предварителен или окончателен договор – например да се осигури финансиране, да се извършат съответни проверки, свързани с имота, да се подготвят документи и др. под.

Четвърто, намалява се рискът продавачът да приеме по-висока оферта от друго лице, след като вече е влязъл в преговори с първоначалния купувач (т.е. намалява се вероятността за ситуации, познати в англосаксонската практика с термина „gazumping“ (Essien 1999).

Въпреки посочените предимства, разглежданият договор може да се определи като рисков, тъй като повдига някои дискусийни въпроси, а при приложението си създава редица практически проблеми. **Дискусийните въпроси могат да бъдат обобщени, както следва:**

- правната природа на този договор;
- как следва да се квалифицира плащаната по него сума – депозит, капаро (аванс), задатък или друго;
- смисълът и ефективността на споразумението, когато то се сключва от посредник (агенция, брокер), както и възможността в тези случаи да се стигне до неравноправни клаузи;
- последиците при неизпълнение на задълженията по договора.

Като съществени практически проблеми могат да се посочат следните:

Първо, липсата на изрична правна уредба на договора. При сега действащото законодателство той попада в категорията на ненаименуваните и съдържанието му се определя изцяло от волята на страните. Това поражда риск от неясни, противоречиви и непълни клаузи. Неправилната формулировка или пропускането на съществени уговорки може да доведе до спорове относно правната квалификация на договора и неговите последици. Следва да се има предвид, че в практиката тези съглашения се различават по наименование, наблюдава се вариативност в съдържанието, както и в субектите (страните), които се задължават (на срещна на купувача страна може да е продавачът, но може да е и посредникът – агенция за недвижими имоти, брокер). Предвид всичко посочено, съставянето на такъв договор следва да се извършва професионално и прецизно, а страните да са наясно със съдържанието и правния ефект на своите волеизявления.

Второ, предвид неформалния характер на съглашението, често възникват трудности в случаите на заплатена депозитна сума, за която е издадена само т.нар. „разписка за депозит“, подписана от получателя, но липсва писмен договор за депозит („стоп-капаро“). При тази хипотеза доказването на основанието и размера на сумата става проблематично. Затрудненията да се определи правната квалификация на сумата (капаро (аванс), задатък, депозит) водят до затруднения и при прилагането на правилата за връщане или задържане при неизпълнение.

Трето, липсата на регламентация по отношение на сроковете и начина на съхранение на платените суми по тези договори създава възможност за злоупотреби. Например в практиката се срещат случаи, при които посредници приемат депозитни суми, без да са предвидени гаранции за тяхното опазване и/или връщане. Необходимо е въвеждането на механизми, които да гарантират прозрачност и сигурност – например плащане на сумите по ескроу сметки или други подобни начини за защита.

Четвърто, в действащото законодателство няма въведени изисквания към лицата, упражняващи посредническа дейност (агенции за недвижими имоти, брокери на недвижими имоти), няма единен регистър на посредниците, липсва уредба на отношенията „посредник – клиент“, липсват единни практики и форми за достатъчен контрол

върху посредниците при продажби на недвижими имоти. Всичко това поставя клиентите в неизгодна позиция, увеличава опасността от нелоялни практики и измами, включително и при сключването на договорите за депозит („стоп-капаро“). В случаите когато този тип договори се сключват между купувач и посредник, без участието на собственика-продавач, липсва гаранция, че имотът действително ще бъде резервиран, особено в случаите, когато посредникът не е изключителен (ексклузивен).

Заклучение

В резултат на извършения анализ може да се заключи, че споразумението „стоп-капаро“ представлява специфичен договор, възникнал и утвърдил се в практиката като следствие от динамиката на пазара на недвижими имоти. Той е предмет на дискусии както в доктрината, така и в практиката поради липсата на изрична законова регламентация и разнообразието в съдържанието на този вид съглашения. Като ненаименуван и неформален договор той осигурява широка свобода при договаряне, но същевременно създава и редица практически рискове – възможност за неясни клаузи, липса на сигурност при сключване в устна форма, затруднение при определяне на правните последици за страните при спор и др.

Особено внимание следва да се обърне на случаите, когато договорът се сключва не между кандидат-купувача и продавача, а между кандидат-купувача и посредника. В тези хипотези проблемът е свързан с липсата на гаранции, че имотът действително ще бъде „резервиран“, както и с правните последици при неизпълнение на задълженията.

Сравнителноправният анализ показва, че споразумения със сходни функции съществуват и в други държави, но при тях правната рамка е по-ясно очертана – особено относно ролята на посредника и защитата на страните. Тези модели показват възможността и у нас да се постигне по-добър баланс между договорната свобода и правната сигурност при този вид съглашения.

На тази основа може да се направи обоснован извод за необходимостта от законодателни промени. В настоящата разработка се формулират няколко предложения *de lege ferenda*, които биха могли да допринесат за усъвършенстване на законодателството:

- въвеждане на изрична правна уредба на договора за резервационен депозит („стоп-капаро“), в която да се предвиди задължително минимално съдържание, както и правила за съхранение и връщане на депозитните суми (напр. използване на ескроу сметки или други гаранции, за осигуряване на тяхната защита);

- забрана за неравноправни клаузи, когато страна по договора е брокер или агенция за недвижими имоти;

- въвеждане на изисквания за професионална отговорност и публичен регистър на посредниците.

Подобна регламентация би повишила правната сигурност, би ограничила злоупотребите и би създала по-голяма предвидимост в отношенията между участниците на пазара на недвижими имоти.

Използвана литература:

1. Бъчварова, М., Цветковска, М. (2015). Вещно право. Варна: Наука и икономика.

(Bachvarova, M., Tsvetkovska, M. (2015). Veshtno pravo. Varna: Nauka i ikonomika)

2. Герджиков, О. и др. (2018). Обезпеченията в материалното и процесуалното право. София: Труд и право.

(Gerdzhikov, O. i dr. (2018). Obezpecheniyata v materialното i protsesualното pravo. Sofiya: Trud i pravo)

3. Голева, П. (2019). „Стоп капаро“ – понятие и правна същност. // Правен портал „Грамада“ (<https://gramada.org>, 18.10.2025 г.).

(Goleva, P. (2019). „Stop kaparo“ – ponyatie i pravna sashtnost. // Praven portal „Gramada“ (<https://gramada.org>, 18.10.2025 г.)

4. Калайджиев, А. (2007). Облигационно право. Обща част. София: Сиби.

(Kalaidzhiev, A. (2007). Obligatsionno pravo. Obshta chast. Sofiya: Sibi)

5. Решение на Федералния върховен съд на Германия (Bundesgerichtshof), постановено на 20 април 2023 г. по дело № I ZR 113/22 (<https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/list.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=d8570b6fb8fef8069f03a5e4aef2c61d>, 28.10.2025 г.).

6. Essien, E. (2007). Gazumping – now that it matters again. // Journal of Housing Law, Vol. 2, №2, March 1999, Published by Sweet and Maxwell,

for Sheffield Hallam University, England, (https://www.researchgate.net/publication/373392226_Gazumping_-_now_that_it_matters_again, 27.10.2025 г.).

7. Hojdan, L. (2022). Rezervační depozitum v rezervační smlouvě (https://is.cevro.cz/th/ifppl/Bc._Prace_2022_final_Rezervacni_depозитum_v_rezervacni_smlouve_CEVROinstitut_Lukas_Hojdan.pdf, 28.10.2025 г.).

За контакти:

Гл. ас. д-р Виолета Владова-Иванова
Икономически университет – Варна
violetavladova@ue-varna.bg

ПРАВНА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА ПОСРЕДНИЧЕСТВОТО ПРИ СДЕЛКИТЕ С НЕДВИЖИМИ ИМОТИ

*Гл. ас. д-р Милена Цветковска
Икономически университет – Варна*

LEGAL REGULATION OF INTERMEDIATION IN REAL ESTATE TRANSACTIONS

*Chief Assist. Prof. Milena Tsvetkovska, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме: *В настоящия доклад се разглежда посредничеството, което се осъществява при сключването на сделките с недвижими имоти. В изследването се идентифицират някои основни проблеми във връзка с правната му регламентация, като въз основа на извършения анализ се формулират препоръки за разширяване и прецизиране на законодателството в тази сфера.*

Ключови думи: *сделки с недвижими имоти, посредничество, брокер, търговец*

Abstract: *This report examines the mediation that takes place in the conclusion of real estate transactions. The study identifies some main problems in relation to its legal regulation, and based on the analysis, recommendations are formulated for expanding and refining the legislation in this area.*

Key words: *real estate transactions, brokerage, broker, trader*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.70>

Въведение

В нашето законодателство правната уредба на посредничеството при сделките с недвижими имоти е твърде лаконична. Към момента съществува единствено обща уредба на търговското посредничество като вид търговско представителство, без да се отчитат спецификите в дейността на брокерите и агентите на недвижими имоти. Законната уредба е крайно недостатъчна, което поражда необходимостта от въвеждането на ясни правила както относно дейността на посредниците, така и по отношение на тяхната отговорност спрямо клиентите им.

Според Международната стандартна класификация на про-

фесиите брокерите и агентите на недвижими имоти посредничат и съдействат при сключване на сделки, свързани със закупуването, продаването, наемането и отдаването под наем на недвижими имоти, обикновено от името на техните клиенти, срещу уговорено възнаграждение (комисиона). Дейността на агенциите, брокерите и агентите на недвижими имоти обикновено включва събирането на информация за недвижими имоти, които ще се продават/отдават под наем, данни за собственика и нуждите на потенциалните купувачи/наематели; извършването на огледи и представяне на имоти, които се продават/отдават под наем; улесняването на преговорите между страните по сделката; изготвянето на проекти на договори за продажба/отдаване под наем. На практика сферата на дейност на агенциите, брокерите и агентите на недвижими имоти може да включва и редица допълнителни услуги, като пазарни и финансови консултации и анализи; маркетингови стратегии и консултации; оказване на съдействие и предоставяне на информация, изискващи технически, юридически, икономически и психологически познания.

Актуалността на проблема се определя от факта, че посредническата дейност при сделките с недвижими имоти е с голяма обществена значимост, тъй като повечето сделки с недвижими имоти се сключват именно чрез използване на посреднически услуги. Отчитайки високата стойност на тези сделки, се стига до извода, че е необходимо да се въведат конкретни правила за опазване на правата и законните интереси на потребителите в тази сфера. Допълването на правната уредба се налага и в резултат от необходимостта действащото ни законодателство да се приведе в съответствие с правото на Европейския съюз и по-конкретно с европейски стандарт EN15733, приет с консенсус от СЕМ – комитета по стандартизация към Европейската комисия и въведен като БДС ЕМ15733. В тази връзка началото на 2025 г. в Народното събрание е внесен законопроект за посредниците при сделките с недвижими имоти¹, като част от предложенията в него ще бъдат разгледани в настоящото изложение.

Изложение

С оглед изясняване на конкретните права и задължения на посредника е необходимо да се изясни същността на самия договор за по-

¹ Проект на Закон за посредниците при сделките с недвижими имоти <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/166210>.

средничество между брокера и клиента. Съгласно чл. 49 от Търговския закон посредник е търговецът, който по занятие посредничи за сключването на сделки. В практиката посредникът по сделки, свързани с недвижими имоти, се нарича „брокер на недвижими имоти“ или „агент на недвижими имоти“. В теорията са налице становища, че този договор може да се разглежда като договор за поръчка, комисионен договор или договор от смесен тип. Съдебната практика застъпва становището, че става въпрос за договор за посредничество по смисъла на чл. 49-51 ТЗ, който е с различен обхват и съдържание от договора за поръчка². Договорът за посредничество е абсолютна търговска сделка по смисъла на чл. 1, ал. 1, т. 4, предл. 2 ТЗ. Касае се до дейност, упражнявана по занятие от специалист в осъществяване на определени сделки или на сделки с определени обекти от гражданския оборот. Този договор обаче винаги е за определен резултат, който не се състои само в свързване на страните по сделката, а и в реалното ѝ сключване. Поемайки задълженията по него, посредникът е длъжен да осъществи и фактическа дейност по сключването на сделката, изразяващо се в съдействие за сключване на самата сделка, чрез подпомагане на страните.

Отчитайки тези специфики на договора за посредничество при сделките с недвижими имоти с цел по-голяма прецизност на правната уредба, би могло да се предвиди като допълнение на ТЗ уреждането на нов наименован договор „договор за посредничество при сделките с недвижими имоти“ като подвид на общия договор за посредничество³.

Един от основните проблеми при договорите за посредничество при сделките с недвижими имоти е професионалната квалификация на самите посредници. Посредници при сделките с недвижими имоти могат да бъдат както физически, така и юридически лица, които имат качеството търговец. Посредник винаги е търговец и това следва от чл. 1, ал. 1, т. 4 от Търговския закон, регламентиращ посредническата дейност като търговска такава. По силата на чл. 49, ал. 1 от ТЗ посредникът е търговец, който по занятие посредничи на друг търговец за сключване на сделки. Посредникът по правило не разполага с представителна власт, не участва в самото сключване на сделката и не може да замести

² Решение №37 от 27.04.2012 г. по т. д. № 1143 от 2010 г., Т.К., I Т.О. на ВКС.

³ Мотиви към проекта на закон за посредническите услуги при сделки с недвижими имоти (<https://www.nbotevalaw.com/zakonoproekt-za-posrednitsite-pri-sdelki-s-nedvizhimi-imoti/>)

някоя от страните по нея⁴. По подобен начин е уредена и фигурата на търговския посредник в германското законодателство (Handelsmakler §§93 ГТК), според което той развива самостоятелна дейност по силата на професията си, за да удостоверява сключването на сделка или да опосредява сключването ѝ. По германското законодателство в кръга на посредническите действия са включени приемането и разпределянето на информация, воденето на подготвителни действия, но не и самото сключване на сделката. Посредникът не може да сключва сделките нито от свое, нито от името на своя възложител, поради което той не се нуждае от упълномощаване. Възможно е брокерът да действа под всяка една от правноорганизационните форми, предвидени в ТЗ. Към момента правната уредба по отношение на тяхната професионална квалификация е твърде лаконична и се съдържа единствено в Наредба №1 от 16 февруари 2024 г. за придобиване на квалификация по професията „Брокер“, в сила от 01.03.2024 г.⁵, която въвежда Държавния образователен стандарт за придобиването на квалификация по професията „Брокер“. Обичайно е при сделките с недвижими имоти потребителите да ползват услугите на професионалисти, които имат необходимите знания за спазването на законовите изисквания при воденето на преговорите и уреждането на отношенията между страните. Познаването на законодателството, уреждащо правото на собственост и разпореждането с недвижими имоти, би следвало да е една от основните предпоставки за упражняване на дейността на посредник при сделки с недвижими имоти. В същото време действащото законодателство не дава достатъчно гаранции за квалификация, правоспособност и професионални предпоставки за упражняване на дейността на посредниците, което позволява тази дейност да се извършва от широк кръг лица, без да се гарантира наличието у тях на компетентност, знания, умения и професионален опит. В този смисъл биха могли да се почерпят редица добри практики в голяма част от европейските държави, в които има нормативно установени изисквания към посредниците при сделки с недвижими имоти относно тяхната регистрация за професионално изпълнение на дейността им като членове на определена професия, с което се гарантира по-висока степен на отговорност. Конкретно за на-

⁴ Касабова, К. Търговско пълномощие. Софи-Р, 2004, с. 49-50.

⁵ Наредба №1 на министъра на образованието и науката от 16 февруари 2024 г. за придобиване на квалификация по професията „Брокер“, обн. ДВ, бр. 18 от 01 март 2024 г.

шата правна действителност би било удачно да се предвиди лицата, упражняващи тази професия, да имат познания в сферата на търговското, вещното и данъчното законодателство, по-специално нормите на Търговския закон, Закона за собствеността, Гражданския процесуален кодекс, Закона за кадастъра и имотния регистър, Закона за устройство на територията, Правилника за вписванията. Би могло да се приеме на законодателно равнище изменение в ТЗ, което да предвижда, че посредничеството при сделките с недвижими имоти е обвързано с доказване на професионална компетентност/квалификация, което може да стане чрез сертификат/удостоверение за успешно завършване/придобиване на професионална квалификация по професията „Брокер на недвижими имоти“. Като изискване за осъществяване на дейността би могъл да бъде предвиден и определен стаж в областта.

Във връзка с осигуряване на максимална прозрачност и яснота в дейността на посредниците на недвижими имоти е необходимо и да се даде ясна дефиниция на обхвата на предоставяните от тях услуги. Съгласно действащата Класификация на икономическите дейности (КИД 2008 г.) посредничеството при сделките с недвижими имоти е посочено в Сектор L, който включва „дейности на наемодатели, агенти и/или брокери при покупка или продажба на недвижими имоти, даване под наем на недвижими имоти, предоставяне на други услуги, свързани с недвижими имоти, като оценяване или изготвяне на писмени споразумения“. Дейността на брокерите и агентите на недвижими имоти е заложена като икономическа. Това посочване на дейностите определя само най-общо съдържанието на дейността на посредниците при сделките с недвижими имоти, формулирайки само рамката на сделките, при които може да се използва посредничеството. В същото време самото понятие „посредничество“ не е дефинирано, поради което конкретният обхват на дейностите, които се включват в брокерството на недвижими имоти, е доста неясен. По този начин се създават условия за злоупотреби чрез предлагането от страна на брокерите на услуги, които надхвърлят дейностите по КИД или са изрично изключени, като например правните услуги, както и такива, които се извършват от регулирани професии, като оценители на имоти и застрахователни посредници. В този смисъл с приемането на изменения в ТЗ, с които да се предвиди като отделен самостоятелен договор за посредничество при сделките с недвижими имоти, би могъл да се дефинира и обхватът на посредническите услуги чрез съществените елементи на самия до-

говор – предмет, обхват на представителната власт на посредника, конкретните му права и задължения, условия за прекратяване на договора и евентуални ограничения след прекратяването му.

Друг проблем, който следва да бъде решен чрез разширяване на правната уредба на посредничеството при сделките с недвижими имоти, е недостатъчният надзор и контрол върху дейността на посредниците. В рамките на сега действащата правна уредба проверки върху тяхната дейност могат да извършват данъчните органи, но само по отношение на спазването на данъчното законодателство. В известен смисъл контролни функции има и Комисията за защита на потребителите, която осигурява защита на потребителите при предоставянето на услуги при сделките с недвижими имоти в случаите на нелоялни търговски практики при сключването на договори за посреднически услуги. Препоръчително е с оглед разширяване на обхвата на защита и по-голямата правна сигурност, изрично да се предвиди конкретен орган, който да упражнява контрол върху дейността на посредниците, към който потребителите да се обръщат директно при проблем с посредничеството при сделките с недвижими имоти. В същото време при евентуалното предвиждане на такъв орган трябва много ясно да бъдат определени правилата за неговото създаване, начина на избиране на членовете му, структурата му и отделните правомощия на неговите органи, за да се избегне съсредоточаването на прекалено голяма власт в определени представители на сектора, неговото монополизиране и ограничаването на правата на останалите участници в сделките с недвижими имоти⁶.

Заключение

С въвеждането на законова регулация на статута и дейността на агенциите, брокерите и агентите на недвижими имоти би се постигнало повишаване на защитата на обществените интереси и до създаване на професионална общност, която ще подпомогне реда и отговорностите при осъществяването на посредническата дейност при сделки с недвижими имоти. Ясната и точна регламентация на дейността на брокерите и агентите на недвижими имоти би намалил рисковете от злоупотреби

⁶ Становище по законопроект на Закон за посредническите услуги при сделки с недвижими имоти на Сдружение „Асоциация за развитие на брокерите на имоти (АРБИ)“ (<https://arbi-bg.org/stanovishte-po-zakonoproekt-venese-s-vhodyasht-nomer-51-454-01-29/>).

и измами при сделките, сключвани от тях. Приемането на изисквания относно техните професионални умения и опит би допринесло за повишаване на предлаганите то тях услуги, което ще създаде една сравнителна стабилност на пазара на недвижими имоти.

На тази основа може да се направи обоснован извод за необходимостта от законодателни промени, като предложенията *de lege ferenda* биха могли да се обособят в няколко насоки:

- въвеждане на изрична правна уредба на договора за посредничество при недвижимите имоти като самостоятелен вид договор за посредничество;
- въвеждане на изискване посредничеството при сделките с недвижими имоти да е обвързано с доказване на професионална компетентност/квалификация по професията „Брокер на недвижими имоти“;
- да се дефинира обхватът на посредническите услуги чрез съществените елементи на договора за посредничество;
- да се предвиди конкретен орган, който да упражнява контрол върху дейността на посредниците, което ще доведе до разширяване на обхвата на защита и по-голяма правна сигурност.

Използвана литература:

1. Касабова, К. (2004). Търговско пълномощие. Софи-Р.
2. Мотиви към Проекта на Закон за посредническите услуги при сделки с недвижими имоти (<https://www.nbotevalaw.com/zakonoproekt-za-posrednitsite-pri-sdelki-s-nedvizhimi-imoti/>, 01.10.2025).
3. Проект на Закон за посредниците при сделките с недвижими имоти (<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/166210>, 06.10.2025 г.).
4. Становище по законопроект на Закон за посредническите услуги при сделки с недвижими имоти на Сдружение „Асоциация за развитие на брокерите на имоти (АРБИ)“ (<https://arbi-bg.org/stanovishte-po-zakonoproekt-venese-s-vhodyasht-nomer-51-454-01-29/>, 20.09.2025).

За контакти:

Гл. ас. д-р Милена Цветковска
Икономически университет – Варна
tsvetkovska@ue-varna.bg

ВИДОВЕ ДИСКРЕЦИОННА ВЛАСТ

*Проф. д-р Мария Славова
Софийски университет „Св. Климент Охридски“*

TYPES OF DISCRETIONARY POWER

*Prof. Maria Slavova, Ph.D
Sofia University “St. Kliment Ohridski”*

Резюме: За дискреция в широкия смисъл на понятието се говори и при трите власти. Дискрецията при законодателя е най-голяма поради изцяло политическия характер на народното представителство. Посредством законите народното представителство урежда хипотезите на дискреция на държавната и местната администрация. Дискрецията е естествено присъща на съдебната власт, защото когато не съществува приложимо правно правило или когато то е неясно, съдията няма друг избор освен да изведе ново решение за новата ситуация.

Ключови думи: дискреция, законодател, държавна и местна администрация, съдебна власт

Abstract: Discretion in the broad sense of the term is spoken about in all three branches of government. The discretion of the legislator is the greatest due to the entirely political nature of the people's representation. Through laws, the people's representatives regulate the hypotheses of discretion of the state and local administration. Discretion is naturally inherent in the judiciary because when there is no applicable legal rule or when it is unclear, the judge has no choice but to derive a new solution for the new situation.

Keywords: discretion, legislature, state and local administration, judiciary

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.77>

Въведение

За дискреция в широкия смисъл на понятието се говори и при трите власти. Макар че дискрецията при законодателя е най-голяма поради изцяло политическия характер на народното представителство, тя е и най-неосъзнатото поведение, защото правните последици са отдалечени във времето от създаването на закона до негово при-

лагане. Регламентирането на дискрецията на изпълнителната власт обаче не е изведено като прицел на народните представители, по-скоро в избирателните закони, в законите за собствеността и социалното дело се стига до ненарочни дискреционни хипотези, поради политическо противопоставяне или поради откровен популизъм. Преценката на законодателя се доразвива и в решенията на Конституционния съд (КС), постановени по искане за установяване на противоконституционност.

Не е изолирано разбирането, че дискрецията е естествено присъща на съдебната власт. Така в Речника по право дискрецията в съдебната власт се определя като свобода или привилегия, предоставена на съдията, в рамките на правото и справедливостта, но независима от тесните и негъвкави правила на позитивното право, да взема решения и да действа в съответствие с това, което е справедливо, равностойно и цялостно, както е определено според конкретните обстоятелства по делото и както е преценено от неговата лична мъдрост и опит, ръководен от духа, принципите и аналогията на закона.

Ако е оставен на себе си, когато не съществува приложимо правно правило или когато то е неясно, съдията няма друг избор освен да изведе ново решение за новата ситуация.

„Свободата на действие на едно длъжностно лице“, според Дуркин означава, „не че то е свободно да решава без да се опира на стандартите за смисъл и честност, но само – че решението му не е контролирано от стандарт, определен от специфичната власт, която имаме предвид, повдигайки въпроса за свободата на действие“.

Теорията на правния позитивизъм приема, че във всяка правна система се стига до случаи, в които съдията влиза в режим на дискреция, т.е. упражнява свобода на действие, за да стигне до решение на възникнал правен казус. Така Харт в класическото си произведение *The Concept of Law* обосновава тезата за неизбежността на дискрецията в случаите, когато правни норми се оказват непълни от гледна точка на фактите.

1. Дискрецията в съдебната власт се основава на принципа на законността, изведен в чл. 5 от Гражданския процесуален кодекс, според който съдът разглежда и решава делата според точния смисъл на законите, а когато те са непълни, неясни или противоречиви – според общия им разум. При липса на закон съдът основава решението си на основните начала на правото, обичая и морала. В САЩ например

много дела включват такъв аргумент, особено в контекста на решенията относно предсрочно освобождаване от затвор, решения за ограничителни заповеди и прочее. В делото „United States v. Koon” (1996) Върховният съд на САЩ обсъжда въпрос за злоупотреба с дискреция от съдия, който е позволил на полицията да приложи тактика, нарушаваща човешките права. Наред със „злоупотреба с дискреция” прецедентите в САЩ познават термини като „расов дискриминационен стандарт”, „стандарт на разумност”, „проверка на произволността”.

Както при народните представители, така и при представителите на съдебната власт имунитетът допълнително засилва усещането за свобода без отговорност, макар това да не е всъщност дискреция, а слабост на правоприлагането.

2. Естествената територия на дискреционната власт – държавната и местната администрация, изглежда най-ограничена в проявлението ѝ, но това е невярно впечатление. Държавната и най-вече местната администрация са най-близо до хората, до гражданите и техните организации, затова и естествено са най-широкото поле за прилагане на дискреционната власт.

В правната доктрина преди 9 септември 1944 г. се приема, че свободното усмотрение на администрацията намира най-широко приложение в областта на полицията. Бончо Бончев определя свободното усмотрение като служебно право на определен публично-правен орган да упражни или не дадено правомощие, дадена власт, кога да се упражни това правомощие, а също и свобода дали да се упражни едно правомощие вместо друго. Бончев приема, че свободното усмотрение е един правен опортюнизъм, който именно лежи в основата му и се заключава в това, че публичноправните органи, при осъществяването на своите задачи в областта на администрирането, имат една свобода на преценка дали и кога да предприемат една или друга мярка за постигане на законно поставените цели.

В противовес на разглеждания опортюнистичен принцип стои т.нар. легален принцип, който изключва служебното право на преценка за упражняването или неупражняването на дадено правомощие. Легалният принцип всякога съдържа за органа на властта едно „трябва“ (да се упражни правомощието) и той няма свободата на избор дали да го упражни, кога да го упражни и дали да упражни друго правомощие.

В дейността на администрацията могат да се разграничат **нор-**

мативно призната и обичайна дискреционна власт. Нормативната дискреционна власт е традиционно уредена – в областта на стопанството, в граничните области на публичното и частното право, при административния договор и съвременните дигитални отношения.

От приетия през 2006 г. Административнопроцесуален кодекс, като първата българска кодификация на нормите, които уреждат организацията и дейността на изпълнителната власт, се очакваше да изяснят предпоставките за свободата на администрацията да взема най-доброто за гражданите решение. Въпросът за приложното поле на дискрецията може да се постави относно всяка форма на административна дейност, действие или бездействие на администрацията и съответно може да се говори за видове дискреция по отраслов признак, според важността на отрасъла. Най-често за дискреция обаче се говори при издаване на индивидуалните и общите административни актове.

Безспорно дискреционната власт е задължение за вземането на най-благоприятното за адресата на акта, действието или бездействието на администрацията решение и проверката за това се осъществява чрез йерархическия административен контрол, а и по съдебен ред при установяването дали са нарушени рамките на закона. При дискреционната власт администрацията се ръководи не само от правните предписания, но и от представата за правилно, навременно и полезно поведение, с оглед на конкретния случай, но и съобразно персоналната преценка на органа.

Компетентността на администрацията се възприема еднозначно като задължение на административните органи да упражняват властта си в законовите ѝ рамки. Когато не е обвързана от изрична разпоредба, „свободната администрация” има право на избор, което не е същинско право, а правосубектност на органа на държавата да вземе най-правилното решение. Така принципът на законността се проявява досежно органите на изпълнителната власт като задължение. В третата алинея на чл. 4 АПК, посветен на принципа на законността, се съдържа съвършено различно правило за поведение – задължение на правните субекти да упражняват правата и свободите си, без да вредят на държавата и обществото и на правата, законните интереси и свободите на други лица. Тук теорията за злоупотребата с права, а в частност и за злоупотреба с процесуални права не е на естествено си място. Чл. 6 АПК е посветен на най-важното за съвременното

административното право и административния процес ръководно начало – принципа на пропорционалността, като наред с принципа на пропорционалността, записан като съразмерност, е записан и принципът на целесъобразността. Принципът на целесъобразността е разделен между ал. 1 и ал. 3, като противопоставя административната дейност, осъществена в съответствие с житейския разум на „най-икономичната и най-благоприятната за държавата и обществото възможност“. В допълнителната разпоредба на Кодекса се прави опит за дефиниция на нецелесъобразен административен акт. Опитът е неуспешен и задълбочава ефекта от погрешното възприемане на понятието „оперативна самостоятелност“. Така един бланкет се използва за определянето на друг бланкет и то при наличието на изрично легално определение в европейското административно право на понятието „лоша администрация“.

Във Франция някои автори приемат, че субективните права на гражданите са граници на дискреционната власт, а други смятат, че на субективното право съответства обвързана компетентност на административния орган, а когато той разполага с дискреционна власт, гражданинът няма субективно право, а защитен от закона интерес, или както френските автори го наричат – „прост интерес“.

3. Особен интерес представлява дискрецията на Висшия съдебен съвет (ВСС). Висшият съдебен съвет не е правораздавателен орган, а административен орган с изключително важни правомощия да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдии, прокурори и следователи.

Дискрецията на президента на Републиката изглежда безспорна поради политическата целесъобразност на неговите актове. Церемониалният характер на част от функциите на президента на Републиката не предизвикват особено напрежение, но правомощията на президента по назначаването на лица на висши държавни длъжности могат да са повод за контрол върху неговата дискреционна власт.

Дали и кога да издаде указ за назначение е прерогатива на президента и регламентацията на това правомощие отсъства. Това е оценката на президента, направена по целесъобразност. С указа на държавния глава се признава значението на ръководните органи на съдебната власт например макар неговият акт да не е по съществува си санкция на избора.

Ако президентът откаже да издаде указ за назначение, напри-

мер да оформи с указ решението на ВСС, той практически оспорва и цялата процедура по номиниране и избор на кандидата. Всъщност държавният глава взема страна в хипотетичния спор за избора на председател на ВАС, което означава, че той разполага с информация или има подбуди, които не са известни на обществото и действията му отразяват това социално напрежение.

Президентът е длъжен да обоснове отказа си да назначи с указ избрания от ВСС кандидат, а мотивите му не могат да почиват на слухове, внушения и политически натиск. Подобни мотиви могат да доведат до предвидената в Конституцията възможност за сезиране на Конституционния съд, защото би била проява на политическа зависимост на президента.

Правната уредба не съдържа срокове за издаването на указите на президента, но те се диктуват от разума на закона и те целят важен орган като Върховния касационен съд (ВКС) или Върховния административен съд (ВАС) да не остава без председател и отсъствието на председател на ВКС или ВАС да не съвпада с конструирането на кадровика на съдебната власт – ВСС.

Отказът на президента не може да интервенира в правомощията на независимата съдебна власт, още повече в хипотезата на отсъствие на доктрина за политическите актове в българската права система. Обстоятелството, че отказът на президента не препятства нов избор не е аргумент да се толерира немотивираният отказ по политически причини. Правилното разсъждение е точно обратното. Старият ВСС едва ли е ръководен от частни интереси при избора на нов председател на ВАС, именно защото няма да работи с него. Обратно, новият ВСС би бил мотивиран от подобен интерес и дългосрочни сметки, за новите членове на новия ВСС има огромно значение кой ще определя и в някаква степен новия председател на ВАС може да е в зависимост от конкретни лица в следващия съвет. Във всички случаи обаче дискрецията на президента не бива да нарушава професионалните параметри на организацията и дейността на съдебната власт и да политизира средата, защото престава да бъде равно отдалечен от всички политически прояви и да бъде президент на всички българи и да даде своя принос към отстояване на независимостта на съдебната власт, което е негово задължение.

Ролята на президента на Републиката в сложния фактически състав по избора на председател на ВАС е определена по закон. Пре-

зидентът е длъжен да провери спазването на процедурата и неговата охранителна функция е да гарантира, че е спазен законът и че му дава авторитета на своя указ. В това си действие президентът има дискреция, но границите на тази дискреция са установени от закона и от обществения интерес.

За своеобразна дискреция може да се говори и при всички органи, създадени на основата на специален закон, поради спецификата в дейността им. Според Закона за администрацията тези органи следва да се наричат агенции, но специалните закони предпочитат наименованието „комисии“, за да избегнат подчинението на Министерския съвет или на отделно централно ведомство. Така по българската практика от последните почти тридесет години се създават органи, които наподобяват независимите административни агенции в САЩ, които възникват независимо и за определен срок.

В англоезичната литература се говори за официална дискреция, което презумира и наличието на неофициална или самодейна, доброволна дискреция. Утвърдено е разбирането за делегирана дискреция и за неоторизирана или произволна дискреция¹. Денис Гълиган приема, че дискрецията следва да се квалифицира според съдържанието на решението или стратегията, до която се отнася, или според засегнатия интерес на правния субект. Подобно разбиране няма да се възприеме безспорно у нас, защото при неустановената парадигма на дискрецията подобни по естеството си подвидове ще се характеризират с произволност.

У нас дискрецията не се определя по видове с оглед на съдържанието на правомощията на органа, който води процеса. Теорията по-скоро възприема института на дискрецията като страничен или междинен, макар че големият въпрос е дали може всичко в управлението на държавата да се нормира и ако не е нормирано дали управлението ще се провали.

Държавата се опитва да уреди в закони и подзаконови актове управлението на обществените отношения, но те имат своята самостоятелност и извън нормата на писаното право. Дали ще се признае това поведение на официалната власт като дискреция и дали законодателят ще го уреди, или не, няма и не би могло да спре развитието на

¹ Изразите се употребяват от Денис Гълиган в едноименното изследване: Galligan, D. J. *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*. Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 2 -52.

отношението между държавата и гражданите. Съдът се дистанцира от дискрецията, но както при сивата икономика, така и при държавното управление, животът продължава без или против оценката на правото. Приема се, че такъв волунтаризъм саботира върховенството на правото, но теоретичните констатации също не се превръщат в действие веднага, след като се стигне до тях, а практиката вече си е проправила път и остава единствената възможност да се установи добрата практика и да се легализират нейните форми, нежели да се отричат.

За контакти:

Проф. д-р Мария Славова
Софийски университет
„Св. Климент Охридски
mgslavova@gmail.com

ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ – ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА БЪЛГАРСКИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

*Доц. д-р Милена Ангелова
Институт за икономически изследвания при Българската
академия на науките*

EUROPEAN COMPETITIVENESS FUND – OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR BULGARIAN ENTERPRISES

*Associated Professor Milena Angelova, PhD
Economic Research Institute at Bulgarian Academy of Sciences*

Резюме: *Като част от предложението за Многогодишна финансова рамка 2028 – 2034 Европейската комисия публикува проект на Регламент за създаването на Европейски фонд за конкурентоспособност. Съчетавайки иновативни правно-административни техники, той цели да насърчи конкурентоспособността на предприятията и да допринесе за това те да бъдат успешни, устойчиви и подготвени бързо да реагират на все по-честите промени във външната среда. Като разглежда предимствата, които подобен новаторски подход предлага, докладът извежда предизвикателствата в прилагането на тези нови инструменти за постигането на общоевропейски цели. Очертава необходимостта от прецизиране на понятията, изготвянето на подробни механизми и критерии за информиране, насърчаване на участието, обективна оценка и успешна реализация с цел гарантиране ефективно, успешно и приобщаващо прилагане.*

Ключови думи: *конкурентоспособност, европейски фондове, устойчивост, гъвкавост*

Abstract: *As part of the Multiannual Financial Framework 2028–2034 proposal, the European Commission presented a draft Regulation for creating a European Competitiveness Fund. Combining innovative legal and administrative techniques, the fund aims to promote enterprises' competitiveness, contributing to their success, sustainability, and resilience so that they are better prepared to cope with the increasingly complex external environment challenges. Recognizing the advantages that such a revolutionary approach offers, the report highlights the challenges in the application of these new instruments for achieving common*

European goals. It emphasizes on the need to clarify the terminology, develop detailed mechanisms and criteria for informing, encouraging participation, objective evaluation and ensuring successful implementation as to guarantee the effective, successful, and inclusive implementation of the planned tools, and presents concrete ideas to that effect.

Key words: *competitiveness, European funds, sustainability, resilience*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.85>

Въведение

Като част от Многогодишната финансова рамка 2028 – 2034 Европейската комисия (ЕК) предложи създаването на Европейския фонд за конкурентоспособност (ЕФК) (ЕК 2025). Предназначен да отговори на политическите, икономическите, социалните, екологичните и свързаните със сигурността предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз (ЕС), ЕФК цели да предостави на предприятията възможности и инструменти за укрепване на тяхната конкурентоспособност, засегната силно през последните години на неопределеност и динамични геополитически и геоекономически промени. Множествените кризи от 2020 г. до днес забавиха темпа на производителността, икономическия растеж и развитието на иновации и доведоха до изоставане на ЕС спрямо други развити икономики, като Китай и САЩ. Насърчаването на конкурентоспособността на ЕС се превръща в един от най-важните приоритети, като е основен фактор за запазване на способността на Съюза да постига целите си и да запази позиционирането си на глобално ниво. Много повече от обикновен финансов план, с бюджет от 2 трилиона евро ангажирани средства, Рамката е инструмент за финансиране на ориентирано към бъдещето динамично развитие, фокусирано върху сериозната амбиция на ЕС да се позиционира като глобален лидер. Централна роля е отредена на ЕФК, който ще инвестира в стратегически сектори и ключови технологии, важни за европейската конкурентоспособност. Като се отчитат предимствата, предлагани от подобен новаторски подход, основан на иновативни правно-административни техники, докладът разглежда и адресира предизвикателствата в прилагането на тези нови инструменти за постигането на общоевропейски цели,

като предлага мерки и идеи за тяхното ефективно, успешно и приобщаващо прилагане.

Изложение

Основният замисъл на ЕФК е чрез обединяване на 14 текущи програми на ЕС в единна рамка да осигури по-силен механизъм за управление, който да свързва приоритетите на ЕС с бюджета и да включва инструмент за координация на конкурентоспособността и съгласуване на индустриалната и изследователската политика на европейско и национално равнище. Като идентифицира стратегически важни области от европейски интерес, ЕФК ще подкрепя инициативи с голяма европейска добавена стойност, като: трансгранични проекти, структурна икономическа трансформация, продуктивност, дългосрочен растеж и създаване на качествени работни места. Амбицията е да се утвърди Европа като водещ геоекономически фактор и да се насърчи конкурентоспособността на предприятията не само чрез директна подкрепа, но и чрез опростяване и намаляване на административните тежести. За да се реализира, е необходимо предложените иновативни правно-административни техники да бъдат подложени на проверка спрямо икономическите реалности и бизнес логиката.

Предложението за ЕФК е изградено върху презумпцията, че не всички предишни политически проекти и инициативи на ЕС са ефективно изпълнени. За съжаление, това не е изпълнено в редица случаи, като например:

- Единният пазар все още не функционира ефективно и остават много пречки и бариери.

- Процесът по създаването на Единния капиталов пазар (CMU) все още не е завършен и не е осъществена ефективно връзката между спестявания и инвестиции.

- Централизирано управляваните инструменти като Програма „Хоризонт“ и Плановите за възстановяване и устойчивост, въпреки огромното им значение, не са ефективно реализирани във всички държави членки, в тяхното прилагане има много проблемни области и те по-скоро задълбочават различията между държавите членки.

- Административните капацитети както на държавите членки, така и на бенефициерите остават фрагментирани в рамките на ЕС.

- Механизмите за вземане на бързи и гъвкави решения на европейско равнище в отговор на важни предизвикателства често не включват консултиране на социалните партньори и заинтересованите страни и по тази причина създават рискове от пропускане на важни социално-икономически елементи, от взимане на неправилни решения и от необходимост от последващи корекции.

За да се отчетат възможните рискове и отрицателни влияния на тези елементи и да се насърчи пълното разгръщане на потенциала на иновативните предложения за подобряване на конкурентоспособността и насърчаването на успешен и устойчив бизнес и силна и устойчива икономика като инструмент от следващо поколение, оставащите бариери и съществуващите пропуски трябва да бъдат премахнати без отлагане.

Предложението предвижда ресурс за ЕФК в размер на една пета от общия бюджет на МФР и около половината от новия национален и регионален партньорски фонд, посветен на сближаването и земеделието. За да се оптимизира ползването на тези ресурси, е важно да се увеличи политическата съгласуваност и да се стимулира синергията между различните фондове. Например националните и регионалните инфраструктурни партньорства, както и международните икономически партньорства са от решаващо значение както за конкурентоспособността, така и за сигурността.

Предложената ориентирана към резултатите и интегративна архитектура, придружена от опростяване, е полезен подход за намаляване на фрагментацията и за подобряване на ефективността. Четирите фокусни области, или „прозорци“, които обединяват няколко съществуващи програми, са добре структурирани и се справят с актуални общи предизвикателства – от чистата и дигиталната трансформация до здравеопазването, биотехнологиите, космическите технологии и отбраната. Но остава неясно как ще се изготвят работните програми, а също и какъв механизъм за разпределяне и преразпределяне на средствата ще се прилага. Това обуславя необходимостта от изготвянето на ясни методологически насоки за това как ще се оценява приносът към цялостната конкурентоспособност на ЕС на проектните предложения. Ясните и релевантни критерии за подбор заедно с добре дефинираните методи за оценка, отчитащи и специфичните условия в държавите членки и потребностите на конкретните бенефициари, които са залог за

предвидимост и прозрачност – критично важни фактори за успех на инициативата.

Освен липсата на общи критерии за подбор, не са ясни и характеристиките на конкретните цели подкрепи. Липсата на ясни критерии създава възможност за произволни решения и за извличане на предимства от определени кандидати посредством лобиране и асиметричен достъп до информация. Важно да се избегне „избирането на победителите“ и класифицирането на предприятия и сектори по начин, който би довел до изкривявания в конкуренцията и функционирането на пазара. ЕФК трябва да се ръководи от принципа за постигане на равнопоставеност между държавите членки и икономическите участници в рамките на ЕС.

Таблица 1

Иновативни моменти в проекта на регламент и предложения за тяхното прецизиране и ефективно прилагане

Констатация	Изм./коментар	Корективни предложения и мерки
Общи		
Не е ясно как ще се дефинират критериите за оценка, общи и свързани с процедурите по отделните прозорци	Ясни критерии за повишаване на правната сигурност	Общи за всички прозорци водещи критерии за оценка, произтичащи от общите цели, придружени от специфични за всеки прозорец критерии в съответствие с очаквания резултат в тематичната област
Липса на дефиниция за сектори от критично значение за конкурентосп. на ЕС	T.5. Не е достатъчен списък с инициативи	Конкретизиране на секторите при всяка процедура и ясни правила за оценка и подбор на проекти
Опростяването да е ясно и разбираемо за всички	Прозрачност, яснота, точност	Връзка между формата за кандидатстване и матрицата за оценка, информиране, изграждане на капацитет
Възможността за финансиране широк кръг бенефициери	Избягване на риск от финансиране на протекционистични мерки на трети стр.	Конкретни правила при допускането на участници от трети страни, директна връзка с конкретната им роля във веригите на стойността и доказан пряк принос към конкурентоспособността на ЕС

Конкретни		
„Инвестиционният път не е линеен и неговите етапи се подхранват един друг“	Рецитал (5)	Процесът на оценка и избор на проекти трябва да се реформира, за да е по-гъвкав, интерактивен и отворен за предоставяне на допълнителни пояснения и информация, които да подпомогнат пълното и точно разбиране на целите и елементите на проектните предложения при тяхното оценяване. Внимание на междинните етапи, като създаването на технологична инфраструктура, улесняваща тестването и пилотирането на нови технологии, а в по-късен етап – мобилизирането на капитал за разширяване на бизнеса
Внимание върху „сътрудничеството между малки и големи предприятия, университети, изследователски звена, инфраструктура“	Рецитал (5)	Не става ясно как подобни екосистеми ще бъдат формирани и как ще се насърчава тяхното развитие. Необходими са допълнителни гаранции за осигуряването на равен достъп до информация и свободна конкуренция
„Подкрепа на определени действия от стратегическо и икономическо значение“	Рецитал (62)	Неясно как ще бъде определяно кои са допустимите действия предвид комплексното и тежко европейско законодателство. Без ясни критерии има риск от субективни и/или излобиграни решения
При какви условия ще се „проведат определени проверки едва след отпускането на средствата“ и какви „механизми за стимулираща/подтикваща интервенция“	Рецитали (63) и (64)	Ако не бъдат подробно изяснени условията и правилата за прилагането на тези възможности и подкрепящи интервенции, възниква риск от изкривяване на конкурентната среда и неравнопоставено третиране на участниците. Още повече, че конкретните положителни ефекти върху конкурентоспособността ще са в бъдещето

<p>Кога „ще бъде опростявано и ускорявано предоставя-нето на подкрепа от ЕС за определени значими проекти“ и какво е „ускорено въвеждане (на пазара)“</p>	<p>Рецитали (66) и (69)</p>	<p>Не става ясно по какъв ред ще се определят тези „значими проекти“, кой ще има право да кандидатства за подобен статут и др., какви елементи ще включва ускореното въвеждане на пазара. Вместо изключения, целият процес на кандидатстване, финансиране, отчитане да се опрости и облекчи за вс.</p>
<p>„Важни проекти от общоевропейско значение“ и включване на предприятия от трети страни</p>	<p>Рецитали (70), (73) и (77)</p>	<p>Ефективното прилагане на тези нови елементи изисква създаването на механизъм, гарантиращ равни възможности за равнопоставено включване на всички държави членки и предприятия в тях, насърчаване на сътрудничество и премахване на риска от национализъм и протекционизъм</p>
<p>Специален акцент върху сътрудничеството с МСП и изграждане на мрежата „ЕС за бизнес“</p>	<p>Раздел III</p>	<ul style="list-style-type: none"> • По-прецизно сегментиране на МСП – напр., микро, семейни, от реалния производствен сектор и по сектори, разположени в отдалечени райони и др. • Схемите за подкрепа на МСП да се административират на национално равнище • Консултантските услуги (член 26) да бъдат проектирани в тясно сътрудничество с мрежата на ЕС на посланиците на МСП и с представителните организации на МСП на национално равнище • Европейската мрежа на предприятията (EEN) да бъде надградена така, че да гарантира участието на организациите на МСП на национално, регионално и секторно равнище при развитието и към новата „Европа за бизнес“ мрежа
<p>Прилагане на принципите „не нанасяй съществена вреда“ и за равнопоставеност</p>	<p>Рецитал (83)</p>	<p>Да е в съответствие с ревизията в законодателството за устойчивост на основа на пакета „Омнибус“, пропорционално на размера на предпр.</p>

Да бъдат точно и еднозначно изяснени важни понятия, като: „задължителен обществен интерес“, „инвестиционен път“	Член 2, 19	Тези понятия не трябва да оставят възможност за интерпретация и субективни тълкувания. Изчерпателно да се предвидят критериите, по кои-то се присъжда подобен статут и елементите на подкрепа по фази на изпълнение. Да се предвиди оценка на ефекта върху конкурентоспособността
Как ще бъдат определяни предприятията „изграждащи вериги на стойността на единния пазар“ и „технологичните шампиони на ЕС“	Член 16, 17	На бенефициери с подобен статут ще бъдат отпускани огромни суми извън правилата за държавна помощ, а значението на проектите им за европейската конкурентоспособност ще се разкрие в бъдеще. Важно е да се осигури равна възможност на всички държави членки и предприятия да участват и оценката да се извършва на пазарен принцип (пазарен референдум)
Не е ясно как се избират и подкрепят случаите на „ускорено увеличаване на производствените обеми“	Член 18	Участието на предприятия от всички държави членки да бъде насърчавано по един и същи начин, за да се избегнат резултати като по програма „Хоризонт“, по която има единични успешни проекти от България и Румъния
„Ускорени и целеви действия за конкурентоспособност“	Член 20	Ясна методология за оценка на случаите, в които да се подкрепят подобни действия, за да се избегне объркване и да е ефективна конкуренцията

Източник: Авторска разработка.

Сътрудничеството с чуждестранни партньори е важен елемент както за икономическата, така и за цялостната сигурност. Въпреки това безпрецедентното отваряне на ЕФК към предприятия и инвестиционни проекти от трети страни изисква особена предпазливост, за да се запазят интересите на ЕС. ЕФК не трябва да бъде използван за финансиране на протекционистки мерки от други икономики. От съществено значение е да има консенсус за критериите за подбор и за съвместен механизъм за оценка на рисковете, в който да участват всички държави членки, при консултации с организациите на бизнеса на национално, регионално и секторно равнище, с цел да се избегнат грешки и загуби и да се запази ясният фокус върху насърчаването на

европейската конкурентоспособност.

Инвестициите в развитие на умения и компетенции трябва да бъдат съобразени, така че да насърчават формирането на висококвалифицирани кадри, както и подкрепа за преквалификация и допълнително обучение на работници, промотиране на професионалното образование и ученето през целия живот. Това е ключово за отговаряне на променящите се нужди на пазара на труда и успешен двоен преход.

Специалното внимание, отделено на „сътрудничеството между малки и големи компании, университети, изследователски институции и доставчици на инфраструктура“, е стъпка в правилната посока. За постигане на пълния потенциал на ЕС ЕФК трябва да насърчава създаването на трансгранични иновационни партньорства, европейски бизнес екосистеми и ценови вериги, които включват разнообразни предприятия в различни локации. Освен инвестиции във високотехнологична инфраструктура, е необходимо и инвестиране във физическа инфраструктура и осигуряване на равен достъп до единния пазар, дори и за предприятия от отдалечени райони. Това може да стане чрез предоставяне на целенасочена подкрепа за допълнителни транспортни разходи и чрез бонус точки за максимален географски обхват при оценяване с цел подпомагане на репозиционирането на веригите на стойността в рамките на ЕС.

За да отговори на огромните потребности от инвестиции, финансирането по ЕФК следва да се допълни чрез мобилизирането на ресурс от държавите членки и частен капитал. В този контекст би било полезно да се въведат различни начини за мобилизация на капитал, включително чрез свързване на финансирането от ЕФК с финансиране, набрано от финансовите/капиталовите пазари чрез въвеждането на изискването за пазарен/капиталов референдум. Това би допринесло за развитието на капиталовите пазари и създаването на реално функциониращ Съюз за спестявания и инвестиции. Важна е ролята на бизнес организациите за улесняване на процеса.

Въпреки че предложението за ЕФК няма да включва конкретна линия за финансиране на МСП, всички прозорци и инструментът InvestEU се отнасят до МСП, стартиращите и развиващите се предприятия, а ЕФК включва и услуги за МСП. Доколко добре ще бъдат удовлетворени нуждите на тези предприятия ще стане ясно единствено в процеса на изпълнение. Именно затова е важно схемите за

подкрепа на МСП да бъдат основно администрирани от държавите членки. Необходима е и по-добра и по-точна сегментация, за да се отговори на специфичните нужди на всяка група. За по-добра защита на интересите на МСП при достъпа до финансиране трябва да бъде създадена мрежа от национални „финансови и инвестиционни омбудсмани“, подкрепени и координирани на европейско равнище.

Предвиденият единен правилник (single rulebook) се очаква значително да облекчи тежестта за кандидатите, но носи и риск от мултиплицирането на евентуални грешки и проблеми, ако не е разработен правилно в съответствие с различните нужди и ситуации на потенциалните бенефициенти. Затова правилникът трябва да бъде изготвен в тясно сътрудничество и консултации със съответните заинтересовани страни и представителните организации на МСП на национално, регионално и секторно равнище. За да се гарантира гладкото, ефективно и приобщаващо прилагане на ЕФК, то трябва да бъде подкрепено от широка информационна кампания за разясняване на възможностите, правилата и използваните критерии. Да бъде осигурено развитие на капацитета на държавите членки, заинтересованите страни и потенциалните кандидати, за да могат те да се ориентират правилно в процеса и процедурите за финансиране и да бъдат успешни.

Като се оценява значението на отчитането на изпълнението и оценката на ефективността на ЕФК, се подчертава важноста на опростяването на индикаторите и процесите, които да бъдат съгласувани с текущите рамкови системи за мониторинг и отчетност. Стандартите за корпоративна устойчивост (ESRS) и Директивата за отчитане на корпоративната устойчивост трябва да задават горната граница за общата устойчивост на компаниите и свързаните с това изисквания. За да бъде процесът на управление на ЕФК прозрачен и ефективен, е от съществено значение съответните заинтересовани страни – социалните партньори, организации за МСП, бизнес и иновационни организации, НПО – да участват активно във всички етапи на развитие и изпълнение. Това е важно не само за реалното отчитане на техните нужди, но и заради възможността чрез постоянен контакт и консултации с тях да се предвидят бъдещи промени и да оформят оптимални реакции.

За да се подобри процесът на вземане на решения, трябва да бъдат ясно дефинирани ролите и механизмите за сътрудничество

между ЕК и държавите членки както при разработването, така и при изпълнението на ЕФК. Използването на делегирани актове или актове за изпълнение може да ускори решенията, но това трябва да бъде строго ограничено до дефиниране на практически детайли чрез реални консултации.

Ролята и използването на Инструмента за координация на конкурентоспособността в контекста на ЕФК изискват по-голяма яснота. Социалните партньори също трябва да бъдат включени в процеса на координация, особено при вземането на решения за публично-частни партньорства.

Заклучение

ЕФК е иновативен инструмент за подкрепа от ново поколение, който има потенциал да препозиционира ЕС като глобален икономически субект. Поради неизпълнението в пълен обект на ключови европейски инициативи, като единен европейски пазар, съюз на капиталови пазари, ефективно прилагане на инструменти, като програма „Хоризонт“ и планове за възстановяване и устойчивост, и други обаче предложението за регламент трябва да бъде прецизирано, за да предложи правна сигурност, равна конкурентна среда и възможности за всички държави членки и стопанските субекти в тях, като се отчетат изведените проблемни области и се приложат предложените решения.

Използвана литература:

1. EC (2025). Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on establishing the European Competitiveness Fund („ECF”), including the specific programme for defence research and innovation activities, repealing Regulations (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697, (EU) 2021/783, and amending Regulations (EU) 2021/696, (EU) 2023/588, (EU) [EDIP]. COM/2025/555 final/2. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0555R%2801%29&qid=1754057198136>, 10.10.2025).

2. EC (2025). Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements

{SWD(2025) 80} (https://commission.europa.eu/document/download/0affa9a8-2ac5-46a9-98f8-19205bf61eb5_en?filename=COM_2025_80_EN.pdf, 10.10.2025).

3. OJEU (2014), L 330 (57). „Directive 2014/95/EU.“ 15.11.2014, pp. 1–9.

4. OJEU (2020), L198. „Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088 (Text with EEA relevance)“, 22.6.2020, pp. 13–43.

5. OJEU (2022), L 322 (65). „Directive 2022/2464/EU“ 16.12.2022, pp. 15–80.

6. OJEU (2023), L2023/2772, EC. „Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2772 of 31 July 2023 supplementing Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council as regards sustainability reporting standards,“ 22.12.2023, pp. 1–280 (http://data.europa.eu/eli/reg_del/2023/2772/oj).

7. OJEU (2024), L2024/1760, „Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance).“ 5.7.2024.

8. OJEU, L (66), 22.12.2023, pp. 1–280, Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2772 of 31 July 2023 supplementing Directive 2013/34/EU.

9. OJEU, L 322 (65), 16.12.2022, pp. 15–80, Directive 2022/2464/EU.

10. OJEU, L 330 (57), 15.11.2014, pp. 1–9, Directive 2014/95/EU.

11. SME United (2025). (<https://www.smeunited.eu/news/simplification-first-smes-views-on-the-european-commissions-work-programme-2025>, 10.10.2025).

За контакти:

Доц. д-р Милена Ангелова
Институт за икономически
изследвания при Българската
академия на науките
m.angelova@bica-bg.org

ФАКТИЧЕСКОТО СЪПРУЖЕСКО СЪЖИТЕЛСТВО И ФАКТИЧЕСКАТА РАЗДЯЛА В ОСИГУРИТЕЛНОПРАВЕН КОНТЕКСТ

Доц. д-р Райна Койчева
Катедра „Частноправни науки“, ЮФ на УНСС

FACTUAL COHABITATION AND FACTUAL SEPARATION IN THE CONTEXT OF SOCIAL INSURANCE LAW

Assoc. Professor, Doctor of Law Rayna Koucheva,
“Civil Law” Department, Faculty of Law, UNWE

Резюме: *Нашето законодателство не отчита нито фактическото съжителство, нито фактическата раздяла при определяне кръга на лицата, имащи право на наследствена пенсия, на добавка от пенсията на починал съпруг и на помощ при смърт. В същото време статистиката показва, че все повече хора предпочитат фактическото съпругеско съжителство пред сключването на граждански брак. Очевидно е, че е време българският законодател да се съобрази с обществените реалности, както това е направено в много други държави.*

Ключови думи: *фактическо съжителство, фактическа раздяла, осигурително право*

Summary: *Our legislation does not take into account either factual cohabitation or factual separation when determining the circle of persons entitled to a survivor's pension, a supplement to the pension of a deceased spouse and a death benefit. At the same time, statistics show that more and more people prefer factual cohabitation to civil marriage. It is obvious that it is time for the Bulgarian legislator to take into account social realities, as has been done in many other countries.*

Key words: *factual cohabitation, factual separation, social insurance law*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.97>

Въведение

Семейството е основна клетка на човешкото общество. Но не само бракът може да бъде способ за създаване на семейство, а и

фактичкото съпружеско съжителство. Както правилно отбелязва доц. Мария Петрова „при изграждането на съвременните отношения между мъжа и жената не е от такова съществено значение по какъв начин те са изградили своето семейство – по силата на брак или на фактичкото съпружеско съжителство. Въпросът по-скоро е доколко осъзнат, дълбок и траен е техният съюз“¹. В този смисъл и бракът, и фактичкото съжителство са форми на удовлетворяване на основното субективно право на всеки човек на личен живот и създаване на семейство, регламентирано в чл. 8 от Европейската конвенция за защита за правата на човека и основните свободи.

Фактичкото съпружеско съжителство добива все по-голямо разпространение в наши дни, като статистиката сочи, че все повече хора го предпочитат пред сключването на граждански брак. Така например според преброяването на населението на Република България, извършено през м. септември 2021 г., семейните двойки с деца, живеещи в съжителство без брак, са 27.3% (почти една трета) от всички семейни двойки с деца в страната².

Фактичкото съпружеско съжителство може да предшества брака или да го замества като алтернативен начин за създаване на семейство. То има своите социологически, икономически, културни или прагматично-битови причини³, но тук няма да се спирам на тях, защото те излизат извън обхвата на настоящото изследване. Важното е, че тези отношения съществуват и игнорирането им от правото може да доведе до един несправедлив социален резултат както на плоскостта на семейното право, така и на плоскостта на осигурителното право. В настоящата статия този проблем ще бъде разгледан само в неговия осигурителноправен аспект.

Докладът съдържа резултати от научно изследване „Нетипичните трудови отношения в България – правни и социални аспекти“,

¹ Петрова, М. Правното положение на децата при фактичкото съпружеско съжителство по българското семейно право. // Научен алманах на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър“, серия „Юридически науки и обществена сигурност“, 2005, кн. 5, с. 48-49.

² <https://www.nsi.bg/press-release/semestva-v-republika-balgariya-kam-7-septemvri-2021-godina-6999>.

³ Причините, които могат да мотивират лицата да предпочетат фактичкото съпружеско съжителство пред брака, са подробно изследвани от проф. Цанка Цанкова (вж. Цанкова, Ц. Фактичкото съпружеско съжителство и българското семейно право. София: Феня, 2000, с. 43-63).

финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ - 1/2025.

Изложение

Нито в Конституцията на Република България, нито в Семейния кодекс има легално определение за фактическото съпружеско съжителство. Нещо повече – в тях то дори не се споменава. Определение на понятието „фактическо съпружеско съжителство“ можем да намерим в съдебната практика и в правната литература. Така според Решение № 65/18.05.2015 г. по гр. д. № 7088/2014 г. на ВКС то представлява „неформална трайна интимна, духовна и материална връзка между мъж и жена. Именно поради неформалния характер на тази връзка (...) същата няма действието на граждански брак и се свързва с правни последици само когато изрична законова норма му придава такива. Тя не може да се счита за приравнена на граждански брак освен ако в конкретен нормативен акт не е посочено това“.

В правната ни литература фактическото съпружеско съжителство се определя като „неформален, доброволен и траен личен съюз за съвместен живот на мъж и жена, основан на свободната им обща воля за съжителство в семейна общност като съпрузи“ (Цанкова 2000: 99). Също така фактическото съжителство се определя като „силна връзка между двама души, които живеят заедно, имат близост помежду си, демонстрират пред обществото взаимоотношенията си, полагат грижи за дома и семейството и прочее“ (Гичева 2024: 389).

Всъщност не можем да твърдим, че правото ни напълно пренебрегва фактическото съпружеско съжителство. В някои отделни закони му е придадено правно значение. В Закона за чужденците в Република България дори има легално определение на понятието „фактическо извънбрачно съжителство“. Съгласно §1, т. 10 от посочения закон такова съжителство е налице, когато лицата живеят в едно домакинство и съжителстват на съпружески начала.

В Закона за държавния служител фактическото съжителство е основание за несъвместимост и конфликт на интереси наред с брака и родството (чл. 7, ал. 2, т. 1 ЗДСл.). Същото важи и за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация (чл. 107а, ал. 1, т. 1 КТ).

Фактическото съжителство поражда определени правни последици по силата и на други закони – Закона за съдебната власт, Закона

за медиацията, Закона за противодействие на корупцията, Закона за социалното подпомагане, Закона за семейните помощи за деца, Закона за чужденците в Република България и др.

Осигурителното ни право обаче все още е твърде консервативно и не придава правно значение на фактическото съпружеско съжителство.

Така например нашето законодателство не предвижда право на наследствена пенсия на партньора, който е съжителствал на съпружески начала с починалото осигурено лице. Съгласно чл. 80, ал. 2 КСО лицата, които имат право на наследствена пенсия, са само децата, преживелият съпруг и родителите на починалия. Наследствената пенсия е периодично парично плащане от средствата по фонд „Пенсии” или фонд „Трудова злополука и професионална болест”, което се дължи на наследниците на осигуреното лице при настъпване на осигурения социален риск „смърт“. Предназначението на наследствената пенсия е да осигури един минимум от средства за издръжка на близките на починалото осигурено лице, които са били издържани от него и които не могат да се издържат с личен труд (Койчева 2009: 50). Ето защо смятам, че е справедливо не само преживелият съпруг, но и партньорът, съжителстващ на съпружески начала с починалото осигурено лице, да получи наследствена пенсия, ако може да се предположи, че е бил издържан от него.

За сравнение, редица европейски законодателства признават на партньорите, съжителстващи на съпружески начала, правото на наследствена пенсия. Така например в Германия, Гърция, Чехия, Малта, Нидерландия, Финландия и др. право на наследствена пенсия се дава на партньора, съжителстващ на съпружески начала, при същите условия, както на преживелия съпруг⁴. В Австрия наследствена пенсия се отпуска само ако партньорството е било регистрирано⁵. В Швеция партньорът на починалото осигурено лице има право на наследствена пенсия, ако те са били женени преди това или ако са имали или имат общо дете, или ако очакват дете към момента на смъртта⁶. В Унгария се изисква партньорите да са съжителствали

⁴ MISSOC. Social protection in the member states of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland, Comparative tables, Situation on 1 January 2025 (<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>).

⁵ Пак там.

⁶ Пак там.

поне една година и да имат общо дете или да са съжителствали 10 години, ако нямат дете⁷. В Дания и в Португалия лицето, живеещо с починалия поне 2 години преди смъртта му, има същите права, както преживелия съпруг, а в Хърватия и Словения се изисква съжителството да е продължило поне 3 години. В Словения се признава и съжителство с продължителност 1 година, ако имат общо дете⁸. В Канада партньорът има право на наследствена пенсия, ако е съжителствал с починалото лице поне една година (Койчева 2007: 90). Не е нужно партньорството да е регистрирано. Нещо повече, възможно е законният съпруг при фактическа раздяла да не получи наследствена пенсия, ако починалият е съжителствал с друг партньор на семейни начала поне една година, тъй като съгласно канадското законодателство само един от съпрузите или партньорите може да получи наследствена пенсия (Койчева 2007: 90). В този случай на фактическото положение е придадена дори по-голяма сила отколкото на формалния брак, който вече е изпразнен от съдържание.

У нас единствено бракът има правно значение за придобиване право на наследствена пенсия, така че съвместното съжителство, дори когато е продължило много години и когато от него се е родило дете или деца, е ирелевантно. Това определено е несправедливо по отношение на партньора, съжителствал на съпругески начала с починалото осигурено лице. Смъртта на неговия партньор, с нейните емоционални, социални и финансови измерения, го засяга по същия начин и със същия интензитет, с който засяга и преживелия съпруг (Гичева 2024: 393). Този факт е толкова безспорен, че е признат дори през време на социалистическия период на развитие на нашата държава, когато фактическото съпругеско съжителство се е смятало за противоречащо на морала и дори в определени случаи е било въздигнато в престъпление против брака и семейството по отм. чл. 180 НК. Така в Постановление на Пленума на Върховния съд №5 от 1969 г. се признава правото на лицето, съжителствало с починалия на съпругески начала, на обезщетение за неимуществени вреди при смърт от непозволено увреждане. Но смъртта има не само емоционални измерения, изразяващи се в неимуществените вреди, които лицето търпи, но и финансови такива, изразяващи се в загубата на средства

⁷ Пак там.

⁸ Пак там.

за издръжка. Те също трябва да бъдат обезщетени чрез регламентирането на правото на наследствена пенсия на партньора, съжителствал с починалото лице на съпругески начала и издържано от него.

Проблемът не се изчерпва само с наследствената пенсия. По нашето осигурително законодателство партньорът, съжителствал с починалото осигурено лице, няма право и на добавка от пенсията му, за разлика от съпруга (по аргумент от чл. 84 КСО). Социалният смисъл на тази добавка е да се подпомогне материално пенсионерът, чийто съпруг е починал. Житейски и логически се предполага, че докато са живели заедно, съпрузите са поемали общо разходите за храна, осветление, отопление и т.н., както и че са си помагали взаимно. Оставайки сам, преживелият съпруг трябва сам да се издържа, разчитайки единствено на своята пенсия. В повечето случаи това се оказва много трудно с оглед на ниския размер на пенсиите у нас. Затова законът предвижда добавката по чл. 84 КСО. В този смисъл тя също има алиментен характер, подобно на наследствената пенсия. Ето защо би трябвало не само преживелият съпруг, но и партньорът, съжителствал на съпругески начала с починалото лице, също да има право на такава добавка към пенсията си.

Партньорът, съжителствал с починалото осигурено лице, няма право и на помощ при смърт (по аргумент от чл. 13, ал. 2 КСО). Социалното предназначение на еднократната помощ при смърт е да подпомогне материално близките на починалото осигурено лице чрез предоставяне на средства за посрещане на разходите, свързани с неговата смърт и най-вече за организиране на погребението. Обикновено тези разходи се поемат именно от преживелия съпруг или партньор, затова е справедливо тази осигурителна помощ да се получи от него.

От друга страна законният съпруг при фактическа раздяла ще получи наследствена пенсия, независимо че поради факта на раздялата не е бил издържан от своя съпруг. А както вече стана дума, наследствената пенсия се отпуска именно с цел да замести липсващата издръжка.

Това отчитане единствено на юридическото състояние (брака) и пренебрегване на фактическото положение, очевидно не отговаря вече на променените обществени отношения. А осигурителното право не би могло да изпълни докрай своето предназначение, ако не е съобразено с реалните обществени отношения и с нуждите на хора-

та. Ето защо считам за необходимо да се даде право на наследствена пенсия и на партньора, живял без брак с починалото осигурено лице. Мисля, че това би било справедливо и в съответствие с принципа на равенство на гражданите по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България, както и в духа на социалната държава. Разбира се, би могло в законодателството да се определи минимален срок на съвместното съжителство, наличието на общи деца или други изисквания, доказващи връзката между партньорите, за да се избегнат злоупотребите.

Смятам също така, че на партньора, съжителствал на съпружески начала с починалото осигурено лице, трябва да се признае и правото на добавка към пенсията по чл. 84 КСО, както и на еднократна помощ при смърт по чл. 13, ал. 2 КСО.

От друга страна, смятам, че фактическата раздяла между съпрузите също трябва да се вземе под внимание при преценяване на правото на наследствена пенсия на преживелия съпруг. Той не би трябвало да има право на наследствена пенсия при фактическа раздяла, тъй като в този случай не би могло да се предположи, че е издържан от съпруга си, освен когато се касае за временно положение, наложено от обективни причини – например когато единият съпруг временно живее отделно, за да се грижи за свой възрастен или болен родител, или когато е заминал на работа в друга държава и т. н. В този смисъл трябва да приемем, че за да бъде фактическата раздяла правопрепятстващ факт, тя трябва да е продължителна и да е продиктувана от охладнелите отношения между съпрузите, а не от обективни причини.

Тук бих искала да припомня, че на нашия законодател в миналото не му е била чужда идеята за въздигане на фактическата раздяла в пречка за придобиване право на наследствена пенсия. Съгласно Закона за пенсиите и възнагражденията на опълченците и поборниците от 1903 г. жените на опълченци и поборници, които не са живели с мъжете си най-малко три години преди смъртта им, макар и да не са били разведени, нямат право на наследствена пенсия. По такъв начин тогавашният български законодател е придавал правно значение на фактическата раздяла (Койчева 2009: 169).

Не само в миналото, но и днес фактическата раздяла се признава от някои законодателства като факт, препятстващ възникването на правото на наследствена пенсия на преживелия съпруг. Така например в Канада фактическата раздяла също е пречка за отпускането на

наследствена пенсия (Койчева 2007: 91).

Подобно правно разрешение заслужава да бъде подкрепено, тъй като е съобразено с реалните отношения между хората и с предназначението на наследствената пенсия да замести загубената поради смъртта на наследодателя издръжка. А когато не е била получавана издръжка приживе, няма основание да се получава и наследствена пенсия.

Осигурителното ни законодателство игнорира фактическото съпружеско съжителство и при регламентацията на пречките за получаване на наследствена пенсия. То въздига като основание за прекратяване на отпуснатата наследствена пенсия единствено встъпването в нов брак на преживелия съпруг, но не и заживяването му на съпружески начала с друго лице. А в този случай едва ли би било справедливо преживелият съпруг да черпи права от брака си с починалия, още повече, че може да се предположи, че той ще получава издръжката си от лицето, с което живее на съпружески начала. Ето защо смятам, че не само встъпването в нов брак на преживелия съпруг, но и фактическото му съжителство с друго лице трябва да бъде въздигнато като основание за прекратяване на отпуснатата му наследствена пенсия. Така е например в Испания и Гърция⁹.

Заклучение

Според проф. Цанкова фактическото съпружеско съжителство не трябва да се противопоставя на брака, а да се признае като основание за възникване на семейство и да се уреди законодателно един минимум от правни последици на фактическото съпружеско съжителство. Според нея това „се налага най-малкото по три съображения: признаване правото на всеки на личен живот и създаване на семейство; равенството като общ принцип на уреждане на отношенията във всички области на социалния живот; справедливостта“ (Цанкова 2000: 145-146).

Споделям изказаното от проф. Цанкова мнение. Особено важно ми се струва признаването на фактическото съпружеско съжителство от закона и приравняването му по правни последици на брака в

⁹ MISSOC. Social protection in the member states of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland, Comparative tables, Situation on 1 January 2025 (<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>).

областта на осигурителното право, защото това е правният отрасъл, призван да даде закрила на хората в моментите, когато те са в най-уязвимо състояние. Неговата дълбока същност и предназначение е грижата за човека. И точно за да постигне това свое предназначение, осигурителното право трябва да обхване всички нуждаещи се лица, да прилага принципа на равенство на гражданите и да не дискриминира определени лица само въз основа на факта дали са имали сключен брак с починалото осигурено лице или са живели с него на съпругески начала. Време е вече на фактическото състояние да се придаде юридическа сила, като се регламентират правните последици на фактическото съпругеско съжителство в осигурителното ни законодателство.

Използвана литература:

1. Гичева, С. (2024). За правото на наследствена пенсия на извънбрачните партньори. // *De jure*, ЮФ на ВТУ „Св. Св. Кирил и Методий“, №2, с. 388-395.

(Gicheva, S. (2024). Za pravoto na nasledstvena pensia na izvanbrachnite partnyori. // *De jure*, UF na VTU „Sv. Sv. Kiril i Metodiy“, №2, s. 388-395).

2. Койчева, Р. (2007). Наследствените обезпечения в Канада – един полезен опит. // България на Балканите и в Европа: минало, настояще и бъдеще, София: Стопанство.

(Koycheva, R. (2007). Nasledstvenite obespechenia v Kanada – edin polezen opit // Bulgaria na Balkanite i v Evropa: minalo, nastoyashte i badeshte, Sofia: Stopanstvo).

3. Койчева, Р. (2009). Наследствени пенсии. София: Авалон.

(Koycheva, R. (2009). Nasledstveni pensii. Sofia: Avalon).

4. Петрова, М. (2005). Правното положение на децата при фактическото съпругеско съжителство по българското семейно право. // Научен алманах на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър“, серия „Юридически науки и обществена сигурност“, кн. 5, с. 48-49.

(Petrova, M. (2005). Pravnoto polozhenie na detsata pri fakticheskoto sapruzhesko sazhitelstvo po balgarskoto semeyno parvo. // Nauchen almanah na Varnenskiya svoboden universitet “Chernorizets Hrabar”, seriya “Yuridicheski nauki I obshtestvena sigurnost”, kn. 5, s. 48-49)

5. Цанкова, Ц. (2000). Фактическото съпружеско съжителство и българското семейно право. София: Феней.

(Tsankova, Ts. (2000). Fakticheskoto sapruzhesko sazhitelstvo i balgarskoto semeyno parvo. Sofia: Feneya).

За контакти:

Доц. д-р Райна Койчева,

ЮФ на УНСС,

r.koycheva@unwe.bg

**ПРЕКРАТЯВАНЕТО ПРАВОМОЩИЯТА
НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ – НОРМАТИВНА УРЕДБА
И ПРАКТИКА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

*Доц. д-р Зорница Йорданова
Русенски университет „Ангел Кънчев”*

**TERMINATION OF THE PREROGATIVES
OF THE COUNCIL OF MINISTERS – LEGAL REGULATION
AND CASE-LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT
OF THE REPUBLIC OF BULGARIA**

*Assoc. Prof. Zornitsa Yordanova, PhD
Ruse University “Angel Kanchev”*

Резюме: Докладът изследва конституционните основания за прекратяване правомощията на Министерския съвет, както и относимите към темата практически казуси в политическия живот и в юриспруденцията на Конституционния съд.

Ключови думи: Министерски съвет, прекратяване на правомощия, Конституционен съд

Abstract: *The paper examines the constitutional regulation of the reasons for the termination of the prerogatives of Bulgarian Council of ministers, as well as the respective cases in Bulgarian political life as well as before the Constitutional court.*

Key words: *Council of ministers, termination of prerogatives, Constitutional court*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.107>

Въведение

Съгласно чл. 105, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Той е българското правителство, съставено съгласно чл.

108, ал. 1 КРБ от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Конституцията урежда основните функции на Министерския съвет (МС), без да детайлизира конкретните му правомощия (за разлика от тези на Народното събрание и на президента). Това е така, защото дейността на МС е постоянна, разностранна и обхваща всички основни сфери на обществения живот. Независимо от непрекъсваемостта като принцип на изпълнителната власт, водещ и до липсата на конкретно фиксиран в КРБ срок на пълномощията на МС, и неговите правомощия могат да бъдат прекратени. Основания за това могат да бъдат обективни събития или юридически действия на министър-председателя или на парламента. В съвременната ни конституционна история има няколко примера за прекратяване правомощията на МС, които също ще бъдат посочени в настоящия доклад.

Изложение

Конституцията не фиксира времево пълномощията на Министерския съвет. За разлика от Народното събрание (избирано за 4 г.) и президента (за 5 г.), правителството няма гарантиран мандат, защото периодът, в който ще упражнява функциите си, е в зависимост от наличието на парламентарно доверие (при редовното правителство) и от свикването на следващо НС и волята на държавния глава (при служебното).

Все пак, както се сочи в правната теория, има един обозрим период на действие на МС и той е от инвеститурата му (гласуването и встъпването в длъжност на членовете на „кабинета“) до избирането на следващо правителство. В оптималния случай този период е около 4-годишен (като МС организира изборите за ново Народно събрание и подава оставка едва пред новоизбраното НС). Същевременно Конституцията не налага ограничения за преизбиране на министри в следващи състави на МС.

Въпреки че правителството няма конкретно указан срок на пълномощията на правителството, КРБ урежда хипотезите, в които то бива „освободено“ като колективен орган (индивидуалните основания за отделните министри са извън предмета на настоящия доклад). За МС Конституцията на РБ не използва термина „предсрочно прекратяване на пълномощията“ (който е употребен в чл. 72 за народ-

ните представители и в чл. 97 за президента), а за „прекратяване на правомощията на Министерския съвет“. Този израз е използван с оглед разликата с мандатните органи. Правомощията на МС не могат да се прекратят „предсрочно“, тъй като функциите на правителството нямат фиксиран срок.

Както сочи Конституционният съд (КС) на РБ в Решение №13 от 15.10.2010 г. по конституционно дело №12/2010 г., в КРБ е установена мандатност на органи на трите власти, като уреждането на мандатите е съобразно съвременните демократични принципи. Мандатът според КС „се определя като особена публична служба в интерес и полза на обществото за определен срок“, „пълномощие за осъществяване на власт“. В КРБ мандат е и срокът, в който държавният орган осъществява предоставените със създаването му държавни функции. Т.е. „конституционният мандат има две съставки – съдържателна (осъществяване на държавнически функции) и времева (срок за осъществяването им). Той е период от време, в който определен колективен или едноличен държавен орган осъществява правомощията, установени от Конституцията или по силата на Конституцията, от основаващ се на нея закон“. КС сочи, че „няма изрична разпоредба в Конституцията за срок на мандата на правителството. Определено е началото, но не е установен срок на пълномощията“. Това според Съда се дължи „на начина, по който се формира Министерският съвет от Народното събрание, и правомощията, които той има. Продължителността на мандата зависи, първо, от легислатурата на Народното събрание и второ, от доверието на парламента. При всяка нова легислатура започва мандат на ново правителство“, а другите основания за прекратяване са: вот на недоверие на цялото правителство или на министър-председателя, подаване и приемане на оставката на министър-председателя или на МС, както и смърт на министър-председателя. Няма отделна разпоредба за прекратяване мандата на министър-председателя, но когато се прекрати индивидуалният му мандат, това според КС води до прекратяване мандата на правителството, който поначало би следвало да съвпада с легислатурата на НС.

Съгласно чл. 111 КРБ **правомощията** на Министерския съвет се прекратяват: 1. с гласуване на недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя; 2. с приемане на оставката на Министерския съвет или на министър-председателя; 3. при смърт на министър-председателя. Извън тези хипотези, които макар и неprecizно

може да бъдат наречени „предсрочно прекратяване”, в най-желаната за правителството и за политическата стабилност хипотеза Министерският съвет, избран от предходното Народно събрание, подава оставка пред следващото НС след неговото конституиране. Във всички ситуации Министерският съвет изпълнява функциите си до избирането на нов МС. Следователно налице са три основни групи основания за „предсрочно прекратяване” функционирането на МС, както и едно „типично” основание:

1. Първата хипотеза е **гласуването на недоверие**, което може да бъде адресирано както до колективния орган Министерски съвет, така и персонално към премиера. Това е така, защото той съгласно чл. 108, ал. 2 КРБ ръководи, координира и носи отговорност за цялата правителствена дейност. Основанията и процедурата за разглеждане и гласуване на такова решение са посочени в КРБ (чл. 89) и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (понастоящем в чл. 107 ПОДНС). Съгласно чл. 89 КРБ една пета от народните представители може да предложи на Народното събрание да гласува недоверие на МС. Предложението е прието, когато за него са гласували повече от половината от всички народни представители. Когато парламентът гласува недоверие на министър-председателя или на Министерския съвет, премиерът подава оставката на правителството. Когато НС отхвърли предложението, ново предложение за недоверие на същото основание не може да бъде направено в следващите шест месеца. ПОДНС доразвива процедурата, като допълва, че посочената в КРБ като инициатор 1/5 от депутатите следва да внесе мотивиран проект за решение за гласуване на недоверие на МС или на министър-председателя (в ПОДНС е коригирана конституционната непълнота по отношение адресатите на вота, но не е уточнено, че инициативата следва да изхожда не от „1/5”, а от „не по-малко от една пета” от народните представители). След внасяне на мотивирания проект (който, по аналогия с чл. 112 КРБ относно вота на доверие, може да е изразяване на недоверие относно цялостната политика, секторната такава, за програмата или по конкретен повод – *ad hoc*), се провеждат разисквания в пленарната зала (няма предварително обсъждане в комисии), които трябва да започнат не по-рано от три дни и не по-късно от 7 дни от постъпването на предложението. Установяването на начален и на краен срок е с оглед задълбоченото обмисляне на ситуацията, но без излишно отлагане във времето. ПОДНС конкре-

тизира, че по време на дебата не могат да бъдат извършвани промени и допълнения в текста на проекта. Така опозицията не може да промени основанието или мотивите на своето предложение с оглед установените по време на дебата недостатъци или необоснованост на същото. Това предполага прецизно подготвено, достатъчно ясно и аргументирано предложение. След приключване на разискванията по внесения проект, гласуването се провежда не по-рано от 24 часа след крайния час на дебата. Тук, както преди изборния ден, се осигурява „ден за размисъл“ на народните представители, тъй като те следва да имат възможността да премислят последно дали да „освободят“ правителството. И тук е преповторено конституционното изискване за абсолютно мнозинство за приемане на проекта – за него следва да са гласували повече от половината от всички народни представители. При ненабиране на изискуемите 121 гласа (при изцяло попълнен парламентарен състав) за гласуване недоверие на МС (или на премиера) ново предложение за недоверие на същото основание не може да бъде направено в следващите 6 месеца. Счита се, че този период е уместен – нито прекалено дълъг, нито прекалено кратък, съпоставено с мандата на Народното събрание. Това временно стабилизиране позициите на правителството обаче му гарантира спокойствие само по конкретната причина за недоверие – на други основания нови проекторешения могат да бъдат внасяни без времево ограничение. КС е бил сезиран с въпроса, ако отхвърленият вот на недоверие е бил за цялостна политика, дали в 6-месечния срок може да се иска ново недоверие на каквото и да е основание, защото то няма как да не е включено в цялостната политика. Съдът отговаря на тълкувателното искане в **Решение №13 от 22.10.1992 г. по к.д. 27/1992 г.**, като приема, че чл. 89, ал. 3 КРБ намира приложение и в случая, когато отхвърленото предложение за недоверие е било за цялостната правителствена политика, а новото – за конкретен повод или политика като елемент от нея, независимо кога е открит или възникнал. Всички правителствени актове или действия са включени в цялостната политика на правителството и са част от нея, така че ако НС е одобрило тази политика чрез отхвърляне на предложението за недоверие, не може в следващите шест месеца наново да се поставя на гласуване същото предложение, макар и формулирано като конкретен повод, защото това е част от същото основание за недоверие, което е било вече гласувано и отхвърлено от парламента. Според КС е недопусти-

мо непрекъснато да се внасят в НС предложения за вот на недоверие, тъй като „това би довело до нежелана дестабилизация на правителството, до недоброръчно упражняване на конституционни права и до постоянно отклоняване на Народното събрание от основните му задачи“. Съдът изтъква обаче, че МС е длъжен винаги да съобразява дейността си с Конституцията и всяко отклонение от това задължение, даже в рамките на шестмесечния срок, съставлява ново основание за гласуване на недоверие.

Елемент на модерния рационализиран парламентаризъм е също така обстоятелството, че дори когато вотът на недоверие е за секторна политика или за работата на отделен министър, приемането му не води до освобождаване само на конкретния член на правителството, а на МС като цяло. Това е така, защото министър-председателят определя и предлага на НС своя екип, както и промените (структурни и функционални), а също така ръководи, координира и носи отговорност за цялостната политика на правителството. В тази връзка, вот на недоверие не е допустим спрямо отделен министър, изключая министър-председателя, като за реализирането му следва да бъдат спазени установените в КРБ и в правилниците на НС инициатива, срокове, мнозинства и последици. Пред КС е бил поставян въпросът допустимо ли е министър-председателят да не подаде оставка, след като е отхвърлено негово предложение за структурни промени в правителството, а вместо това да предложи нова програма, нови структурни и персонални промени, както и да поиска вот на доверие. По въпроса е постановено **Решение №4 от 21.06.1994 г. по к.д. № 8/1994 г.**, в което Съдът напомня, че за МС не е фиксиран срок на пълномощията и че правителството може да продължи да изпълнява функциите си дори след като пълномощията на НС са прекратени. Все пак, в чл. 111, ал. 1 КРБ са предвидени основания за прекратяване правомощията на МС, които са „израз, от една страна, на изчерпаното доверие на парламента като източник на самите правомощия и, от друга страна, на самостоятелността на институцията”¹. За да осигури стабилност

¹ Същинска форма за търсене на политическа отговорност на Министерския съвет или само на министър-председателя е институтът на „вота на недоверие“. Според КС оставката, която министър-председателят е конституционно задължен да подаде след гласуване на недоверие, не следва да се гласува, защото не съставлява свободно волеизявление в резултат на собствена преценка на министър-председателя. Обратно, в хипотезата на чл. 112, при която самото правителство се стреми да затвърди подкрепата на НС, ако правителството не получи исканото доверие, съглас-

на изпълнителната власт, КРБ не предвижда инцидентно гласуване на недоверие, нито друг, облекчен (спрямо чл. 89) механизъм опозицията да предизвика прекратяване на пълномощията на кабинета. Макар да може да възникне конкретен случай, в който МС не намира подкрепа в парламента, това, че НС не е приело направено от правителството или от министър-председателя предложение, не съставлява конституционно основание за прекратяване правомощията на МС. Поради това липсва конституционно задължение на министър-председателя да подаде оставка, когато е отхвърлено негово (или на правителството) предложение². Разбира се, МС, респ. министър-председателят, може да реагира изрично на изразено по този начин неодобрение чрез подаване на оставка (която вече, ако бъде приета, води до прекратяване правомощията на МС) или чрез внасяне на искане за вот на доверие (като ако доверието не бъде получено, отново за МС възниква задължение за подаване на оставка). Предложението за създаване на нови министерства обаче не е равнозначно на искане на доверие по смисъла на чл. 112, ал. 1; също така, отхвърлянето на предложение на министър-председателя за структурни и/или персонални промени не може да има за пряка и непосредствена последица прекратяване пълномощията на правителството. За да бъдат прекратени, е необходимо да настъпи някое от основанията по чл. 111, ал. 1 и чл. 112 от Конституцията.

В диспозитива на решението си КС приема следното „1. Конституцията не определя срок на пълномощията на Министерския съвет. Той се избира от Народното събрание и е политически отговорен пред него. Продължителността на пълномощията му е в зависимост от доверието на Народното събрание. Възможно е правителството да продължи да упражнява пълномощията си и след като са прекратени пълномощията на парламента, който го е избрал. 2. Основанията за прекратяване пълномощията на Министерския съвет са предвидени в чл. 89, чл. 111, ал. 1 и чл. 112 от

но чл. 112, ал. 2 премиерът задължително подава оставката на правителството. И в този случай според КС оставката не е нужно да се подлага на отделно гласуване. „Решението, с което се отказва поисканото доверие, прекратява пълномощията на Министерския съвет. То съдържа в себе си и последващата оставка”.

² Това отхвърляне естествено не е без значение, защото е показател за отслабено или оттеглено доверие, разбираемо като конститутивен за правителството фактор. Безусловно е морално-политическото му значение, което също може да придобие конституционноправни измерения.

Конституцията. Те включват: гласуване на недоверие на Министерския съвет или само на министър-председателя; неполучаване на поискано от Министерския съвет доверие; оставката на Министерския съвет или на министър-председателя; смърт на министър-председателя. 3. Гласуването на недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя, посочено в чл. III, ал. 1, т. 1 от Конституцията, съвпада с това по чл. 89 и не е отделно основание за прекратяване пълномощията на правителството. В случай че Народното събрание гласува недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя, той е длъжен да подаде оставката на правителството. 4. Искането да му се гласува доверие от Народното събрание се прави от Министерския съвет. Решението се приема при условията на чл. 112, ал. 1, изр. 2 и ако исканото доверие не бъде получено, министър-председателят е длъжен да подаде оставката на правителството. 5. При подаване на оставка от Министерския съвет или от министър-председателя пълномощията на правителството се прекратяват с приемането на решение от Народното събрание. Подаването на оставка по чл. III, ал. 1, т. 2 КРБ съставлява свободно волеизявление на правителството или на неговия ръководител, а не изпълнение на конституционно задължение. Министерският съвет и министър-председателят не са длъжни да посочват мотивите за оставката. 6. В случаите, в които министър-председателят е конституционно задължен да подаде оставката на правителството, прекратяването на пълномощията настъпва по силата на решението на Народното събрание, с което се гласува недоверие или правителството не получи исканото доверие. Извън тези две изрично уредени от Конституцията хипотези за министър-председателя не възниква конституционно задължение да подаде оставката на правителството. Такова задължение не възниква и когато НС отхвърли направени от Министерския съвет или от министър-председателя предложения, включително законодателни инициативи. 7. Министър-председателят не е конституционно задължен да подаде оставката на правителството, когато Народното събрание е отхвърлило направени от него предложения за създаване на нови министерства или за извършване на промени в правителството.”

От приемането на настоящата КРБ през 1991 г. има десетки искания за вот на недоверие, но само в един случай е бил получен нуж-

ният брой гласове за прекратяване правомощията на правителството – на 22.06.2022 г. на МС с министър-председател Кирил Петков (за финансово-икономическата политика).

Конституцията изисква, когато НС гласува недоверие на министър-председателя или на Министерския съвет, министър-председателят да подаде оставката на правителството. Спорно е доколко има смисъл от изрично подаване на оставка, тъй като от момента на гласуване и набиране на необходимото мнозинство МС вече е „в оставка”, дори без формално да я подава.

2. 2. Втората хипотеза на прекратяване правомощията на МС, предвидена в чл. 111 КРБ, е **приемането оставката на Министерския съвет или на министър-председателя**. Докато в предходния случай необходимостта от подаване на оставка е вследствие загубеното доверие на НС в дейността на правителството, тук оставката е самостоятелно и доброволно волеизявление на министър-председателя, която може да е резултат както на конфликт с други органи, така и на лични или политически причини. КС се е произнасял, макар и по повод подадена оставка от вицепрезидента, че негово задължение е само да установи факта на подадената оставка, както и че решението за подаването ѝ е резултат на свободно формирана воля, а не е взето под въздействието на насилие, заплашване или измама³. По аналогичен начин следва да разсъждава и НС, като според редица автори оставката не следва да се обсъжда и гласува, а само да се оповести. Независимо от това, в КРБ изрично е записано приемането на оставката на МС или на премиера (т.е. решението на НС) като прекратителен момент за правомощията на правителството. Независимо от това, и в този случай прекратяването не означава окончателно приключване дейността на министрите – те продължават да работят до избиране/назначаване на нов МС.

Към това основание следва да подредим посочената в предната точка хипотеза на задължително подаване на оставка – неприетото гласуване на доверие на МС. Съгласно чл. 112 КРБ Министерският съвет може да поиска Народното събрание да му гласува доверие по цялостната политика, по програмата или по конкретен повод. Решението се приема с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители. Когато МС не получи исканото доверие,

³ „Извън компетентността на КС е да обсъжда мотивите за тази постъпка“ (Решение №11 от 06.07.1993 г. по к.д. №15/1993г.).

министър-председателят подава оставката на правителството. Текстът е императивен – тук, както при вота на недоверие, премиерът е длъжен да подаде оставка, но докато при недоверието самото гласуване е основание за прекратяване на правомощията, то при неполучено доверие следва формално подаване на оставка. В съвременната ни конституционна история (след 1991 г.) един път има подадена оставка от правителството в тази хипотеза – отхвърлено искане на доверие. Това е гласуването на 28.10.1992 г. решение по искане на МС за вот на доверие.

Правилникът за организацията и дейността на НС доразвива конституционната уредба на вота на доверие. Съгласно чл. 106 от действащия ПОДНС (аналогична е била разпоредбата и в предходните) Министерският съвет може да поиска НС да му гласува доверие по цялостната политика или по конкретен повод (програмата не е посочена, за разлика от аналогичния текст в КРБ). Разискванията започват на следващото заседание след постъпване на искането за вот на доверие и след тяхното приключване НС приема решение на същото заседание с обикновено мнозинство от присъстващите⁴. Относно разликите между правните последици на неуспешния вот на недоверие и успешния – на доверие КС, е произнесъл **Решение №6 от 16.05.2011 г. по к.д. № 3/2011 г.** (по повод оспорване на разпоредба на ПОДНС, в която е бил предвиден 6-месечен период на стабилност на МС и след уважено искане на доверие). В мотивите на решението си КС приема, че при парламентарна форма на управление вотът на недоверие е средство за осъществяване на парламентарен контрол и търсене на политическа отговорност, предоставено в ръцете на опозицията – малцинството в НС или част от него. Внесено от опозицията искане за вот на недоверие е и възможност по парламентарен път да бъдат поставени на широко обществено внимание съществени проблеми в управлението и политиката на управляващото мнозинство. За да се предпази обаче конституционната система от политическа дестабилизация и блокиране дейността на изпълнителната власт като следствие от злоупотреба с правото на опозицията да внася искания за вот на недоверие, Конституцията създава и редица защитни механизми и гаранции в подкрепа на МС.

⁴ Съгласно действащия ПОДНС под „присъстващи“ при явно гласуване се разбират регистрираните при последната по време проверка на кворума, която може да е била и в началото на заседанието.

Сред тях са предвиденото в КРБ абсолютно мнозинство за гласуване на искания вот, както и забраната да се инициира нова процедура за недоверие на същото основание през следващите шест месеца след отхвърлянето на предложение за недоверие, дори вносителите на искането да са различни. Вотът на доверие от своя страна е отделен, е самостоятелен конституционен институт, със своя собствена юридическа и политическа роля, и сходството му с института на вота на недоверие по отношение на основанията според КС не може да обоснове тяхното приравняване⁵. Макар правните последици да са еднакви при гласуване вот на недоверие и при отхвърляне на поискан от МС вот на доверие – прекратяване правомощията на правителството, то различията между двата конституционни института също са съществени – различен инициатор, различно мнозинство за приемане на решенията, различни парламентарни процедури и срокове. КРБ приравнява само правните последици от неуспешния вот на доверие с тези на успешния вот на недоверие – оставка на правителството. В случай че НС отхвърли вота на недоверие, МС остава на власт и гарантира стабилността си за срок от шест месеца, в които не може да бъде внасян нов вот на недоверие на същото основание. Този предпазен срок е изрично уреден само в чл. 89, ал. 3 КРБ, т.е. той е последица, свързана единствено с вота на недоверие. Липсата на идентичен конституционен текст в уредбата на вота на доверие означава, че е допустимо внасянето на предложение за вот на недоверие на основание, идентично с това на вече гласуван от НС вот на доверие, без това право да е ограничено с никакви срокове. Ако 6-месечният срок би се прилагал и след вот на доверие, подобно разширително тълкуване според КС би довело „до нежелан правен резултат – защита на правителството в резултат от негово собствено действие, при това без да е налице атакуване на управлението от парламентарната опозиция”, а оттам – и до ограничаване правата на тази опозиция, „диктатура на мнозинството“ и ерозия на политическия плурализъм⁶.

⁵ Докато вотът на недоверие е средство „за сваляне на правителството от власт посредством търсенето на политическа отговорност или най-малкото упражняването на натиск върху него за промени във водената политика, то вотът на доверие е средство за активна защита на МС с цел политическа стабилизация на изпълнителната власт и демонстриране на обща воля на управляващото мнозинство да продължи да осъществява заявяваната политика”.

⁶ Според КС така се отваря възможност за злоупотреба с правото на правителството

3. Третото основание за прекратяване правомощията на МС – **смърт на министър-председателя**, не е възниквало при действието на настоящата КРБ. То като че ли е най-ясно за разбиране – физическата смърт на премиера, който предлага целия състав на МС, води до прекратяване правомощията на целия МС. Не е допустимо някой от заместник министър-председателите да „доизкара мандата”. Още повече, премиерът е формирал екипа си и той впоследствие е бил избран *en bloc* – особеност на българския конституционен модел.

4. Последици при прекратяване правомощията на Министерския съвет

Във всички случаи на прекратяване правомощията му правителството **продължава да работи до избиране или назначаване на нов МС**. Така че изразът „прекратяване на правомощията” всъщност не е съвсем коректен – МС продължава да осъществява всички свои правомощия до избирането на ново правителство. Вероятно би било по-уместно да се използва „освобождаване” на правителството, за да се разграничат моментите на фактическо прекратяване дейността на МС от момента на юридическото прекратяване на правомощията му като орган, избран и подкрепян от НС. При това, съгласно **Решение №20 от 23.12.1992 г. по к.д. № 30/1992 г.** на КС, винаги след прекратяване правомощията на избрано правителство процедурата по чл. 99 трябва да започне отначало, а не да се продължи чрез преминаване към следващ проучвателен мандат.

5. Липсващите основания за прекратяване правомощията на правителството

В КРБ липсват като прекратителни основания „неизбираемост” и „несъвместимост” на министър-председателя и/или на членове (всички или част от тях) на МС. Поставя се въпросът дали изобщо такова основание може да съществува относно правителството и министрите и ако бъде въведено, кой орган би бил компетентен да го установи. Това е една от конституционните хипотези на предсрочно прекратяване мандата на отделен народен представител (чл. 72, ал. 1, т. 3 КРБ), като по такива спорове се произнася КС. При президента и МС обаче липсва конституционна уредба за прекратяване на правомощията/пълномощията поради неизбираемост или

да иска вот на доверие, с което да прегради напълно възможността на парламентарната опозиция да внася вот на недоверие било по цялостната политика, по програмата на МС или по конкретен повод.

несъвместимост. Възможностите в тази насока са две:

а) включване на изричен текст в КРБ (със закон за изменение и допълнение на КРБ), в който да се предвиди, че правомощията на МС се прекратяват при установяване неизбираемост или несъвместимост на министър-председателя (примерно чрез нова точка в чл. 111, ал. 1 КРБ). Така би се постигнала пълнота и системност при изброяване на основанията. Що се отнася до отделните министри, там също би било възможно да се установи компетентност на КС да прекратява правомощията на отделен министър при установяване на неизбираемост или несъвместимост, като се въведе и конституционен срок за избор на ново лице на длъжността.

б) Косвено същият резултат (прекръпяване правомощията на МС) би могло да се постигне чрез оспорване решението/решенията за избор на министър-председател, структура и състав на МС, т.е. чрез атакуване пред Конституционния съд на съответното решение или решения на НС или указ/и на президента. Досега е имало един такъв случай, отново с Кирил Петков. За съжаление, този случай повдигна повече въпроси, отколкото реши, поради това считам за оптимален вариант изчерпателното конституционно уреждане на материята за прекръпяване правомощията на МС. Нещо повече – в случая с Кирил Петков беше установена неизбираемост, т.е. изначална невъзможност за заемане на длъжността. Какво обаче ще е разрешението, ако например министър-председателят започне да извършва несъвместима дейност след заемането на премиерския пост? В този случай не може да се атакува решението за избор като изначално порочно, тъй като в момента на приемането му то не е било такова.

Заклучение

Конституцията урежда изчерпателно основанията за прекръпяване правомощията на Министерския съвет. Част от тях са били предмет и на юриспруденцията на КС, чрез която са изяснени спорни положения. Независимо от това, несъмнено уредбата търпи развие и усъвършенстване с цел България действително да се утвърди като демократична, правова и социална държава.

Използвана литература:

1. www.constcourt.bg, 16.10.2025.
2. www.lex.bg, 16.10.2025.
3. www.parliament.bg, 16.10.2025.

За контакти:

Доц. д-р Зорница Йорданова
Русенски университет „Ангел Кънчев”
ziordanova@uni-ruse.bg

ИЗИСКВАНИЯ КЪМ СЪДЕБНИЯ АКТ ПРИ ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙСТВИЯТА ПО РАЗСЛЕДВАНЕТО НА ДОСЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Доктор Елена Андреева
Университет за национално и световно стопанство

REQUIREMENTS FOR THE JUDICIAL ACT IN THE PRELIMINARY CONTROL OF THE INVESTIGATION OF THE PRE-TRIAL PROCEEDINGS

Elena Andreeva, PhD
University of National and World Economy

Резюме: Статията изследва изискванията към разрешенията, предоставяни от съда при предварителния контрол върху действията по разследването. Защитава се тезата, че само ако съдебният акт е издаден в надлежна съдебна процедура след задълбочена проверка на юридическите и фактическите основания за извършване на действието по разследването, само тогава съдебният контрол изиграва ролята си на гарант за правата на гражданите и за законосъобразност на действията на досъдебните органи.

Ключови думи: съдебен контрол, действия по разследване, разрешение

Abstract: The article examines the requirements for permits granted by the court in the preliminary control of investigative actions. It is emphasized that only if the judicial act is issued in a proper judicial procedure after a thorough examination of the legal and factual grounds for carrying out the investigative action, only then does judicial control play its role as a guarantor of the rights of citizens and the legality of the actions of the pre-trial bodies.

Key words: judicial control, investigative actions, authorization

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.121>

Въведение

Способите за доказване не могат да се осъществят без навлизане в правната сфера на гражданите. В една или друга степен с тях се на-

кърняват основни прогласени от КРБ и редица международни актове права: неприкосновеност на личността, на жилището, на тайната на кореспонденцията и другите съобщения. Затова всички способности за доказване са ограничителни мерки. Част от тях навлизат особено съществено в правната сфера на гражданите, поради което на досъдебното производство те се осъществяват със съдебна санкция. Тя е призвана да внесе необходимия баланс между интересите на обществото и на индивида, да осигури на последния право на достъп до съд и да гарантира законосъобразност на действията на досъдебните органи, така че те да бъдат ограничени само до степен, необходима за постигане на целите на производството¹.

Изложение

В правната доктрина и практика е утвърдена примерна класификация, съобразно която способите за доказване, осъществявани със съдебна санкция, се делят на принудителни и тайни.² Предварителният съдебен контрол върху тях се осъществява в две хипотези:

- *С разрешение на съда* при извършване на *принудителни действия по разследването*: освидетелстване (чл. 158, ал. 3 НПК), претърсване, изземване (чл. 161, ал. 1 НПК) и обиск (чл. 164, ал. 1 НПК), задържане и изземване на доставена и недоставена кореспонденция (чл. 165, ал. 2 НПК), когато не са неотложни; вземане на образци за сравнително изследване (чл. 146, ал. 3 НПК).

- *С разрешение на съда* при извършване на действия по разследването *без знанието на лицето* – задържане и изземване на недоставена кореспонденция в неотложен случай (чл. 165, ал. 3 НПК) и използване на специални разузнавателни средства, когато не е неотложно (чл. 172 – чл. 177 НПК)³.

Съдебният контрол върху принудителните и тайните действия по разследването се реализира при *динамичен фактически състав*,

¹ Решение №2 от 12.03.2015 г. по к.д. №8 от 2014 г. на КС на РБ.

² Чинова, М. (2013). Досъдебното производство по НПК. Теория и практика. Сиела, София, 2013, с. 575

³ Повече за особеностите на тези действия по разследването и в частност за чл. 165, ал. 3 НПК, който предвижда отклонение от класическия неотложен случай, който във всички други хипотези визира възможност действието по разследването да се проведе с последваща съдебна санкция, а тук – с предварителна (вж. Андреева, Е. Съдебен контрол върху действията по разследването. Дисертация. Защитена на 10.12.2024 г., УНСС).

чието начало се поставя с искането на органите на досъдебното производство за разрешаване на действието по разследването. Разрешението на съда е актът, който завършва процедурата. Между двата акта има особено силна взаимовръзка. Първо, съдебният контрол никога не се осъществява служебно, т.е. дейността на съда винаги предполага сезиране. Искането е именно такъв акт. Второ, искането поставя рамки, в които съдът трябва да се произнесе. Но тези рамки са валидни само в един аспект: съдът не може да „надскочи“ искането в посока на разширяване на обхвата му. Недопустимо е, ако например е поискано разрешение за претърсване и изземване за едни обекти, съдът да даде разрешение за други или – освен за поисканите обекти – и за други. Съдът обаче не е ограничен в преценката си да уважи ли искането изцяло или частично. В контекста на предложението пример съдът може да приеме, че не се установява необходимост да бъде извършено претърсване изобщо, или, че не е необходимо да бъде извършено във всички помещения или по отношение на всички лица и т.н.

Контролът, упражняван от съда, се изразява в преценка на законността на намесата в съответните права: когато необходимостта от нея е обоснована от наличните по делото материали, тя ще бъде законна. Затова съдът има задължение да провери дали искането за извършване на действията по разследването е подкрепено с обективни факти, които да изпълват съответните юридически и фактически изисквания на закона, и да се убеди, че чрез този способ могат да се съберат доказателства, относими към предмета на конкретното наказателно производство. В хипотезите на предварителен контрол наличието на съдебен акт, разрешаващ извършването на действието, е въздигнато в *condition sine qua non*, за да се приеме, че събирането на доказателства е законно и че самите доказателства са допустими.

При предварителния съдебен контрол „ограничител“ на обхвата на действието по разследването е актът на съда, а не актът на органа на досъдебното производство. Способът за доказване, подлежащ на съдебен контрол, се извършва въз основа на акта на съда и само в неговите предели действията на органите на досъдебното производство са легитимни. Съдът определя кои лица могат да бъдат обискирани, кои вещи могат да бъдат иззети и т.н. Това не означава, че съдържанието на искането е без значение. Вярно е тъкмо обратното. Обвързаността на двата акта, изразяваща се в това, че пределите на разрешението се формират от искането, предполага, че именно

в искането следва подробно и точно да се опишат всички обстоятелства от значение за разрешаването на действието, за да може съдът да се убеди в основателността на искането и то да бъде уважено.

Нерядко на практика се възприема подход на формулиране на бланкетни и твърде „широки“ искания, при които съдът е поставен в ситуация да търси фактическата основа за тях в делото, за да аргументира произнасянето си. Такова ще бъде например искане за разрешаване на претърсване и изземване в жилището на обвиняемия с твърдение, че има „достатъчно основание да се предполага, че там се намират предмети, книжа или компютърни информационни системи, съдържащи информационни данни, които могат да имат значение за делото“. Не би се възприело като мотивирано едно искане, което съдържа единствено словесно или цифрово цитиране на разпоредби от закона. Необходимо е те да се изпълнят със съдържание, извлечено при анализ на обстоятелствата, установени по делото към момента на отправянето на искането.

Оправдаван със стремеж към оперативност и бързина на разследването, такъв подход не просто, че не съдейства за тяхното постигане, а дори напротив – възпрепятства ги. Не се отрича, че съдебната преценка в производствата по контрол върху действията по разследването е самостоятелна: независима от тази на органа на досъдебното производство и изградена върху собствен прочит на материалите по делото. Напротив, подчертава се, че бланкетното искане, в което няма позоваване на конкретни факти от делото може да бъде сметнено за негоден да породи правни последици (негоден да сезира съда) акт. Дори да бъде разгледан, този акт оставя съда сам да изследва могат ли тези обстоятелства да бъдат констатирани по делото, което, при липсата на процесуално задължение за съда за произнасяне в определен срок, неминуемо ще забави и съществено ще затрудни процеса.

Нещо повече, искането за предоставяне на съдебна санкция изхожда от ръководно-решаващия орган в първата процесуална фаза – прокурора или разследващия орган. Те най-добре познават предмета на делото, извършените до момента процесуални и оперативни действия, проверяваните следствени версии. Като органи на разследването те са задължени да вземат всички мерки за разкриване на обективната истина. Те носят процесуалната тежест на доказване на обвинението и понасят негативите на липсата на достатъчно доказателства за виновността на привлечените към наказателна отговор-

ност лица. Затова те трябва да обезпечат изчерпването на пределите на доказване чрез събирането и проверката на всички считани според тях за необходими и обективно възможни доказателства. Тази процесуална роля в нито един момент не може да бъде прехвърляна върху съда.

По мое мнение няма процесуална пречка в един акт да се формулират искания за извършването на повече от едно действие, но само ако тяхното разрешаване е от компетентността на един и същи съд⁴.

Според ЕСПЧ, за да се приеме ограничителната мярка за „предвидена в закона“, трябва да са налице гаранции срещу произволното ѝ прилагане. Предвиденият съдебен контрол легитимира действията на досъдебните органи, но само ако законът *принципно* създава необходимите условия за провеждане надлежна съдебна процедура и ако *на практика* в конкретния случай тя е реализирана. От значение е дали съдията надлежно разглежда съществуването на обосновано предположение, оправдаващо провеждане на действие по разследването, което едновременно с това е и ограничителна мярка, и дали даденото разрешение е внимателно формулирано, така че да ограничи ефекта от това действие до необходимото⁵, дали съдът се е убедил, че действието по разследването, разрешението на което се иска, може да осигури съответните доказателства⁶. Затова дори най-добре мотивираното искане не може да „поправи“ недостатъците в разрешението.

В множество решения ЕСПЧ се произнася, че българският НПК съдържа изискуемите условия за законосъобразност на предвидените ограничителни мерки. Нарушения се констатирали поради недостатъци при реализация на правомощията на държавните процесуални органи.

Разрешенията на съда трябва да са *мотивирани*. Обстоятелствена-

⁴ Различно е ако например председателят на съответния окръжен съд се сезира с искане за разрешаване използването на СРС и за извършване на освидетелстване. В този случай считам, че искането следва да бъде допуснато и разгледано по същество единствено в частта, в която този орган се явява компетентен – относно СРС. В останалата си част искането трябва да бъде обявено за недопустимо.

⁵ *Posevini v. Bulgaria*, №63638/14, 19 януари 2017, § 70; *Iliya Stefanov v. Bulgaria*, №65755/01, 22 май 2008, §§ 39-41, както и *Ernst and Others v. Belgium*, № 33400/96, § 116, 15 юли 2003 г.; *Van Rossem v. Belgium*, №41872/98, §§ 45-48, 9 декември 2004 г.; *Robathin v. Austria*, №30457/06, 3 октомври 2012 г., §§ 45-47; и *Bagiyeva v. Ukraine*, №41085/05, 28 юли 2016 г., § 52.

⁶ *Keegan v. the United Kingdom*, №28867/03, §§ 32-35, ЕСПЧ 2006-X, и *Smirnov v. Russia*, №71362/01, 12 ноември 2007 г., § 47.

та, мотивната част, трябва да съдържа анализ на наличните по делото фактически данни. Констатацията за наличието на фактическите основания за предприемане на определени действия, които са съществен елемент в преценката за тяхното разрешаване или за одобряване на протокола от извършването им, може да се основава на информация с процесуален (резултати от вече проведени други действия по разследването) и извънпроцесуален характер (данни от оперативно-издирвателни мероприятия).

Не може отнапред да бъде изработен критерий за минимално изискуемо съдържание на съдебният акт. Преценката дали отговаря на изискванията може да се направи за *всяко конкретно дело* и от гледна точка на *развитието му до процесуалния етап, в който се дава разрешението* (събраните до този момент доказателства, проверените следствени версии, резултатите от проведените оперативно-издирвателни мероприятия и т.н.)

Диспозитивната част на съдебния акт трябва да бъде формулирана *точно и конкретно*. Границите на разрешението трябва да бъдат максимално стеснени до това, което оправдава целта на действието: приобщаването на доказателства, които спомагат за разкриване на обективната истина по конкретното дело и за предотвратяване извършването на престъпления.

Ако вземем за пример изземването, спецификата на предметите, върху които разрешението се простира, варира в зависимост от естеството на престъплението, което се разследва.⁷ Така например при разследване на документно престъпление по чл. 308, ал. 2 НК законосъобразно е разрешение за претърсване и изземване, което макар и да *не индивидуализира точно* предметите, които биха могли да бъдат намерени и иззети, посочва *типа* им: *предмети „свързани с подправянето на документи за самоличност“*⁸, т.е. предмети, които могат да бъдат използвани за конкретната разследвана престъпна дейност. Може ли те да бъдат посочени в разрешението с по-голяма конкретика е обстоятелство, което зависи от събраните до момента на произнасянето на съда материали, от обема на придобитата до момента информация и от обстоятелствата, при които действат държавните органи. Налагащата се от конкретния случай оперативност и

⁷ *Sher and Others v. the United Kingdom*, №5201/11, 20 октомври 2015, § 174.

⁸ *Posevini v. Bulgaria*, №63638/14, 19 януари 2017, § 72.

бързина, стремежът да се възпрепятства укриване или унищожаване на доказателства са фактори, които следва да бъдат отчетени при преценка дали съдържанието на разрешението задоволява изискванията за детайлност.

Когато се налага досъдебните органи да действат непосредствено след задържане на съучастник на засегнатото лице в друга държава без да са запознати подробно с установеното в това производство, те не могат да знаят предварително какви конкретни предмети биха представлявали доказателства за подправянето на документите за самоличност, за което засегнатото лице е заподозряно⁹. В такива случаи посочването на кратки мотиви и типово определяне на обектите, изземването на които се разрешава, е допустимо.

Различно е положението, когато например помещението е запечатано и достъпът до него, включително и от засегнатото лице, е ограничен. Ако от анализа на събраните материали по делото не се установява друга причина, налагаща бързина при произнасянето, то изискванията към мотивираността и конкретиката на разрешението са завишени¹⁰.

Държавните органи трябва да обсъдят дали са налице обстоятелства от естеството да квалифицират определени доказателства като привилегирован материал. Във всеки случай, когато съдът разрешава извършване на принудително или тайно действие по разследването, необходимо е да укаже, че следва да бъдат спазвани правилата на Закона за нотариусите и нотариалната дейност и Закона за адвокатурата. Не може да се приеме за изпълнено това изискване, ако бланкетно само е посочена разпоредбата на чл. 136, ал. 2 НПК. Трябва – доколкото е възможно с оглед конкретиката на случая – да се формулира приобщаването на какви доказателства е допустимо, за да не се накърнят правата на засегнатите лица. В случая дължима е защита на професионалната тайна на засегнатото лице¹¹.

Разрешението на съда за провеждане на принудителните действия има особено значение, което не е налице при тайните. Принудителните действия, които се извършват след съдебна санкция, започват, като *актът, в който тя се обективира, се предоставя на засегнатото лице*. Разрешението трябва да се предяви на засегнатото

⁹ Пак там.

¹⁰ *Iliya Stefanov v. Bulgaria*, №65755/01, 22 май 2008, § 41.

¹¹ Пак там.

лице преди да се пристъпи към започване на действието. Считаю, че всъщност това е началото на принудителното действие. Вярно е, че изискване за представяне на разрешението НПК изрично предвижда само при претърсването (чл. 163, ал. 2 НПК). Не намирам основание да се отрече, че това изискване е валидно за всички други принудителни действия по разследването (освидетелстването; обискът; изземването и подвидът му изземване на кореспонденция; изземването на образци за сравнително изследване).

Това е моментът, в който лицето се запознава с това разследване на какво престъпление се води, от кого се провежда, какво точно действие е разрешено да се извърши, по отношение на какви обекти, каква е целта на действието. Обхватът на разрешението очертава границите на допуснатата от съда намеса. Уведомяването на лицето е основанието за възникване на неговото процесуално задължение да съдейства при извършване на действието в разрешените предели¹². Едновременно с това уведомяването е гаранция, че засегнатото лице ще упражни предоставените му от НПК процесуални права в насока оспорване законосъобразността на провеждане на действието, ако то е направено в отклонение от очертания с разрешението обхват¹³.

Прекомерно разширеното съдържание на разрешението намира отражение и в начина, по който то може да се приведе в изпълнение. Макар и да се признава, че например разрешението може да съдържа общото понятие „предмети, които могат да имат значение за делото“ при претърсване и изземване или „следи от престъплението или други данни, необходими за изясняване на обстоятелствата по делото“ при освидетелстване, то тази връзка трябва да е *очевидна*. Освен това тя трябва да *съществува при извършване на действието*, а не да се търси впоследствие. Незаконсъобразно е например разрешаване на претърсване и изземване „с цел издирване и изземване на всички

¹² Например едва когато на ползвателя на помещението се предостави разрешението за извършване на претърсване и изземване, той узнава какви предмети са от значение за конкретното дело и едва тогава той може и следва да изпълни задължението си да ги посочи (чл. 163, ал. 2 НПК). Това е моментът, в който той узнава кои помещения ще бъдат претърсени и той може и следва да предостави достъп до тях.

¹³ Например ако съдът е разрешил извършването на претърсване на жилище с посочен адрес, но органите на досъдебното производство извършат претърсване в друг имот, ползван от засегнатото лице; или пък ако претърсването бъде извършено не на посочената от съда дата, или през нощта, ако от разрешението не може да се направи извод, че то е предоставено именно за времевия интервал от 22:00 часа до 06:00 часа.

документи и предмети, полезни за разследването (...), без ограничение”. „По този начин тези заповеди за претърсване, които не дават информация за въпросното разследване, точните места, които трябва да бъдат посетени, и обектите, които трябва да бъдат иззети, дават широки правомощия на следователите...”¹⁴. Това води до наличие на основания процедурата да се окачестви като произвол срещу правата на засегнатите лица.

Общ извод, налагащ се при анализа на практиката на ЕСПЧ, е, че разрешението на съда трябва стриктно да описва разрешените действия и обектите, по отношение на които могат да се извършат. В противен случай намесата в правата, гарантирани от чл. 8 ЕКЗПЧОС, които то разрешава би била потенциално неограничена. А с това тази намеса би станала и непропорционална. „За това разрешението трябва да съдържа минимални данни, позволяващи да се упражнява контрол върху спазването ѝ (на намесата – б.м. Е. Андреева) от страна на държавните органи, които са я привели в действие.”¹⁵

Това, че разследващите органи познават добре делото и знаят какво се разследва, не може да служи като аргумент срещу изискването за детайлност и конкретност на разрешението. То е своеобразно „инструктиране” на разследващия орган¹⁶. За това съдебният акт трябва да е ясен и само като най-строго изключение, обосновано от действителна необходимост, да включва понятия, чието съдържание е предмет на тълкуване. В противен случай се предоставя необоснована дискреция на разследващите органи да изпълнят със съдържание разрешението¹⁷. На практика така един несъдебен орган в лицето на прокурора и разследващия орган доразвива волята на съда. „Фактът, че разследващите са знаели „наистина какво да търсят“, не е достатъчен. За Съда „решаващият фактор е, че лицето (ата), предмет (и) на мярката, или трето лице, разполага с достатъчно информация за преследванията по произхода на операцията, за да може да открие, предотвратява и съобщава за злоупотреби”¹⁸.

¹⁴ *Ernst and Others v. Belgium*, №33400/96, 15 юли 2003 г., § 116.

¹⁵ *Van Rossem v. Belgium*, №41872/98, 9 декември 2004 г., § 45; *Smirnov v. Russia*, №71362/01, 7 юни 2007, § 47.

¹⁶ *Van Rossem v. Belgium*, №41872/98, 9 декември 2004 г., § 46.

¹⁷ *Smirnov v. Russia*, №71362/01, 12 ноември 2007 г., § 52.

¹⁸ *Van Rossem v. Belgium*, №41872/98, 9 декември 2004 г., § 47.

Заклучение

След като съдебната санкция върху действията на органите на досъдебното производство е гаранцията, която охранява правата на гражданите от незаконосъобразни действия, които са от естество да ги накърнят, когато тя страда от пороци, тя не е достатъчно ефективна и не може да се приеме, че изпълнява отредената ѝ функция. Високата цел, постигането на която тя осигурява, е защита правата на гражданите и законосъобразността на разследването. Затова, макар и завишени, изискванията към нея са оправдани.

Използвана литература:

1. Чинова, М. (2013) Досъдебното производство по НПК. Теория и практика. София: Сиела, 2013.

(Chinova, M. (2013) Dosadebnoto proizvodstvo po NPK. Teoria i praktika. Sofia: Siela, 2013, s. 575).

2. Андреева, Е. Съдебен контрол върху действията по разследването. Дисертация. Защитена на 10.12.2024 г., УНСС.

(Andreeva, E. Sadeben kontrol varhu deystviyata po razsledvaneto. Disertatsia. Zashtitena na 10.12.2024 g., UNSS).

За контакти:

Доктор Елена Андреева

ЮФ на УНСС,

elena_andreeva@abv.bg

ПРИНЦИПЪТ НА СЛУЖЕБНОТО НАЧАЛО В ГРАЖДАНСКИЯ ПРОЦЕС

*Докторант Весела Колева
Юридически факултет на ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“*

THE PRINCIPLE OF EX OFFICIO IN CIVIL PROCEEDINGS

*PhD Student Vesela Koleva
Faculty of Law of the „St. Cyril and St. Methodius“ University of
Veliko Tarnovo*

Резюме: *В доклада е извършено изследване на принципа на служебното начало в гражданския процес като част от цялостно изследване на принципа на служебното начало, извършвано от автора. Анализирани са съдебната практика и приложението на принципа на служебното начало в производството пред първата инстанция, в т.ч. връзките му с други основни принципи на гражданския процес.*

Ключови думи: *служебно начало, граждански процес, принципи*

Abstract: *The report examines the principle of ex officio in civil proceedings as part of a comprehensive study of the principle of ex officio conducted by the author. The case law and the application of the principle of ex officio in proceedings before the first instance are analyzed, including its connections with other basic principles of civil proceedings.*

Keywords: *ex officio, civil proceedings, principles*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.131>

Въведение

В Гражданския процесуален кодекс¹ служебното начало е прогласено като основно начало на процеса. Принципът на служебното начало и свързаният с него принцип на установяване на истината вменят задължение на съда да следи за допустимостта и надлежното извършване на процесуалните действия на страните, да им съдейства за изясняване на делото от фактическа страна и за установяване на

¹ Обн. ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., посл. изм., бр. 63 от 1.08.2025 г.

фактите, които са от значение за решаване на делото. Служебното начало е основата за организацията на дейността на съда след образуване на делото. Прилагането му заедно с другите основни принципи на процеса предпазва от злоупотреба с правото и гарантира спазването на процесуалните правила.

Актуалността на темата е свързана със значението на принципа на служебното начало като основен принцип както в гражданския, така и в административния процес и липсата на цялостно изследване на проявлението на принципа в съдопроизводството по граждански и административни дела. Извършеното изследване позволява доразвиване на темата посредством сравнителен анализ на производствата, в които намира приложение принципът на служебното начало, в т.ч. и тези, които са част от наказателния процес. Докладът има за цел чрез анализ на съдебната практика да очертае специфичните проявления на принципа на служебното начало в гражданския процес.

Изложение

Производството се образува по подадена молба от заинтересовано лице или по искане на прокурора в предвидените от закон случаи. Предмет на изследване в доклада е проявлението на служебното начало в гражданския процес единствено в основното производство пред първата инстанция, образувано по искова молба.

След като исквата молба бъде докладвана на съда, той сам решава дали заведеното дело му е подведомствено. Проверката за подведомственост може да бъде извършена служебно от съда при всяко положение на делото освен когато със закон е определен срок за това. Съдът преценява сам дали делото му е подсъдно и ако реши, че делото трябва да бъде разгледано от друг съд, служебно го изпраща. Родова неподсъдност на делото може да се повдига и служебно от съда. От образуване на делото до приключване на първото по делото заседание въпросът за неподсъдността може се повдига от съда при неподсъдност по местонахождение на недвижимия имот, при искиве срещу държавата и държавни учреждения, предявени не пред съда, в чийто район е възникнало правоотношението, от което произтича спорът, при искиве на и срещу потребители, предявени не пред съда по настоящия адрес на потребителя, а при липса на такъв – по постоянния адрес, при искиве предявени не пред съда, в чийто район

към момента на настъпване на застрахователното събитие се намира настоящия или постоянния адрес на ищеца/седалището му или по местонастъпване на застрахователното събитие.

Исковата молба сезира съда и той е длъжен служебно да извърши проверка за редовността ѝ. Ищецът е длъжен в исковата молба да очертае предявеното материално право с неговите индивидуализиращи признаци. Спорното право определя процесуалната легитимация и надлежните страни. Съдът не може да конституира служебно като страна задължителен другар, тъй като предметът на делото и обемът на дължимата защита и съдействие, вкл. и по отношение на субектите, спрямо които се търси разрешаване на правния спор, се определят от страните. Само при редовна искова молба би била обезпечена правната възможност на ответника/иците да упражни/ят в цялост своите процесуални права на защита (при положение че основни принципи на гражданския процес са състезателното начало и равенството на страните, уредени в чл. 8 от ГПК и чл. 9 ГПК), а съдът би могъл служебно да упражнява своите правомощия да изясни в доклада по делото по чл. 146, ал. 1 и ал. 2 от ГПК правния спор, за правилното решаване на който страните ще релевират своите процесуални искания, материалноправните възражения, оспорвания и правни доводи, при проявление на принципа на законност и служебното начало.² Ако искът не е предявен срещу всички задължителни другари, в рамките на правомощията си по чл. 7, ал. 1 от ГПК съдът следва да даде съответните указания на ищеца и в случай че искът не бъде предявен срещу неучастващия задължителен другар, да прекрати делото.³

Нередовната искова молба се оставя без движение, предоставя се възможност на ищеца да отстрани нередовностите ѝ в указан от съда едноседмичен срок, а при неизпълнение се връща на подателя. Нередовността на исковата молба може да бъде констатирана служебно от съда и по време на производството, молбата да бъде оставена без движение и върната при неотстраняване на нередовностите ѝ. В тези случаи съдът прекратява производството по делото.

Проверката за редовност на исковата молба обхваща наличието на всички задължителни реквизити, наличието на представителна власт на лицето, подписало молбата, когато искът се подава от пред-

² Решение №146 от 30.09.2024 г. на ВКС по т.д. №1603/23 г., II т.о., ТК

³ Решение №50100 от 30.11.2022 г. на ВКС по гр.д. №2434/2021 г., II т.о., ГК

ставяващ по закон, както и посочената цена на иска. Въпросът за цената на иска съдът може да повдигне служебно най-късно в първото заседание по разглеждане на делото. При несъответствие между указаната и действителна цена съдът служебно определя цената на иска, като разполага с преценката дали да назначи служебно вещо лице за това. Цената на иска е обвързана със служебната проверка дали е внесена държавната такса. Оттеглянето на първоначално дадено съгласие от страна на ищеца за връчване по електронен път води до автоматичното задължение за довносяне на разликата от намаления размер на таксата до пълния, за което съдът следва да следи служебно и при невнасянето ѝ от страна на ищеца да постанови принудително събиране на сумата. Ако това обстоятелство не стане известно на съда в хода на производството, проверката за заплатената държавна такса следва да бъде извършена служебно от съда преди постановяване на решението като при необходимост от довносяне на таксата ищецът да бъде осъден да доплати разликата в диспозитива на съдебното решение.

От месец юли 2025 г. съдът следи служебно и съдържа ли исковата молба посочване на пречки за провеждане на процедура по медиация. Изискването за това посочване не е част от задължителното съдържание на исковата молба, чиято липса води до нередовност на молбата, не е основание за оставянето на исковата молба без движение, респ. до прекратяване на производството по делото поради нередовност и връщане на исковата молба.

Съдът служебно изпраща препис от исковата молба и приложените към нея доказателства на ответника за представяне на писмен отговор в едномесечен срок, като му указва какво е задължителното съдържание на отговора, последиците от неподаването му и възможността да ползва правна помощ. След измененията на ГПК от месец юли 2025 г. съдът указва на ответника, че в отговора трябва да бъде посочено и наличието на пречки за провеждане на процедура за медиация по спора, ако има такива.

Ако съдът установи, че в същия съд или в различни съдилища има две висящи дела между същите страни, на същото основание и за същото искане и заведеного пред него дело е по-късно заведено от двете дела, съдът служебно прекратява делото, с изключение на делата за присъждане на първоначално непредадена част от вземане, предмет на делото по вече висящ частичен иск.

Когато съдът приеме, че исковата молба е редовна и искът е допустим, се произнася с определение по всички предварителни въпроси, изготвя проект на доклад по делото, който съдържа обстоятелствата, от които произтичат претендираните права и възражения, правната квалификация на правата, претендирани от ищеца, на на срещните права и възраженията на ответника, кои права и кои обстоятелства се признават, кои обстоятелства не се нуждаят от доказване, как се разпределя доказателствената тежест за подлежащите на доказване факти. Съдът указва на страните за кои от твърдените от тях факти не сочат доказателства. В определението съдът извършва преценка спорът подходящ ли е за препрещане към медиация, следва ли да бъдат задължени страните да участват в информационна среща за процедура по медиация, или е допустимо единствено да прикани страните да разрешат спора чрез медиация или да ги насочи към медиация, когато съгласие между тях е постигнато чрез размяна на процесуалните книжа. В ГПК не е изрично уредено в какъв срок съдът следва да насрочи първото по делото заседание, така че ако предявеният иск или отправеното до съда искане, са сред тези, за които страните трябва задължително да проведат информационна среща за процедура по медиация, такава да бъде проведена, без това да доведе до забавяне на производството по делото.

При постигане на споразумение в процедурата по медиация, тъй като спорът е предмет на висящо съдебно дело, споразумението подлежи на одобрение от съда, който разглежда делото, включително когато страните са се споразумели по въпроси, излизаци извън предмета на делото. Доколкото споразумението има сила на съдебна спогодба и подлежи на одобрение от съда следва да бъде поставен въпросът за компетентността на съда да одобри спогодба, която обхваща въпроси извън пределите на искането за защита, заявено с исковата молба, както и за компетентността на окръжния съд, ако спорът му е подсъден при предвидена компетентност на районния съд да одобрява споразумения, постигнати в процедури по медиация.⁴

Израз на служебното начало е призоваването на страните и напътването им за правна помощ, както и служебното постановяване на прекратяването изцяло или частично на предоставената правна помощ. При насрочване на делото или преди самото заседание съдът

⁴ Вж. чл. 18, ал.1 и ал.2 от Закона за медиацията, обн. ДВ, бр.110 от 17 декември 2004г., изм. и доп. ДВ, бр. 55 от 8 юли 2025г.

може служебно да извърши преценка за изключване на публичността и да постанови разглеждане на делото при закрити врата. Преди даване ход на делото съдът извършва проверка за редовността на призоваването, проверява процесуалната правоспособност на страните, при необходимост и дееспособността, особеното процесуално представителство и назначава особен представител при противоречие в интересите между представляван и представител. Ако страните са редовно призовани, липсата на представителна власт на представляващ по пълномощие не е процесуална пречка по хода на делото. Съдът може да отложи делото при смърт, психическо разстройство или лишаване от права на пълномощника, както и на отказ от пълномощието, ако тези обстоятелства не са могли да бъдат известни на страните. По свой почин, при повече ищци или ответници и непротиворечиви интереси, съдът може да задължи ищците или ответниците да посочат един от тях или друго лице за общ съдебен адресат. При висящи няколко дела, в които участват едни и същи лица на страната на ищеца и на ответника, които имат връзка помежду си, съдът може служебно да съедини исковете в едно производство с цел да издаде общо решение.

В случай на направено възражение за недопустимост на иска и отправено твърдение за наличие на процесуални пречки по хода на делото съдът се произнася по основателността на възражението. Проверката за допустимост на иска е едно от най-съществените процесуални действия на съда и се явява израз на дефинирания с чл. 7, ал. 1 от ГПК принцип на служебното начало, изискващ от съда не само извършване на необходимите процесуални действия по движение на делото и приключването му с валиден и законосъобразен съдебен акт, но и да следи за допустимостта и надлежното извършване на процесуалните действия на страните.⁵

Принципът на служебното начало, закрепен в чл. 7 от ГПК, намира отражение в чл. 145 от ГПК и вменява задължение на първоинстанционния съд да постави въпроси на страните за изясняване на фактите, като указва значението им по делото, да им укаже да конкретизират твърденията си и да отстранят противоречията в тях, както и в изготвянето на доклад по делото със съдържанието по чл. 146, ал. 1 от ГПК. Докладът по делото е насочен да ориентира страните при

⁵ ТР №3 от 19.07.2010 г. на ВКС по т.д. №3/2009 г., ОСГК.

упражняване на техните процесуални права. Когато ответникът не е подал отговор на исковата молба по чл. 131 ГПК, в доклада по делото по чл. 146 от ГПК съдът няма основание да му дава указания за необходимостта да представя доказателства. Съдът не може да дава указания на страните относно защитната им позиция. На основание чл. 146, ал. 2 от ГПК съдът е длъжен да укаже на ответника необходимостта от събиране на доказателства само ако в отговора по чл. 131 ГПК той е направил възражения и е посочил фактите, на които те се основават.⁶ Първоинстанционният съд следи служебно за наличие по делото на фактически и/или правни обстоятелства, обуславящи неравноправност на клауза/и в потребителски договор и когато констатира наличие на тези обстоятелства, като разглеждащ делото по същество, е длъжен с оглед принципа на състезателност да уведоми страните, че ще се произнесе по неравноправния характер на клаузата/ите, като им даде възможност да изразят становище и да ангажират доказателства. Съдът не се произнася по неравноправния характер на клаузата, ако потребителят, след като е бил уведомен, се противопостави на това. Уведомяването на страните и даването на възможност за становище и доказателства се извършва от първата инстанция с доклада по делото, а при пропуск – по всяко време на висящността на производството пред първата инстанция като включително при необходимост се отменя определение за даване ход на устните състезания. Възражението на потребителя за неравноправния характер на договорна клауза не се преклудира с изтичане на срока за отговор на исковата молба по чл. 131 и може да бъде наведено за първи път и във въззивното производство, като ограниченията на чл. 266 от ГПК не се прилагат. Във връзка с възраженията следва да се предостави възможност за становище на насрещната страна и за ангажиране на доказателства от всяка от страните.⁷ Разпоредбите за дължимите от съда процесуални действия по доклада на делото са императивни и пропускът на първоинстанционния съд да извърши доклад, респ. извършването на непълен или неточен доклад, се квалифицира като нарушение на съдопроизводствените правила.⁸ В ТР №1/2013 г. от 09.12.2013 г. по т.д. №1/2013 г. ОСГТК на ВКС т. 2 е

⁶ Решение №429 от 21.06.2010 г. на ВКС по гр. д. №1151/09 г., I г. о., ГК.

⁷ Решение №23 от 07.07.2016 г. по т.д. №3686/2014 г. на ВКС, I т. о., ТК; Решение №118/19.07.2024 г. на ВКС по т.д. №1580/2023 г., II т. о., ТК.

⁸ Решение №60095/07.02.2022 г. на ВКС по т.д. №1728/2020 г., I т.о., ТК.

прието, че докладът по делото и указанията на съда, уредени в чл. 146 ГПК, представляват проявление на основни правни принципи на служебното начало (чл. 7, ал. 1, изр. 2 ГПК), състезателното начало (чл. 8 ГПК), осигуряване на равенство на страните при упражняване на процесуалните им права (чл. 9 ГПК), създаване на предпоставки за установяване на истината относно фактите, които са от значение за решаване на делото.

Съдът не може да събира служебно доказателства. За изясняване на фактите по спора има право да назначи служебно вещо лице, служебно да постанови повторен разпит на свидетел или разпит на свидетел дори когато страната се е отказала от извършването му, когато съдът прецени, че разпитът е необходим за изясняване на обстоятелства по делото. Служебно съдът може да назначи оглед на движими или недвижими вещи и освидетелстване на лица с участие или без участие на свидетели или вещи лица.

С изключение на случаите, в които спиране на делото е поискано по общо съгласие на страните, съдът служебно спира производството при настъпването на смърт на страна, при необходимост да се учреди настойничество/попечителство, при преюдициално дело в същия или друг съд, при откриване на престъпни обстоятелства, от установяването на които зависи изходът на гражданския спор, при образувано конституционно дело по оспорване на законосъобразността на приложим по делото закон. При отпадане на основанията за спиране на делото съдът служебно възобновява производството. Прекратява производството по своя инициатива, ако в 6-месечен срок никоя от страните не е отправила искане за възобновяване на спряното по взаимно съгласие дело.

След като бъдат извършени служебно всички необходими действия по движението и приключването на делото, съдът постановява решение, основано на събраните по делото доказателства, установените факти и закона. В решението съдът не се произнася служебно по присъждане на разноски по делото. В задълженията на съда е служебно да изпрати съдебното решение на страните по делото, в т.ч. и неприсъственото решение.

Задължение на първоинстанционния съд е и служебното извършване на проверка за редовността на постъпила въззивна жалба срещу съдебното решение, изпращането на препис от въззивната жалба, проверката на редовността на насрещна въззивна жалба и из-

пращането на горестоящия съд на делото, жалбите и отговора. Когато след разпореждане на съда за отстраняване на нередовностите на въззивна жалба същите не са отстранени в указания срок или въззивната жалба е подадена след изтичане на срока за обжалване, жалбата се връща от съда. Въззивната жалба не се оставя без движение, ако не съдържа оплакване в какво се състои порочността на съдебното решение.

Заклучение

Ех officio е термин, с който се свързват задълженията на правораздавателния орган да извърши служебно определени действия в границите, установени от закона, на основанията и по реда на закона. Принципът на служебното начало обвързва съда да предприеме определени процесуални действия, свързани със служебно движение на делото, с оказването на съдействие на страните за установяване на фактите, които са от значение за решаване на делото, но при съблюдаване на принципа на състезателното начало и изискванията за равни процесуални възможности страните да упражняват предоставените им права. Прилагането на принципа в съчетание с другите основни принципи на гражданския процес дава гаранция за постигането на целта при разрешаването на спорове в гражданския процес – постановяване на валидно, допустимо и правилно съдебно решение.

Използвана литература:

1. Граждански процесуален кодекс. Обнародван ДВ, брой 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., последно изменен, брой 63 от 1.08.2025 г.

(Grazhdanski protsesualen kodeks. Obnarodvan, DV, broj 59 ot 20.07.2007 g., v sila ot 1.03.2008 g., posledno izmenen, broj 63 ot 1.08.2025 g.)

2. Решение №146 от 30.09.2024 г. на ВКС по т.д.№1603/23г., II т.о., ТК

(Reshenie №146 ot 30.09.2024 g. na VKS po t.d.№1603/23g., II t.o., TK)

3. Решение №50100 от 30.11.2022 г. на ВКС по гр.д. №2434/2021 г., II г.о., ГК.

(Reshenie №50100 ot 30.11.2022 g. na VKS po gr.d. №2434/2021 g., II g.o., GK)

4. Закон за медиацията. Обнародван ДВ, бр. 110 от 17 декември 2004 г., изменен и допълнен ДВ, брой 55 от 8 юли 2025 г.

(Zakon za mediatsiyata. Obnarodvan, DV, br.110 ot 17 dekemvri 2004g., izmenen i dopalnen DV, broj 55 ot 8 yuli 2025 g.)

5. Тълкувателно решение №3 от 19.07.2010 г. на ВКС по т.д. №3/2009 г., ОСГК.

(Talkuvatelno reshenie №3 ot 19.07.2010g. na VKS po t.d.№3/2009 g., OSGK)

6. Решение №429 от 21.06.2010 г. на ВКС по гр. д.№1151/09 г., I г. о., ГК.

(Reshenie №429 ot 21.06.2010 g. na VKS po gr. d.№1151/09 g., I g. o., GK)

7. Решение №23 от 07.07.2016 г. по т.д. №3686/2014 г. на ВКС, I т. о., ТК.

(Reshenie №23 ot 07.07.2016 g. po t.d. №3686/2014 g. na VKS, I t. o., TK)

8. Решение №118/19.07.2024 г. на ВКС по т.д. №1580/2023 г., II т. о., ТК.

(Reshenie №118/19.07.2024 g. na VKS po t.d. №1580/2023 g., II t. o., TK)

9. Решение №60095/07.02.2022 г. на ВКС по т.д. №1728/2020 г., I т. о., ТК.

(Reshenie №60095/07.02.2022 g. na VKS po t.d. №1728/2020 g., I t. o., TK)

За контакти:

Докторант Весела Колева

Юридически факултет

на ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“

veselakoleva@abv.bg

**НЯКОИ АСПЕКТИ НА НАЦИОНАЛНОТО
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В КОНТЕКСТА
НА БЕЗВЪЗМЕЗДНАТА ФИНАНСОВА ПОМОЩ,
ПРЕДОСТАВЯНА ПО ЛИНИЯ НА ФИНАНСОВИЯ
МЕХАНИЗЪМ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ИКОНОМИЧЕСКО
ПРОСТРАНСТВО**

*Докторант Кирилка Димитрова
Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет,
Русенски университет „Ангел Кънчев“*

**SOME ASPECTS OF NATIONAL LEGISLATION
IN THE CONTEXT OF THE GRANTS PROVIDED UNDER
THE FINANCIAL MECHANISM OF THE EUROPEAN
ECONOMIC AREA**

*Kirilka Dimitrova, PhD student
Department of Public Law, Faculty of Law,
University of Ruse “Angel Kanchev”*

Резюме: *Разглежда се приложимостта на националната подзаконова нормативна уредба –*

Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ към предоставяните по линия на ФМ на ЕИП безвъзмездни средства. Акцентът е върху легитимността на промените, въведени през 2024 г.

Ключови думи: *Финансов механизъм на ЕИП, Наредба за посочване на нередности, ЕФСУ.*

Abstract: *The applicability of the national secondary legislation – the Ordinance on the specification of irregularities representing grounds for the imposition of financial corrections, in conjunction with the percentage indicators for determining their amount under Law on the Shared Management of EU Funds—is examined in relation to the grants awarded under the EEA Financial Mechanism. Particular attention is devoted to the legitimacy of the amendments introduced in 2024.*

Key words: *EEA Financial Mechanism, irregularities*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.141>

Въведение

Докладът разглежда приложимостта на Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (загл. изм. – ДВ, бр. 59 от 2024 г.) (Наредбата) към безвъзмездната финансова помощ (БФП) по линия на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ФМ на ЕИП). Изследва се нормативната основа на ФМ на ЕИП и промените, въведени с ПМС №248/05.07.2024 г., които разширяват приложното поле на Наредбата. Акцент е поставен върху правната легитимност на подобно разрешение при отсъствието на пряка законова делегация в контекста на основните международни актове, програмните документи и регламентите, уреждащи правната рамка на ФМ на ЕИП.

Изложение

Политиката на сближаване в рамките на ЕС и ЕИП се реализира основно чрез Европейските фондове при споделено управление (ЕФСУ) и ФМ на ЕИП (аналогично Норвежкия финансов механизъм – НФМ). Докато първите са уредени с правото на ЕС чрез регламенти, които имат пряко приложение в държавата членка, а чрез националния закон – ЗУСЕФСУ, е доразвита националната институционална и правна рамка, то механизмите на ЕИП се основават на международни договори между ЕС и държавите донори от ЕАСТ – Исландия, Княжество Лихтенщайн и Кралство Норвегия. Това налага националното законодателство да предвиди достатъчно гаранции за ефективно управление и контрол. След последните изменения в Наредбата от юли 2024 г., с които бе предвидено нейното приложение и към средствата от ФМ на ЕИП (респективно НФМ), възниква въпросът относно легитимността на такова разрешение – налице ли са основания, произтичащи от международноправните ангажименти на страната, които позволяват подобен подход. Въпросът има практически измерения, тъй като ясната нормативна рамка позволява предвидимост в действията на административните органи, ангажирани с управлението на предоставяните по линия на ФМ на ЕИП и НФМ финансови средства, и е гаранция за правна сигурност.

Съгласно приетите с ПМС № 248/05.07.2024 г. изменения и допълнения в Наредбата същата е приложима и по отношение на ФМ на ЕИП и НФМ, доколкото друго не е предвидено в регламентите за изпълнението им, включително при определяне на процентни показатели на финансовите корекции при установени нередности. Изменената разпоредба на § 2 ЗР сочи като основание за приемането на Наредбата чл. 7а ЗНА¹ във връзка с чл. 10 от Протокол 38в² към Споразумението между ЕС, Исландия, Княжество Лихтенщайн и Кралство Норвегия за финансов механизъм на ЕИП за периода 2014 – 2021 г. (ОВ, L 141 от 28 май 2016 г.) чл. 10 от Споразумението между Кралство Норвегия и ЕС за финансов механизъм на Норвегия за периода 2014 – 2021 г. (ОВ, L 141 от 28 май 2016 г.), чл. 12.1 от Регламента за изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г. и чл. 12.1 от Регламента за изпълнение на НФМ 2014 – 2021 г., приет на основание чл. 10.5 от Споразумението между Кралство Норвегия и ЕС за финансов механизъм за Норвегия за периода 2014 – 2021 г. Целеният резултат от приетите промени, съгласно доклада на зам. министър-председателя и министър на финансите доклад относно проекта на ПМС, е актуализиране на подзаконовата нормативна уредба за предприемане на корективни мерки при установени нередности, което ще оптимизира процесите по управление на средствата и ще съдейства за защитата на финансовите интереси на ЕС и на донорските програми, т.е. ще има положително въздействие, включително по отношение малките и средните предприятия, доколкото е отчетено, че те са основна група бенефициери по някои от програмите. Посочено е, че с приемането на акта ще се даде яснота относно обстоятелствата, които биха могли да съществуват състав на нередност, както и свързаните с това последици.

Проблемът с приложението на Наредбата спрямо действията по разследване на нередности и предприемането на коригиращи мерки за тях по отношение донорските програми идва от липсата на ясна и изрична законова делегация, каквато е налице по отношение програмите, финансирани от ЕФСУ. Законовата делегация е предвидена в чл. 70, ал. 2 и чл. 72, ал. 5 ЗУСЕФСУ чрез правомощието на МС да

¹ Закон за нормативните актове.

² В зависимост от превода на съответния документ. Доколкото в съставения на английски език документ Протоколът е номериран 38с, то номерацията според българската азбука е „38в“.

посочи случаите на нередности, за които се извършват финансови корекции на основание чл. 70, ал. 1, т. 9 с.з. и да определи със същия този акт процентните показатели на финансовите корекции.

С нормата на чл. 7а ЗНА е предвидено изрично правомощие за издаване на нормативен акт в случаите, когато трябва да се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на ЕС или на международни договори, сключени от ЕО. Безспорно е, че МС има правомощието да издава постановления, с които приема ПНА³, а доколкото случаят касае наредба, то същата, съгласно чл. 7, ал. 2 ЗНА, следва да се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. В тази връзка се поставя въпросът дали ли е акт с нормативен характер от по-висока степен, който да предвижда такова правомощие за национален орган с нормотворческа функция във връзка с ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г. Въпросът е свързан и с формираната съдебна практика, която традиционно поддържа становището, че ПНА не може да се прилага извън приложното поле на закона, въз основа на който е издаден.

Със СЕИП⁴ Исландия, Лихтенщайн и Норвегия – членки на ЕАСТ, се въвеждат на вътрешния пазар на ЕС, като се гарантира свободата на движение на стоки, услуги, хора и капитали, както и единни свързани политики. По този начин едни и същи правила и условия се прилагат за всички предприятия в ЕИП. СЕИП е международно споразумение. Законодателството на ЕС, свързано с вътрешния пазар, е част от законодателството на държавите от ЕИП. С цел намаляване на икономическите и социалните различия между регионите на страните по СЕИП и насърчаване на търговските и икономическите отношения между тях държавите от ЕАСТ са създали финансов механизъм в контекста на ЕИП – ФМ на ЕИП, разпоредбите за уреждането на който са установени в Протокол 38а и в допълнението към Протокол 38а към СЕИП за периода 2004 – 2009 г., в Протокол 38б и в допълнението към Протокол 38б към СЕИП за периода 2009 – 2014 г., а доколкото е констатирано, че целта за намаляване на различията продължава да съществува, е създаден нов механизъм за финансовите вноски на членуващите в ЕИП държави от ЕАСТ за периода

³ Подзаконовни нормативни актове.

⁴ Споразумението за ЕИП.

2014 – 2021 г., разпоредбите за които са установени в Протокол 38в към СЕИП, съгласно Споразумение между ЕС, Исландия, Княжество Лихтенщайн и Кралство Норвегия за ФМ на ЕИП за периода 2014 – 2021 г., подписано на 03.05.2016 г. (обн. Л ОВ, бр. 141 от 28.05.2016 г.). Предвидено е, че държавите от ЕАСТ допринасят за постигането на горната цел и за укрепването на отношенията си с бенефициерите посредством финансови вноски в приоритетните сектори, изброени в член 3 от Протокол 38в.

Съсредоточаването върху приоритетните сектори и като се вземат предвид едновременно редица стратегически и програмни документи на ниво ЕС, от една страна, а от друга – националните приоритети и специфичните за всяка държава препоръки, се постига чрез сключването между държавите от ЕАСТ с всяка държава бенефициер на меморандум за разбирателство (МР) в съответствие с член 10, § 3 от Протокол 38в. МР установява многогодишната рамка за програмиране и структурите за управление и контрол по отношение на конкретните средства за всяка държава. МР са основата, върху която се разработват и одобряват конкретните предложения на държавите бенефициери за програми в приоритетните сектори, а по оценените и одобрени от държавите от ЕАСТ програми се сключват конкретни споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства. Чл. 10, § 3, б. „б“ от Протокола изрично вмениява отговорност на държавите бенефициери за изпълнението на договорените програми, като те са задължени да осигуряват подходяща СУК⁵ за постигане на добро изпълнение и управление, докато цялостното управление на финансовия механизъм на ЕИП е отговорност на държавите от ЕАСТ, за която цел те учредяват комитет (Решение на Постоянния комитет на държавите от ЕАСТ № 4/2004/SC от 3 юни 2004 г.). В тази връзка и като е взето предвид съгласието на подписващите меморандума страни за създаването на рамка на сътрудничество, която да осигури ефективно изпълнение на ФМ на ЕИП 2014-2021, е подписан МР относно изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 между държавите донори и Република България. Същият е ратифициран със Закона за ратифициране на Меморандума за разбирателство относно изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г. (обн. ДВ, бр. 8/24.01.2017 г.). На основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията Меморандумът е част от вътрешното

⁵ Система за управление и контрол.

право на страната.

В чл. 2 от Меморандума е очертана правната рамка на ФМ на ЕИП 2014 – 2021, като изброените в разпоредбата документи се тълкуват взаимосвързано със самия Меморандум. Така, освен Меморандума, документите от значение за управлението и изпълнението на Механизма по отношение предоставяните на Република България безвъзмездни средства включват: Протокол 38в към Споразумението за ЕИП относно ФМ на ЕИП 2014 – 2021; Регламента за изпълнение на ФМ на ЕИП 2014 – 2021, одобрен от държавите донори в съответствие с чл. 10.5 от Протокол 38в (Регламента); Програмните споразумения, които ще се сключват за всяка програма и Насоки за изпълнение, приети от Комитета на финансовия механизъм, в съответствие с Регламента.

Меморандумът очертава и кои са отговорните институции в държавата бенефициер, сред които съществено място заема Националното координационно звено (НКЗ) (чл. 5 от Регламента). Функциите се изпълняват от Дирекция „Централно координационно звено“ (ДЦКЗ) в структурата на администрацията на МС. НКЗ действа от името на държавата бенефициер като неин представител и носи цялата отговорност за постигане на целите на ФМ на ЕИП 2014 – 2021, както и за изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 в съответствие с Регламента. ДЦКЗ изпълнява и функцията на орган по нередностите, чиито отговорности са съгласно чл. 12.3. от Регламента.

Прилагането на правната рамка на ФМ на ЕИП е в съответствие с очертаните от МР основополагащи принципи, посочени в чл. 11 от него. Всички аспекти на изпълнението на Меморандума се управляват от Регламента и последващите му изменения, както и при спазване принципите на добро управление, партньорство и многостепенно управление, устойчиво развитие, равнопоставеност на половете и равни възможности при всички фази от изпълнението на ФМ на ЕИП. За осигуряване спазването на тези принципи на всички нива държавата бенефициер е задължена да вземе проактивни мерки.

С оглед горното основните приложими към изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 правила са тези, предвидени в Регламента (Регламент за изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г., приет от Комитета на финансовия механизъм на ЕИП съгласно чл. 10.5 от Протокол 38в към СЕИП на 8 септември 2016 г. и потвърден от Постоянния комитет на държавите от ЕАСТ на 23 септември 2016 г.).

Чл. 1.5. от Глава 1 – Общи разпоредби на Регламента, очертава правната рамка на изпълнението на ФМ на ЕИП, като в съответствие с чл. 2 от Меморандума сочи, че изброените документи (Протокол 38в към СЕИП; МР, сключен с конкретната държава бенефициер; програмните споразумения и насоките за изпълнение, приети от Комитета на финансовия механизъм след консултиране с държавите бенефициери) се тълкуват взаимосвързано с Регламента.

Съответно на възложената на държавата бенефициер отговорност за изпълнението и контрола на програмите е задължението ѝ да създаде СУК, които осигуряват зачитане на принципите на отчетност, икономичност, ефикасност и ефективност (принципи на добро финансово управление). Съгласно чл. 5.1, § 2, б. „з“ от Регламента СУК осигуряват процедури за отчитане и наблюдение на нередности и за възстановяване на недължимо платени суми. Като предвидени в съответствие с правната рамка на ФМ на ЕИП СУК се тълкуват също взаимосвързано с изброените по-горе документи, съставляващи правната рамка на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г. В съответствие с разписаните в СУК конкретни процедури пряко отговорен за тяхното установяване е Програмният оператор (ПО) на съответната Програма. В съответствие с разписаната в чл. 12.1 отговорност държавата бенефициер и ПО полагат всички възможни усилия да предотвратят, установят и сведат до нула ефектите от всякакви случаи на нередности, всякакви подозирани и действителни случаи на нередности се разследват своевременно и ефективно и се отстраняват надлежно, включително се правят финансови корекции, които може да са необходими. Като нередност в чл. 12.2 е посочено всякакво нарушение на: (а) правната рамка на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г., посочена в член 1.5; (б) всякакви разпоредби на правото на ЕС; или (в) всякакви разпоредби на националното право на държавата бенефициер, които засягат който и да е етап от изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г. в държавата бенефициер, в частност, но не само изпълнението и/или бюджета на която и да е програма, проект или други дейности, финансирани от ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г.

Очертаната по-горе правна рамка на изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г. и предвидените за националните структури за управление и контрол функции и правомощия водят до извода, че държавата бенефициер може да предвижда на национално ниво всички необходими мерки за установяване и разследване на нередности и

тяхното отстраняване, включително чрез финансови корекции, които засягат който и да е етап от изпълнението на Механизма, включително чрез приемане на други актове с нормативен характер извън гореописаната правна рамка на изпълнението на Механизма. Независимо че финансовата корекция е административна мярка, която няма санкционен характер (с оглед приложението на законодателството на ЕС и в частност Регламент № 2988/1995 г., арг: чл. 4, § 4), предвиждането на основанията за нейното прилагане и границите на финансовото ѝ изражение в акт с нормативен характер следва от принципа за законоустановеност на отговорността. Тази възможност за държавата бенефициер е предвидена аналогично и в законодателството на ЕС що се касае до сходните за държавата членка отговорности и правомощия по установяване и разследване на нередности в Регламентите за общоприложимите разпоредби (Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби по отношение ЕСИФ, респективно Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 по отношение ЕФСУ). Ето защо не съществува пречка чрез законодателните механизми на национално ниво да бъдат очертани именно конкретни основания на отговорността и нейното финансово изражение при прилагането на административната мярка, доколкото и правната рамка на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г. дава само общото определение за „нередност“ по изпълнението на Механизма. Предвиденият в МР и Регламента национален орган, който носи цялата отговорност за постигане на целите на ФМ на ЕИП 2014 – 2021, както и за изпълнението на ФМ на ЕИП 2014 – 2021 в съответствие с Регламента, а именно – НКЗ, е на пряко подчинение на зам. Министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика, а МС е орган на изпълнителната власт с обща компетентност, който в изпълнение на законите приема постановления, включително с които приема наредби (респективно тяхното изменение и допълнение).

Заклучение

Горното дава основание да се отговори положително на въпроса дали ли е акт с нормативен характер от по-висока степен, който да предвижда правомощия за национален орган с нормотворческа функ-

ция за приемане на мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на ЕС или на международни договори, сключени от ЕО. Въпреки това формираната до момента съдебна практика показва, че липсата на изрично законово основание за разширяване обхвата на Наредбата крие рискове от съдебна отмяна на предприети действия по установяване на нередности, включително определяне на финансови корекции за тях по линия на средствата от ФМ на ЕИП. De lege ferenda е препоръчително изрично нормативно уреждане, което да гарантира правна сигурност за всички участници в процеса на управление и контрол на безвъзмездната финансова помощ от ФМ на ЕИП.

За контакти:

Докторант Кирилка Димитрова
Русенски университет „Ангел Кънчев“
kddimitrova@uni-ruse.bg

ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ В ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ИЗДАВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

Докторант Антон Кръстев

*Университет за национално и световно стопанство,
Юридически факултет, катедра „Публичноправни науки“*

PUBLIC CONSULTATIONS IN ADMINISTRATIVE RULEMAKING PROCEDURE

Anton Krastev, PhD student

*University of National and World Economy, Faculty of Law, Public
Law Department*

Резюме: Докладът прави кратък исторически преглед на развитието на уредбата на обществените консултации в производството по издаване на нормативни административни актове¹ в Република България. Основен фокус е поставен върху критичния анализ на правния институт, като се изясняват различията в производството пред различни по вид административни органи и общинските съвети и се правят предложения *de lege ferenda* за подобряване на правната уредба.

Ключови думи: заинтересовани лица, нормотворчество, обществени консултации, подзаконов нормативен акт, производство по издаване на НАА

Abstract: *The report contains short historic overview of the development of the regulation of the public consultations in the administrative rulemaking procedure in the Republic of Bulgaria. Main focus is the critical analysis of the legal institute, clarification of the differences in the regulation of the administrative rulemaking procedure before the different administrative authorities and municipal councils and de lege ferenda proposals for improvement of the regulation.*

Key words: *stakeholders, regulation-making process, public consultations, secondary legislation, administrative rulemaking procedure*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.150>

¹ За целите на доклада понятията „нормативен административен акт“ и „подзаконов административен акт“ следва да се приемат за идентични.

Въведение

Институтът на обществените консултации е актуален проблем и обект на научни изследвания в българската правна доктрина в рамките на последните малко повече от двадесет години. Обществените консултации представляват една от формите на участие на гражданите и техните организации в производството по издаване на нормативни административни актове (НАА) наред с инициативата за издаване на НАА, предложенията, реализирани посредством гражданска инициатива и участието в производството посредством работни групи и консултативни съвети (Кръстев 2022).

Утвърждаването и развитието на правната уредба на обществените консултации потвърждават демократизирането на производството по издаване на НАА като трайна и необратима тенденция. С технологичното развитие става възможно участието на по-широк кръг заинтересовани лица при облекчен комуникационен достъп. Чрез прилагането на обществените консултации се реализират принципите на откритост, съгласуваност, обосновааност и предвидимост в процеса на изработване на нормативни актове (Славов 2017: 238).

Ефектът от обществените консултации не може да бъде оценен едностранно само като положителен. В правната доктрина са изтъкнати и негативни последици от провеждането им: *„на пръв поглед консултациите създават впечатление за демократизъм и за представителство на широк кръг ценности. От друга страна обаче, понякога спъват ефективността и откриват поле за критика към избора на органа кои отправени забележки да приеме и кои – да отхвърли“* (Лазаров, К., Тодоров, И. 2025: 255).

Анализът на правната уредба на обществените консултации в производството по издаване на НАА показва наличие на разпоредби в различни нормативни актове: Закон за нормативните актове (ЗНА)², Административнопроцесуален кодекс (АПК)³ и Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (Наредбата)⁴. Същевременно процедурата по осъществяване на обществените консултации не е унифицирана и зависи от вида на

² Обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г.

³ Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.

⁴ Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г.

органа и неговото място в системата на държавните органи. Диверсифицираните процедури водят до затруднения в практиката и противоречива съдебна практика.

Изложение

Обществените консултации по отношение производството за приемане на подзаконовни нормативни актове са регламентирани за пръв път през 2003 г. с изменение на ЗНА⁵. Разпоредбата на чл. 2а (отм.) от ЗНА предвижда задължение за органа, упражняващ нормотворческа компетентност, да уведоми лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, преди неговото приемане. Уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган. Доколкото разпоредбата борава с термина „нормативен административен акт“, безспорно е, че законодателят е целял да обхване всички нормативни актове, включително и подзаконовите такива.

До въвеждането на това изменение процесуалните норми, отнасящи се до подзаконовите нормативни актове, са извън предмета на регулация на ЗНА. В. Вълканов посочва, че *„производството по издаване на нормативни актове на Министерски съвет не е формирано в оная степен, в която е формиран напр. законодателният процес. Няма нормативен акт, уреждащ точно тези въпроси“* (Вълканов 1979: 85). Посоченото е в още по-голяма степен валидно по отношение на подзаконовите актове на други държавни органи.

Освен че поставя основата на регулиране на производството по издаване на нормативни административни актове, и в частност – на обществените консултации, разпоредбата на чл. 2а (отм.) от ЗНА следва да бъде оценена положително в два аспекта – въвежда се срок не по-кратък от един месец, в който засегнатите могат да представят предложения и възражения, както и се изисква изпращането на проекта до представителни организации на заинтересованите лица. Положителният ефект на разпоредбата на чл. 2а (отм.) от ЗНА е

⁵ Обн. ДВ, бр. 55 от 2003 г.

свързан и с формирането на практика от Върховния административен съд, според която не само непровеждането на обществени консултации, но и непредоставянето на минимален едномесечен срок за предложения и възражения представляват съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които са основания за отмяна на подзаконовия нормативен акт (така Решение № 7817 от 6.06.2013 г. на ВАС по адм. д. № 9387/2012 г., III о., Решение № 10519 от 31.10.2007 г. на ВАС по адм. д. № 2586/2007 г., III о., Решение № 3803 от 1.04.2008 г. на ВАС по адм. д. № 7018/2007 г., III о.).

Същевременно следва да се отправи критика, че формата на уведомяване според разпоредбата на чл. 2а (отм.) от ЗНА не е детерминирана и е предоставена на дискреционната преценка на компетентния орган, издаващ нормативния административен акт – уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин. Формите на уведомяване са алтернативни („или“), а не кумулативни.

Следващ етап в развитието на уредбата на обществените консултации бележи приемането на АПК и изменението на ЗНА от 2007 г.⁶.

В глава втора, раздел III от АПК в чл. 75-80 за пръв път се урежда отделно производство по издаване на нормативни административни актове. Уредбата е лимитирана до въвеждане на „рамка на производството“, като разпоредбата на чл. 80 от АПК препраща за неуредените в раздел III въпроси към разпоредбите на ЗНА. По отношение на уредбата на обществените консултации чл. 77 от АПК предвижда, че компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения. Разпоредбата на чл. 77 от АПК не съдържа регламентация за процедурата и сроковете за провеждане на консултациите и депозирането на становища, предложения и възражения. Същевременно обаче нормата на чл. 77 се прилага в производството по издаване на нормативни актове от всички компетентни органи, доколкото специален закон не предвижда специална уредба на производството (такава се съдържа например в Закона за енергетиката, Закона за електронните съобщения и др.).

⁶ ДВ, бр. 46 от 2007 г.

Липсата на детайлна уредба по отношение на обществените консултации в производството по издаване на НАА в АПК е частично преодоляна с изменението на ЗНА от 2007 г. Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 в редакцията си от 2007 г. предвижда, че преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Като положително развитие на уредбата следва да се оцени въвеждането на конкретна платформа за провеждане на консултациите, а именно *„интернет страницата на съответната институция“*, както и въвеждането на изрично изискване да се публикуват и мотивите, съответно докладът⁷. Чл. 28, ал. 2 от ЗНА в редакцията от 2007 г. въвежда минималните изисквания към съдържанието на мотивите, съответно доклада. Последните следва да съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Отсъствието на приложени мотиви или доклад води до недопустимост проектът на нормативен акт да бъде обсъден и приет от компетентния орган.

Присъединявам се към оценката, че това е един *„нов, сравнително по-организиран начин“* за обсъждане на проектите на нормативни актове (Димов 2016: 415). Не може да не се отчете, че разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА *„прави крачка назад“*, доколкото срокът за представяне на предложения и възражения е скъсен на 14 дни в сравнение с уредбата на чл. 2а (отм.) от ЗНА, която предвиждаше едно-месечен срок. Друг недостатък на законодателното решение от 2007 г. е, че нормата на чл. 26, ал. 2 се намира в Глава трета от ЗНА, а по силата на разпоредбата на §5 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗНА в редакцията към 2007 г. доколкото друго не следва от разпоредбите на ЗНА, той се прилага за всички нормативни актове,

⁷ Е. Къндева основателно критикува липсата на нормативно изискване за подготовка и публикуване на мотиви за приемането на нормативен административен акт, доколкото такова изискване е предвидено за индивидуалните административни актове и общите административни актове (Лазаров, К., Къндева, Е., Еленков, А. (2007), Коментар на Административнопроцесуалния кодекс, стр. 63-64).

издавани от органи, предвидени от Конституцията (Министерски съвет, министри, общински съвети др.). За другите нормативни актове важат съответно чл. 2, 9-17, 34-46 включително и чл. 51, т.е. за органи, които не са предвидени в Конституцията разпоредбите на чл. 26 и чл. 28 не се прилагат, защото тези разпоредби се съдържат в Глава втора на ЗНА. Сред органите, които не са предвидени в Конституцията, попадат независимите регулаторни органи, като Комисията за защита на конкуренцията, Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за енергийно и водно регулиране, Комисията за финансов надзор, Управителния съвет на Българската народна банка и др., които приемат НАА не по-малък интензитет на регулаторно въздействие върху гражданите и техните организации.

Съществена реформа в производството по издаване на нормативни административни актове, и в частност провеждането на обществени консултации, се извършва с изменението на ЗНА от 2016⁸, което води до приемане на действащата към настоящия момент нормативна уредба на обществените консултации.

С изменението на ЗНА от 2016 г. се въвежда нов правен институт – оценката на въздействието (ОВ). Уредбата на ОВ се съдържа в Глава втора „Оценка на въздействието“, чл. 19-23 от ЗНА. ОВ е регламентирана като предварителна и последваща, а предварителната ОВ, от своя страна, може да бъде частична и цялостна. По отношение на производството за издаване на НАА се предвижда изготвяне на ОВ само по отношение на НАА на Министерския съвет.

В нова ал. 4 на чл. 26 от ЗНА е предвидено срокът за предложението и становищата по проектите, публикувани за обществени консултации, да бъде не по-кратък от 30 дни, като само при изключителни случаи и изрично посочване на причините и мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни. В доктрината се приема, че под изключителни случаи следва да се разбира „форсмажорни обстоятелства“ (Димов 2017: 424). Счита се, че при последваща законодателна ревизия възможността за намаляване на срока на 14 дни следва да отпадне, а срокът от 30 дни да бъде удължен на 2 месеца. Аргументите за предложението са, че същинските форсмажорни обстоятелства са уредени в §1а от Преходните и заключителни разпоредби на ЗНА. Разпо-

⁸ Обн. ДВ, бр. 34 от 2016 г.

редбата изрично предвижда, че глави втора и трета, с изключение на изискването за мотиви по чл. 28, ал. 1, не се прилагат за проектите на нормативни актове, свързани с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства, т.е. при форсмажорни обстоятелства не следва да се провеждат обществени консултации, а по отношение на типичните процедури по издаване на НА следва да се съобразят добрите практики на други държави и Европейския съюз (в Обединеното кралство и Европейския съюз обществените консултации се провеждат в рамките на 12 седмици).

С изменението на ЗНА е приета нова ал. 2 на чл. 26, която предвижда „*в процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица*“ (подчертаването мое, А.К.). Езиковото тълкуване води до извода, че идеята на законодателя е да разшири приложното поле на обществените консултации, като ги преуреди като консултации *ex ante*, т.е. преди да има готов проект, като даде възможност на заинтересованите лица и техните представителни организации да участват във формулирането на основните положения на бъдещия проект на НАА. Този извод се потвърждава и от факта, че обществените консултации под формата на обсъждане на готов проект на нормативен акт *ex post* вече е била регламентирана в чл. 26, ал. 2 от ЗНА (сегашна ал. 3 на същия член).

По същество подобно дебатиране на вече подготвен проект на НАА не представлява същински обществени консултации, а по-скоро може да се класифицира като обществено обсъждане на изработен проект. За да говорим за същински обществени консултации следва да бъде използван далеч по-широк спектър от инструменти като се премине през поредица от систематично разработени и проведени стъпки. Стъпките като уредени в обществените консултации на Европейския съюз са подробно разгледани от Т. Димов (Димов 2017: 400-409).

Препоръчаните методи на провеждане на обществени консултации в Република България са разгледани в Стандартите за провеждане на обществени консултации, разработени и приети от Съвета за административна реформа към Министерския съвет на Република България (Стандартите). Стандартите посочват, че за провеждането на ефективни и полезни обществени консултации е необходимо прилагане на стратегически подход за тяхната организация, включващ

следните основни етапи:

- Етап 1: Планиране на консултацията;
- Етап 2: Провеждане на консултацията;
- Етап 3: Анализ на резултатите от консултацията;
- Етап 4: Осигуряване на обратна връзка за участниците в консултацията;
- Етап 5: Оценка на консултацията.

Стандартите не са нормативен акт и не могат да бъдат интерпретирани като задължителни за компетентните административни органи. Спазването им не е било разглеждано от практиката на ВАС като задължително за действителността на приет НАА.

Процедура на обществени консултации с етапи и методи, подобни на предвидените в Стандартите, е уредена в Раздел V. „Консултации при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието“ от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. Следва да се има предвид, че това са особен вид консултации, като Наредбата изрично ги разграничава от обществените консултации по чл. 26 от ЗНА. Чл. 24 от Наредбата предвижда, че провеждането на консултации със заинтересованите страни е задължителна част от извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието и предшества обществените консултации по реда на чл. 26 от ЗНА, като чл. 27 от Наредбата предвижда, че консултациите по Наредбата не заместват обществените консултации по реда на чл. 26 ЗНА.

Консултациите при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието по реда на чл. 24-27 от Наредбата могат да се провеждат чрез: Портала за обществени консултации; интернет страниците на съответните институции; заседания на консултативни органи; срещи със заинтересованите страни; фокус групи; изследване на общественото мнение; интервюта и други подходящи форми съгласно спецификата на проекта на нормативен акт. Планирането на консултациите, утвърждаването на индикативен график, определянето на заинтересованите страни и изборът на начините на провеждането им се определят в началото на извършването на цялостна оценка на въздействието. Използваните методи и етапи в консултациите при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието по Наредбата навеждат на извода, че именно тези консултации са същински обществени консултации *ex ante*, въпреки че ЗНА и Наред-

бата определят консултациите по чл. 26 от ЗНА за обществени консултации, а тези по Наредбата само като частен случай, приложим в паралел с тези по чл. 26 от ЗНА и то само при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието.

Разширяването предметния обхват на обществените консултации и прилагането на по-широк набор от методи и средства се препоръчва на Република България от ОИСР. В своя последен регулаторен доклад за България от 2022 (OECD. (2022). Regulatory policy scan of Bulgaria: Promoting a sound regulatory framework for citizen well-being and economic growth, OECD Public Governance Policy Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris) ОИСР разглежда обществените консултации като консултации на ранен етап (early stage consultations) и консултации на късен етап (late stage consultations). В регулаторния доклад се прави извод, че в България консултации на ранен етап се правят ad hoc под формата на работни групи и/или неформални групи и семинари. Изрично се подчертава, че това е „пропусната възможност за правителството ефективно да въвлече заинтересованите лица на фаза на процеса, когато становището на заинтересованото лице все още може да окаже значително влияние“. Препоръка 4.1 от Регулаторния доклад посочва, че България трябва да засили достъпа на заинтересовани лица до обществени консултации, като въведе изискване за информиране на заинтересованите лица преди планираните консултации и като въвлече заинтересованите лица по-систематично на по-ранна фаза от процеса.

Във връзка с посоченото следва да се предложи изменение на уредбата в чл. 26 от ЗНА, като се въведе уредба, аналогична на тази за консултациите при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието по реда на чл. 24-27 от Наредбата.

Заклучение

В резултат на гореизложения исторически обзор и критичен анализ на действащата правна уредба могат да се направят няколко извода и препоръки за изменение на законодателството по отношение провеждането на обществени консултации в производството по издаване на НАА.

На първо място, през последните години ролята на обществените консултации нараства вследствие на демократизацията на произ-

водството по издаване на НАА и търсене на по-активно участие на заинтересованите лица в нормотворческата дейност на административните органи. Правната уредба на този институт е сред най-динамично развиващите се в последните двадесет години.

Същевременно се констатира и сериозни недостатъци в регламентацията на правния институт. Уредбата се съдържа в няколко акта (АПК, ЗНА и Наредбата). Препоръчително е всички разпоредби, касаещи производството за издаване на НАА, да бъдат изнесени в АПК. По този начин ще завърши кодификацията на административните производства пред административни органи. Предложението държи сметка и за тенденциите, свързани с разграничаване на законодателния процес от подзаконовата нормотворческа дейност на административните органи. Също така от изложеното е видно, че към настоящия момент уредбата на производството по издаване на НАА варира значително в зависимост от това дали компетентният орган е Министерският съвет, друг орган на изпълнителната власт, регламентиран в Конституцията или не, или общински съвет, т.е. регламентирани са четири различни процедури. Необходимо е *de lege ferenda* уредбата на производството по издаване на НАА от административни органи да се унифицира по отношение на първите три вида процедури и да се запази само отделната процедура по издаване на НАА от общинските съвети предвид редица специфики на териториалния и предметен обхват на техните НАА. На следващо място, срокът за провеждане на обществени консултации следва да се удължи на 2 месеца. Необходимо е и разработване на по-обстойна регламентация на обществени консултации на по-ранен етап преди изготвянето и публикуването на проекта на НАА.

Използвана литература:

1. Вълканов, В. (1979). Нормативните актове на Министерския съвет. София: Наука и изкуство.

(Valkanov, V. (1979). Normativnite aktove na Ministerskiya savet. Sofia: Nauka i izkustvo.

2. Димов, Т. (2017). Оценка на въздействието на регулирането. София: Сиела.

(Dimov, T. (2017). Otsenka na vazdejstvieto na reguliraneto. Sofia: Siela.)

3. Кръстев, А. (2022). Съвременни тенденции в производството по издаване на нормативни административни актове. // София: 30 години ЮФ на УНСС. Приемник на вековна традиция в развитието на правната наука и практика, стр. 598-612.

(Krastev, A. (2022). Savremenni tendencii v proizvodstvoto po izdavane na normativni administrativni aktove. // Sofia; 30 godini JF na UNSS. Priemnik na vekovna tradiciya v razvitiето na pravnatga nauka i praktika, s. 598-612)

4. Лазаров, К., Къндева, Е., Еленков, А. (2007). Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. София: Център за обучение на адвокати „Кръстьо Цончев“.

(Lazarov, K., Kandeva, E., Elnkov, A. (2007). Komentar na Administrativnoprocesualen kodeks. Sofia: Centar xs obuchenie na advokati :”Krustyu Tsonchev”)

5. Лазаров, К., Тодоров, И. (2025). Административен процес. София: Сиела.

(Lazarov, K., Todorov, I. (2025). Administrativen Proces. Sofia: Siela.)

6. Славов, А. (2017). Гражданското участие в конституционната демокрация. Публичноправни перспективи. София: Сиела.

(Slavov, A. (2017). Grazhdansko uchastie v konstitucionnata demokratsiya. Publichnopravni prespektivi. Sofia: Siela.)

7. Стандарти за провеждане на обществени консултации, разработени и приети от Съвет за административна реформа към Министерския съвет на Република България (<https://www.strategy.bg/Publications>, 16.10.2025).

8. OECD. (2022). Regulatory policy scan of Bulgaria: Promoting a sound regulatory framework for citizen well-being and economic growth, OECD Public Governance Policy Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris, (<https://doi.org/10.1787/f8264887-en>, 16.10.2025).

За контакти:

Докторант Антон Кръстев
УНСС, Юридически факултет
anton.krastev@unwe.bg

ПРАКТИКАТА ПО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПА НА СПРАВЕДЛИВОСТТА В РЕШЕНИЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Докторант Севастьянов Евгений Алексеевич
Катедра „Публичноправни науки“, Юридическия факултет,
ВСУ „Черноризец Храбър“*

THE PRACTICE OF APPLYING THE PRINCIPLE OF JUSTICE IN THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

*PhD in Law student, Sevastyanov Evgeny
Varna Free University „Chernorizets Hrabar“*

Резюме: *в настоящата статия е анализирана практиката на Конституционния съд на Република България, а именно онези решения, в които Съдът се е позовал на принципа на справедливостта като едно от основанията за постановяване на решение по делото.*

Ключови думи: *право, правосъдие, конституция, правна система, съдебна практика.*

Abstract: *in this article, the practice of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria is analyzed, namely those decisions in which the Court referred to the principle of justice as one of the grounds for rendering a decision in the case.*

Keywords: *law, justice, constitution, legal system, law of equity, ex aequo et bono.*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.161>

The principle of justice is one of the key principles in the Constitutions of democratic states. In particular, in the Constitution of the Republic of Bulgaria this principle is proclaimed in the Preamble alongside the principles of freedom, peace, equality, humanism, and tolerance¹.

¹ Constitution of the Republic of Bulgaria (<https://www.parliament.bg/bg/const>, September 25, 2025).

However, this principle may be considered rather abstract and requiring separate justification on the part of legal philosophers and relevant jurists.

When considering the term “justice” in the context of the legal development of states, several stages of the evolution of this concept can be distinguished, preceding the modern stage of development of legal thought. Thus, in ancient philosophy of law, the positions of Plato and Aristotle stand out. Plato defined justice as “to each his own” (to ta hautou prattein — to do one’s own work). For Plato, justice is harmony between the parts of the soul and between the classes in the state². Aristotle, in turn, perceived justice as the distribution of goods according to merit and the correction of potential harm from unjust acts and decisions. Aristotle introduces the idea of justice as “equality for equals and inequality for unequals”³.

In medieval philosophy, Thomas Aquinas undoubtedly comes to the fore, defining justice as the constant and perpetual will to give each his due (constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi). He combines the ancient understanding with the Christian tradition, emphasizing that justice is correlated with divine law⁴.

In the Modern era, philosophers approached the contemporary understanding of the principle of justice, linking it with legality and legal relations between subjects of law. Thus, in the works of Thomas Hobbes, justice is interpreted as the observance of concluded contracts. For him, justice is the legal order ensured by the sovereign⁵. John Locke connects justice with natural rights (life, liberty, property). Violation of rights is an act of injustice⁶. Charles-Louis de Montesquieu conceives justice as a “relation arising from the nature of things,” and laws must reflect this natural relation⁷.

² Plato, Republic, Book IV, 427d–434c (<https://archive.org/details/PlatoRepublicIarson>, September 25, 2025).

³ Aristotle, Nicomachean Ethics, Book V, 1130a–1138a, <https://lib.ru/POEEAST/ARISTOTEL/nikomah.txt>, September 25, 2025).

⁴ Thomas Aquinas, Summa Theologica, II–II, q. 58 (<https://www.newadvent.org/summa/3058.htm>, September 25, 2025).

⁵ Thomas Hobbes, Leviathan, Ch. XV (https://lib.ru/FILOSOF/GOBBS/leviafan.txt_with-big-pictures.html, September 25, 2025).

⁶ John Locke, Two Treatises of Government, Second Treatise, Ch. V “Of Property” (https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf, September 25, 2025).

⁷ Montesquieu. The Spirit of the Laws, Book I, Ch. 1; Book II (https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye_O%20dukhe.pdf, September 25, 2025).

Finally, in the Contemporary era, the key ideas about the content of the term “justice” were expressed by the philosopher Immanuel Kant, essentially defining the modern understanding of the principle of justice in the legislation and legal practice of many states. For him, justice is a system of principles of law based on the universal law of freedom. His formula: “Right is the sum of the conditions under which the arbitrariness of one can coexist with the arbitrariness of another according to the universal law of freedom.” Justice is identical to lawfulness⁸.

Taking into account the works of past philosophers, in which attempts were made to explain the concept of “justice” and the possibilities of its implementation and application in the legal systems of states, it appears reasonable and scientifically important to study the practice of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, in order to understand in which situations the Court appeals to the principle of justice specified in the Preamble and how it interprets this principle. The article further presents a series of decisions of the Constitutional Court covering the period from 2012 to 2024, in which references are made to the Preamble of the Constitution and specifically to the principle of justice, which served as one of the motivators for the judges’ decisions.

In Constitutional Case No. 3/2012, for which Decision No. 6 of April 11, 2012 was issued, members of the National Assembly demanded that the creation of a temporary parliamentary commission for the study of normative grounds, facts, and circumstances in cases of pardon be declared unconstitutional, since the activity of such a commission contradicted the principle of the rule of law and the principle of separation of powers⁹. In their opinion, the temporary parliamentary commission constituted a form of parliamentary control. The President and the Vice President should not be subjected to such control, as they are not part of the executive power, and questions of pardon fall within the competence of the Head of State. Control over their activities should be exercised exclusively by the Constitutional Court.

Despite the fact that in the request of the members of the National Assembly there was no reference to a violation of the principle of justice specified in the Preamble of the Constitution, this principle was used by

⁸ Immanuel Kant. *The Metaphysics of Morals*, “Doctrine of Right,” Introduction, §B, (https://www.civisbook.ru/files/File/Kant_Metaphisika_1.pdf, September 25, 2025).

⁹ Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 6 of April 11, 2012, Case No. 3/2012 (<https://www.constcourt.bg/bg/act-660>, September 25, 2025).

the judges themselves in the reasoning part of their decision.

Pardon, from the point of view of the Court, as a legal institution, has as its predecessor the supreme mercy granted by the monarch. Subsequently, this institution was transformed into a constitutional competence of the Head of State. As a constitutional institution, in contrast to various forms of release from serving a sentence regulated by criminal law, pardon pursues a special purpose, namely, ensuring the supremacy of human justice, with the humanity embodied in it, over the abstract justice of the law. The Constitution sets the parameters within which the right of pardon must be exercised, through the proclamation and protection of the principles specified in the Preamble, including the principle of justice; however, the Constitution does not establish restrictions on the granting of pardon, from which it may be concluded that the President is formally not obliged to justify his decision. Moreover, questions of pardon for convicted persons are an example of interaction between the President, as a separate body, and the judiciary; that is, in this case, the powers of the executive authority are not affected.

Thus, the Constitutional Court rendered a decision that parliamentary control over the activity of the President in the sphere of pardon contradicts the Constitution, and the decision on pardon must be taken by the President independently, carrying out the search for a balance between the fundamental constitutional values and principles.

The principle of justice also played its role in determining the admissibility of holding office in various bodies of the judiciary and the prosecutor's office for more than two consecutive terms. Within the framework of Constitutional Case No. 9/2017 (Decision No. 3 on this case was rendered on January 30, 2018), the Prosecutor General of the Republic of Bulgaria argued that the restriction on holding the position of administrative head of a court or prosecutor's office for no more than two terms concerned only one specific body of the judiciary (that is, after the completion of two terms, a civil servant could be appointed administrative head of another body of the judiciary or prosecutor's office)¹⁰.

According to the definition of the Constitutional Court, the requirement for the selection of candidates for a certain position of authority on the basis of their personal qualities, abilities, and reputation constitutes one of the forms of implementation of the principles of justice

¹⁰ Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 3 of January 30, 2018, Case No. 3/2017, <https://www.constcourt.bg/bg/act-6187>, September 25, 2025).

and democratic social order. The limitation of the term of service to two terms takes into account the risks for the effective functioning of the judiciary. Holding the same office for more than two terms may lead to the formation of excessively close ties with representatives of power, business, and society in a particular territory, negatively affect the effectiveness of the performance of official duties, and also cause reasonable suspicions and distrust on the part of society.

However, this restriction is a measure for mitigating risks associated with work in a specific place, and not in the judicial system as a whole. If the personal qualities of a potential administrative head in a court or prosecutor's office are not in doubt, this constitutes the implementation of the constitutional principle of justice and makes it possible to appoint such a head to a position in another body of the judiciary or prosecutor's office, where the said head has not exceeded the two-term limit.

Thus, the principle of justice influences not only the exercise of the powers of a specific political figure (as was the case concerning the exercise of the right of the Head of State to grant pardon), but also affects the criteria for the appointment of heads of judicial bodies within the framework of the activities of the personnel departments of the Supreme Judicial Council.

The importance of applying the principle of justice in matters of personal qualities and the reputation of public officials is also traced in Decision No. 17 of November 8, 2018, on Constitutional Case No. 9/2018. Within the framework of this case, an attempt was made to challenge (to declare unconstitutional) one of the provisions of Article 225 of the Judicial System Act¹¹. This law in particular stipulates that monetary compensation upon dismissal from office shall not be paid until the completion of criminal and disciplinary proceedings in cases where a judge, prosecutor, or investigator is charged as a defendant for an intentional crime or disciplinary proceedings have been initiated against him.

In accordance with the law, upon leaving service, judges, prosecutors, and investigators whose length of service exceeds more than 10 years in the corresponding position have the right to a one-time monetary remuneration. The Court notes that such remuneration is not an innovation, as it has been provided since the time of the Tarnovo Constitution (the

¹¹ Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 17 of November 8, 2018, Case No. 9/2018, (<https://www.constcourt.bg/bg/act-6397>, September 25, 2025).

first Constitution of Bulgaria). Similar norms were also provided in the legislation of the socialist period of Bulgaria.

However, the Court notes that the refusal to pay monetary remuneration to judges, prosecutors, and investigators against whom a criminal or disciplinary case has been opened is a precautionary measure intended to implement the constitutional principle of justice specified in the Preamble of the Constitution. Thus, declaring this provision unconstitutional would, on the contrary, violate the guarantees of justice, opening the possibility of monetary enrichment for those representatives of authority who have potentially broken the law, thereby endangering the reputation of the system of authority in the Republic of Bulgaria.

Continuing the study of the decisions of the Constitutional Court related to public service and the activities of state authorities, in particular the judiciary and the prosecutor's office, it is necessary to draw attention to Decision No. 11 of July 23, 2020, on Constitutional Case No. 15/2019. Within the framework of this case, the issue was raised of the interpretation of Article 126 of the Constitution. According to this article, the Prosecutor General exercises supervision over legality and directs the activities of all prosecutors. This creates a contradiction in situations where prosecutors conduct inspections, investigations, or other procedural actions based on signals directed precisely against the Prosecutor General¹².

The Constitutional Court notes that in the course of criminal procedural actions directed against the Prosecutor General, the Prosecutor General himself retains his constitutional position, but at the same time also acquires a new legal status as a person against whom an inspection and investigation are being conducted. In this case, it is necessary to apply one of the key norms of the judicial system — *nemo iudex in causa sua* (no one can be a judge in his own case). This norm is not enshrined in the Constitution of the Republic of Bulgaria, but it is a reasonable limitation that excludes interference in the event of the presumed personal interest of the Prosecutor General. The meaning of this rule lies in ensuring impartiality in the exercise of powers of administering justice as a type of authority, and in this connection, it is an immanent feature of justice, proclaimed in the Preamble of the Constitution and characterized as the highest value and regulator of society. The rule that no one can be a judge in his own case is an unchanging principle of any fair process, which must

¹² Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 11 of July 23, 2020, Case No. 15/2019, (<https://www.constcourt.bg/bg/act-6836>, September 25, 2025).

be ensured by the state.

The final decision within the framework of this article, directly concerning the activity of public officials and affecting the functioning of the judiciary, is Decision No. 1 of January 11, 2024, on Constitutional Case No. 17/2023. Within the framework of this case, the President of the Republic of Bulgaria indicated the necessity of interpreting the norm on the rhythmic renewal (rotation) of the members of the Constitutional Court. The petitioner pointed to a systematic practice of inaction on the part of the National Assembly, which failed to fulfill its obligations regarding the renewal of the composition of bodies whose members' terms of office had expired, despite the fact that this obligation is (in the opinion of the President) a constitutional imperative¹³.

The Constitutional Court ruled that the renewal of the composition of the Court is part of the principle of justice, ensuring continuity and providing the possibility for a new parliamentary majority to be reflected in the composition of the Constitutional Court in a moderate way. None of the bodies participating in the formation of the composition of the Court may be deprived of the right or evade the obligation to participate in the renewal of the Court's composition every three years. A constitutional judge exercises his powers only for the remainder of the term of office, counting from the constitutionally established moment of renewal of the composition of the Court.

The application of the principle of justice in the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria is not limited to cases of interpretation of norms affecting the activity of public officials, judges, prosecutors, and other representatives of authority. In a number of cases, reference to the principle of justice was also applied in the reasoning of decisions concerning issues of ensuring the rights of ordinary citizens of the Republic.

In Constitutional Case No. 14/2021, the decision on which was issued on April 19, 2022, the Ombudsman of the Republic of Bulgaria demanded that the provision be declared unconstitutional according to which, in the case of early retirement (up to one year before reaching the required age), a citizen would permanently receive a pension in a reduced amount¹⁴.

¹³ Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 1 of January 11, 2024, Case No. 17/2023 (<https://www.constcourt.bg/bg/act-9668>, September 25, 2025).

¹⁴ Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 4 of April 19, 2022, Case No. 14/2021 (<https://www.constcourt.bg/bg/act-9248>, September 25, 2025).

The Ombudsman indicated that the “permanent” payment of a reduced pension violates the principle of the rule of law, since it contradicts the requirements of both legal certainty and predictability, as well as material justice, because the recipients of the contested provision had fully paid the required contributions to the pension fund for insurance service and age, but in return receive for the rest of their lives a reduced pension. The payment of a reduced pension “permanently,” in the opinion of the Ombudsman, is excessively burdensome and inconsistent with the requirements of justice as a universal human value proclaimed in the Preamble of the Constitution.

The Prosecutor General, the Union of Pensioners, and Professor Vasil Mrůchkov supported the Ombudsman, pointing out that the permanent payment of a reduced pension to persons who have fully fulfilled the conditions for the payment of insurance contributions infringes upon the interests of these persons, violates the social security of these citizens, creates prolonged uncertainty in the lives of the affected persons, and, as a consequence, contradicts the constitutional principle of justice.

However, from the point of view of the Constitutional Court, the receipt of a reduced pension in the case of early retirement is justified by the solidarity-based nature of the insurance system. Through the principle of solidarity, the state implements the idea of creating a social state in which justice as a constitutional value is guaranteed. Citizens who voluntarily retired earlier than the statutory term express freedom of will and freedom of choice as fundamental rights of the individual. They are aware of the financial and other consequences of this choice.

The Constitutional Court insists that it would in fact be a violation of the principle of justice to declare the existence of the current provision unconstitutional, since in that case a portion of citizens would obtain the possibility of retiring and receiving full monetary compensation to the detriment of other citizens who continue to accumulate length of service. Thus, solidarity, upon which the insurance system in the Republic of Bulgaria is ultimately built, would be compromised.

Thus, based on the analysis of the practice of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, it can be concluded that the principle of justice is used to substantiate a number of the Court’s decisions connected both with the activity of state authorities and with the safeguarding of the rights of the citizens of the Republic of Bulgaria. This principle is recognized as one of the key factors guaranteeing the development of a democratic

and lawful society and state, for which purpose the Constitution of the Republic of Bulgaria was initially adopted.

Bibliography:

Normative Acts and Court Decisions

1. Constitution of the Republic of Bulgaria, available at: <https://www.parliament.bg/bg/const> (Accessed September 25, 2025).
2. Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 6 of April 11, 2012, on Constitutional Case No. 3/2012, available at: <https://www.constcourt.bg/bg/act-660> (Accessed September 25, 2025).
3. Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 3 of January 30, 2018, on Constitutional Case No. 3/2017, available at: <https://www.constcourt.bg/bg/act-6187> (Accessed September 25, 2025).
4. Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 17 of November 8, 2018, on Constitutional Case No. 9/2018, available at: <https://www.constcourt.bg/bg/act-6397> (Accessed September 25, 2025).
5. Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 11 of July 23, 2020, on Constitutional Case No. 15/2019, available at: <https://www.constcourt.bg/bg/act-6836> (Accessed September 25, 2025).
6. Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 4 of April 19, 2022, on Constitutional Case No. 14/2021, available at: <https://www.constcourt.bg/bg/act-9248> (Accessed September 25, 2025).
7. Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, Decision No. 1 of January 11, 2024, on Constitutional Case No. 17/2023, available at: <https://www.constcourt.bg/bg/act-9668> (Accessed September 25, 2025).

Philosophical Works and Scientific Articles

8. Aristotle, *Nicomachean Ethics*, Book V (1130a–1138a), available at: <https://lib.ru/POEEAST/ARISTOTEL/nikomah.txt> (Accessed September 25, 2025).
9. Charles-Louis de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Book I, Chapter 1; Book II, available at: https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye_O%20dukhe.pdf (Accessed September 25, 2025).
10. Immanuel Kant, *The Metaphysics of Morals*, “Doctrine of Right,” Introduction, §B, available at: https://www.civisbook.ru/files/File/Kant_Metaphisika_1.pdf (Accessed September 25, 2025).
11. John Locke, *Two Treatises of Government*, Second Treatise,

Chapter V (“Of Property”), available at: https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf (Accessed September 25, 2025).

12. Plato, Republic (Politeia), Book IV, 427d–434c (Stephanus pagination), available at: <https://archive.org/details/PlatoRepublicIarson> (Accessed September 25, 2025).

13. Siderova, E. Structure of the Judiciary. Univ. ed. VFU „Chernorizets Hrabar“, 2012, ISBN: 9789547155190

14. Siderova, E. The President as a Neutral Power. Albatros, Sofia, 2012, ISBN - 978-954-751-109-5

15. Siderova, E. The Rule of Law, National Constitutional Identity and Constitutional Reform in Bulgaria. - CBPE “Constitutional identity and European Union axiology –perspective of Central European States” ed. Grzegorz Pastuszko, Reviewers Artur Lawniczak, Radoslaw Zenderowski, Poland, Warszawa, 2022, ISBN 978-83-66454-30-9, p. 273-293

16. Thomas Aquinas, Summa Theologica, II–II, Question 58, available at: <https://www.newadvent.org/summa/3058.htm> (Accessed September 25, 2025).

17. Thomas Hobbes, Leviathan, Chapter XV, available at: https://lib.ru/FILOSOF/GOBBS/leviafan.txt_with-big-pictures.html (Accessed September 25, 2025).

За контакти:

Докторант Севастьянов Евгений

Алексеевич

ВСУ „Черноризец Храбър“

evgeny.sevastyanov@vfu.bg

**ПРИЛОЖЕНИЕ НА ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ №1 ОТ
15.03.2023 Г. НА ОСГК НА ВКС В СВЕТЛИНАТА
НА РЕШЕНИЕ ОТ 24.02.2022 Г. ПО ДЕЛО С-262/20 НА СЕС
И НАРЕДБИТЕ ПО ЧЛ. 187, АЛ. 10 ЗМВР**

Кирил Генов

Експерт в Инспектората на ВСС

**APPLICATION OF INTERPRETATIVE DECISION No. 1
OF 15.03.2023 OF THE GSCC OF THE SUPREME COURT
OF CASATION IN THE LIGHT OF THE DECISION OF
24.02.2022 IN CASE C-262/20 OF THE CJEU AND THE
REGULATIONS UNDER ART. 187, AL. 10 OF THE LMIA**

Kiril Genov

Expert at the Inspectorate to the Supreme judicial council

Резюме: Статията разглежда установената противоречива практика, касаеща заплащането и отчитането на нощния труд в МВР след ТР №1/2023 г. на ВКС и решението на СЕС по дело С-262/20. ВКС приема, че ЗМВР е въвел специален режим за МВР, докато СЕС изисква компенсаторни механизми в съответствие с правото на ЕС. Част от въззивните съдилища следват само решението на ВКС, докато други съобразяват и решението на СЕС. Според автора е необходимо интегрирано тълкуване, което да осигури съвместимост между националното и европейското право.

Ключови думи: ЗМВР, нощен труд, тълкувателно решение, Съд на Европейския съюз (СЕС), компенсаторни механизми

Abstract: The article examines the established contradictory practice regarding the payment and reporting of night work in the Ministry of Interior after the SCC's Decision No. 1/2023 and the decision of the CJEU in case C-262/20. The SCC accepts that the LI has introduced a special regime for the Ministry of Interior, while the CJEU requires compensatory mechanisms in accordance with EU law. Some of the appellate courts follow only the decision of the SCC, while others also take into account the decision of the CJEU. According to the author, an integrated interpretation is needed to ensure compatibility between national and European law.

Key words: law on the interior, night work, interpretative decision, Court of Justice of the European Union (CJEU), compensation mechanisms

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.171>

Въведение

В практиката си попаднах на решения, постановени от въззивни съдилища, по един и същи казус, но решени по два различни начина, въпреки наличието на тълкувателно решение на Общото събрание на гражданската колегия (ОСГК) на Върховния касационен съд (ВКС). Казусите се отнасят до отчитането и заплащането на нощния труд в системата на Министерството на вътрешните работи (МВР). В системата на МВР отчитането и заплащането на нощния труд е уредено по специални правила, различни от общите норми на трудовото законодателство.

Следва да се има предвид, че Законът за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) е сред малкото закони в националното законодателство, който изгражда държавната служба и затова очакванията към организацията и дейността на ведомството са сериозни.

Изложение

През 2023 г. ВКС прие Тълкувателно решение №1 по тълкувателно дело №1/2020 г. на ОСГК, което утвърди специален режим за отчитането и заплащането на нощния труд в системата на МВР.

В същото време решение на Съда на Европейския съюз (СЕС) от 24.02.2022 г. по дело C-262/20 постави изисквания, които произтичат от Директива 2003/88/ЕО¹ и Хартата на основните права на ЕС, които могат да доведат до различен резултат при тълкуването. Това създава правна конкуренция между създадените режими, особено с оглед на задължителната сила и на двата акта.

В тълкувателното си решение ВКС постановява, че: „При отчитане и заплащане на положените часове нощен труд от служители на МВР не са приложими разпоредбите на Кодекса на труда и на Наредбата за структурата и организацията на работната заплата²(НСОРЗ), а следва да се прилагат разпоредбите на специалния ЗМВР и изда-

¹ Транспонирана в българското законодателство посредством нормите на чл. 152 и чл. 153, ал. 1, 2 и 3 от КТ.

² В сила от 01.07.2007 г., приета с ПМС №4 от 17.01.2007 г., обн. ДВ, бр. 9 от 26 януари 2007 г., изм. ДВ, бр. 56 от 10 юли 2007 г., изм. ДВ, бр. 83 от 16 октомври 2007 г., изм. ДВ, бр. 11 от 5 февруари 2008 г., изм. ДВ, бр. 10 от 6 февруари 2009 г., изм. ДВ, бр. 67 от 21 август 2009 г., изм. ДВ, бр. 95 от 2 декември 2011 г., изм. ДВ, бр. 106 от 30 декември 2011 г., изм. ДВ, бр. 21 от 13 март 2012 г., доп. ДВ, бр. 49 от 29 юни 2012 г., изм. ДВ, бр. 66 от 24 юли 2020 г.

дените въз основа на него подзаконовите нормативни актове.“ С това решение ВКС изключва прилагането на чл. 9, ал. 2 от НСОПЗ, която създава механизма за превръщане на нощния труд в дневен с коефициент 1,143, спрямо служителите на МВР, като приема, че специалната уредба в чл. 187, ал. 10 ЗМВР и подзаконовите актове по неговото прилагане са изчерпателни. В решението си СЕС приема, че:

- не е задължително да се предвижда по-кратка нормална продължителност на нощния труд за полицаи и пожарникари;

- задължително е обаче да има **компенсаторни мерки, като допълнително заплащане, почивки, обезщетения и др.;**

- различното третиране между публичния и частния сектор е допустимо само при наличие на **обективен и разумен критерий**, свързан с допустима от закона цел и съразмерен на тази цел;

- финансовите съображения **не могат** сами по себе си да бъдат такъв критерий;

- националните съдилища са длъжни да тълкуват вътрешното право в съответствие с правото на ЕС, за да осигурят неговата ефективност.

Чл. 187, ал. 10 ЗМВР предвижда, че редът за отчитане на работното време, включително нощният труд, се определя с наредба на министъра на вътрешните работи³. Тази разпоредба създава задължение за изпълнителната власт да издаде **подзаконовите актове**, които да конкретизират:

- нормалната продължителност на нощния труд;

- реда за отчитане и компенсиране;

- размерите на допълнителните възнаграждения.

На практика възниква проблем, когато подзаконовите актове не осигуряват **достатъчни компенсационни механизми**, които да отговарят на изискванията на Директива 2003/88/ЕО и решението на СЕС.

Съгласно чл. 130, ал. 2 ЗСВ тълкувателните решения на ВКС са задължителни за съдебната власт, а съгласно чл. 633 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) решенията на СЕС също са

³ В случая Наредба №8121з-922 от 22.07.2022 г. за реда за организацията и разпределянето на работното време, за неговото отчитане, за компенсирането на работата извън редовното работно време, режима на дежурство, времето за отдих и почивките за държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи.

задължителни за всички съдилища в България, а по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ) ратифицираните, обнародваните и влезлите в сила за Република България международни договори имат предимство пред националното законодателство. Това означава, че когато тълкувателно решение на ВКС не съответства в пълнота на правото на ЕС, националният съд е длъжен да приложи **пряко** правото на ЕС, като при възможност тълкува националната норма в съответствие с него. Прякото приложение обаче не действа автоматично, а следва съдът да е сезиран с искане за това.

Така въззивни съдилища в редица случаи отменят първоинстанционни решения, които са прилагали единствено Тълкувателно решение №1/2023, като приемат, че следва да се вземе предвид и решението на СЕС по дело С-262/20, а други напротив прилагат единствено тълкувателното решение на ВКС. **Аргументите на въззивните състави**, които се произнасят в посока на интегрираното тълкуване на решението на ВКС с това на СЕС, се основават на липсата на обективен и разумен критерий, който да оправдава по-дългата нормална продължителност на нощния труд в МВР без адекватна компенсация. Другите съдилища, напротив, прилагат само тълкувателното решение на върховния съд, като приемат, че то е съобразено с решението на СЕС.

В някои решения се прави преценка дали допълнителното възнаграждение за нощен труд, предвидено в наредбите по чл. 187, ал. 10 ЗМВР и издадените подзаконови актове, е достатъчно за изпълнение на изискванията на правото на ЕС, а в други се приема, че това, което е предвидено в ЗМВР и издадените във връзка с него подзаконови нормативни актове, е достатъчно.

При решаването на тези спорове съдилищата следва да прилагат Тълкувателно решение №1/2023 на ВКС като израз на единното тълкуване на националното право, но освен това следва да извършват контрол за съответствие с правото на ЕС съобразно изискванията на решението на СЕС по дело С-262/20, да преценяват дали националната уредба по чл. 187, ал. 10 ЗМВР и подзаконовите актове по него осигуряват **реална компенсация** за особената тежест на нощния труд и при липса на достатъчна защита – да прилагат принципа на предимство на правото на ЕС пред националното право и да тълкуват националните норми в съответствие с европейските стандарти.

Заклучение

Прилагането на Тълкувателно решение №1/2023 и решението на СЕС по дело С-262/20 повдигат не просто теоретичен спор, а въпрос с пряко отражение върху правата на служителите на МВР, със сериозно отражение върху ефективността от работата на служителите във ведомството. Изход от конфликта може да е **интегрирано тълкуване**, при което националното специално законодателство се прилага в рамките, определени от правото на ЕС.

Националните съдилища имат ключовата роля да осигурят баланс между задължителната сила на тълкувателните актове на ВКС и изискванията за ефективно прилагане на европейските стандарти за защита на работниците, полагащи нощен труд и затова този подход следва да се мултиплицира при сходни ситуации, които са неизбежни.

Също така следва да се има предвид, че законодателят се занимава активно с ревизия на ЗМВР, а омбудсманът е атакуван с предложение за обявяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за движението по пътищата и Закона за чужденците, които закономерно ще предизвикат и промени в ЗМВР. Това е благоприятна възможност да се обединят исканията за изменение и допълнение на ЗМВР.

Използвана литература:

1. Тълкувателно решение №1 от 15.03.2023 г. по тълкувателно дело №1/2020 г. на ОСГК за заплащане на положени часове нощен труд от служители на МВР.

2. Решение на Съда (втори състав) от 24 февруари 2022 г. по дело С-262/20 VB срещу Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Министерството на вътрешните работи.

3. Закон за Министерството на вътрешните работи.

4. Директива 2003/88/ЕО.

5. Харта на основните права на Европейския съюз.

6. Решение №470/11.01.2025 г. на ОС – Пазарджик по в.гр.д. № 664/2024 г.

7. Решение №491/11.01.2025 г. на ОС – Пазарджик по в.гр.д. № 767/2024 г.

8. Решение №9/09.01.2025 г. на ОС – Смолян по в.гр.д. № 347/2023 г.

9. Решение №7156/02.01.2025 г. на СГС по в.гр.д. № 12469/2021 г.

10. Решение №7154/02.01.2025 г. на СГС по в.гр.д. № 11146/2022 г.

11. Решение №566/23.10.2024 г. на ОС – Враца по в.гр.д. № 531/2024 г. и други.

За контакти:

Кирил Генов

Инспекторат към ВСС

genov.kiril@gmail.com

КРИТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Илиян Илиев

Председател на Арбитражен съд – Русе

CRITICAL REVIEW OF THE LEGAL FRAMEWORK OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Iliyan Iliev

Chair of the Arbitration Court in Ruse

Резюме: *Правната уредба на местното самоуправление е обширна и противоречива. От приемането на Конституцията през 1991 г. до днес в областта на местното самоуправление са приети множество закони и подзаконни актове, а измененията и допълненията в тях допълнително пораждаат порочна практика.*

Ключови думи: *правна уредба, местно самоуправление, държавна и местна администрация, съдебна власт*

Abstract: *The legal framework governing local self-government is extensive and contradictory. Since the adoption of the Constitution in 1991, numerous laws and regulations have been adopted in the field of local self-government, and the amendments and additions to them have further given rise to malpractice.*

Keywords: *legal framework, local self-government, state and local administration, judiciary*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.177>

Въведение

Местното самоуправление се осъществява на основата на „самоначинание и разпореждане със своите непосредствени работи” съгласно Временните положения за градските съвети в Княжество България и за губернските управителни съвети. Търновската конституция установява принципа на общинско самоуправление, но година по-късно със Закона за общините и градското управление се установява засиленото участие на централната власт в управлението по места. С приетите през 1886 година Закон за градските общини и

Закон за селските общини, които действат до 1934 г., за близо 40 години се укрепва практиката на самоуправлението. Общинският съвет се е разпуснал от окръжния управител единствено когато тежко е престъпил своите „обязаности пред законите или поради немарливо управление е турил в опасност интересите на общината”, и то след мотивирано постановление на постоянна окръжна комисия.

През 1909 г. се приема модерният за времето си Закон за допитване до народа по общинските работи, с който се предвижда одобрение от народа на решенията на общинския съвет и на контрол отдолу на разходваните от него средства. Със Закона за общински стопански предприятия от 1927 г. на общинските съвети се дава широка автономия по планирането на приходите и разходите при управление на общинската собственост, а впоследствие и в сферата на просвещението и народното здраве. Наредбите закони за градските и селските общини от 1934 г. обаче са ориентирани към засилване на централизма в управлението.

Според Закона за народните съвети от 1951 г. общинските или околийските народни съвети имат право да отменят противозаконните и неправилните действия на своите изпълнителни органи – управите. Правителството и горестоящите управи имат право да спират изпълнението на противозаконните и неправилни действия на долустоящия местен народен съвет и да отнасят до Президиума на Народното събрание или до народния съвет от своята степен въпроса за отменянето им. Президиумът на Народното събрание или по-горестоящият местен народен съвет имат право да разтурят по-долния местен народен съвет на своята територия и да насрочват избори за нов съвет, респективно за избор на местен управител.

Конституциите от 1947 и 1971 година изхождат от принципа на единство на властта и разпределение на държавните функции между органите на държавна власт и органите на държавното управление. Според Конституцията от 1971 година народните съвети са местни представителни органи, които се избират за срок от 4 години въз основа на всеобщо, равно и пряко изборително право, с тайно гласуване. Органи на държавната власт и народното самоуправление в общините, районите и окръзите са общинските, районните и окръжните народни съвети. Те осъществяват държавната политика на своята територия, изпълняват общодържавните задачи и решават въпроси от местно значение.

Местното самоуправление в социалистическото право е насочено към съответствие между структурата на централните и местните държавни органи. Възприемат се понятията „централни и местни законодателни органи, местен парламент, местно правителство, местни особени юрисдикции”. Принципът на единството на властта в локален план се тълкува като съвпадане на местните интереси с интересите на центъра и естествено с личните интереси на хората. На местно равнище държавната политика се реализира чрез приемането на наредби по чл. 12 а от Закона за народните съвети – единствените нормативни актове за реализиране на „законодателните и разпоредителните им функции”. Дейността на местните органи се финансира изцяло от държавния бюджет, те нямат своя собственост и не разполагат със самостоятелност при решаване на местните дела.

С изменението на Закона за народните съвети от 1978 година се създават кметства като органи на общинските съвети и на народното самоуправление в отделни или в група населени места с население над 100 жители извън седалището на общините. Кметствата се създават от общинските народни съвети, а в големите градове – от Държавния съвет, по предложение на общинските народни съвети. Кметовете и народните съветници в кметствата се избират непосредствено от населението за срок от две години и половина.

В годините до приемането на действащата Конституция (КРБ) и Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) местната власт се осъществява на основата на принципа на демократическия централизъм в държавното управление. Наред с това местната власт се усложнява и от паралелно действащата система на местни партийни органи, които не само дублират апарата по места, но на практика осъществяват местната власт чрез особено ефективния партийен подбор и контрол. Първичните партийни организации на Българската комунистическа партия работят в непосредствена връзка с органите по места, особено в групите по държавен и народен контрол, които са на практика деконцентрирани звена на Комитета за държавен и народен контрол и реализират линията на двойното подчинение в сферата на местната власт.

1. Идеята за самоуправлението е свързана с общината, с така наречените териториални самоуправителни тела, които се грижат за защитата на интересите на гражданите на определена територия. Самоуправлението е предпочитано като възможност да се назначават

удобни хора, които наред с подходящото решаване на местните задачи да подготвят резултатите от политическите избори.

Местното самоуправление е сред първите обекти на правна уредба след приемането на Конституцията на страната през 1991 г. Под „местно самоуправление“ не рядко се разбират всички местни органи, а доколкото съществува разграничение, то е по отношение на правомощията на „общинската администрация“.

В международното и европейското право се проявява тенденция за широко тълкуване на понятието „местно самоуправление“. Така чл. 13 от Европейската харта за местно самоуправление (ЕХПС) постановява, че принципите на местното самоуправление се отнасят до всички местни власти, а всяка страна, ратифицирала Хартата, може да ограничи или изключи приложното ѝ поле, когато националната специфика налага това.

Съгласно чл. 5, ал. 4 КРБ ЕХМС е част от вътрешното право, но хартата има подчинено спрямо Конституцията място в йерархията на правните актове и затова у нас следва да се прави разлика между институтите на местното самоуправление и на местната администрация. Българският законодател например разпределя кметския институт, а в отделни случаи и областния управител към местното самоуправление.

В юридически смисъл за автономност на местните органи се говори именно с оглед на органите на местното самоуправление, тъй като единствено те имат институционалния капацитет да управляват самостоятелно и независимо от централната държавна власт. Единствено на равнището на местното самоуправление могат да се осъществяват формите на пряката демокрация според Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление¹ като местната гражданска инициатива и общото събрание на населението по места.

В теорията се приема, че местното самоуправление е оригинално осъществяване на властнически правомощия, произтичащи от народния суверенитет, а не преотстъпена от държавата власт на общините², което би обезсмислило самоуправлението. На местното самоуправление не следва да се гледа като на проявление на държав-

¹ ЗПУГДВМС е приет през 2009 г., с последни изменения от 2015 г.

² Повече у Славова, М. (2019). Местното самоуправление и местната администрация. София: СУ „Св. Кл. Охридски“, с. 89.

ната воля за децентрализация на част от функциите на централната изпълнителна власт.

Още в началото на ХХ век в българската правна теория се извеждат белезите на самоуправлението. В трудовете на Ал. Гиргинов се отбелязва, че „...самоуправлението е управление от публичен ред, което крие в себе си елемент на власт в съотношение с друга, по-висша власт, която би наложила силата си, ако сама тя не би се самоограничила. Самоуправлението се простира върху всички институции и учреждения, при които народът сам упражнява управителни функции, а не е субект, когото носителите на държавната власт управляват”³.

В съвременната теория се приема, че при самоуправлението не става дума за бюрократично-йерархична подчиненост на органите на властта на различните равнища. Става дума за относителност – самоуправлението като опозиция на централното управление. При това в границите на единната държава, без да се създават автономни образувания, се признава самостоятелност на местната власт „без бюрократична зависимост и йерархична подчиненост на институциите на централната власт”.

2. Новата правна уредба на местното самоуправление започва с приемането на КРБ от 1991 г. В чл. 2, ал. 1 КРБ прогласява Република България за **единна държава с местно самоуправление**, а в разпоредбите си от Глава VII разполага конституционноправните основи на института. Макар и лаконични конституционните разпоредби, посветени на местното самоуправление, са ключови за управлението по места, защото слагат началата на местната автономност. Автономността на местно равнище означава децентрализация на управленски функции, за да могат да се обслужат интересите на населението.

Местната автономност означава независимост от централната власт, но не предполага противопоставяне или създаване на местни образувания извън единната държавна система. В този смисъл автономността не е присъща единствено на федералните държави, а може да съществува наред с идеята за унитарната държавност.

Чл. 138 КРБ постановява, че орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със

³ Гиргинов, Ал. (1921). Държавното устройство на България. София, с. 467 и сл.

закон. В Решение №12 от 24 август 1999 г по к.д. №12/99 г. Конституционният съд приема, че конституцията определя населението на общината като самоуправляващ се субект, а общинският съвет – като орган на този субект. Централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление само когато това е предвидено със закон.

Разпоредба на чл. 144 КРБ, която разширява обхвата на гаранцията срещу вмешателство в местните дела от централната държавна администрация, защото говори „органи на местно управление”, което означава не само общинските съвети, но и техните органи, както и органите на местната изпълнителна власт.

Българският конституционен законодател днес не определя еднозначно местните органи като държавни, за разлика от законодателя преди 1989 година. Липсва обаче и изричен текст в основния закон, а и в ЗМСМА, който да дефинира местните органи като органи на населението по места. Тази двузначност се мултиплицира в по-късно приетите закони от сферата на собствеността и финансите, като Закона за общинската собственост, Закона за общинския бюджет, Закона за местните данъци и такси.

В теорията се приема, че на местната власт в България „вече не се гледа като на държавна власт по места”, но създаването на местни органи от европейски тип, които да представляват и реализират интересите на населението по места от типа муниципалитети, може да бъде изведено единствено по тълкувателен път.

Както изрично е записано в Стратегията на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно равнище „доброто управление (...) на местно ниво е от фундаментално значение поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло.

Значителен брой закони изрично разграничават държавните от местните органи, като предвиждат различен режим или подчертават независимостта на местните органи в политическата и икономическата сфера, например Административнопроцесуалния кодекс, Данъчния процесуален кодекс и отменилият го Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, Кодекса на труда, Наказателния кодекс, Закона

за дейностите по предоставяне на услуги, Закона за автомобилните превози, Закона за авторското право и сродните му права, Закона за администрацията, Закона за безопасно използване на ядрената енергия, Закона за българите, живеещи извън Република България, Закона за българското гражданство, Закона за ветеринарномедицинската дейност, Закона за данъка върху добавената стойност, Закона за държавните помощи, Закона за държавния печат и националното знаме на Република България и Закона за електронния документ и електронния подпис, Закона за електронните съобщения и Закона за публично-частното партньорство и отменилия го Закон.

3. ЗМСМА се прие непосредствено след влизането в сила на новата конституция и предлага необходимата конкретизация на разпоредбите, посветени на местната власт, и целеше да осъществи реформа в управлението по места. Практиката по приложението на ЗМСМА обаче показва незадоволителни резултати, далече от замисъла на законодателя, и законът се нарежда сред най-често ремонтираните актове на законодателната реформа, поради което ЗМСМА е придобил много от чертите на подзаконов акт, като е нарушил границата, до която трябва да навлиза в технически подробности. Така се е стигнало до нарушение на систематиката на закона, текстът е станал труден за разбиране, допуснати са противоречия в самата логика на изложението и в крайна сметка се е получил негоден за приложение акт. След приемането му през 1991 г. ЗМСМА е изменен и допълван 61 пъти за тридесет и три години. Три от измененията и допълненията на ЗМСМА, от 1995, 1999 и 2003, са относително последователни, но в останалите липсва концепция за усъвършенстване на закона и за подобряване на перспективата на прилагането му. Днес изводите категорично са, че е необходим нов закон за местното самоуправление и местната администрация.

ЗМСМА с измененията си от 2003 и 2007 г. отразява и последиците от членството на страната в ЕС, като приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, които отразяват европейските политики за развитие на местните общности. Европейските политики в областта на местното самоуправление последователно акцентират върху засиленото гражданско участие в управлението на местните дела, като отразяват модела на автономност на двете равнища на местната власт в страните – членки на общността. Европейският модел на автономност на местната власт отдавна

е превъзмогнал разбирането за централната държавна власт, която е еманципирала от себе си местната власт и я управлява. Аналогично е и развитието на института на местното самоуправление в страните извън ЕС.

Конституирането на общинските съвети е предмет на Изборния кодекс от 2014 г. Първият специален закон за произвеждане на местните избори е приет през 1995 г., непосредствено преди изтичане на мандата на органите на местното управление, конституирани през 1991 г. и произвеждането на местните избори през 1995 г. ЗМИ е обект на две решения на Конституционния съд и поредица от изменения и допълнения, закономерно преди местните избори от 1999 г. и местните избори от 2003 г. и 2006 г.

Участието в общински избори, в качеството на гласоподавател или кандидат, е основно право, уредено в чл. 40 от Хартата на основните права на Европейския съюз и то дава на гражданите възможността да участват в демократичния живот и да влияят на процеса на вземане на решения в цялото обединение. Участието в общински избори дава възможност на гражданите на ЕС, които пребивават в държава членка, на която не са граждани, да се интегрират по-добре в политическия и обществения живот на обществото, в което живеят, като гласуват или се кандидатираат в изборите

За контакти:

Илиян Илиев

Председател на Арбитражен съд –
Русе

**СЛУЖЕБНОТО ПРАВИТЕЛСТВО
СЛЕД ИЗМЕНЕНИЯТА НА КОНСТИТУЦИЯТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ 2023 Г.**

*Йоанна Шулева, д-р по право в Института за държавата и
правото*

**THE CARETAKER GOVERNMENT
AFTER THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF BULGARIA OF 2023**

Joanna Shuleva, Doctor of Law at the Institute for State and Law

Резюме: *Служебното правителство е уредено в Конституцията на Република България и е предмет на измененията ѝ от 2023 г. Публичната власт се ръководи от Президента на Република България, който създава извънредната изпълнителна власт в условията на политическа криза и носи отговорност за нея. Служебното правителство има временен характер и ограничени функции главно по организирането и произвеждането на предстоящите общи избори. С измененията на Конституцията от 2023 г. правомощията на президента се ограничават и е възможно да се стигне до политически блокаж.*

Ключови думи: *служебно правителство, президент, общи избори, законодател, държавна и местна администрация*

Abstract: *The caretaker government is regulated by the Constitution of the Republic of Bulgaria and is subject to amendments of 2023. Public authority is headed by the President of the Republic of Bulgaria, who establishes extraordinary executive power in a state of political crisis, and bears responsibility for it. The caretaker government is temporary in nature and has limited functions, mainly related to the organization and conduct of the upcoming general elections. With the amendments to the Constitution of 2023, the powers of the President are limited and a political deadlock might be created.*

Keywords: *caretaker government, president, general election, legislator, state and local administration*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.185>

Въведение

Измененията и допълненията на Конституцията на Република България са сложен процес, който, ако не е правилно подготвен, може да доведе до дългосрочни и често непредсказуеми последици. Действащата конституция е променяна осем пъти за двадесет и петте години от приемането ѝ. Официалната причина за шест от промените се представя като изискване за съответствието на страната към правилата на Европейския съюз. Последните две промени са резултат на политическото противопоставяне на партиите, които се борят за доминиране в управлението на страната и са насочени главно към съдебната реформа, политическо обещание при всички общи избори, правомощията на президента на Републиката и Висшия съдебен съвет.

След едва шест месеца проектът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България беше гласуван от Народното събрание и непосредствено след това Конституционният съд беше сезиран с искане от 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, по което е образувано к.д. №38/2024 г., с искане от 53 народни представители от 51-вото Народно събрание, по което е образувано к.д. №39/2024 г., и с искане от президента на Република България, по което е образувано к.д. №40/2024 г., за установяване на противоконституционност на промени в посочените в исканията разпоредби на Конституцията, както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, оспорен пред Конституционния съд (КС) като противоконституционен.

Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (КРБ) беше обнародван в Държавен вестник през декември 2023 г.¹ и беше последван от Решение на Конституционния съд (КС), с което част от разпоредбите му бяха обявени за противоконституционни, по други КС не събра изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство, за да се произнесе.

Конституционният съд приема, че след като искане за обявяване на неконституционност на закон не е уважено поради непостигане

¹ Обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., изм. ДВ, бр. 85 от 26 септември 2003 г., изм. ДВ, бр. 18 от 25 февруари 2005 г., изм. ДВ, бр. 27 от 31 март 2006 г., изм. ДВ, бр. 78 от 26 септември 2006 г., изм. ДВ, бр. 12 от 6 февруари 2007 г., изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г., изм. и доп. ДВ, бр. 106 от 22 декември 2023 г., изм. ДВ, бр. 66 от 6 август 2024 г.

на изискуемото от Конституцията мнозинство, е допустимо разглеждането и произнасянето по ново искане със същото съдържание по к.д. №15/2023 г. Така е допуснато за разглеждане по същество искане, отхвърлено поради непостигане на мнозинството, необходимо за уважаването му по к.д. №17/2018 г. В определението за допускане на разглеждането на повторното искане обаче не е изследвана волята на конституционния законодател в протоколите от проведените обсъждания при приемането на Конституцията от Великото народно събрание, не е обсъдена практиката на Конституционния съд до този момент, нито е направен анализ на разпоредбата на чл. 151 от Основния закон², което е указание за дейността на КС занапред.

Изложение

Конституцията на Република България предвижда в чл. 99, ал. 5 правото на президента на Република България да назначава служебно правителство в условията на политическа криза³. Така публичната власт се ръководи от президента на Република България, който създава **извънредната изпълнителна власт** и носи отговорност за нея. Правомощията на президента се пораждат от извънредните обстоятелства на несигурност в страната, които не са, а и не биха могли да се определят от основния закон на страната. Създателите на Конституцията на Република България (КРБ) са предвидили баланс между основните органи в държавата и са използвали модел, който е познат в някои държави от континенталните и от прецедентните правни системи. Държавният глава се явява на политическата сцена в момент на несъгласие между законодателната и изпълнителната власт, за да им даде възможност да се реорганизират и да коригират допуснатите грешки в управлението на страната.

В доктрината⁴ се приема, че служебното правителство има временен характер и ограничени функции, главно по организирането и произвеждането на предстоящите общи избори. Това не означава, че служебното правителство не ръководи и не осъществява вътрешната

² Решение №9 от 24 юли 2025 г. // Обн. ДВ, бр. 64 от 5.08.2025 г., конституционно дело №38/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

³ Близнашки Г. Президент на Републиката. // Свитьци по конституционно право 15, София: Университетско издателство „Свети Климент Охридски“, 2021, с 62.

⁴ Повече у Киров, П. Президентът в българския конституционен модел. София: Сиби, 2004, 318 с.

и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, по смисъла на чл. 105, ал. 1 КРБ, но обстоятелството, че няма орган на законодателната власт и служебното правителство не може да се контролира от него, респективно – че няма парламентарен контрол, естествено ограничава неговите действия, които не могат да бъдат с дългосрочна перспектива и от определяща за държавата важност. Въпреки това министрите осъществяват дейността си самостоятелно и носят отговорност за тях, и могат да бъдат подложени на парламентарен контрол впоследствие⁵.

Конституционният текст не създава ясна фигура на служебното правителство⁶, поради което то е предмет на по-ранни тълкувателни решения на Конституционния съд и на измененията и допълненията на КРБ през 2023 г.

Конституционният съд се е произнасял по ключови въпроси, свързани със служебното правителство и неговите правомощия, особено след промените в Конституцията през 2023 г. Така се предвижда, че Народното събрание (НС) няма да се разпуска, когато не избере правителство, а правителството в оставка ще продължи да действа до избиране на ново правителство.

С Решение №13 от 26.07.2024 г. по к.д. №1/2024 г. КС разглежда противоконституционността на промените в Конституцията, а с Решение №20 разглежда състава, правомощията и срока на служебното правителство, както и статуса на разпуснатото НС, като тези решения уточняват ролята и ограниченията на служебните кабинети в контекста на новите конституционни норми. Ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът, след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател, назначава служебно правителство и насрочва нови избори в двумесечен срок. За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управи-

⁵ Близнашки Г. Президент на Републиката и изпълнителната власт. // Ново време, София, 1996, №5, с. 25.

⁶ В правната теория и практика се разглежда като крайно средство (*ultima ratio*). Към него се прибегва, след като всички усилия и предвидени процедури не са дали резултат и са се изчерпали. По принцип служебно правителство има място само тогава, когато е настъпила невъзможност за надлежно съставяне на редовно правителство. Като „особено правителство“ служебното правителство бива оприличавано на „национален кабинет“ по време на война, на „извънпарламентарен кабинет“... Така у Друмева, Е. Конституционно право. София: СИЕЛА, 2008.

теля или подуправителя на Българската народна банка, председателя или заместник-председателя на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник.

Списъкът от длъжности по чл. 99, ал. 5, изр. второ, измежду които президентът може да назначи служебния министър-председател, включва единствено длъжности, които се избират от Народното събрание. Според мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията „предлага се да възприеме един от моделите, които действат в други европейски държави, в които има формат на назначаване на самостоятелно служебно правителство с конституционно определен премиер, заемащ висша публична длъжност в независим държавен орган, така че да не се допуска пълна дискреция на президента при назначаване“. Служебното правителство се оказва зависимо от парламента, който, макар и неспособен да избере правителство, задължава президента да определи кандидата за служебен министър-председател измежду лица, избрани от мнозинството в него. Това означава също, че и предсрочното прекратяване на мандата им е във волята на мнозинството в Народното събрание. По този начин се резервира възможността именно Народното събрание да определя кой в крайна сметка може да бъде служебен министър-председател, като това правомощие се отнема от президента.

Президентът е лишен и от инициативата да определи състава и структурата на служебното правителство, защото след измененията в чл. 99, ал. 5 от Конституцията служебното правителство се назначава по предложение на кандидата за служебен министър-председател, макар още с Решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г. да е прието, че „е допустимо президентът да променя и структурата на служебното правителство“.

Когато президентът назначава служебно правителство, той не е ограничен от Конституцията да определя неговата структура, при това президентът може да реши да рационализира управлението или да го направи по-икономично.

Преценката за личността на служебните министри и за структурата на служебното правителство е изцяло възложена на кандидата за служебен министър-председател, като е отнета от дискреционната власт на президента. Президентът би могъл да направи възражения по предложенията и да поиска промени, но и в двата случая инициативата трябва да дойде от кандидата за служебен министър-председа-

тел. Ако не се постигне съгласуваност между тях, е напълно възможно както кандидатът за служебен министър-председател да откаже да направи промени, така и президентът да откаже назначаването на служебното правителство. Възможно е да се възложи съставянето на служебно правителство на друг кандидат измежду длъжностите по чл. 99, ал. 5, изр. второ, но и това не гарантира успешното приключване на процедурата.

В случаите на ал. 5 и 6 на чл. 99 президентът не може да разпусне Народното събрание през последните три месеца от своя мандат. Ако в този срок парламентът не може да състави правителство, президентът назначава служебно правителство.

Държавният глава има право да изразява политическо мнение в своите политически изявления в смисъла на разпоредбата на чл. 98, т. 2 от Конституцията, която дава право на президента да отправя обръщения към народа и Народното събрание и да изразява своите разбирания по различни въпроси на държавното управление. В тях той може да изразява свои становища по държавни, обществени или политически въпроси. Конституцията на Република България е включила и такива правомощия на президента, при упражняване на които той може да се ръководи и от своите политически убеждения, като тези по чл. 101, ал. 1, например мотивирано да върне закон в Народното събрание за ново обсъждане на политически съображения или при определени обстоятелства да назначи служебно правителство, което може да бъде съставено или доминирано от хора, на които той има доверие, включително негови политически съмишленици.

С Решение №25 от 21.12.1995 г., по к.д. № 27 от 1995 г. КС постанови, че Президентът на РБ е висш едноличен държавен орган. В качеството си на държавен глава той олицетворява единството на нацията и представлява държавата в международните отношения. Правомощията му са уредени в чл. чл. 98-101 от Конституцията и при реализирането им президентът осъществява и регулативни функции по отношение на другите държавни органи. Няма пречки президентът да упражнява и извънконституционна намеса при определени политически ситуации чрез писмени или устни изявления.

Когато Министерският съвет подаде оставка и парламентарно представените партии не успяват да съставят ново правителство, президентът разпуска Народното събрание и насрочва нови парламентарни избори. В двумесечен срок от назначаването на служебното

правителство следва да се произведат извънредните общи избори. С назначаването на служебен кабинет престава да съществува намиращият се в оставка Министерски съвет. Президентът не може да разпусне Народното събрание през последните три месеца от мандата си. Когато Народното събрание не може да конституира носителя на изпълнителната власт, като избере парламентарно подкрепено правителство при съществуващото съотношение на парламентарно представените политически сили, се стига до политическа криза, която се развива в правителствена и като последица – в парламентарна криза, с които се застрашава стабилността на държавното управление в защита на общия интерес. Парламентарното правителство идва на власт по волята на еднопартийно или коалиционно парламентарното мнозинство и упражнява изпълнителната власт, докато се ползва с неговата подкрепа. Чрез правителството, формирано по парламентарен път и подкрепяно от мнозинството в парламента, се осъществява парламентарното управление.

Според мотивите на проекта на ЗИД на Конституцията относно служебното правителство „конституционната логика на този институт е за кратък период от време в ситуация на парламентарна криза да осигури непрекъсваемост в упражняването на функциите на изпълнителната власт, като в същото време сваля политическото напрежение и доведе до успокояване на политическата обстановка“. Окончателната редакция на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 обаче съществено се различава от първоначално предложената. При приемането ѝ не са взети предвид обсъжданията в заседанията на Комисията за изработване на проект на Конституцията на Република България, по протокол от 161-вото заседание от 21.06.1991 г., относно постигнатото съгласие за свободната преценка на президента при назначаване на състава на служебното правителство.

След Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. е създадено ново правно положение от едновременното действие на конституционни норми, запазили своето действие поради обявяване за противоконституционни на част от промените в Конституцията, и други, които са влезли в сила в резултат на нейната промяна. Такъв е случаят със запазване на редакцията на чл. 99, ал. 7 поради обявяване за невалидна на заместващата я разпоредба в резултат на произнасянето на Конституционния съд. Като ефект в чл. 99, ал. 5 не се съдържа правило за разпускане на парламента, но в чл. 99, ал. 7 е предвидено, че

„в случаите на ал. 5 и 6 президентът не може да разпусне Народното събрание през последните три месеца от своя мандат. Ако в този срок парламентът не може да състави правителство, президентът назначава служебно правителство“. Препращането към случая по ал. 5, което се съдържа в ал. 7, налага разбирането, според което забрана за разпускане на парламента е валидна само през последните три месеца от мандата на президента. *Per argumentum a contrario*, ако необходимостта от назначаване на служебно правителство е възникнала извън този период, няма пречка президентът да разпусне парламента. Както установяват конституционните съдии в своите решения по въпроса това създава вътрешно напрежение в КРБ, което нарушава устоите на правната държава.

При действащата редакция на чл. 99, ал. 7 от Конституцията промяната в чл. 102, ал. 3, т. 3 също създава несъгласуваност между разпоредбите на Основния закон. Ако от чл. 99, ал. 7 следва, че президентът не може да разпусне Народното събрание в случай на непостигане на съгласие за образуване на служебно правителство само през последните три месеца от своя мандат, то разпускането извън този период ще налага издаване на указ, който подлежи на преподписване от вече назначения служебен министър-председател⁷. Абсурдността на такъв извод очертава още веднъж нарушения баланс и липсата на вътрешна съгласуваност на Основния закон с направените в него промени със ЗИД на Конституцията, включително в обсъжданата им част.

Така в Решението на КС е записано, че измененията в чл. 99, ал. 5 и в чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията, направени с §7, т. 1 и §8 от ЗИД на Конституцията, отнемат съществена част от правомощията на президента и са в несъответствие с чл. 158, т. 3 от Конституцията.

При отпаднала парламентарна подкрепа на парламентарното правителство по изключение в чл. 99, ал. 5 от Конституцията е предвидено правомощието на президента да назначава служебно правителство за определен период от време при условията на невъзможност за избор на парламентарно правителство поради нарушено функциониране на парламентарното управление. Назначаването на служебно правителство от президента има и насърчителна функция спрямо парламента да формира мнозинство, което да доведе до из-

⁷ Решение №13 от 26.07.2024 г., по к.д. № 1/2024 г. КС.

брано от него правителство. В периода 1991 – 2023 г. са назначени **девет служебни правителства от четирима президенти**, който факт води до извода, че назначаването на служебно правителство от президента е последица от неразбирателство на политическите сили в парламента.

Служебното правителство, аналогично на редовното правителство, продължава да осъществява своите конституционни правомощия независимо от конституиращия орган, т.е. да „формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите“ по смисъла на Решение №16/2024 г. по к.д. №14/2024 г.

3. Основната разлика между едно обикновено и служебно правителство е в начина на конституиране. Съставът на Министерския съвет се гласува от Народното събрание, съответно излъченото от него правителство е израз на народната воля. Служебното правителство има временен характер. То съществува само до образуването на ново правителство по съответния ред. Срокът му на работа е около 3 месеца – 2 месеца за провеждане на парламентарни избори и 1 месец за свикване на новоизбраното Народно събрание. В периода от избирането на ново Народно събрание до съставянето на ново правителство, както и ако е назначено през последните три месеца от мандата на президента, служебното правителство продължава да работи.

Служебното правителство управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната, като изпълнява същите функции, които изпълнява Министерският съвет. Президентът може да прави промени в структурата и състава на служебния кабинет.

Когато обаче служебното правителство функционира при действащ парламент, може да се проведе парламентарен контрол, ако той не води до гласуване на вот на недоверие. Служебното правителство има право на законодателна инициатива, която естествено е ограничена от времето на действието му.

Служебното правителство не може да приема решения, които подлежат на одобрение от Народното събрание. Когато обаче действията на правителството подлежат на последващо одобрение от Народното събрание, утвърждаването може да се получи и от новоизбраното Народно събрание. Служебното правителство обаче не може да сключва международни договори, за които се изисква предварително съгласие от парламента, като международни договори, свързани с изпращането на въоръжени сили или с пребиваването на чужди

войски на територията на България, договор за държавен заем или други договори с политически или военен характер.

След последното изменение на КРБ от 2023 г. в отговорността на Президента на Републиката е да назначи служебно правителство е под условие на съгласие на лицата, определени в изменението на основния закон, докато не назначи служебно правителство, президентът не може да определи датата на избори.

Според Решение №106 на Конституционния съд (КС), което разглежда Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Конституцията на Република България, обнародван в „Държавен вестник“ (ДВ), бр. 106 от 2023 г., КС постановява, че измененията ограничават правомощията на президента в рамките на процедурата за назначаване на служебното правителство и представляват „промяна във формата на държавно управление, чрез която се нарушава и принципът на разделение на властите, прогласен в чл. 8 КРБ. Поради това и на основание чл. 158, т. 3 КРБ промяна с такова съдържание е от компетентност на Велико Народно събрание, по смисъла на РКС №13 от 2024 г. по к.д. №1/2024 г.“

Заклучение

Практиката от приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България от декември 2023 г. показва непригодността на текстовете, посветени на служебното правителство, и засили очакванията на гражданите към КС за ново решение въз основа на отрицателния опит от действието на промените.

От мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията се установява, че направените промени не се обосновават с обективно трайно променени обстоятелства в общественно-политическото битие, свързани с държавното управление, които да налагат адаптиране на конституционната уредба и това разсъждение се потвърждава на практика.

За контакти:

Д-р Йоанна Шулева
ИДП при БАН

ДИГИТАЛИЗАЦИЯ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ЕВОЛЮЦИЯ НА ПРАВНИЯ СТАТУТ НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ¹

*Проф. д-р Андрияна Андреева
Икономически университет – Варна*

THE DIGITIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE EVOLUTION OF THE LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS

*Prof. Andriana Andreeva, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме: Докладът е насочен към изследване процеса на дигитализация в публичната администрация и свързаните с това потребности от изменение в правния статут на държавния служител в България. В базисни моменти подчинени на нуждите на изследването се прави ретроспекция в развитието на административната служба, проследява се в аналитичен план настоящата нормативна уредба, която от своя страна се съпоставя с приложимите европейски стандарти. На база на комплексния анализ се правят изводи, обобщения и се правят предложения за промени в националното законодателство с цел адаптирането му към дигитална среда, гарантиране правата на гражданите и държавните служители.

Ключови думи: държавен служител, публична администрация, дигитализация, правен статут, е-управление

Abstract: The report focuses on examining the process of digitization in public administration and the related need to amend the legal status of civil servants in Bulgaria. At bases points relevant to the needs of the study, a retrospective review of the development of the administrative service is made, the current regulatory framework is tracked in analytical plan and compared with applicable European standards. Based on the comprehensive analysis, conclusions and summaries are drawn and proposals are made for amendments in national legislation in order to adapt it to the digital environment and guarantee the rights of citizens and civil servants.

¹ Публикацията съдържа резултати от изследване „Нетипичните трудови правоотношения в България – правни и социални аспекти“, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ – 1/2025.

Key words: *civil servant, public administration, digitalization, legal statute, e-government*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.195>

Въведение

Дигитализацията е процес с отражение във всички сфери на обществения и личния живот². В този смисъл тя се явява и елемент от цялостното модернизиране на държавната администрация. Процесът е комплексен и включва както въвеждането на ел. услуги и административни платформи, така и цялостно трансформиране на целите, функциите и правния статут на служителите.

Дигиталната реалност поставя пред свършен факт както гражданите, явяващи се ползватели на адм. услуги и носители на права, така и държавните служители – натоварени със служебни задължения по тяхното обезпечаване.

В тази връзка се поставя въпросът не само за научно изследване на проблематиката, но и нормативното ѝ уреждане по актуален начин, който да гарантира качество на административните услуги, но и защита на правата на правните субекти.

Традиционно държавната служба се свързва с устойчивост, предвидимост и йерархична подредба. Същевременно дигитализацията предполага гъвкавост, иновативност и адаптивност, които са преимуществено характерни повече за бизнес администрацията. Тази на пръв поглед противоречивост налага не само преглед, но и актуализация на нормативната уредба, която да отрази както динамиката в технологичните процеси, така и потребностите на гражданите.

Целта на настоящия доклад е да се анализира връзката между

² Андреева, А. Отражение на дигитализацията върху трудовия процес - рискове и перспективи. Икономическа наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействия в дигиталната епоха : Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция в чест на 100 год. от основаването на ИУ - Варна, Варна : Наука и икономика, 4, 2020, 168 – 178; Андреева, А., Йолова, Г. Трудовоправните принципи - еволюция и трансформация в ерата на дигитализация и използването на изкуствен интелект. Известия. Сп. Икономически университет - Варна, Варна : Наука и икономика, 64, 2020, 1, 22 - 35.; Андреева, А., Йолова, Г. Трансформация на правната връзка работодател – работник в резултат на влиянието на дигитализацията. De Jure, В. Търново : ВТУ Св. Св. Кирил и Методий, 11, 2020, 1(20), 11 - 18.

дигитализацията на публичната администрация и еволюцията на правния статут на държавния служител. Ще бъдат разгледани историческия контекст, нуждите на съвременната държавна администрация, нормативната рамка в България и европейските стандарти. В края на изследването се предлагат конкретни законодателни промени, насочени към модернизация на държавната служба чрез дигитализация.

С оглед изпълнение на поставената цел са и формулираните научни **задачи на доклада:**

- да се извърши базисен исторически преглед на нормативната уредба, регламентираща дигитализацията на публичната администрация;

- да се анализира действащата нормативна уредба в закона за държавния служител;

- да се извърши сравнителноправен анализ със съответните норми на правото на ЕС;

- на база на извършените ретроспективен, актуален, сравнителноправен анализи да се изведат обобщения и конкретни предложения за промяна в правния статут на държавния служител.

За реализиране на поставената цел и изследователските задачи са използвани традиционните методи в правните изследвания, а именно – индукция, дедукция, нормативен анализ.

Докладът е съобразен с приложимото национално законодателство към 30.10.2025 г.

Докладът съдържа резултати от научно изследване „Нетипичните трудови отношения в България – правни и социални аспекти“, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ - 1/2025.

Изложение

Историческото развитие на понятието „държавна служба“ преминава през няколко еволюционни периода, които отразяват социалните и политическите характеристики на съответната епоха. От възприемане на държавния служител като изпълняващ волята на монарха до съвременните концепции, свързващи държавните служители с обществен ангажимент в служба и в интерес на обществото.

Развитието на държавната служба в България започва след Освобождението, но в класическия смисъл тя нормативно се регламен-

тира през втората половина на XX век (социалистически период, характерен със засилен контрол). Съвременният период в еволюцията на понятието се свързва с демократичните процеси в България, когато се налага преоценка и трансформиране на публичната администрация. Това довежда до приемане на Закон за държавния служител през 1999 г. (ЗДСл)³. През последните две десетилетия цифровата трансформация поставя нови изисквания към публичната администрация. Възниква необходимост от нови компетентности – дигитална грамотност, умения за работа с информационни системи и ориентация към потребителя. Това изисква промяна не само в организацията на административната дейност, но и в самия статут на държавния служител – неговата роля, отговорности и форма на ангажираност.

Административната дейност в съвременния дигитален свят трябва да поставя гражданина в центъра на дейността си, ефективност, достъпност и прозрачност на държавното управление са принципи, на които се основава работата на държавните служители.

Глобалните технологични процеси поставят държавната администрация пред нови предизвикателства.

Факторите, които влияят на дигитализацията, са взаимосвързани и влияят комплексно на цялостния процес. Сред тях са :

➤ потребност от по-висока ефективност, която може да се осигури посредством замяна или подмяна на част от ръчните административни услуги с електронни – по този начин се оптимизира дейността на администрацията и се гарантира бързина на предоставяне на услугата⁴;

➤ прозрачност и отчетност – е-управлението дава възможност за проследимост на всяко едно действие, а това от своя страна повишава ефективността на йерархични контрол, характерен за публичната сфера, и съответно намалява корупционния риск;

➤ гъвкавост и адаптивност на администрацията – дигитализираните процеси позволяват бърз преход при реструктуриране, въз-

3 Обн. ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г.

4 Димитрова, Д. (2024). Дигитализация в сферата на висшето образование // Андреева, А. и др. Правни аспекти на дигитализацията в сферата на висшето образование и в трудовите отношения [Legal Aspects of Digitalization in Higher Education and Employment Relations]. Варна: Знание и бизнес, с. 61 (Моногр. библ. Знание и бизнес; Кн. 25); Димитрова, Д. и др. (2025). Дигитализация в съдебната власт. // Димитрова, Д. и др. Правоотношения и статут на лицата в съдебната власт в условията на дигитализация. Варна: Наука и икономика, с. 50.

можност за дистанционна работа, международен обмен и др.

➤ удовлетворяване на потребностите на гражданите и бизнеса – развитата дигитална среда, в която живеят гражданите и се развива бизнесът, предполага бързи и лесни ел. услуги: подаване и получаване на документи, разплащания, справки и др.

Процесът на дигитална трансформация на публичната администрация е неизбежен и той е стартирал. Неговото качествено провеждане обаче се сблъсква с редица предизвикателства, като недостатъчна цифрова компетентност у част от държавните служители, респективно – противопоставяне на редица дигитални процеси в администрации по места, разнородна ИТ структура, което възпрепятства единната цифрова екосистема, нормативни ограничения и др.⁵

Въпреки това дигитализацията в публичната администрация напредва и това променя ролята на държавния служител. Повишава се изискването за нови компетентности, които трябва да притежава с оглед на това да може да реализира новата си роля – отношенията по предоставянето на административна услуга стават условно казано триъгълни – между гражданина, автоматизираната услуга и държавния служител, който в голяма част опосредства процеса. Правният статут на държавния служител е регламентиран в Закона за държавния служител от 1999 г.⁶ Динамиката в този нормативен

⁵ Димитрова, Д. (2021). Дигитализацията в съдебната власт и образователните потребности. // Известия, Варна: Наука и икономика, 65, №4, 409-424; Димитрова, Д., Димитрова, Д., Колева, В. Управление на човешките ресурси в съдебната администрация в условията на дигитализация – управленски и правни аспекти [Human Resources Management in the Judicial Administration in the Context of Digitalization - Managerial and Legal Aspects]. Научни трудове. Университет за национално и световно стопанство. София : УНСС, год. 63, 2023, 5, 33-69. Александров, А. За някои тревожни тенденции по отношение на контролната дейност по спазване на трудовото законодателство и налагането на административно-наказателна отговорност за констатирани нарушения. // Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Т. 15. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2024, 194-207; Александров, А. Продължаване на процесите на дигитализация на документите с трудовоправно значение. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 6-та национална научна конференция, 19 октомври 2023 г., Варна: Наука и икономика, 2024, 174–187; Александров, А. Проблеми на трудовите отношения в условията на обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка. София: Спотингов принт, 2022.

⁶ Закон за държавния служител (ЗДСл). Обн. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., посл. изм. и доп.

акт съответства на промяната в административната реформа и процесите на дигитализация в публичния сектор. Освен него **Законът за администрацията**⁷, **Законът за електронното управление (ЗЕУ)**⁸, **Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ)**⁹, **Законът за киберсигурност**¹⁰ и **Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД)**¹¹ създават цялостна нормативна екосистема, уреждаща дигиталната трансформация в публичния сектор. **Законът за електронното управление (ЗЕУ)**, приет през 2007 г., е основен инструмент за реализиране на принципите на електронното управление и създаването на интегрирана цифрова държавна администрация. Регулаторната рамка на закона е насочена към изграждане на **единна електронна среда** за обмен на данни между институциите; възможност за предоставяне на **административни услуги по електронен път**; въвеждане на **електронен подпис и електронни документи** като равностойни на хартиените; развитие на **централни регистри и информационни системи** за управление на процесите в администрацията.

Наред със законовата уредба екосистемата се детайлизира и допълва и от редица подзаконовни нормативни актове. В своята цялост нормативната рамка има за цел да трансформира установения „аналогов“ модел на административна дейност с нов базиран на дигиталните процеси. В новия дигитален модел на публична администрация гражданинът е поставен в центъра на обслужването, а държавният служител придобива новата роля на дигитален посредник на различни нива.

С всичко, което представихме до тук като трансформация на публичната администрация, безспорно се обосновава потребността от съществени промени в правния статут на държавния служител¹².

⁷ Закон за администрацията. Обн. ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., посл. изм. и доп.

⁸ Закон за електронното управление (ЗЕУ). Обн. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., посл. изм. и доп.

⁹ Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Обн. ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., посл. изм. и доп.

¹⁰ Закон за киберсигурност. Обн. ДВ, бр. 94 от 13.11.2018 г., посл. изм. и доп.

¹¹ Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД). Обн. ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г., посл. изм. и доп.

¹² Димитрова, Д. Дигитализация в сферата на висшето образование. // Андреева, А. и др. Правни аспекти на дигитализацията в сферата на висшето образование и в трудовите отношения [Legal Aspects of Digitalization in Higher Education and

Някои от тях са преки, насочени към правата и задълженията, други косвено влияят върху служебното правоотношение.

Можем да изведем по-централните аспекти, които засягат статута на държавния служител и налагат неговата нормативна адаптация по начин, съответстващ на дигитализацията в публичната сфера.

На първо място може да се посочи потребността от нови професионални компетентности¹³ – те трябва да са не само административноправно подготвени с всички компоненти на богатата и многостепенна нормативна уредба, но и да притежават дигитални и комуникационни компетентности съобразно Европейската рамка за дигитални компетентности¹⁴.

На второ място – специфика на отговорността и етиката на държавния служител в цифрова среда. Традиционно държавната служба се основава на високо стойностни етични норми, отразени в етични кодекси¹⁵, специфични за отделните процесии, но новата дигитална среда изисква наред с конвенционалната и информационната етика, съчетана с киберсигурност и отговорност при защита на личните данни на лицата¹⁶.

Employment Relations]. Варна: Знание и бизнес, 2024, с. 59 (Моногр. библиография. Знание и бизнес, кн. 25).

¹³ Банов, Х. „Европа 2020“ и трудовият договор за обучение по време на работа. // Правна мисъл, 2016, №4, с. 47-64; Банов, Х. Усъвършенстване на правната уредба на професионалната квалификация, образованието и обучението в съответствие с политиките за обучение на възрастни в Европейския съюз. // Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. XVI. Актуални правни проблеми. София: Институт за държавата и правото – БАН, 2017, с. 262–278; Банов, Х. Утвърждаване на правото на професионално образование и професионално обучение в актовете на Международната организация на труда и в българското трудово законодателство. // Международната организация на труда и България – 100 години и занаят пред. София: Сиби, 2020, с. 220-233.

¹⁴ Dimitrova, D., Dimitrova, D., Koleva, V. Educational Needs of the Judicial Administration in the Context of Digitalization. // Стратегии на образователната и научната политика = Strategies for Policy in Science and Education : Научно списание, София: Аз Буки, 32, 2024, 4, р. 406 ([10.53656/str2024-4-2-edu](https://doi.org/10.53656/str2024-4-2-edu) / [Web of Science](#))

¹⁵ Повече за правната природа на етичните кодекси виж: Димитрова, Д. Въпросът за правната природа на кодексите за професионална етика на магистрати и съдебни служители. // Норма: правното списание, София: Сиела Норма, 2024, 9, 5-34.

¹⁶ Александрова, Н. Защита на личните данни и вътрешен одит. // Защитата на личните данни и дигитализацията – предизвикателства и перспективи. Сборник с доклади [от кръгла маса, проведена в ИУ – Варна, 1 октомври 2021], Варна : Наука и икономика, 2021, 146-155.

На трето място – електронизация на служебните отношения и възможност за гъвкави форми на труд. Тези възможности предполагат актуална нормативна уредба относно доказателствената стойност на ел. документи, отчетността, контрола и защита на служебната информация.

Националната правна рамка е разработена и в синхрон **европейските политики** за дигитална трансформация. Сред ключовите документи, които влияят върху националното законодателство, са: **Цифровият компас на ЕС 2030; Европейската рамка за оперативна съвместимост (EIF); Европейската програма за умения 2025; Регламент (ЕС) №910/2014 (eIDAS)** относно електронната идентификация и доверителните услуги. На национално ниво е разработена и се прилага **Стратегията за развитие на държавната администрация 2022 – 2030 г. и Националната програма „Цифрова България“**. Тези **стратегически документи** задават посоката за дигитална трансформация на управлението, като поставят акцент върху: въвеждане на интелигентни административни услуги; цифровизация на вътрешните процеси; развитие на човешкия капитал и цифровите умения на държавните служители.

В обобщение можем да направим извод, че развитието на националната правна уредба показва ясен стремеж към модернизация и дигитализация на държавната администрация. Българското законодателство в голяма степен съответства на европейските изисквания (eIDAS, EIF, DigComp), но липсва достатъчно координация между Закона за държавния служител и Закона за електронното управление. В тази посока може да се направи препоръка да се включат разпоредби относно електронните служебни отношения, дигиталната идентичност и дистанционната работа.

Наред с това обаче продължава процесът на синхронизация и като пример може да се посочи тази между Закона за държавния служител и Закона за електронното управление.

Необходимо е да се създаде и въведе ясен режим на електронни служебни отношения.

В резултат на направения актуален нормативен анализ и отчитайки потребността от дигитална трансформация на публичната администрация, могат да бъдат изведени и по-конкретни предложения *de lege ferenda*, насочени към адаптиране на Закона за държавния служител към съвременните изисквания на дигиталната среда, както и да бъде осигурена правна основа за електронното управление на слу-

жебните отношения. Предлагаме в чл. 2 ЗДСл да се създаде нова ал. 5, регламентираща възможността държавната служба да се осъществява и чрез електронни средства, при условия и по ред, определени с Наредба на Министерския съвет.

Да се създаде нова глава с наименование „Дигитална трансформация и електронна държавна служба“, като целта е в нея да се включи регламентация, която да осигури пълна дигитализация на процесите по управление на човешките ресурси в държавната администрация. Следва да се обмислят текстове, явяващи се правна гаранция за използване на електронни кадрови досиета и обмен на служебна информация.

Не на последно място в ЗДСл следва да се въведат нови текстове, свързани с дигиталната компетентност на държавните служители, респективно оценяването им и по такъв показател при атестиране. Напр. в чл. 10а да се създаде нова ал. 4, която да регламентира включването и необходимото ниво на дигитални компетентности в съответствие с Европейската рамка за цифрови умения (DigComp).

Тези предложения за актуализиране на ЗДСл не изчерпват в своята цялост всички нужни изменения и допълнения, те целят единствено да посочат посоката, в която следва да се развива националната нормативна уредба, за да се гарантира трансформация, водеща до модерна публична администрация.

Можем с увереност да твърдим, че дигитализацията не се проявява само като технологична, но и като правна трансформация и това води до еволюция в статута на държавния служител.

Дигитализацията на публичната администрация е стратегически приоритет както за Република България, така и за Европейския съюз. Основните документи и регламенти на Европейския съюз, които определят посоката на дигиталната трансформация на публичната администрация, са: Регламент (ЕС) №910/2014 (eIDAS) относно електронната идентификация и доверителните услуги, Директива (ЕС) 2019/1024 относно отворените данни и повторната употреба на информация от обществения сектор, Цифров компас на ЕС 2030 („Пътят към цифровото десетилетие“ Европейската рамка за оперативна съвместимост (EIF), Европейската програма за умения и Европейската рамка за дигитална компетентност (DigComp).

Заклучение

Публичната администрация в България има свой генезис на развитието. Наблюдаваната дигитална трансформация бележи не само качествен скок в административната дейност, но тя е на път да постави и нов етап в развитието на държавността. Държавният служител е понятие с мощен заряд, който наред с традиционните за държавната служба задължения, вече се явява иноватор, гарант за прозрачността на ел. услуги и за отношенията между държавата и гражданите.

За да се постигне модерна държавна администрация е необходима синергия на правната, технологичната и човешката система, които да функционират в екосистема на ценности и обществено доверие.

Използвана литература:

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

2. Александров, А. За някои тревожни тенденции по отношение на контролната дейност по спазване на трудовото законодателство и налагането на административно-наказателна отговорност за констатирани нарушения. // Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Т. 15. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2024, 194–207.

3. Александров, А. Продължаване на процесите на дигитализация на документите с трудовоправно значение. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 6-та национална научна конференция, 19 октомври 2023 г., Варна: Наука и икономика, 2024, 174–187.

4. Александрова, Н. Защита на личните данни и вътрешен одит. // Защитата на личните данни и дигитализацията – предизвикателства и перспективи. Сборник с доклади [от кръгла маса, проведена в ИУ – Варна, 1 октомври 2021], Варна: Наука и икономика, 2021, 146-155.

5. Андреева, А., Йолова, Г. Трансформация на правната връзка работодател – работник в резултат на влиянието на дигитализацията. // De Jure, В. Търново: ВТУ „Св. Св. Кирил и Методий“, 11, 2020, 1(20), 11 - 18.

6. Андреева, А., Йолова, Г. Трудовоправните принципи – еволюция и трансформация в ерата на дигитализация и използването

на изкуствен интелект. // Известия, Варна: Наука и икономика, 64, 2020, 1, 22 - 35.

7. Андреева, А. Отражение на дигитализацията върху трудовия процес – рискове и перспективи. // Икономическа наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействия в дигиталната епоха. Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция в чест на 100 год. от основаването на ИУ – Варна, Варна: Наука и икономика, 4, 2020, 168 - 178.

8. Банов, Х. „Европа 2020“ и трудовият договор за обучение по време на работа. // Правна мисъл, 2016, № 4, с. 47-64;

9. Банов, Х. Усъвършенстване на правната уредба на професионалната квалификация, образованието и обучението в съответствие с политиките за обучение на възрастни в Европейския съюз. // Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. XVI. Актуални правни проблеми. София: Институт за държавата и правото – БАН, 2017, с. 262–278;

10. Банов, Х. Утвърждаване на правото на професионално образование и професионално обучение в актовете на Международната организация на труда и в българското трудово законодателство. // Международната организация на труда и България – 100 години и напред. София: Сиби, 2020, с. 220–233.

11. Dimitrova, D., Dimitrova, D., Koleva, V. Educational Needs of the Judicial Administration in the Context of Digitalization. // Стратегии на образователната и научната политика = Strategies for Policy in Science and Education : Научно списание, София : Аз Буки, 32, 2024, 4, р. 406.

12. Димитрова, Д. Въпросът за правната природа на кодексите за професионална етика на магистрати и съдебни служители. // Норма: правното списание, София : Сиела Норма АД, 2024, 9, 5-34.

13. Димитрова, Д. Дигитализация в сферата на висшето образование. // Андреева, А. и др. Правни аспекти на дигитализацията в сферата на висшето образование и в трудовите отношения [Legal Aspects of Digitalization in Higher Education and Employment Relations]. Варна: Знание и бизнес, 2024, с. 61 - (Моногр. библ. Знание и бизнес, кн. 25).

14. Димитрова, Д. Дигитализацията в съдебната власт и образователните потребности. // Известия, Варна: Наука и икономика, 65, 2021, 4, 409-424.

15. Димитрова, Д. Дигитализация в съдебната власт. // Димитрова, Д. Правоотношения и статут на лицата в съдебната власт в условията на дигитализация. Варна: Наука и икономика, 2025, с. 50.

16. Димитрова, Д., Димитрова, Д., Колева, В. Управление на човешките ресурси в съдебната администрация в условията на дигитализация – управленски и правни аспекти [Human Resources Management in the Judicial Administration in the Context of Digitalization - Managerial and Legal Aspects]. // Научни трудове. Университет за национално и световно стопанство, София: УНСС, год. 63, 2023, 5, 33-69.

За контакти:

Проф. д-р Андрияна Андреева
Икономически университет – Варна
a.andreeva@ue-varna.bg

ТРАНСГРАНИЧНИЯТ ДОСТЪП ДО ЗДРАВНИ ДАННИ – РЕГУЛАТОРНА РАМКА И НОРМАТИВНИ РЕФЛЕКСИИ

Проф. д-р Галина Йолова-Паскалева
Икономически университет – Варна

CROSS-BORDER ACCESS TO HEALTH DATA – REGULATORY FRAMEWORK AND REGULATORY REFLECTIONS

Prof. Galina Yolova-Paskaleva, PhD
University of economics – Varna

Резюме: Докладът анализира регулаторния механизъм по вторична обработка и трансграничен достъп до здравни данни в контекста на Регламент (ЕС) 2025/327 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2025 година относно европейското пространство на здравни данни и за изменение на Директива 2011/24/ЕС и Регламент (ЕС) 2024/2847. По-средством изясняване на основните тенденции и посоки на установяване и развитие се очертават рамката на вторичното използване на здравни данни в спецификата на въведените базисни инструментални понятия и институти, както и се обобщават в систематичен порядък нормативният механизъм на обмена на данни в аспектите на тяхната допустимост, кръг на прилагане и обработка, компетентните субекти, цели и политики за използване и обмен.

На нивото на изследването се обобщават някои по- характерни изводи относно спецификата и тенденциите по установяване на механизмите на вторичното използване на здравни данни и свързаната с това рефлексия върху някои ангажменти на националните законодателства.

Ключови думи: електронно здравеопазване, европейско пространство на здравни данни, вторично използване на здравни данни

Abstract: The report analyzes the regulatory mechanism for secondary processing and cross-border access to health data in the context of Regulation (EU) 2025/327 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2025 on the European Health Data Space and amending Directive 2011/24/EU and Regulation (EU) 2024/2847. By clarifying the main trends and directions of establishment and development, the framework for the secondary use of health data is outlined in the specifics of the introduced basic instrumental concepts and

institutions, and the regulatory mechanisms for data exchange are summarized in a systematic order the regulatory mechanisms for data exchange in terms of their admissibility, scope of application and processing, competent entities, objectives and policies for use and exchange.

At the research level, some more characteristic conclusions are summarized regarding the specifics and trends in establishing the mechanisms for the secondary use of health data and their related reflection on certain commitments of national legislation.

Keywords: *e-health, European Health Data Space, the reuse of health data*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.207>

Въведение

Като пряко продължение на Европейската стратегия за данните, предвиждаща доразвитието на цифрови услуги и политики в европейските референтни мрежи, европейското пространство на здравни данни е утвърдено трайно като приоритетна и водеща общоевропейска политика и първа стъпка към създаването на Европейски здравен съюз. Касае се за процеси на мащабна цифрова трансформация на здравеопазването, базирана на информация за пациенти, здравни стратегии, превантивни и насърчаващи политики, следващи да осигуряват едно качествено различно ниво на бърз и ефективен достъп до медицинска помощ и като цяло – доизграждане на стабилни и устойчиви здравни системи и политики (Andreeva 2020). Важни акценти в изграждането му са посочените в Допълнение към съобщението „Европейска стратегия за данните“ конкретни мерки, респ. тенденции по надграждане на процесите, в частност: укрепване достъпа на лицата до здравни данни, улесняване преносимостта на данните и преодоляване на пречките пред трансграничното предоставяне на цифрови здравни услуги и продукти, внедряване инфраструктури за данни чрез разработването на национални електронни здравни досиета (ЕЗД) и оперативната им съвместимост чрез прилагането на формата за техния обмен, увеличаване трансграничния обмен на здравни данни чрез свързване и използване на сигурни федерирани регистри на специфични видове здравна информация и цифрови здравни изображения, възможност за обмен на електронни обобщения за пациенти

и електронни рецепти между държави членки, трансграничен електронен обмен на медицински изображения, лабораторни резултати и епикризи с цел подобряване модела за виртуални консултации, подкрепа на проектите за големи масиви данни, с цел подпомагане на профилактиката, диагностиката и лечението, научните изследвания и иновациите, изготвянето на политики и регулаторните дейности на държавите членки в областта на общественото здраве (Йолова 2021).

В тези аспекти очевидно е налице една разширена и нарастваща тенденция по трайно установяване на правни рамки по единна, оперативна общностна съвместимост на ефективни електронно базирани здравни системи, гарантиращи равенство, достъпност и качествена експертна медицинска грижа. (Йолова 2020).

При все значимият брой общи общностни документи и политики решаваща стъпка по създаване на единно пространство на здравни данни (ЕПЗД) е приетият на 11 февруари 2025 г. Регламент (ЕС) 2025/327 на Европейския парламент и на Съвета относно европейското пространство на здравни данни и за изменение на Директива 2011/24/ЕС и Регламент (ЕС) 2024/2847 ¹.

В систематичен порядък същия се явява опит за едно цялостно нормативно регулиране на механизмите и принципите на функциониране на европейското пространство на здравни данни дотолкова, доколкото, както е декларирано, предвижда общи правила, стандарти, инфраструктури и рамка за управление с цел улесняване на достъпа до електронни здравни данни за целите на първичното и вторичното им използване. Последното е предвидено да се осъществява посредством допълване правата на физическите лица, установени в Регламент (ЕС) 2016/679 относно използване на личните им електронни здравни данни, определяне на общи правила за системите за електронни здравни досиета („системи за ЕЗД“), общи правила и механизми за първичното и вторичното използване на електронни здравни данни, създаване на трансгранични инфраструктури, позволяващи първично и вторично използване на лични електронни здравни данни в рамките на Съюза, респ. механизми за управление и координация на равнището на Съюза и на национално равнище.

Непротиворечиво е дефинирана е и целта на Регламента, а именно – да се установи европейско пространство на здравни данни (ЕПЗД)

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202500327.

с цел подобряване достъпа на физическите лица до техните лични електронни здравни данни и контролът им върху тях в контекста на здравното обслужване, респ. постигане на цели като персонализирана медицина, официална статистика или регулаторни дейности, както и установяване на единна правна и техническа рамка за разработването, предлагането на пазара и използването на системи за електронни здравни досиета в съответствие с ценностите на Съюза и предвид за изграждането на силен и устойчив Европейски здравен съюз.

В посочените аспекти, дефинитивно – в качеството им на основни инструментарни понятия, и регулаторно – предвид механизмите за осъществяването им, са въведени и разграничени понятията:

– първичното използване на данни, дефинирано като „обработването на електронни здравни данни за целите на предоставянето на здравно обслужване с цел оценка, поддържане или възстановяване на здравословното състояние на физическото лице, за което се отнасят данните, включително предписването, отпускането и предоставянето на лекарствени продукти и медицински изделия, както и за целите на съответните социални и административни услуги или услуги за възстановяване на разходи“ и

– вторично използване – предоставяно от държатели на здравни данни и специфицирано както относно обема, така и предвид нуждите и целите на обработка и използване, в частност – „обработването на електронни здравни данни за цели, различни от първоначалните цели, за които данните са били събрани или изготвени“.

Цел на настоящия доклад е да изследва в основни акценти рамките на регулаторния механизъм по вторична обработка и трансграничен достъп до здравни данни в контекста на Регламент (ЕС) 2025/327 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2025 година относно европейското пространство на здравни данни и за изменение на Директива 2011/24/ЕС и Регламент (ЕС) 2024/2847, като посредством изясняване на основните тенденции и посоки на установяване и развитие се очертае спецификите на техния характер, нормативен механизъм, особености и компетенции по прилагане.

За реализиране на посочената цел се извеждат и следните **няколко задачи**:

➤ очертаване рамката на вторичното използване на здравни данни в спецификата на въведените базисни инструментални понятия и институти;

➤ обобщаване в систематичен порядък регулаторните механизми на обмена на данни в аспектите на тяхната допустимост, кръг на прилагане и обработка, компетентния субекти, цели и политики за използване и обмен;

➤ извеждане на характерни изводи относно спецификата и тенденциите по установяване на механизмите на прилагане и рефлексивната им връху някои ангажименти на националните законодателства.

В посочените рамки и изследването се фокусира върху основни аспекти на принципите и механизмите чрез систематическото им обобщаване, без детайлност и изчерпателност в изложението, и с акцент анализирани на предстоящата за прилагане правна рамка.

Като методологическа основа на анализа са ползвани комплексно сравнителноправен и аналитичен подход.

1. Вторично използване на здравни данни – специфики, същности и инструментални понятия

Систематично както за нуждите на механизмите по първично, така и за нуждите на механизмите на вторичното използване на здравни данни Регламентът въвежда установени вече като конкретика дефиниции, прочее явяващи се решаващи досежно коректността, правната сигурност и адекватната практическа концептуалност. С акцент на по-централните от тях такива са понятията:

➤ „лични електронни здравни данни“, приемани като данни за здравословното състояние и генетичните данни, обработвани в електронен формат, „нелични електронни здравни данни“ в смисъл на електронни здравни данни, различни от личните електронни здравни данни, включително данни, които са анонимизирани, така че вече да не са свързани с идентифицирано или подлежащо на идентифициране физическо лице, и данни, които никога не са били свързани със субект на данни, „електронни здравни данни“ – разбирани като лични или нелични електронни здравни данни;

➤ „регистриране на електронни здравни данни“ в смисъл на записване на здравни данни в електронен формат чрез ръчно въвеждане или чрез събиране от устройство, респ. преобразуване на неелектронни здравни данни в електронен формат, за да бъдат обработвани в система за ЕЗД или в приложение за поддържане на добро здравословно състояние;

➤ „услуга за достъп до електронни здравни данни“ – като онлайн услуга, портал или приложение за мобилни устройства, позволяваща на физически лица, които не действат в професионално качество, да осъществяват достъп до собствените си електронни здравни данни или до електронните здравни данни на физически лица, до чиито електронни здравни данни са законно упълномощени да осъществяват достъп;

➤ „електронно здравно досие“ (ЕЗД) – като съвкупност от електронни здравни данни, свързани с физическо лице и събрани в здравната система, които се обработват за целите на предоставяното здравно обслужване.

За нуждите на вторичното използване се въвежда и понятието „държател на здравни данни“, като се приема, че това понятие включва следните категории субекти:

➤ физическо или юридическо лице, публичен орган, агенция или друг орган в секторите на здравното обслужване или полагането на грижи, включително услуги за възстановяване на разходите;

➤ физическо или юридическо лице, което разработва продукти или услуги, предназначени за секторите на здравеопазването, здравното обслужване или полагането на грижи, разработва или произвежда приложения за поддържане на добро здравословно състояние, занимава се с научни изследвания, свързани със секторите на здравното обслужване или полагането на грижи, или действа като регистър на смъртността;

➤ институция, орган, служба или агенция на Съюза, които имат право или задължение по силата на приложимото право на Съюза или националното право и в качеството си на администратор или съвместен администратор да обработват лични електронни здравни данни за целите на предоставянето на здравно обслужване или полагането на грижи, за целите на общественото здраве, възстановяването на разходи, научните изследвания, иновациите, изготвянето на политики, официалната статистика или безопасността на пациентите или за целите на регулаторна дейност.

От друга страна, като „ползвател на здравни данни“ се означава още и физическо или юридическо лице, включително институции, органи, служби или агенции на Съюза, на което е предоставен законосъобразен достъп до електронни здравни данни за вторично използване съгласно разрешение за достъп до данни, одобрение на

искане за здравни данни или одобрение за достъп от упълномощен участник в системата HealthData@EU.

За нуждите на вторичното използване в чл. 51 от Регламента се очертава императивно и т.нар. **кръг на минимални категории здравни данни**. Приема се, че това са електронни здравни данни от ЕЗД, данни за фактори, влияещи на здравето, включително социално-икономически, свързани с околната среда и поведенчески, обобщени данни относно нуждите от здравно обслужване, ресурси, отпуснати за здравно обслужване, предоставянето на здравно обслужване и достъпа до него, разходите за това обслужване и финансирането му, данни за патогени, които оказват влияние върху здравето на човека, административни данни, свързани със здравното обслужване, включително данни за отпускането на лекарства, исканията за възстановяване на разходи и възстановяването на разходи, генетични, епигенетични, геномни, протеомни, транскриптомни, метаболомни, липидомни данни за хора, лични електронни здравни данни, генерирани автоматично чрез медицински изделия, данни от приложения за поддържане на добро здравословно състояние, данни относно професионалния статут и относно специалността и институцията на медицинските специалисти, участващи в лечението на физическо лице, данни от регистри на здравни данни на населението, данни от медицински регистри и регистри на смъртността, данни от клинични изпитвания, клинични изследвания, клинични проучвания и изпитвания на действието², здравни данни от медицински изделия, данни от регистри за лекарствени продукти и медицински изделия, данни от кохортни изследвания, въпросници и проучвания, свързани със здравето, здравни данни от биобанки и свързани с тях бази данни.

При това изрично предвидено е, че съответно ангажираните органи за предоставяне на достъп до здравни данни предоставят достъп на заявения ползвател за целите на вторично използване единствено когато обработването на тези данни е необходимо за една от следните цели:

1. обществен интерес в областта на общественото или професионалното здраве, като например действия за защита срещу сериозни трансгранични заплахи за здравето, наблюдение на общественото

² За които се прилагат Регламент (ЕС) №536/2014, Регламент (ЕС) 2024/1938 на Европейския парламент и на Съвета (35), Регламент (ЕС) 2017/745 и Регламент (ЕС) 2017/746.

здраве или действия за подsigуряване на високи равнища на качество и безопасност на здравното обслужване, включително безопасността на пациентите, и на лекарствени продукти или медицински изделия;

2. изготвяне на политики и регулаторни дейности в подкрепа на организациите от обществения сектор или институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, включително регулаторни органи, в сектора на здравеопазването или полагането на грижи, за да изпълняват задачите, определени в техните правомощия;

3. статистически данни, съгласно определението в член 3, точка 1 от Регламент (ЕО) № 223/2009, като например статистически данни на национално, многонационално равнище и на равнището на Съюза, свързани със секторите на здравеопазването или полагането на грижи.³

4. дейности по образование или преподаване в секторите на здравеопазването или полагането на грижи на равнището на професионалното или висшето образование;

5. научни изследвания, свързани със секторите на здравеопазването или полагането на грижи, които допринасят за общественото здраве или оценките на здравните технологии или осигуряват високи равнища на качество и безопасност на здравното обслужване, на лекарствените продукти или на медицинските изделия с цел да бъдат от полза за крайните ползватели, като например пациенти, медицински специалисти и медицински администратори;

6. подобряване на предоставянето на грижи, на оптимизирането на лечението и на предоставянето на здравни грижи въз основа на електронните здравни данни на други физически лица.

Императивно и ограничително е и въведеното изискване ползвателите на здравни данни да обработват електронни здравни данни за вторично използване **само въз основа на и в съответствие с целите, съдържащи се в разрешението за достъп до данни или в одобрение за достъп до данни**, дадено от съответния упълномощен участник в HealthData@EU.

³ Достъпът до електронните здравни данни за тези три категории е запазен за организациите от обществения сектор и за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при изпълнението на задачите, възложени им със законодателството на Съюза или националното законодателство, включително когато обработването на данни с цел изпълняването на тези задачи се извършва от трета страна от името на организациите от обществения сектор или на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.

В тази насока е формулирана и изричната забрана за търсене на достъп до и обработването на електронни здравни данни за следните видове използване – вземане на решения, които са в ущърб на физическо лице или група от физически лица въз основа на техните електронни здравни данни; за да могат да се определят като „решения“ за целите на тази буква, те трябва да пораждат правно, социално или икономическо действие или подобно значително въздействие върху посочените физически лица, вземане на решения във връзка с физическо лице или група физически лица по отношение на предлагане на работа, предлагане на по-неизгодни условия при предоставянето на стоки или услуги, включително изключване на тези лица или групи от възможността да се ползват от застрахователен договор или договор за кредит, изменяне на техните вноски и застрахователни премии или на условията на заемите, или вземането на всяко друго решение по отношение на физическо лице или група физически лица, водещо до тяхното дискриминиране въз основа на получените здравни данни, извършването на дейности по реклама или предлагане на пазара, разработване на продукти или услуги, които може да навредят на физическите лица, общественото здраве или обществата като цяло, като незаконни наркотици, алкохолни напитки, тютюневи и никотинови изделия, оръжия или продукти или услуги, които са разработени или модифицирани по такъв начин, че създават пристрастяване, противоречат на обществения ред или пораждат риск за човешкото здраве, както и извършването на дейности, които са в противоречие с етичните разпоредби, установени в националното право.

Въпреки изричното условие вторичното използване на електронни здравни данни да се основава на псевдонимизирани или анонимизирани данни, за да се предотврати идентифицирането на субектите на данни, важен аспект от систематиката по прилагането му е *възможността за отказ на физическо лице за ползване на отнасящи се до него лични електронни здравни данни за вторично ползване*. Това право може да бъде упражнено по всяко време, без да е нужно да бъде мотивирано, като ангажимент на държавите членки е да предвиждат достъпен и лесно разбираем механизъм за отказ за упражняване на правото, чрез който физическите лица могат изрично да заявят, че не желаят личните им електронни здравни данни да бъдат обработвани за целите на вторично използване. При все това в компетентност на националната правна система е да предвиди ме-

механизъм за предоставяне на разположение на данните, по отношение на които е било упражнено правото на отказ, при условие че са изпълнени следните условия – заявлението за достъп до здравни данни или искането за здравни данни е подадено от организация от общественения сектор, институция, орган, служба, агенция на Съюза или друг субект, на която е възложено да изпълнява задачи в областта на общественото здраве, като обработването на тези данни е необходимо за научни изследвания по важни причини от обществен интерес и те не могат да бъдат получени чрез алтернативни средства своевременно и ефективно при равностойни условия.

Безусловно е и изискването националното законодателство, предвиждащо такъв механизъм, да очертае и систематизира и конкретни и подходящи мерки за защита на основните права и личните данни на физическите лица. В тази насока и общо императивно условие са така установените правила относно всеки механизъм за прилагане на изключения да зачитат същността на основните права и свободи и да представляват необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество, насочена към постигане на цели от обществен интерес в областта на легитимните научни и обществени цели.

2. Механизми и процедури за вторично използване на здравни данни – по-важни акценти

Основен и решаващ инструмент за постигане на приобщаваща и устойчива рамка за вторично използване на данни е предвидената за установяване и надграждане трансгранична инфраструктура (HealthData@EU) с очакване същата, като оперативна съвместима, да ускори вторичното използване посредством повишаване правната сигурност, зачитане неприкосновеността на личния живот на физическите лица. При отчитане изключително високата чувствителност на здравните данни същата е предвидена да се основава на принципи като „защита на неприкосновеността на личния живот на етапа на проектирането“, „защита на неприкосновеността на личния живот по подразбиране“ и концепцията за „задаване на въпроси относно данните, вместо преместване на тези данни“.

В ангажимент на държавите членки е да определят както национални органи за контакт за вторично използване, съответно – контакт

с HealthData@EU, респ. организационни и технически портали за органите за предоставяне на достъп до здравни данни, които органи следва да функционират в качеството на съвместни администратори на извършваните в HealthData@EU операции по обработване, така и определяне на орган или органи за предоставяне на достъп до здравни данни, включително и организации от общественения сектор, считани за администратори за обработването на личните електронни здравни данни, които отговарят на установените в Регламента изисквания.

Предмет на установяване на националните правни системи е и регламентиране на предвидените като компетенции на тези органи в Регламента задачи, в частност – вземане на решения по заявленията за достъп до здравни данни, обработване на електронните здравни данни чрез получаване, комбиниране, подготовка и събиране на такива данни при поискване от държателите на здравни данни, тяхната псевдонимизация или анонимизиране, вземане на всички мерки, необходими за запазването на поверителността на правата върху интелектуалната собственост, за регулаторната защита на данните, както и за опазване на поверителността на търговската тайна, като вземат предвид съответните права на държателя на здравни данни и на ползвателя на здравни данни, сътрудничеството с и наблюдението на държателите на здравни данни с цел осигуряване последователното и точно прилагане на разпоредбите относно етикета за качество и полезност на данните, поддържането на система за управление за регистриране и обработване на заявленията за достъп до здравни данни, исканията за здравни данни, решенията относно тези заявления и искания, както и издадените разрешения за достъп до данни и обработените искания за здравни данни, като предоставят най-малкото информация за името на заявителя на здравни данни, целта на достъпа, датата на издаване, срока на валидност на разрешението за достъп до данни и описание на заявлението за достъп до здравни данни или искането за здравни данни, поддържане на система за информация за обществеността, сътрудничеството на равнището на Съюза и на национално равнище за определянето на общи стандарти, технически изисквания и подходящи мерки за достъп до електронни здравни данни в защитена среда за обработване, както и сътрудничество на равнището на Съюза и на национално равнище и предоставянето на съвети на Комисията по отношение на техники и най-добри практи-

ки за вторично използване и управлението на електронните здравни данни, улесняването на трансграничния достъп до електронни здравни данни за целите на вторичното използване, хоствани в други държави членки чрез HealthData@EU, поддържане на информационна система за оповестяване по електронен път.

Вторичното ползване на здравни данни се урегулира като функциониращо посредством *механизмите на разрешения за ползване на данни*. При заявления подадени от физическо или юридическо лице, в случай на предоставено разрешение се предоставят електронните здравни данни в анонимизиран формат, когато целта на обработването от страна на ползвателя на здравни данни може да бъде постигната с такива данни, като се вземе предвид информацията, предоставена от ползвателя на здравни данни. Когато ползвателят на здравни данни е доказал в достатъчна степен, че целта на обработването не може да бъде постигната с анонимизирани данни се предоставят достъп до електронни здравни данни в псевдонимизиран формат.

Органът за предоставяне на достъп до здравни данни издава или отказва издаването на разрешение за достъп *само посредством защитена среда за обработване, за която се прилагат технически и организационни мерки и изисквания за сигурност и оперативна съвместимост* в срок от три месеца от получаването на пълно заявление за достъп до здравни данни. Разрешението за достъп до данни се издава за срока, необходим за изпълнение на заявените цели, но за не повече от 10 години. Този срок може да бъде удължен еднократно за друг период, при запазване максимума на срока, по искане на ползвателя на здравни данни въз основа на аргументи и документи, обосноваващи това удължаване, предоставени един месец преди изтичането на срока на разрешението за достъп до данни.

Органите за предоставяне на достъп до здравни данни предоставят публичен достъп до информацията за условията, при които електронните здравни данни се предоставят за целите на вторичното използване, осигуряват нейното лесно намиране по електронен път и достъп за физическите лица.

В ангажимент на органа е да публикува доклад за дейността веднъж на две години.

В компетентност на органите са и вменените контролни и правоприлагащи функции по отношение на държателите и ползвателите на

лични данни, в кръга на които компетенции е възможно:

– упражняване на превантивни правомощия, в случай че даден ползвател или държател на здравни данни не изпълнява изискванията на Регламента, за което следва незабавно да уведомят ползвателя или държателя на здравни данни за тези констатации и предприемат подходящи мерки, респ. незабавно да информират надзорните органи, като им предоставят относимата информация относно тази констатация;

– санкционни правомощия – на нивото на които имат право да отнемат на съответния ползвател на здравни данни, респ. да инициират процедура за отнемане, в съответствие с националното законодателство, на всякакъв достъп до електронни здравни данни в рамките на ЕПЗД в контекста на вторично използване за срок до пет години, както и да налагат на държателя на здравни данни глоби или имуществена санкция за всеки ден забавяне с периодична финансова санкция при установено възпрепятстване използването на електронните здравни данни или неспазване на установените срокове.

Заклучение

Безспорно въвеждането и установяването – нормативно и оперативно като работеща и ефективна система за обмен, европейското пространство на здравни данни е сериозно предизвикателство пред националните правни системи и законодателни решения. Присъединяването към системата предполага въвеждане в националното законодателство и стриктно прилагане като правно гарантиран механизъм в следните аспекти:

1. изискване за поддържане на устойчиви и трайно гарантирани оперативно съвместими системи с високо ниво на информационна сигурност;

2. нормативно гарантиране на следващ изискванията на Регламента систематично изряден и коректно установен кръг правомощия на органите по предоставяне на достъп досежно целевото използване на данни за първично и вторично използване при съблюдаване условията за предоставяне на достъп;

3. ясно и непротиворечиво регламентиране на компетенциите им относно вземане на решения по заявленията за достъп до здравни данни, обработване на електронните здравни данни чрез получаване,

комбиниране, подготовка и събиране на такива данни при поискване от държателите на здравни данни и псевдонимизацията или анонимизирането на тези данни, вземане на всички мерки, необходими за запазването на поверителността на правата върху интелектуалната собственост;

4. изграждане на ефективен и респондентен механизъм за ефективно прилагане на превантивни и санкционни правомощия от страна на отговорните субекти;

5. използване на механизмите за обмен на най-добри практики и експертен опит с цел изграждане на капацитет за укрепване на цифровите здравни системи за първично използване и вторично използване, като се вземат предвид специфичните обстоятелства, свързани с различните категории заинтересовани лица (чл. 82 Регламента), в частност – програми за обучение и информация на медицинските специалисти, цифровата грамотност и свързаните с нея компетентности и умения у пациентите, гарантиран и безопасен достъп до инфраструктурата, необходима за ефективното управление на електронните здравни данни на физическите лица.

Изключително, струва ни се, следва да е отговорен подходът при въвеждане на законови и цифрови механизми за гарантиране на т.нар. защитена среда за обработване, поддържането на която е ангажимент на органите за предоставяне на достъп до здравни данни. В частност се касае за спазване на изискванията, разширяващи, предвид чувствителността на данните, общия принцип за управление на алтруизма по отношение на данните, които касаят: ограничаване на достъпа до защитената среда за обработване само до упълномощени физически лица, посочени в разрешението за достъп до данни; свеждане до минимум на риска от неразрешено четене, копиране, промяна или премахване на електронни здравни данни, намиращи се в защитената среда за обработване, чрез използването на най-съвременни технически и организационни мерки, ограничаване на въвеждането на електронни здравни данни и проверката, промяната или заличаването на електронни здравни данни, намиращи се в защитената среда за обработване, до ограничен брой упълномощени лица, които могат да бъдат идентифицирани; гарантиране, че ползвателите на здравни данни имат достъп само до електронните здравни данни, обхванати от тяхното разрешение за достъп до данни, посредством индивидуални и уникални самоличности на ползвател и поверителни режими на

достъп; съхранение на подлежащи на идентифициране записи за достъпа до и дейностите в защитената среда за обработване за периода, необходим за проверка и одит на всички операции по обработване в тази среда.

Очевидно е, че цифровизираното здравеопазване като цяло и участието в системата HealthData@EU е новото решаващо предизвикателство пред здравните и здравноосигурителните системи, налагащо спешни и адаптивни решения от националния законодател. Същевременно регламентирането на процесите не само не следва да пропускат, а напротив – приоритетно да гарантира защита на правната и човешката етика и отстояването на равнодостъпност, равнопоставеност и недискриминационност в упражняване и гарантиране на базисни пациентски права (Андреева, А., Йолова, Г. 2021; Йолова 2019).

Използвана литература:

1. Andreeva, A., Yolova, G., Dimitrova, D. (2020). Computer Technology and Ehealth. Trends and Regulatory Framework. // Economics and Law, Blagoevgrad : South-West Univ. Neofit Rilski Publ. House, 2, 2020, том 2, pp. 43 - 48.

2. Андреева, А., Йолова, Г. (2021). Цифровата трансформация в здравеопазването в контекста на правото на достъп до медицинска помощ. // Медицинско право и здравеопазване = Medical Law and Healthcare, София: Юрид. д-во по Медич. право и здравеопазване, Том 2, с. 20-37.

3. Йолова, Г. (2019). Равнопоставеност и здравни неравенства при цифровизация на здравеопазването. // Известия на Съюза на учените – Варна. Сер. Хуманитарни науки, Варна: Съюз на учените – Варна, Том 1, pp. 5-10.

4. Йолова, Г. (2020). Принципи на електронното здравеопазване – правни рамки и етични аспекти. // Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция в чест на 100 год. от основаването на ИУ – Варна, том 4, Варна: Наука и икономика, 4, 2020.

5. Йолова, Г. (2021). Европейско пространство на здравни данни – регулаторни механизми и правни предизвикателства. // Образование, наука и дигитални иновации – синергия за професионален път. Сборник с доклади, Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“.

6. Йолова, Г. (2021). За електронните здравни записи в контекста на защитата на личните данни. // Защитата на личните данни и дигитализацията – предизвикателства и перспективи. Сборник с доклади [от кръгла маса, проведена в ИУ - Варна, 1 октомври 2021.

7. Регламент (ЕС) 2025/327 на Европейския парламент и на Съвета относно европейското пространство на здравни данни и за изменение на Директива 2011/24/ЕС и Регламент (ЕС) 2024/2847 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202500327).

За контакти:

Проф. д-р Г. Йолова-Паскалева
Икономически университет – Варна
ina_yolova@ue-varna.bg

SPOOFING ТЕХНОЛОГИЯТА КАТО ЗАПЛАХА ЗА ИНФОРМАЦИОННАТА СИГУРНОСТ НА БИЗНЕСА

*Доц. д.н. инж. Драгомир Кръстев
Висше военноморско училище „Н. Й. Вапцаров“*

SPOOFING TECHNOLOGY AS A THREAT TO BUSINESS INFORMATION SECURITY

*Assoc. Prof. Eng. Dragomir Krastev, DSc.
Nikola Vaptsarov Naval Academy*

Резюме: *В доклада се разглеждат същността и проявите форми на използването на spoofing технологията за престъпни цели. Анализират се новите заплахи, свързани с навлизането на spoofing в бизнес отношенията. Отделено е внимание и на различните видове превантивни и последващи мерки за обезпечаване на киберсигурността и киберустойчивостта, които служителите на бизнес организациите са длъжни да предприемат за недопускане на измами при осъществяване на бизнес отношенията във виртуалното пространство.*

Ключови думи: *spoofing технология, киберизмами, киберсигурност*

Abstract: *This report examines the nature and manifestations of spoofing technology used for criminal purposes. The new threats associated with the introduction of spoofing into business relations are analyzed. Attention is also paid to the various types of preventive and follow-up measures to ensure cybersecurity and cyber resilience, which employees of business organizations are required to take to prevent fraud when conducting business relations in virtual space.*

Keywords: *spoofing technology, cyber fraud, cybersecurity*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.223>

Въведение

Терминът „spoof“ съществува в английския език повече от век и се отнася за всяка форма на измама. В наши дни обаче той се отъждествява най-вече с действия, свързани с киберпрестъпността. Всеки път, когато киберизмамникът се представя за друг човек, организация, сайт и др. налице, е престъплението спуфинг.

Изложение

Спуфингът (от англ. Spoofing) представлява вид кибератака, при реализацията на която престъпникът се представя за мним надежден източник с цел да получи достъп до важни данни или информация. Такава подмяна може да се осъществи посредством сайтове, електронна поща, телефонни обаждания, SMS съобщения, IP адреси и сървъри.

Основната цел на спуфинга е получаването на достъп до лични данни, преодоляване контрола на достъп, присвояване на финансови средства или разпространяване на вредоносен софтуер чрез линкове към заразени файлове, поставени като съобщение в електронната поща.

1. Технология на спуфинга

За да бъде ефективна една спуфинг атака, тя трябва да използва някои от методите на социалното инженерство. По този начин измамниците могат да заблудят своите жертви и да ги принудят да им предоставят своя лична информация. Киберпрестъпниците залагат на социалното инженерство за да играят по тънката струна на човешките слабости, като например: алчност, страх или наивност¹.

Спуфинг атаките обикновено са базирани на два основни елемента. Първият е самият спуфинг, който включва създаването на невярно съдържание, като например фалшив имейл или уебсайт. Вторият е прилагането на социалното инженерство, при което нападателят манипулира жертвата да предприеме конкретни действия².

Така например спуферите могат да изпратят имейл, който имитира съобщение от близък колега или ръководител, с искане към получателя да извърши финансова транзакция. Този имейл често включва убедителна причина за легитимиране на искането. Спуферите са умели в дърпането на правилните конци, за да манипулират жертвите да се съобразят, без да предизвикват подозрение.

Спуфинг атаките могат да бъдат реализирани под различни фор-

¹ Върбанова, Г. (2024). Значение на електронните доказателства в контекста на киберсигурността и националната сигурност. Варна: Принт масър“, ISBN 978-619-93016-0-9 – pdf с. 24.

² Baranquel, V. How to Spot and Avoid Spoofing Attacks (<https://medium.com/sparklearn/how-to-spot-and-avoid-spoofing-attacks-25e01a28dd01> , 06.10.2025).

ми, от които трябва да се предпазим. Основните форми на спуфинга са следните:

Спуфинг с подмяна на номера на човека, който ни се обажда (Caller ID Spoofing)

Идентификаторът на абоната, който ни звъни (Caller ID) позволява на получателя на обаждането да определи кой му звъни. Този вид измама е налице, когато измамникът използва фалшива информация за подмяна на идентификатора на търсеция абонат, т.е. престъпникът реално звъни от друг номер, а не от този, който ни се изписва на екрана.

Повечето спуфинг атаки с подменен идентификатор се осъществяват посредством VoIP (Voice over Internet Protocol), който дава възможност на престъпниците да създадат номер на телефона и име на идентификатора по свой избор. В момента, в който получателят отговори на обаждането, киберизмамникът опитва да го убеди да му предостави желаната чувствителна информация³.

Друг метод за телефонен спуфинг представлява емуляцията⁴ на сигнала FSK⁵. При него специално програмно оборудване генерира аудио сигнал, който се предава на телефонната линия при позвъняване. Целта на измамника е получателят да получи известие за пропуснато обаждане, каквото на практика няма. За осъществяването на този способ е нужен съучастник, който да позвъни на жертвата от втория номер.

Спуфинг с подмяна на сайтове (Website Spoofing)

Това представлява спуфинг атака, при която престъпникът създава вредоносен сайт, който привидно прилича на легитимен такъв (например сайт на реномирана банка), като използва неговите характерни цветове, лого и шрифт. Този тип спуфинг се използва за фишинг и получаване на лични данни за посетителите на фалшивия

³ Лазаров, А., Петрова, П. (2018). Моделиране на процесите при въздействие на компютърна мрежа със злонамерен софтуер. // *Годишник на БСУ, Бургас*: Бургаски свободен университет, ЦИТН, , Т. XXXVIII, сс. 5-7.

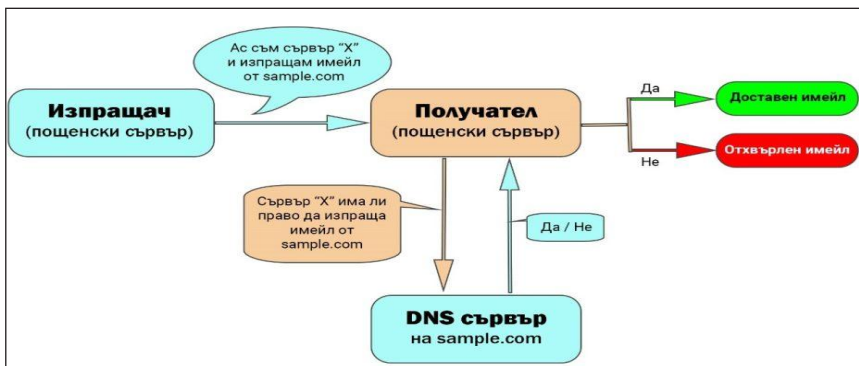
⁴ Емуляция – преобразуване на компютърни програми от един машинен език в друг (бел.авт.).

⁵ FSK (Frequency-shift keying – честотно преместване) е дигитална модулационна техника, при която честотата на носещ сигнал се променя, за да предаде информация. Това позволява лесно имплементиране и добра устойчивост на шум и затихване, което я прави полезна за нискоскоростна пренос на данни, включително в Bluetooth, Wi-Fi и телефонни линии за Caller ID (бел.авт.).

сайт. Адресът на този измамнически сайт привидно наподобява този на истинския, което въвежда потребителите в заблуда, която може да доведе до тежки последици за жертвите на този тип измама⁶.

Спуфинг с подмяна на адреса на електронната поща (Email Spoofing)

Това са спуфинг атаки, при които престъпниците разпращат електронни писма с подправени адреси на подателите с цел да заралят компютрите на жертвите с вредоносен софтуер, за да откраднат информацията в него или да получат финансови средства. Често пъти за по-голяма достоверност измамниците използват адреси на електронна поща, на които имаме доверие (банки, на които сме клиенти, на наши колеги, роднини и т.н.).



Фиг. 1. Схема на спуфинг с подмяна на адреса на електронната поща

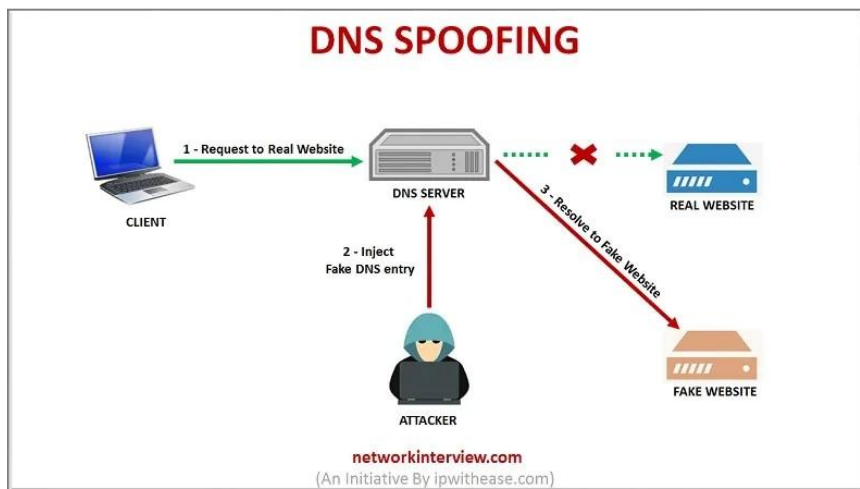
Спуфинг с подмяна на IP адреса (IP Spoofing)

Когато престъпните групи се опитват да скрият своето реално местоположение в интернет пространството (откъде са достъпени или къде са изпратени данните на жертвата) обикновено се прилага спуфинг с подмяна на IP адреса. Целта на този вид престъпление е да се направи така, че компютърното устройство на жертвата да мисли, че информацията, която се подава от измамниците към него, е от надежден източник, което позволява на вредоносното съдържание да достигне до ползвателя жертва.

⁶ Лазаров, А., Петрова, П. (2019). Определяне на функцията на пригодност в генетичния алгоритъм за откриване на проникване в компютърните мрежи. // Компютърни науки и комуникации, Т. 8, №1, Бургас: БСУ, с. 13.

Спуфинг с подмяна на DNS-сървъра (DNS Server Spoofing)

Тази разновидност на спуфинга се използва за пренасочване на трафика на потребителя към подменени IP адреси. Този способ позволява жертвите да се пренасочват към вредоносни сайтове. При този тип атака измамниците променят IP адреса на DNS сървърите, посочени на компютъра на жертвата, с подправен IP адрес, който престъпниците искат да използват за заблуда на жертвата.



Фиг. 2. Схема на спуфинг с подмяна на DNS сървъра

ARP спуфинг (ARP Spoofing)

ARP спуфинг (Address Resolution Protocol) се използва за промяна или кражба на данни, а също така и за проникване в компютъра на жертвата вътре в неговите сесии. За тази цел измамникът се свързва с IP адреса на жертвата, за да има възможност да получи достъп към тези данни, които изначално са предназначени за ползване от собственика на този IP адрес (т.е. жертвата).

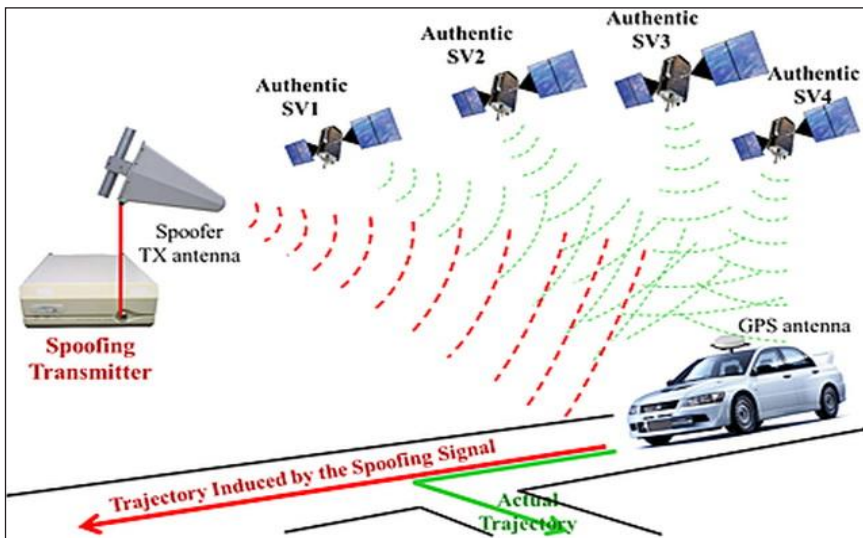
SMS спуфинг (Text Message Spoofing)

Спуфингът с подмяна на текстови съобщения (SMS спуфинг) представлява вид атака, при която измамникът изпраща SMS съобщение, като използва телефонния номер на друг човек. Това се постига чрез скриване на самоличността на престъпника зад цифрено-буквения идентификатор на изпращача на съобщението. Често пъти в тези съобщения са поставени линкове към вредонос-

ни програми или към фишинг сайтове.

GPS спуфинг (GPS Spoofing)

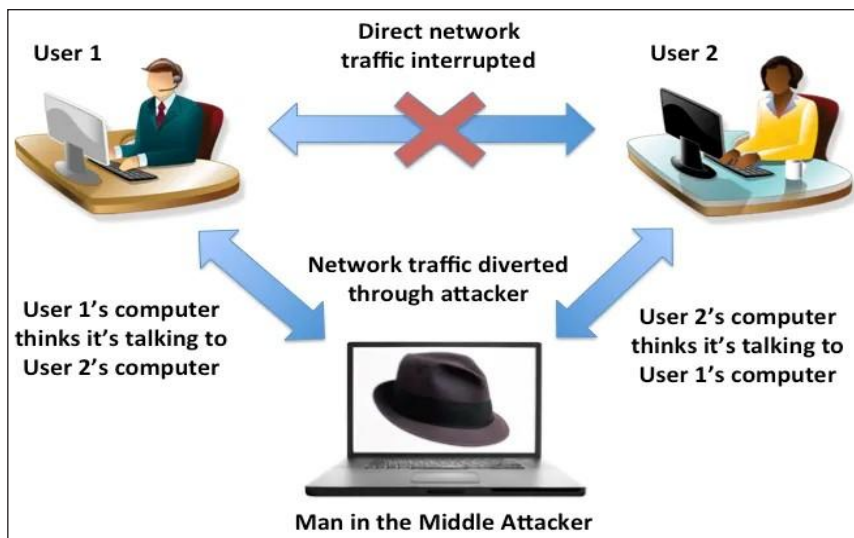
Атаки от типа GPS спуфинг се реализират чрез „заблуда“ на GPS устройството, като се предават лъжливи сигнали, които наподобяват на истински. В този случай измамникът дава вид, че се намира на едно място, а в действителност е на друго. Престъпниците използват този способ за да заблудят GPS на лека кола и тя да отиде на лъжлив адрес. Всяко мобилно приложение, което разполага с данни за местоположението на смартфона, може да се превърне в мишена на такъв тип атаки.



Фиг. 3. Схема на GPS спуфинг

Атака чрез посредник (Man-in-the-middle Attack, MitM)

За атаки от типа Man-in-the-middle (MitM) говорим в тези случаи, когато измамниците компрометират Wi-Fi мрежата или създават дублираща подправена Wi-Fi мрежа в точката на прихващане на уебтрафика между двете страни на връзката. Посредством такава атака престъпниците могат да пренасочват към тях конфиденциална информация на жертвата, като логове, пароли или номера на банкови карти.



Фиг. 4. Схема на атака от типа Man-in-the-middle

Спуфинг с подмяна на разширение на файловете (Extension Spoofing)

За да прикрият вредоносните програми, измамниците често пъти използват спуфинг с подмяна на разширението на файлове. Те могат да преименуват файл в “filename.txt.exe”, като по този начин скриват вредоносния софтуер вътре в разширението. По този начин файлът, който наподобява на текстов документ, в действителност при неговото отваряне стартира вредоносна програма.

2. Как можем да се защитим от спуфинг атаки

В днешно време са разработени редица препоръки, към които трябва да се придържаме, за да можем да се защитим ефективно от спуфинг атаки. Ще се опитаме да ги обобщим до следното:

Какво трябва да направим

- **Да включим спам филтъра:** това ще предотврати получаването на голяма част от подправените мейли в електронната пощенска кутия.
- **Да прочетем внимателно имейла:** ако писмото, което е носител на предполагаемата спуфинг атака, е написано с лоша граматика или съдържа необичайна структура, може да се стигне до извода, че

имейлът е нелегитимен. Задължително трябва се провери и URL адресът на уебсайта или адреса на подателя на електронната поща.

- **Да настроим двуфакторната автентикация:** това е надежден способ да надградим нивото на защита на достъпа до наши лични данни.

- **Да използваме антивирусни програми:** инсталирането на антивирусен софтуер е най-добрата защита срещу измамниците в интернет пространството.

- **Какво не трябва да правим**

- **Да не кликваме върху съмнителни линкове:** ако линкът изглежда подозрителен, трябва да не го следваме. Ако той е изпратен от измамник, това може да причини проникването на вредоносен софтуер, който да зарази нашия компютър.

- **Да не отговаряме на имейли или телефонни обаждания от непознати лица:** ако лицето, което ни пише или ни звъни, ни е непознато, не бива да отговаряме на неговите съобщения. Това ще ни помогне да предотвратим каквато и да е комуникация с престъпниците.

- **Да не разгласяваме нашите лични данни без повод:** трябва да избягваме разгласяването на наши лични данни и конфиденциална информация (номерът на банковата карта, номерът на социалната осигуровка, логове и пароли и т.н.), ако не сме уверени, че комуникираме с надежден източник.

- **Да не използваме една и съща парола:** трябва да използваме различни и надеждни пароли за нашите акаунти, които да затруднят потенциалните измамници. Задължително е и да променяме нашите пароли периодично⁷.

Заклучение

В заключение можем да отбележим, че основната цел на спуфинг атаките е измамниците да се представят за други лица или техни устройства, за да могат да получат достъп до чувствителна лична информация, като заобиколят мерките за информационна сигурност и извършват престъпни деяния. Въпреки че няма точни данни за процента на спуфинга в общото количество киберпрестъпления, според

⁷ What is spoofing, and how can to prevent a spoofing attack? (https://www.securitylab.ru/blog/company/pandasecurityrus/350091.php?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.com%2F, 06.10.2025).

мнението на експерти в тази област, атаките с използването на този вид измама представлява значителен дял от кибератаките⁸. Обучението и осведомеността на гражданите относно способите на защита от спуфинг са елементи от ключово значение за понижаването на вероятността да станат жертви на киберпрестъпления.

Използвана литература:

1. Асянова, С. Я., Жигалова (2024). Спуфинг как угроза кибербезопасности: понятие, виды, меры противодействия. // *Journal of Monetary Economics and Management*, №11, с. 246.

2. Върбанова, Г. (2024). Значение на електронните доказателства в контекста на киберсигурността и националната сигурност. Варна: Принт мастор, ISBN 978-619-93016-0-9 – pdf с. 24

3. Лазаров, А., Петрова, П. (2018). Моделиране на процесите при въздействие на компютърна мрежа със злонамерен софтуер. Годишник на БСУ, Бургаски свободен университет, ЦИТН, Т. XXXVIII, сс. 5-7.

4. Лазаров, А., Петрова, П. (2019). Определяне на функцията на пригодност в генетичния алгоритъм за откриване на проникване в компютърните мрежи. // *Компютърни науки и комуникации*, Т. 8, №1, Бургас: БСУ, с. 13.

5. What is spoofing, and how can to prevent a spoofing attack? (https://www.securitylab.ru/blog/company/pandasecurityrus/350091.php?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.com%2F, 06.10.2025).

6. Baranquel, V. How to Spot and Avoid Spoofing Attacks (<https://medium.com/sparklearn/how-to-spot-and-avoid-spoofing-attacks-25e01a28dd01>, 06.10.2025).

За контакти:

Доц. д.н. инж. Драгомир Кръстев
ВВМУ „Н. Й. Вапцаров“
dr.krastev@naval-acad.bg

⁸ Асянова, С. Я. Жигалова (2024). Спуфинг как угроза кибербезопасности: понятие, виды, меры противодействия. // *Journal of Monetary Economics and Management*, №11, с. 246.

СИНТЕТИЧНО СЪДЪРЖАНИЕ КАТО ИНСТРУМЕНТ НА ДОМАШНО НАСИЛИЕ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО ДЕЕРФАКЕ В КОНТЕКСТА НА ДИРЕКТИВА (ЕС) 2024/1385

*Доц. д-р Гергана Върбанова
Висше военноморско училище „Н. Й. Вапцаров“*

SYNTHETIC CONTENT AS A TOOL OF DOMESTIC VIOLENCE: THE CHALLENGE OF DEEPPAKE IN THE CONTEXT OF DIRECTIVE (EU) 2024/1385

*Assoc. Prof. Gergana Varbanova, PhD
Naval Academy “N. Y. Vaptsarov”*

Резюме: *Синтетичното съдържание е нов технологичен феномен, който поставя сериозни предизвикателства пред правната теория и практика. С помощта на изкуствения интелект се създават убедителни, но фалшиви изображения, видеа и аудио записи, които все по-често се използват като средство за контрол, заплаха и изнудване в контекста на домашното насилие и сексуалната експлоатация. Новата Директива (ЕС) 2024/1385 относно борбата с насилието над жени и домашното насилие въвежда първите задължителни мерки на равнище ЕС за противодействие на насилието, осъществявано над жени, чрез използване на технологични средства в киберпространството.*

Ключови думи: *синтетично съдържание, дълбока фалшификация, домашно насилие, киберпространство, кибертормоз*

Abstract: *Synthetic content is a new technological phenomenon that poses serious challenges to legal theory and practice. With the help of artificial intelligence, convincing but false images, videos, and audio recordings are created, increasingly used as tools for control, threats, and extortion in the context of domestic violence and sexual exploitation. The new Directive (EU) 2024/1385 on combating violence against women and domestic violence introduces the first binding measures at EU level to counteract violence committed against women through the use of technological means in cyberspace.*

Key words: *synthetic content, deepfake, domestic violence, cyberspace, cyberbullying*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.232>

Въведение

Синтетичното съдържание представлява *модифицирано или изцяло генерирано съдържание*, създадено чрез системи с изкуствен

интелект. То има по-широко значение и обхваща всяко съдържание, създадено за целите на обучение на модела, независимо от крайните цели, които преследва – за създаване на дезинформация или дори само за забавление. Според Fisher (2024) *синтетичното съдържание е силно реалистично и трудно различимо от автентичното, което подчертава високата степен на правдоподобност на изображенията, аудио и видео съдържанието, генерирани чрез системи с изкуствен интелект*¹. Понятието *deepfake* има по-тясно значение, доколкото същото създава синтетично съдържание, което представлява генерирано или обработено изображение, аудио или видео съдържание, което наподобява съществуващи лица, предмети, места, субекти или събития и създава погрешно впечатление у дадено лице, че е автентично или достоверно (чл. 3, т. 60 от Регламент (ЕС) 2024/1689)².

Терминът *deepfake* е използван за първи път през 2017 г., в интернет форума Reddit, като потребител с псевдонима *deepfakes* публикува видеа с порнографско съдържание, създадени чрез генеративни невронни мрежи, използвайки лицата на филмови звезди и политици. Изборът на словосъчетание не е случайно, образувано е от думите „*deep learning*“ и „*fake*“, което цели да подчертае създаването на реалистично, но неавтентично мултимедийно съдържание, генерирано чрез алгоритми за дълбоко машинно обучение.

Технологията за генериране на *deepfake* съдържание, използва генеративно-състезателни невронни мрежи (GANs), при които една невронна мрежа създава синтетично изображение или видео, а друга го сравнява с оригинала и чрез процес на самообучение го усъвършенства, докато се постигне реалистично, но фалшиво възпроизвеждане на лице, глас или движение (Кръстев 2024: 285-292)³. Въпреки че GAN моделите постигат сериозен напредък, при тяхното приложение често се откриват *артефакти*, които позволяват разпознаването на

¹ Fisher, S. A. (2024). Something AI should tell you – The case for labelling synthetic content. // Journal of Applied Philosophy (<https://doi.org/10.1111/japp.12758>).

² Регламент (ЕС) 2024/1689 от 13 юни 2024 г. относно установяването на хармонизирани правила за изкуствения интелект (Акт за изкуствения интелект). // Официален вестник на Европейския съюз, L 202, 132-335 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>).

³ Кръстев, Д. (2024). Deepfake технологията като заплаха за информационната сигурност на бизнеса. // Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 7-та национална научна конференция (18 октомври 2024 г.), Варна: Наука и икономика“, с. 285-292 (<https://doi.org/10.56065/LBCS/2024.285>).

генерираното съдържание като синтетично. Постигането на съдържание със значително по-малко видими артефакти е възможно чрез използването на по-нова технология за генериране на синтетично съдържание – дифузионните модели (Diffusion Models, DMs). Дифузионните модели са дълбоки генеративни системи, които работят на два етапа – първо добавят шум към данните, а след това се обучават да обръщат този процес, за да възстановят първоначалната структура и да създадат ново и реалистично съдържание. Този подход осигурява по-голяма стабилност при обучението и по-високо качество на резултатите в сравнение с GAN мрежите⁴. Дифузионните модели намират все по-широко приложение в генерирането на изображения, видео, аудио, текст и дори биометрични данни, тъй като стават значително по-малко артефакти в генерираното съдържание, но и позволяват подаване на текстови команди за по-прецизно насочване на резултата – т.е. пряко въздействие в процеса на генериране от човек.

Изложение

С Директива (ЕС) 2024/1385 на Европейския парламент и на Съвета от 13 май 2024 г. относно борбата с насилието над жени и домашното насилие за първи път се регулира феноменът *deepfake*⁵ в контекста на домашното насилие и използването на киберпространството като средство за осъществяване на домашно насилие. Директивата има за цел да хармонизира законодателството на държавите членки, като обхваща както традиционните форми на физическо и психологическо насилие, така и съвременните проявления на насилие над жени и домашно насилие, опосредени от информационните и комуникационните технологии (ИКТ).

В преамбюла ѝ, по-специално в параграф 19, се излагат подробни съображения, защо държавите членки трябва да третират като престъпление не само разпространението на реални интимни материали без съгласието на засегнатото лице, но и създаването, манипулирането или изменянето на такива материали с помощта на изкуствен интелект, когато това води до появата на убедителни, но фалшиви

⁴ Liu, B. et al. (2025). A Review of Deepfake and Its Detection: From Generative Adversarial Networks to Diffusion Models. // Int. J. Intell. Syst., 2025 (<https://doi.org/10.1155/int/9987535>).

⁵ Директива (ЕС) 2024/1385 от 13 май 2024 г. относно борбата с насилието над жени и домашното насилие. // Официален вестник на Европейския съюз, L 202, 1-41 (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj>).

изображения или видеозаписи, които могат да бъдат възприети като достоверни. Понятието „убедителни фалшивфикати“ в Директивата третира deepfake съдържанието като форма на онлайн насилие и посегателство срещу личното достойнство на жените, включително като жертви на домашно насилие. Директивата поставя акцент върху необходимостта от криминализиране не само на разпространението, но и на създаването или заплахата за създаване на синтетично съдържание с цел осигуряване на ефективна защита на жените – жертви на насилие и домашно насилие, в киберпространството⁶, използвано за осъществяването им.

Член 5 от Директивата акцентира върху липсата на съгласие за разпространяване на интимни изображения или видеа, както и създаването, а в последствие и разпространението на синтетично или автентично съдържание със сексуални действия чрез използване на ИКТ. Същественото и ново е, че от гледна точка на Директивата няма значение дали първоначалното съдържание е създадено със съгласието на жертвата, или дори ако впоследствие е било манипулирано чрез deepfake технологии, със съгласието ѝ – при липса на съгласие за разпространение деянието следва да бъде инкриминирано и да се квалифицира като престъпление. Директивата задължава държавите членки да криминализират не само разпространението без съгласието на жертвата, но и самото психологическо насилие, оказвано върху нея чрез заплашване с такова действие (за разпространение) с цел принуда или контрол върху жертвата на насилие или домашно насилие.

Анализът на текстовете на Директивата показват, че тя идентифицира пола като *фактор на уязвимост*, но не го използва като *ограничителен критерий* за приложимост на Директивата относно жертвите на насилие и домашно насилие. Точно обратното Директивата цели да защити всяка жертва на насилие или домашно насилие в киберпространството независимо от пол, възраст или сексуална ориентация. Самата директива макар и да е важна крачка напред в националното законодателство на ЕС не е достатъчен гарант за защита правата на жертвите на насилие и домашно насилие, което се осъществява посредством ИКТ. Акцентът, който тя поставя, е върху „...“

⁶ Nikolov, B., Nikolov, D. A scenario-based approach to cybersecurity training for seafarers. // Proceedings of the International Association of Maritime Universities Conference 2024, Massachusetts Maritime Academy, United States, 2024, pp. 385-390.

изображения, видеоматериали или подобни материали, изобразяващи явни сексуални дейности или интимните части на дадено лице, без съгласието на това лице...“, т.е. извън обхвата на Директивата остава синтетичното съдържание, което, макар и да няма интимен характер и не включва сексуално съдържание, представлява форма на насилие или домашно насилие⁷.

Deepfake технологията се използва като инструмент за упражняване на насилие в киберпространството, в частност като форма на домашно насилие, извършвано чрез използване на ИКТ, *което няма за цел създаване, манипулиране или разпространение на съдържание с интимен или сексуален характер*, а съдържание, насочено към причиняване на *репутационна щета на жертвата* (Kadem, D., Lassouane, K. 2024)⁸. Насилието, което има за цел да създаде репутационна щета за жертвата, остава в сивата зона на Директивата, защото то не е пряко свързано със създаване на интимно съдържание или съдържание със сексуален характер. Репутационна щета могат да създадат както аудио-видео файлове, които целят да представят жертвата в негативна светлина, така и генериран синтетичен текст, който наподобява стила на жертвата и съдържа изявления, които могат да я компрометират. Така през 2020 г. във Великобритания⁹ по дело за родителски права е използван генериран чрез системи с ИИ видеоклип – deepfake, с цел бащата да бъде представен като агресивен и опасен за детето. Назначената компютърно-техническа експертиза доказва, че записът е манипулиран чрез софтуер за създаване на синтетично съдържание, като в него са добавени думи, които не са били използвани и не се съдържат в оригиналния запис. Подобна форма на експлоатиране на синтетичното съдържание създава криза на доверие в различните сфери на обществения живот. Такива случаи няма да останат изолирани, а с достъпността на технологиите ще бъдат често употребими като средство за въздействие и нанасяне на репутацион-

⁷ Rigotti, C., McGlynn, C., Benning, F. (2024). Image-Based Sexual Abuse and EU Law: A Critical Analysis. // German Law Journal (<https://doi.org/10.1017/glj.2024.49>).

⁸ Kadem, D., Lassouane, K. (2024). The Negative Impact of Deepfake Technology on the Reputation of Prominent Figures on Social Media Platforms: An Analytical Study on a Sample of Fabricated Videos. // Journal of Science and Knowledge Horizons (<https://doi.org/10.34118/jskp.v4i01.3882>).

⁹ Ryan, P. (2020). ‘Deepfake’ audio evidence used in UK court to discredit Dubai dad. The National. (<https://www.thenationalnews.com/uae/courts/deepfake-audio-evidence-used-in-uk-court-to-discredit-dubai-dad-1.975764>).

на щета, като форма на насилие или домашно насилие.

В САЩ, през 2024 г., специалистите от The NGH Group изследват представени по дело за родителски права аудио записи, при анализа на които установяват, че са генерирани чрез deepfake технология¹⁰. Записите са представени по делото с цел да дискредитират фигурата на бащата и да нанесат репутационна щета чрез създаване на синтетично аудио съдържание, имитиращо гласа му и представящо го като агресивен и насилник. Експертната установява, че представените по делото записи са създадени чрез софтуера за гласово клониране ElevenLabs и не представляват автентичен запис на реално аудио съдържание.

И в двата примера технологиите за създаване на синтетично съдържание са използвани за създаване на deepfake съдържание, което да нанесе репутационна щета, която макар и да няма сексуален или интимен характер, може да доведе до сериозни последици поради „*достоверността и реалистичността*“ на генерираното съдържание.

От гледна точка на правоприлагането няма значение дали обект на изследване са синтетичното съдържание в наказателноправен или в гражданскоправен аспект, ключово значение има използването на специализирани знания и експертно изследване при установяване на автентичността на съдържанието. В контекста на deepfake технологиите изискването за установяване на автентичността на съдържанието придобива особена важност, тъй като идентифицирането на манипулирано съдържание често е възможно само чрез задълбочен експертен анализ в областта на електронните доказателства, в частност приложенията за генериране на синтетично съдържание. Така например при използване на по-старите генеративни GAN модели експертите могат да открият характерни артефакти, несъвършенства или следи от алгоритмични компресии, които издават синтетичния произход на изследвания аудио или видео запис или изображение. С навлизането на дифузионните модели се наблюдава значително намаляване на артефактите в синтетично генерираното съдържание, което прави разпознаването на deepfake съдържание особено трудно. Нерядко маркирането на deepfake файла и обозначаването му като генериран чрез системи с изкуствен интелект е премахнато или метаданните са

¹⁰ The NGH Group. (2024). Case study: Uncovering fabricated audio evidence in a child custody dispute. The NGH Group, Inc. (<https://thenghgroup.com/deepfake-audio-evidence-found-child-custody-dispute>).

подправени, поради което експертното изследване¹¹, извършено от специалисти, остава единствената възможност за установяване на несъответствия в структурните данни, честотните спектри или времевите метаданни, които свидетелстват за синтетичен произход.

Изисквания за прозрачност при използването на системи, които генерират синтетично съдържание – deepfake, се въведе с Акта за изкуствения интелект на Европейския съюз (Регламент (ЕС) 2024/1689). Съгласно чл. 50 от Акта – „...Доставчиците на системи с ИИ, включително системи с ИИ с общо предназначение, които генерират синтетично аудио съдържание, изображения, видео или текстово съдържание, гарантират, че резултатите от системата с ИИ са представени в машинно четим формат и са разпознаваеми като изкуствено генерирани или обработени“. Към момента на приемането на Акта не е въведен конкретен и унифициран технически стандарт за изпълнение на това задължение – например чрез специфичен метод за поставяне на дигитален воден знак (watermarking) или стандартизирана структура на метаданни. Законодателната рамка е технически неутрална, като Регламентът възлага на европейските органи по стандартизация разработването на стандарти, които да осигурят еднакво прилагане в държавите членки на техническите способности за маркиране на синтетично съдържание.

Въведеното нормативно задължение за маркиране на синтетично съдържание е положително и цели да ограничи негативното въздействие от разпространението на синтетично съдържание, което умишлено манипулира, дискредитира или уязвява жертвите на насилие в киберпространството. Процесът на демаркиране на синтетично съдържание е другото предизвикателство, което поставя на изпитание правоохранителните и правоприлагащите органи на държавите членки при разграничаване на синтетичното от автентичното съдържание. Дори когато deepfake съдържанието е обозначено чрез вграден воден знак, криптографски идентификатор или метаданни, съществуват технически възможности за тяхното заличаване или подправяне чрез използване на алгоритми за рекомпресия, редактиране или повторно кодиране на файла, а оттам и за подкопаване на доверието в автентичността на съдържанието и на стойността на електронните

¹¹ Kirkov, A. (2017). Международные стандарты судебно-технической экспертизы. Практический опыт в Центральной и Восточной Европе. 10.18572/1819-2785-2017-1-110-116.

доказателства в процеса.

Съществен пропуск на Директивата е, че извън нея остава поставянето на жертвата в състояние на икономическа зависимост, при което финансовите ѝ активи и средствата за издръжка се намират изцяло под технологичния контрол на насилника. Тази форма на насилие е пряко свързана с използването на ИКТ и поставянето на жертвата под въздействието на икономическо дигитално насилие чрез *ограничаване или пълен контрол върху достъпа ѝ до онлайн банкови сметки, електронни плащания или финансови приложения с цел да бъде поддържано нейното подчинено положение*. Икономическото дигитално насилие невинаги е съпроводено от вербална агресия или физическа заплаха, а често се реализира само чрез създаване на технологична зависимост и икономическа принуда. Така икономическите форми на дигитален контрол остават в сивата зона между домашното насилие и киберпрестъпленията без ясно очертана рамка за транспониране във вътрешното законодателство на отделните държави членки, т.к. не са обхванати от Директивата.

Заклучение

Синтетичното съдържание и deepfake технологиите поставят пред правото и технологиите общо предизвикателство – необходимостта от изграждане на ефективни механизми за защита на личността в киберпространството. Правните механизми, предвидени в Директива (ЕС) 2024/1385, не предоставят достатъчно гаранции за защита на жертвите на кибернасилие и домашно насилие, извършвано чрез използване на ИКТ, но представляват важна стъпка към инкриминиране на най-честите форми на използване на синтетично съдържание като средство за насилие. Извън обхвата на Директивата остават случаите, при които deepfake се използва не за създаване на интимно съдържание, а за репутационно увреждане, контрол и манипулация на жертвите, което открива възможност националните законодателства да преодолеят тази празнота и да инкриминират престъпленията, попадащи в сивата зона на Директивата.

За контакти:

Доц. д-р Гергана Върбанова

Висше военноморско училище „Н. Й. Вапцаров“

g.varbanova@naval-acad.bg

МАРКЕТИНГЪТ В ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО – ПРАВНИ АСПЕКТИ

Гл. ас. д-р Мария Радева
Русенски университет „Ангел Кънчев“

MARKETING IN HEALTHCARE – LEGAL ASPECTS

Chief Assist. Prof. Maria Radeva, PhD
University of Ruse “Angel Kanchev”

Резюме: В условията на засилена конкуренция и дигитална трансформация маркетингът в здравеопазването придобива нарастващо значение. Правната рамка въвежда ограничения, гарантиращи етичността на медицинската практика и достоверната информация за пациента. Изследването анализира нормативната уредба в България и очертава нуждата от баланс между модерните маркетингови практики, защитата на пациента и обществения интерес.

Ключови думи: маркетинг, здравеопазване, реклама

Abstract: In the context of increasing competition and digital transformation, healthcare marketing is gaining growing importance. The legal framework introduces restrictions aimed at ensuring the ethical conduct of medical practice and the provision of accurate information to patients. The study analyzes the regulatory framework in Bulgaria and highlights the need for a balanced approach that reconciles modern marketing practices with patient protection and the public interest.

Key words: marketing, healthcare, advertising

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.240>

Въведение

Маркетингът възниква като самостоятелна концепция в началото на XX век, когато индустриализацията и разширяването на пазарите изискват нови подходи в организирането на обмена между производители и потребители. От първоначален набор от техники за стимулиране на продажбите маркетингът се развива в управленска философия, насочена към разпознаване и удовлетворяване на потребностите на

целевите групи (Дракър 1992). Постепенно се оформят направления като маркетинг на стоки, услуги и идеи – включително политически и социален маркетинг. В основата му стои концепцията за обмяна и маркетинговият микс – продукт, цена, дистрибуция и промоция. Маркетинговите принципи постепенно навлизат в управлението на различни организации извън традиционния стопански сектор. След първоначалното им прилагане в производството и търговията те намират приложение и в дейности, свързани с предоставянето на обществени услуги, включително в здравеопазването. В резултат на този процес маркетингът в здравеопазването споделя трите основни характеристики на класическата маркетингова ориентация – фокус върху потребителя, постигане на целите на организацията и интегрираност на маркетинговата дейност (Костадинова, Рохова 2021).

Здравният маркетинг възниква като реакция на необходимостта лечебните заведения да се адаптират към динамичната среда и променящите се потребности на пациентите. Чрез маркетинговия подход се търси оптимално съчетание между възможностите на организацията и изискванията на пазара на здравни услуги. Основната му функция е да ориентира дейността на лечебното заведение към очакванията на пациентите, като повиши ефективността на управлението и рационалното използване на наличните ресурси (Георгиева, Милотинова 2019). Съществуват и становища, че маркетингът е неприложим в здравеопазването и не може да се прилага в дейността на лечебните заведения. Дори тези становища да не се споделят с категоричност (Борисов, Борисова 2013), прилаганите маркетингови подходи в здравеопазването следва да бъдат съобразени с правна уредба и етични стандарти, приложими към медицинските професии.

Маркетингът в здравеопазването се разглежда като стратегическа управленска функция, насочена към изграждане на доверие, прозрачност и устойчиво взаимодействие между здравните институции и обществото. На практика обаче в голяма степен маркетингът в здравеопазването се свежда до инструмент за реклама или пазарна реализация. В този аспект следва да се разгледа и съществуващата правна рамка относно сима към маркетинга в здравеопазването. В контекста на съвременната дигитална трансформация тези предизвикателства придобиват нови измерения. Онлайн пространството, телемедицината и социалните медии разширяват възможностите за комуникация между лечебните заведения и пациентите, но същевременно създават трудности при контрола върху

разпространяваната информация. Тази среда изисква нов подход към регулирането на рекламата, при който да се осигури баланс между свободата на информацията и необходимостта от защита на пациента срещу подвеждащи послания и прекомерен търговски натиск.

Изложение

Въпросите, свързани с маркетинговия подход, неизбежно засягат и проблемите на рекламата – ключов елемент от маркетинговия микс, чрез който организациите представят стойността на своите продукти и услуги. В здравеопазването ролята на рекламата е особено чувствителна, тъй като медицинските услуги и продукти са обект на правни и етични ограничения, поставящи обществен интерес над търговските цели. Рекламата в този сектор има двойствен характер. Тя може да служи като ефективно средство за информиране на пациентите относно нови лечебни възможности, профилактични кампании и иновации, но прекомерната ѝ комерсиализация крие риск от подвеждане на обществото и нарушаване на професионалната етика.

В дигиталната епоха интернет и социалните мрежи се превръщат в доминиращо рекламно пространство, където границите между информация, комуникация и маркетингова стратегия се заличават. Така всяка медия – традиционна или онлайн – функционира като канал за реклама и обществено въздействие. Дигиталните платформи значително разширяват възможностите за комуникация между лечебните заведения и пациентите, но създават и затруднения при контрола на разпространяваната информация. Настоящите условия изискват нов, балансиран подход към регулирането на рекламата, който да съчетава свободата на информацията с ефективната защита на пациента от подвеждащи и комерсиално мотивирани послания.

Българското законодателство разглежда рекламата като част от по-широкия механизъм на търговската комуникация. Съгласно легалната дефиниция (§ 1, т. 11) на Закона за защита на конкуренцията реклама е всяко съобщение, свързано с търговия, занаят или професия, което има за цел да насърчи реализацията на стоки или услуги, включително на недвижими имоти, права и задължения. Дефиницията акцентира върху търговския характер на рекламното послание и неговата основна цел – стимулиране на пазарното поведение на потребителите. По своята същност рекламата представлява комуникационен инструмент, чрез който се формира интересът на потребителя към дадена стока, услу-

га или идея. Основната ѝ функция е да увеличава търсенето и да насърчава потреблението на рекламираните продукти. От икономическа гледна точка това се свързва с нарастване на оборота и пазарния дял, а от управленска – с реализиране на стратегическите цели на организацията и укрепване на нейния имидж.

Въпреки позитивната ѝ роля като фактор за икономическа активност рекламата поражда и съществени рискове. Особено чувствителна е нейната употреба в здравеопазването, където промотирането на медицински услуги и продукти може пряко да засегне здравето и живота на хората. В този контекст традиционната икономическа логика на рекламата трябва да се балансира чрез ясна правна регламентация и строги етични стандарти, гарантиращи защита на пациента и общественото доверие.

Израз на това разбиране са и въведените ограничения в Закона за радиото и телевизията (ЗРТ). Като специален нормативен акт в областта на медийната дейност той съдържа разпоредби, насочени към защита на здравето на гражданите и предотвратяване на подвеждаща или неетична комуникация в аудио-визуалната среда. Съгласно чл. 75, ал. 8 от ЗРТ се забраняват търговските съобщения за лекарствени продукти, отпускани само по лекарско предписание, както и за методи на лечение, които могат да се прилагат също по лекарско назначение. Изключение е допустимо единствено в хипотезите на чл. 248 от Закона за лекарствени продукти в хуманната медицина, касаещи кампании по ваксиниране, организирани от притежателите на разрешения за употреба. Целта на тази разпоредба е да се предотврати неправомерното въздействие върху обществените нагласи и да се гарантира достоверността на предоставяната медицинска информация. ЗРТ съдържа и специфични правила относно спонсорирането на медийни услуги и предавания. Съгласно чл. 82, ал. 3 при спонсориране от производители или търговци на лекарствени продукти, както и от лечебни заведения е допустимо единствено посочването на името или търговския знак на спонсора. Не се допуска реклама на конкретни лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание, или на методи на лечение, назначавани само от лекар. Тази регулация осигурява прозрачност относно източниците на финансиране и предотвратява прикрити форми на реклама, които могат да повлияят върху поведението и избора на пациентите.

Правилата, въведени със ЗРТ, изпълняват превантивна функция – ограничават прекомерното комерсиално влияние на медицински пос-

лания върху обществеността и защитават принципите на обективност, професионализъм и обществена отговорност на медиите. Въпреки това действащата уредба е разработена предимно за традиционните медийни платформи – радио и телевизия – и не обхваща адекватно дигиталната комуникационна среда. С нарастващото влияние на социалните мрежи, видеоплатформи и интернет медии границите между журналистическо съдържание, реклама и лична комуникация стават все по-трудни за разграничаване. Това налага актуализиране на правната рамка и адаптирането ѝ към съвременната информационна реалност, в която онлайн пространството се превръща в основен източник на здравна информация.

Съществено значение за регулирането на маркетинговата и рекламната дейност в здравеопазването има Законът за здравето (ЗЗ), който установява основните принципи на медицинската дейност като обществено значима професия. В този контекст особено важна е разпоредбата на чл. 190, ал. 2, съгласно която медицинските специалисти, както и лечебните заведения, не могат да използват за своята дейност търговска реклама. Законодателната логика на тази забрана произтича от разбирането, че медицината е дейност в служба на обществото, при която икономическите цели не могат да имат превес над моралните, етичните и професионалните стандарти. Медицинската етика традиционно се основава на принципите на добросъвестност, отговорност и приоритет на интересите на пациента. Въведената забрана има превантивна функция – тя цели да ограничи прекомерната комерсиализация на медицинската дейност и да предотврати практики, при които рекламата би могла да повлияе върху избора на пациента по начин, несъвместим с професионалната независимост и етичните принципи на професията.

При прилагането на тази разпоредба възниква проблем, свързан с разграничаването между забранената търговска реклама и допустимите форми на публично представяне на медицинската дейност. Липсата на легално определение на понятието „търговска реклама“ в контекста на медицинската практика е предпоставка за различни тълкувания. Макар принципно необходима и обоснована от етични съображения, забраната по чл. 190, ал. 2 от ЗЗ се нуждае от прецизиране и конкретизация, които да очертаят ясно границите на допустимата публична комуникация на медицински дейности, специалисти и лечебни заведения. Подобна яснота би спомогнала за постигане на баланс между правото на информация

на пациентите и задължението за защита на професионалната почтеност и етичните стандарти в медицинската практика.

Ограниченията върху рекламата на медицинските професии са доразвити и в кодексите за етично поведение, приети от съсловните организации. Те имат нормативен характер и гарантират, че професионалната автономия се упражнява при спазване на почтеност, уважение към пациента и защита на достойнството на професията. Етичните кодекси доразвиват законовите изисквания, като адаптират принципите на добросъвестност и професионална отговорност към спецификата на медицинската практика.

В Кодекса за професионална етика на лекарите в България (обн. ДВ, бр. 79 от 29.09.2000 г.) са формулирани правила, ограничаващи възможността за търговско рекламиране на медицинската дейност. Съгласно чл. 14 лекарите следва да следят внимателно използваните начини за информиране на пациентите и да не допускат името, квалификацията и уменията им да бъдат използвани за рекламни цели. Нормата въвежда не само забрана за самореклама, но и задължение за контрол върху използването на информация за лекаря в публичното пространство – включително при медийни участия или интернет публикации. Член 16 урежда допустимите указания, чрез които може да се представя дейността на лекарите. Разрешените данни включват име, титли, специалност, приемни часове и контакти, чиято цел е да улеснят достъпа на пациентите, без да създават промоционално внушение. Същият ограничен набор от данни може да се използва и върху рецепти, бланки за писма или в нетърговски указатели. Целта е да се осигури информираност, но не и отправяне на реклами послания. Въпреки това текстът на чл. 16 може да се приеме като сравнително остарял, предвид съвременните способности за дигитална комуникация, които представляват основен канал за достъп до медицинска информация. Въведени са забрани обозначенията на лекарската дейност да имат рекламен характер (чл. 15) и за приписването на несъществуваща компетентност (чл. 17). Допустимо е участието на лекари в медийни програми само с образователна цел, като изрично се забранява използването на подобни участия за пряко или косвено привличане на пациенти (чл. 18). Кодексът за професионална етика на лекарите конкретизира забраната, въведена със Закона за здравето, придавайки ѝ етично и професионално измерение. Въпреки това нормите на кодекса се нуждаят от осъвременяване, за да отразят дигиталните форми на общуване и присъствието на ле-

карите в социалните мрежи, където границата между информиране и реклама често е трудно различима.

Подобни ограничения се съдържат и в Кодекса за професионална етика на лекарите по дентална медицина (обн. ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г.), като с измененията от 2017 г. систематично се уреждат правилата за представяне на денталната дейност в публичното пространство. С текста на чл. 8, ал. 1, се възпроизвежда познатата забрана, че лекарите по дентална медицина, както и лечебните заведения не могат да използват за своята дейност търговска реклама. Представянето на професионалната дейност е допустимо, но следва да се извършва по подходящ начин, съобразен с действащите нормативни актове и разпоредбите на кодекса. Разпоредбата на чл. 9, ал. 1 конкретизира съдържанието на допустимата информация. Представянето на денталната дейност може да включва единствено данни от професионален характер – наименование и адрес на лечебното заведение, видове дейности, квалификации, придобити научни степени, договорни отношения със здравноосигурителни институции и други фактически обстоятелства, които имат значение за пациентите. В чл. 9, ал. 3 изрично е посочено, че лекарят по дентална медицина няма право да рекламира своята дейност чрез обявяване на цени, промоции или намаления в медии и онлайн пространството, както и да използва печатни рекламни материали с комерсиален характер. По този начин се цели предотвратяване на нелоялна конкуренция и внушения за превъзходство.

Особено актуален е чл. 10а, който отчита развитието на дигиталната комуникация и осигурява възможност лекарите по дентална медицина да поддържат интернет страници и профили в социалните мрежи, съдържащи професионална информация. Въведени са ясни изисквания относно съдържанието – притежателят на интернет страницата или профила не може да допуска публикуване на непрофесионална информация, както и на сведения от възхваляващ, подвеждащ или сравняващ характер. Информацията трябва да бъде обективна, точна, честна и лесно разбираема, като отразява реалните квалификации и дейност на специалиста и съответства на действащото законодателство. Лекарят по дентална медицина носи отговорност за съдържанието на интернет страницата или профила си, включително когато тяхното създаване и поддръжка са възложени на трети лица. Тази уредба представлява съществена адаптация на етичните стандарти към дигиталната епоха, тъй като едновременно признава правото на професио-

нална публичност и ясно очертава границите между допустимото информизиране и недопустимата реклама.

Професионалноетичната уредба в здравеопазването изпълнява както регулаторна, така и превантивна функция. Тя поддържа стандарти на поведение и обществено доверие, като осигурява баланс между правото на медицинските специалисти да комуникират с пациентите и задължението им да не злоупотребяват с това доверие чрез недопустими търговски практики. Етичните кодекси по този начин не се ограничават до морални насоки, а се превръщат в реален инструмент на професионална отговорност. В съвременния дигитален контекст значението на тези саморегулативни механизми се увеличава. Онлайн присъствието на медицинските специалисти, включително чрез сайтове, блогове или профили в социални мрежи, създава нови предизвикателства, които не могат да бъдат напълно обхванати от действащите правни норми. Именно затова етичните кодекси играят компенсаторна роля, като предоставят рамка за допустимо поведение, основана на принципите на професионалната почтеност, прозрачност и уважение към пациента. Законът очертава общите граници на допустимото, докато нормите на професионалната етика ги конкретизират и адаптират към реалните условия на лекарската практика.

Заклучение

Маркетингът в здравеопазването се утвърждава като съществен елемент на съвременното управление на лечебните заведения, насочен към повишаване на ефективността, прозрачността и ориентацията към пациента. Въпреки това неговото прилагане не може да се разглежда единствено като инструмент за пазарна реализация, а преди всичко като дейност, подчинена на обществената мисия на медицината – защита на живота и здравето на човека. В този контекст правните норми изпълняват фундаментална роля, като установяват границите между допустимата комуникация, целяща информираност, и недопустимата комерсиализация.

Нормативната уредба и етичните кодекси не само ограничават, но и насочват маркетинговите практики към спазване на принципите на професионализъм, почтеност и отговорност. Те осигуряват правна сигурност, равнопоставеност между участниците на пазара и защита на пациента като уязвим субект при получаването на здравни услуги и стоки. Разгледаните аспекти не изчерпват всички въпроси, свърза-

ни с маркетинга и рекламата в здравеопазването, но очертават общата рамка на неговото развитие като интегрирана управленска, комуникационна и правна категория. Именно в синергията между икономическа рационалност, правна регулация и обществената отговорност се формира устойчивият модел на маркетинга в здравеопазването.

Използвана литература:

1. Борисов, Ц., Борисова, Б. (2013). Роля на здравния маркетинг за подобряване на интегритета и координацията в медицинското обслужване. Медицински меридиани, (4), 33-39.

(Borisov, Ts., Borisova, B. (2013). Rolya na zdravniya marketing za podobryavane na integriteta i koordnatsiyata v meditsinskoto obsluzhvanе. Meditsinski meridiani, (4), 33-39)

2. Георгиева, Е., Милотинова, И. (2019). Маркетинг в здравеопазването. Гражданска идея в действие, София: Темто, с. 200-203.

(Georgieva, E., Milotinova, I. (2019). Marketing v zdaveopazvaneto. Grazhdanska ideya v deystvie, Sofia: Temto, s. 200-203)

3. Дракар, П. (1992). Новаторство и предприемачество, практика и принципи. София: Издателство „Хр. Ботев“.

(Drakar, P. (1992). Novatorstvo i predpriemachestvo, praktika i printsipi. Sofia: Izdatelstvo “Hr. Botev”)

4. Костадинова, Т., Рохова, М. (2021). Маркетинг в здравеопазването. Варна: Медицински университет.

(Kostadinova, T., Rohova, M. (2021). Marketing v zdaveopazvaneto. Varna: Meditsinski universitet)

5. Радева, М. (2015). Кодексите за професионална етика – квалификация и правна характеристика. Сборник доклади от научно-практическата конференция, посветена на живота и делото на проф. д-р Георги Боянов, с. 215-230.

(Radeva, M. (2015). Kodeksite za profesionalna etika – kvalifikatsiya i pravna harakteristika. Sbornik dokladi ot nauchno-prakticheskata konferentsiya, posvetena na zhivota i deloto na prof. d-r Georgi Boyanov, s. 215-230.)

За контакти:

Гл. ас. д-р Мария Радева

Русенски университет „Ангел Кънчев“

mradeva@uni-ruse.bg

ИЗКУСТВЕНИЯТ ИНТЕЛЕКТ И ТРУДОВОТО ПРАВО – ВЪЗМОЖНОСТИ И РИСКОВЕ ПРИ РЕГУЛИРАНЕТО НА ПЛАТФОРМЕНАТА ЗАЕТОСТ И ДИСТАНЦИОННИЯ ТРУД

Д-р Христина Аргирова

*Главен експерт в Дирекция „Учебни центрове“ при Национална
агенция за приходите*

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND LABOUR LAW – OPPORTUNITIES AND RISKS IN REGULATING PLATFORM WORK AND REMOTE EMPLOYMENT

Hristina Argirova, PhD

Chief Expert, Training Centers Directorate, National Revenue Agency,

Резюме: Докладът разглежда правните аспекти на използването на изкуствен интелект (ИИ) в трудовото право със специален акцент върху платформената заетост и дистанционната работа. Анализирани са възможностите, които ИИ предоставя, както и рисковете, произтичащи от неговото приложение. Направени са преглед на европейската регулация и предложения за адаптация на националната нормативна уредба.

Ключови думи: изкуствен интелект, трудово право, платформена заетост, дистанционна работа, социална защита

Abstract: The paper examines the legal implications of artificial intelligence (AI) in the context of labour law, with an emphasis on platform work and remote employment. It outlines the opportunities and challenges AI introduces in employment relationships and highlights the necessity for regulatory adaptation, particularly within the EU legal framework and national legislation.

Key words: artificial intelligence, labour law, platform work, remote employment, social protection

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.249>

Въведение

Все по-широкото навлизане на изкуствения интелект в трудовата сфера налага преосмисляне на установените модели на заетост. Алгоритмичните системи, използвани за подбор на кадри, разпределение

на задължения и оценка на изпълнението, предизвикват необходимост от адаптиране на съществуващите правни механизми. ИИ не просто подпомага административните процеси, а участва пряко в упражняването на работодателски правомощия. Това поставя нови въпроси пред трудовото право – относно закрилата на работника, равенството, прозрачността и отчетността.

Изкуственият интелект в контекста на трудовото право

ИИ системите в сферата на заетостта намират приложение основно в две направления – платформена заетост и дистанционна работа.

- *При платформената заетост* – трудът се възлага, чрез дигитални приложения, като алгоритъм управлява достъпа до поръчки, оценява качеството на работа и определя възнаграждението

- *При дистанционния труд* – алгоритми следят активността, производителността и времето на служителите. ИИ се прилага за мониторинг на работата на служители, които работят от разстояние.

Дигитални платформи като Glovo, Bolt и Wolt прилагат алгоритмични решения за управление на заявките, наблюдение на изпълнението и изчисляване на възнагражденията. Това променя класическия модел на трудовото правоотношение. Използването на подобни технологии води до формиране на алгоритмично управление, при което служителят е под постоянен дигитален надзор.

Възможности

Алгоритмичните системи позволяват оптимизация на работните процеси чрез автоматизирано разпределение на задачи, гъвкаво планиране на графици и проследяване на резултати. Интегрирането на изкуствен интелект в трудовите процеси създава нови възможности за повишаване на продуктивността и въвеждане на иновации.

Използването на ИИ улеснява достъпа до трудовия пазар за уязвими групи – хора с увреждания, родители на малки деца, лица в отдалечени райони – като предлага дистанционна или платформена форма на труд, която е по-достъпна.

Рискове и предизвикателства

Наред с предимствата ИИ крие и сериозни рискове. Липсата на човешки контрол върху решенията създава правна несигурност относно основанията за уволнение или отказ от възнаграждение. Риск от ал-

горитмична дискриминация съществува при автоматизирани процеси за избор на кандидати и разпределение на дейности.

Един от основните проблеми е неясният правен статут на платформените работници, които често попадат извън обхвата на трудовото законодателство и социалната защита.

Сравнителноправен анализ

Европейският съюз предприема стъпки за регулиране на ИИ и платформената заетост – чрез Предложението за Директива относно платформения труд цели да осигури минимални права на работещите чрез цифрови платформи и чрез Регламент (ЕС) 2024/1689 относно ИИ (AI Act) установява стандарти за прозрачност, справедливост и отчетност на алгоритмично управляваните системи.

Във Франция и Испания вече съществува нормативно признаване на платформените доставчици като наети лица с право на социално осигуряване и колективно договаряне. В българското законодателство все още липсва конкретна регулация за комбинираните модели на платформена заетост.

Таблица 1

Сравнение между класически и платформени куриери

Критерий	Куриер в Еконт/Спиди	Куриер в Glovo/Wolt	Правна уредба в ЕС	Основни проблеми
Вид договор	Трудов договор по Кодекса на труда	Граждански договор или самонаето лице	Регламент (ЕС) 2024/1689, проектодиректива за платформен труд	Липса на трудов статут
Работно време	Фиксирано, закриляно от закона	Гъвкаво, но под алгоритмичен контрол	Изискване за прозрачност	Алгоритмично управление без отчетност
Социални осигуровки	Поети от работодателя	Лицето се осигурява само	Право на достъп до социална закрила	Риск от изключване от системата
Колективни права	Синдикално представителство	Ограничени или липсващи	Подкрепени от ЕС директива	Правна неяснота и изолация

Източник: Съставено от автора въз основа на сравнителноправен анализ.

Заклучение и предложения

Изкуственият интелект безспорно трансформира трудовите отношения. За да бъде осигурен баланс между иновациите и правата на работниците, е необходимо въвеждане на ясна регулаторна рамка. България следва да хармонизира законодателството си с европейските изисквания, като гарантира прозрачност, защита срещу дискриминация и ефективен достъп до социална закрила.

Особено внимание следва да се обърне на прилагането на ИИ в публичния сектор. Системите с алгоритми, прилагани в държавната администрация за оценка и разпределение на задачи, следва да бъдат обект на строг надзор, за да се предотвратят нарушения на основни трудови принципи като равенство и защита.

Препоръчва се въвеждане на законови гаранции за прозрачност, дефиниране на статута на платформените работници, разширяване на колективното договаряне и адаптиране на социалноосигурителните системи.

Използвана литература:

1. Де Стефано, В. (2022). Алгоритмично управление и колективни права. // *Comparative Labor Law & Policy Journal*.
(De Stefano, V. (2022). Algorithmic Management and Collective Rights. *Comparative Labor Law & Policy Journal*.)
2. Регламент (ЕС) 2024/1689 относно изкуствения интелект (AI Act). // Официален вестник на ЕС, L 2024.
3. Prassl, J. (2018). *Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*. Oxford University Press.
4. Eurofound. (2020). *New forms of employment: 2020 update*. Publications Office of the EU.

За контакти:

Д-р Христина Аргирова
Главен експерт в дирекция
„Учебни центрове“
при Национална агенция за приходите
argirova80@gmail.com

АКТЪТ ЗА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ И ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – ПРЕСЕЧНИ ТОЧКИ И ПОСЛЕДИЦИ ЗА БИЗНЕСА

*Докторант Милена Цанкова
СУ „Св. Климент Охридски”*

ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT AND THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION – INTERSECTIONS AND BUSINESS IMPLICATIONS

*Milena Tsankova, PhD Student
SU „St. Kliment Ohridski”*

Резюме: *В настоящия доклад се обобщават критериите за категоризиране на системите с изкуствен интелект като такива с неприемлив и с висок риск, като се прави паралел между потенциален риск и защитено право. Разглеждат се задълженията, които са вменени на бизнес организациите, както и потенциалните санкции от неспазването им.*

Ключови думи: *изкуствен интелект, основни права, риск, санкции*

Abstract: *This paper summarizes the criteria for artificial intelligence systems categorization as posing unacceptable or high risk, establishing a correlation between the potential risk and the corresponding protected right. The paper further examines the obligations imposed on business entities as well as the potential sanctions resulting from non-compliance.*

Key words: *artificial intelligence, fundamental rights, risk, sanctions*

DOI: <https://doi.org/10.56065/LBCS/2025.253>

Въведение

В сърцевината на ценностната система на Европейския съюз стоят дългогодишните традиции на Европа, на нейната общност и народи, които създават съвременния ѝ облик. Европейският съюз е самопризван да защитава основните права и свободи на всеки човек, който пребивава на неговата територия независимо от гражданството му. В последните години изкуственият интелект превзе мълниеносно

ежедневието ни и стана неразделна част от нашия живот. Европейският съюз пое нелеката и предизвикателна роля на пионер в правната регулация на системите с ИИ, целейки да насърчи иновациите и създаването на изкуствен интелект, в чийто фундамент са поставени човекът като основна ценност и защитата на неговите права – главна цел.

Изложение

Още в първото съображение на Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета, за кратко Акт за изкуствения интелект, се декларира, че системите с изкуствен интелект, които се използват, пускат в действие или се разработват в ЕС трябва да са в унисон с неговите ценности и да утвърждават основните права така, както те са декларирани в Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата). Лайтмотивът за основните права е проследим в цялостната логика на акта за ИИ и гаранции за тяхната защита се откриват в нормативни предписания, приложими на всеки етап от жизнения цикъл на системите с ИИ.

Хартата е прокламирана повторно на 12 декември 2007 г., седем години след първоначалната прокламация, непосредствено последваща нейното създаване. Тя представлява есенцията на признатите и защитени права, принципи и свободи в Европейския съюз, надхвърляйки закрепеното в ЕКПЧ. Хартата обединява различни по своята същност права – от социалните и политическите права до личните, икономическите и гражданските (Попова 2020: 103-104)¹ и е разделена на седем дяла, съответно – достойнство, свободи, равенство, солидарност, гражданство, правосъдие и последният дял разглежда въпросите относно тълкуването и прилагането ѝ. Хартата на основните права е приложима единствено в рамките и границите на приложното поле на правото на Европейския съюз (Харта на основните права на ЕС, чл. 51)².

Актът за изкуствения интелект определя нормативната тежест спрямо операторите на системите с ИИ в Съюза въз основа на риска, който системите предпоставят спрямо основните права, здравето и

¹ Попова, Ж. (2020). Право на Европейския съюз. София: Сиела, с. 103-104.

² Харта на основните права на Европейския съюз. (2012/С 326/02). // Официален вестник на Европейския съюз, 26 октомври 2012.

безопасността, принципите на правовата държава, демокрацията и опазването на околната среда (Регламент 2024/1689, съобр. 1)¹, като ги поставя в категории на системи с ИИ, които са с неприемлив риск, такива с висок риск и останалите, които представляват ограничен или минимален риск.

Системи с ИИ, които представляват неприемлив риск, са тези, които осъществяват някоя от забранените в чл. 5 от Регламент 2024/1689 практики. Това са приложения на системите, които поставят в най-голяма степен на риск ценностите на Съюза и защитените от него права и свободи на лицата. Сред тях са манипулативните и измамни техники, с които се осъществява подсъзнателно въздействие върху човек с потенциала значително да се измени неговото поведение. Субминалните техники се изследват от когнитивната психология и са методи и подходи, които влияят на индивидите, използвайки стимули, които са под съответния праг на възприятие, независимо дали се отнася за образи, звук или думи (Zhong et al. 2023: 3)². Тази забрана директно резонира в защитеното от ХОПЕС още в чл. 1 право на човешко достойнство, което е ненакърнимо. Забранени са и социалното профилиране и социалната класация, които водят до неблагоприятно третиране на цели групи или на отделни физически лица, което намира директен отклик в дял 3 от ХОПЕС – Равенство, и по-конкретно чл. 21, който забранява всяка форма на дискриминация. Недопустими са и практики, които използват уязвимостта на отделни лица или групи, произтичаща от тяхната възраст или увреждане, които биха могли да доведат до значими последици за тях. С тази забрана се защитават правата на възрастните хора и хората с увреждания, чл. 25 и чл. 26 ХОПЕС, които са в по-беззащитно положение спрямо останалите членове на обществото. Актът за изкуствения интелект забранява и профилирането на физическите лица с оглед на вероятността да извършат престъпление, когато оценката се основава на личностни черти и характеристики, кореспондиращи са правото на свобода и сигурност, правото на недискриминация и равенството пред закона. Рискът от системна предубеденост би поставил лица, принадлежащи

³ Регламент (ЕС) 2024/1689 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 юни 2024 година, съобр. 1.

⁴ Zhong, H., O'Neill, E., Hoffmann, J. A. (2023). *Regulating AI: Applying insights from behavioural economics and psychology to the application of Article 5 of the EU AI Act*. University of Bath, p.3. (<https://arxiv.org/abs/2308.02041>).

към уязвими групи, в риск и директно би накърнил принципа за невинност, закрепен в чл. 48 от ХОПЕС.

Друга строго забранена практика е нецелевото извличане на лицеве изображения с цел разпознаване, когато се анализират записи от видеонаблюдение или интернет съдържание. Подобна практика е дълбоко нахлуваща и накърняваща правото на зачитане на личния и семейния живот (чл. 7 ХОПЕС), достойнството (чл. 1 ХОПЕС) и защитата на личните данни (чл. 8 ХОПЕС). Особена защита се дължи на лицата, които в конкретна ситуация са поставени в зависимо положение, което ги прави относимо по-уязвими и склонни да пренебрегнат непосредствени опасности за своите права, поради тази причина строго забранени са системите с ИИ, които оценяват емоциите на физически лица в контекста на тяхната образователна институция или работно място. Защитават се достойнството (чл. 1 ХОПЕС), правото на психическа неприкосновеност (чл. 3, ал. 1 ХОПЕС), както и закрепеното в чл. 31 от Хартата предоставяне от работодателя на условия на труд, които зачитат достойнството на служителите и работниците му. Анализът на емоциите, тяхното извличане следствие наблюдаване на човешко поведение, промени в изражението или интонацията, посредством технологии с ИИ се обединяват под термина „affective computing”, което би могло да се преведе като системи за емоционално разпознаване. Те обединяват подходи от различни научни направления, като крайната цел е посредством технологии да се постигне разбиране за емоционалното състояние на човек, който е обект на изследване и последващата му категоризация (Gremsl et al. 2022: 165)³.

В своя чл. 5, ал. 1, буква „ж“ Регламент 2024/1689 категорично забранява и биометричната категоризация с цел извличане и анализ на чувствителни признаци на личността и индивида като философски, религиозни и политически убеждения, раса, сексуален живот и ориентация. Защитават се основното право на недискриминация (чл. 21 ХОПЕС), правото на свобода на мисълта, съвестта и религията (чл. 10 ХОПЕС), зачитане на личния и семейния живот (чл. 7 ХОПЕС). В следващите редове в акта за ИИ е отделено особено внимание на „използването на системи за дистанционна биометрична идентификация в реално време на обществено достъпни места за правоохранителни

³ Gremsl, T., Hödl, E. (2022). Emotional AI: Legal and Ethical Challenges. // Information Polity, 27, 163-174, DOI: 10.3233/IP-211529.

цели“ (Регламент 2024/1689, чл. 5, пар. 1, б. „з“)⁴, като подобно наблюдение е допустимо само в конкретно определени изключения, като например в случаи на отвлечане, издирване на жертви, откриване и идентифициране на лица, заподозрени в извършване на тежки престъпления. В тази връзка следва да се обърне внимание на изследвания в литературата „chilling effect“, който се изразява в промяна на поведението на хората, когато знаят или предполагат, че има вероятност да бъдат наблюдавани, тъй като се страхуват от евентуални негативни последици. В такива ситуации лицата се самоцензурират, наблюдава се и спад в доверието спрямо околните, за които се предполага, че са наблюдавани или цялостно нежелание за осъществяване на групови инициативи с политическа или гражданска насоченост (Daragh Murray et al. 2023: 398)⁵.

Забраните спрямо всички оператори по веригата и в рамките на жизнения цикъл на системата с ИИ, а именно – доставчици, внедрители, упълномощени представители, дистрибутори, вносители, относно пускане или предоставяне на пазара, както и пускане в действие на системи, които реализират някоя от дискутираните до момента практики са абсолютни, с допустими крайно дефинирани изключения и то при спазване на строги мерки и гаранции за ненакърняване на основни права и свободи на лицата.

Актът за ИИ предвижда административни и имуществени санкции, ако се нарушат практиките, които са забранени в чл. 5. При предпочитията тези санкции са в размер до 7% от общия годишен световен оборот за предходната финансова година или до 35 милиона евро, което е в по-голям размер (Регламент 2024/1689, чл. 99, пар. 3)⁶.

Следващата категория системи с изкуствен интелект, която трябва да бъде разгледана, е тази на системите, които представляват висок риск от увреждане на основните права, здравето или безопасността на хората. Това са системи, които са защитен елемент на определени продукти или самата система представлява продукт, като машини,

⁶ Регламент (ЕС) 2024/1689 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 юни 2024 година, чл. 5, пар. 1, б. „з“

⁷ Murray, D. et al. (2024). The chilling effects of surveillance and human rights: Insights from qualitative research in Uganda and Zimbabwe. // *Journal of Human Rights Practice*, 16(1), 397-412 (<https://doi.org/10.1093/jhuman/huad020>).

⁸ Регламент (ЕС) 2024/1689 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 юни 2024 година, чл. 99, пар. 3.

детски играчки, плавателни съдове за отдих и лично ползване, радиосъоръжения, въжени линии и др., или спада към някоя от осемте категории в приложение 3 към акта за ИИ (Регламент 2024/1689, чл. 6)⁷. Областите на приложение на системи с ИИ, които ги категоризират като високорискови са биометрични данни, образование и професионално обучение, критична инфраструктура, достъп до самостоятелна заетост, управление на работниците, достъп до услуги от категорията на социалното подпомагане, както и оценка на кредитоспособност, ценообразуване в здравното застраховане и животозастраховането, някои случаи на правоохранителна дейност и управление на миграцията, граничния контрол и убежището, правораздаване и демократични процеси (Регламент 2024/1689, приложение 3)⁸.

За да се гарантира защитата на основните права, актът за ИИ въвежда множество изисквания и процеси, които операторите да съблюдават. На първо място това е система за управление на риска, която съпътства системата с ИИ по време на целия ѝ жизнен цикъл. Тя има за цел да открие и оцени потенциални рискове, да ги анализира и предложи подходящи мерки за управлението им. Изрично се предвижда специално внимание, ако системата с ИИ има потенциала да засегне правата на уязвими групи, включително малолетни и непълнолетни лица (Регламент 2024/1689, чл. 9), като с това за пореден път се поставя акцент върху гарантираните в Хартата права на детето, възрастните хора и хората с увреждания. Данните, които се използват за обучение на високорисковите системи с ИИ, трябва да са изчислени от грешки, точни, безпристрастни и лишени от предубеденост, с което се защитава гарантираното право на недискриминация. Има изискване за поддържане на техническа документация и регистри, с които да се подпомогне провеждането на адекватен мониторинг (Регламент 2024/1689, чл. 11-12). В чл. 13 от акта за ИИ е закрепено изискването за прозрачност на информацията, която се предоставя. Още на етап проектиране в системите трябва да е заложена възможността да функционират по начин, който позволява лесно и достъпно тълкуване на информацията. Инструкциите за употреба трябва да са ясни и разбираеми.

Социалните и икономическите права са поставени на изпитание

⁷ Пак там, чл. 6.

⁸ Пак там, приложение 3.

посредством нарастващото използване на системи с ИИ от страна на работодателите, които да им спомогат за вземане на решения относно кариерно израстване на служителите им, определяне на възнаграждения и дори наблюдаване на поведението им на работното място (Leslie. D. et al. 2021)⁹. Внимание заслужава и друго проучване, направено в сферата на приложението на автоматизирани решения при осъществяване на професионален подбор. Широко разпространено мнение е, че автоматизацията на процесите намалява предубедеността, защото вади от уравнението човешкия фактор, но има случаи, в които не само че не я елиминира, но я усилва и възпроизвежда. Авторът стига до заключението, че парадоксът на засилената автоматизирана предубеденост е повече в сферата на правото, а не на технологиите. Използва се изразът „algorithmic capture” или „алгоритмичен плен“, за да се обобщи ефектът на отказ от отговорност, когато човек вярва, че алгоритмите са по-справедливи. Това води до вземане на грешни решения и неблагоприятни последици. Конкретно в процеса по подбор на персонала се наблюдава риск от дискриминация вследствие на засилване на икономическото неравенство между кандидатите, защото данните отразяват вече съществуващи подобни модели, което е следствие от обучителните данни и предварително зададени критерии (Ajunwa 2020)¹⁰.

Поради тази причина едно от най-важните задължения, които са нормативно закрепени във връзка с разработването, пускането на пазара, пускането в действие и експлоатацията на високорисковите системи с ИИ, е изискването за човешки контрол (Регламент 2024/1689, чл. 14). На етап проектиране това се изразява в предвиждането на ефективен интерфейс човек машина, който да дава възможност да бъде осъществяван непрекъснат и успешен контрол. Изискването за човешки контрол е основна гаранция за защита на прокламирани в Хартата основни права. То е един от компонентите, който прави системите с изкуствен интелект човекоцентрични, в полза и в помощ на хората, то е гаранцията, че системата с ИИ ще остане инструмент,

⁹ Leslie, D. et al. (2021). Artificial intelligence, human rights, democracy, and the rule of law (https://www.turing.ac.uk/sites/default/files/2021-03/cahai_feasibility_study_primer_final.pdf).

¹⁰ Ajunwa, I. (2020). The paradox of automation as anti-bias intervention. Faculty Publications, University of North Carolina School of Law (<https://doi.org/10.2139/ssrn.2746078>).

който ще подпомага човешката дейност. Човешкият контрол е отправна точка при взаимодействието с изкуствения интелект – принцип, който е нормативно закрепен в уверение на това, че решенията за хората се вземат от хора, особено когато предмет на решаване са основни ценности, които са свързани с благосъстоянието на всеки един член на обществото, особено на уязвимите и поставените в неравностойно положение. В хипотезата на използване на системи с ИИ за дистанционна биометрична идентификация законодателят е предвидил още по-строго изискване за осъществяване на човешкия контрол с цел да се гарантира правото на справедлив съдебен процес и правото на неприкосновеност на личността (чл. 47 и чл. 3 ХОПЕС), а именно – „внедрителят не предприема действия, нито взема решения въз основа на идентификацията, получена от системата, освен ако тази идентификация не е била отделно проверена и потвърдена от най-малко две физически лица, притежаващи необходимата компетентност и авторитет и преминали необходимото обучение“ (Регламент 2024/1689, чл. 14, пар. 5)¹¹.

Проведени са изследвания как се развива предубеденост в полза на автоматизираните решения, което има за цел да покаже дали специалистите, които разчитат на инструменти с ИИ са склонни да приемат резултати от анализа на системата за верни само защото са предоставени от система с изкуствен интелект, като пренебрегнат собствените си заключения. Конкретното изследване е направено в сферата на медицината – оценка на процент туморни клетки в изобразение. Изводите са, че макар и системата с ИИ да е допринесла за по-добро общо представяне, се наблюдава 7% предубеденост в полза на автоматизираните решения, коректни оценки са били променени под влияние на погрешен съвет даден от ИИ системата. Освен това се наблюдава, че под стрес и ограничено време за вземане на решение индивидите са проявили по-голяма склонност безкритично да приемат автоматизираното решение (Rosbach et. al. 2024)¹².

Въвеждането и поддържането на система за управление на качеството е основно задължение на доставчиците на системи с ИИ, които предпоставят висок риск. С тази система се гарантира норма-

¹¹ Регламент (ЕС) 2024/1689 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 юни 2024 година, чл. 14, пар. 5.

¹² Rosbach, E. et al. (2024). Automation bias in AI-assisted medical decision-making under time pressure in computational pathology (<https://arxiv.org/abs/2411.00998>).

тивното съответствие (Регламент 2024/1689, чл. 17).

Лицата, които в професионално качество упражняват контрол върху високорискова система с ИИ, т.е. внедрителите, които са частни субекти, предоставящи публични услуги или са публични органи, имат за задължение да извършат оценка на въздействието върху основните права. Тази оценка е задължителна за системите, които попадат в областите на приложение в сферата на биометричните данни, образование и професионално обучение, достъп до самостоятелна заетост, управление на работниците, достъп до услуги от категорията на социалното подпомагане, както и оценка на кредитоспособност, ценообразуване в здравното застраховане и животозастраховането, някои случаи на правоохранителна дейност и управление на миграцията, граничния контрол и убежището, правораздаване и демократични процеси. Същото задължение имат и всички внедрители на високорискови системи, които, независимо че са частноправни субекти, използват системи с ИИ, които оценяват кредитния рейтинг и кредитоспособността на физическите лица или се използват за ценообразуване и оценка на риска в сферата на здравното и животозастраховането (Регламент 2024/1689, чл. 27).

Предвидени са тежки финансови последици за бизнеса, ако не са спазени задължителните изисквания, засягащи различните оператори по веригата на създаване на стойност на високорисковите системи с ИИ. Административните глоби и имуществените санкции са в размер до по-голямото от 15 милиона евро, или 3% от общия годишен световен оборот за предходната финансова година (Регламент 2024/1689, чл. 99).

Заклучение

Последиците от неспазване на разпоредбите на акта за ИИ са в измеренията на милиони, но дали те и цялата структура от правила и разпоредби ще са достатъчни, за да гарантират опазването на човешките права? Сю Тео в своето изследване относно човешките права и изкуствения интелект навлиза в по-дълбоките дебери на бавното насилие „slow violence”, което системите с изкуствен интелект имат потенциала да причинят на основните права и свободи. Авторът заимства термина от екологичното право, за да покаже, че катастрофите не са единствените форми на злоупотреба, крайно разрушителни и

моментални, а има един по-фин, понякога едва забележим поток от зловредни събития, които засягат уязвимите групи в обществото. Използването на системи с ИИ може да повлияе отрицателно освен очевидните категории основни права, като правото на недискриминация, правото на личен живот и правото на свобода на мисълта и словото, самия концептуален фундамент на човешките права, ерозирайки го бавно и постепенно в неговата същина (Тео, С. А. 2024)¹³.

Какво е решението? Повече правила и по-високи глоби? Може би отговорът излиза извън пределите на правото и навлиза в сферата на общочовешкия морал и дълг да отгледаме и възпитаем поколение отговорно към себе и другите човеци! Защото от нас зависи какво ще ни донесе утрешният ден, тъмен сценарий от фантастичен филм или надежда за по-добро бъдеще. Дали скептиците ще изпълнят ролята си на оракули или тяхното предупреждение е чуто навреме и ще успеем да овладеем хаоса, за да останем на гребена на вълната. За момента остава надеждата и вярата, че това, което е сътворено от гения на единици, е за хората, за по-светло и мирно бъдеще!

Използвана литература:

1. Попова, Ж. (2020). Право на Европейския съюз. София: Сиела. (Popova, J. (2020). Pravo na Evropeiskia sauz. Sofia: Siela)
2. Регламент (ЕС) 2024/1689 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 юни 2024 година.
3. Харта на основните права на Европейския съюз. (2012/С 326/02). Официален вестник на Европейския съюз. 26 октомври 2012.
4. Zhong, H., O'Neill, E., Hoffmann, J. A. (2023). *Regulating AI: Applying insights from behavioural economics and psychology to the application of Article 5 of the EU AI Act*. University of Bath.
5. Gremsl, T., Hödl, E. (2022). Emotional AI: Legal and Ethical Challenges. // *Information Polity*, 27, 163-174. DOI: 10.3233/IP-211529.
6. Murray, D. et al. (2024). The chilling effects of surveillance and human rights: Insights from qualitative research in Uganda and Zimbabwe. // *Journal of Human Rights Practice*, 16(1), 397-412 (<https://doi.org/10.1093/jhuman/huad020>).
7. Leslie, D. et al. (2021). Artificial intelligence, human rights,

¹³ Тео, С. А. (2024). Artificial intelligence and its “slow violence” to human rights. // *AI and Ethics*, 5(5), 2265-2280 (<https://doi.org/10.1007/s43681-024-00547-x>).

democracy, and the rule of law (https://www.turing.ac.uk/sites/default/files/2021-03/cahai_feasibility_study_primer_final.pdf).

8. Ajunwa, I. (2020). The paradox of automation as anti-bias intervention. Faculty Publications, University of North Carolina School of Law (<https://doi.org/10.2139/ssrn.2746078>).

9. Rosbach, E. et al. (2024). Automation bias in AI-assisted medical decision-making under time pressure in computational pathology (<https://arxiv.org/abs/2411.00998>).

10. Teo, S. A. (2024). Artificial intelligence and its „slow violence” to human rights. // AI and Ethics, 5(5), 2265-2280 (<https://doi.org/10.1007/s43681-024-00547-x>).

За контакти:

Милена Цанкова

СУ „Св. Климент Охридски”

milenatsankova@icloud.com

**ПРАВОТО И БИЗНЕСЪТ
В СЪВРЕМЕННОТО ОБЩЕСТВО**

**Сборник с доклади
от 8-ма национална научна конференция
17 октомври 2025 г.**

Редактор *Анелия Герчева*

Излязла от печат III.2026 г.

Печатни коли 16,5 Издателски коли 14,85

Формат 60x90/16

Предпечатна подготовка *Дора Томова*

Издателство „Наука и икономика“

Икономически университет – Варна

ул. „Евлоги Георгиев“ 24

Печатна база на ИУ – Варна

ISSN 2603-5073