



Юридическо списание
на НБУ

2020, XVI.2

Law Journal
of
New Bulgarian University

2020, XVI.2

ISSN (Online): 1314-5797

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор:

доц. д-р Ралица Костадинова

Заместник главен редактор:

доц. д-р Катерина Йочева

Вътрешни членове:

проф. д-р Екатерина Михайлова

проф. д-р Благой Видин

проф. д-р Веселин Вучков

проф. д-р Веселина Манева

проф. Райна Николова, д.н.

доц. д-р Деница Топчийска

доц. д-р Цветалина Петкова

гл. ас. д-р Гинка Симеонова

гл. ас. д-р Силвия Цонева

Външни членове:

проф. д-р Ангел Ристов,

Университет „Св. св. Кирил и Методий“ в Скопие (Северна Македония)

доц. д-р Йелена Ристич,

University American College в Скопие (Северна Македония)

доц. д-р Паулина Твардох,

Силезийски университет в Катовице (Полша)

Секретар: Цветелина Тодорова

Коректор: Ваня Петкова

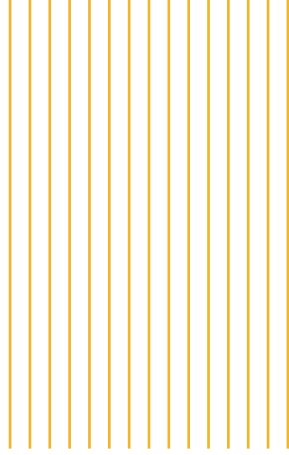
Дизайн и предпечат: Таня Йорданова, Жанет Цанова

Адрес за кореспонденция:

София 1618, бул. „Монтевидео“ 21

Департамент „Право“, Нов български университет

Имейл: lawjournalofnbu@abv.bg



ЮРИДИЧЕСКО СПИСАНИЕ НА НБУ

2020, XVI.2

EDITORIAL BOARD

Editor in chief:

Assoc. Prof. Ralitsa Kostadinova, Ph. D.

Deputy editor in chief:

Assoc. Prof. Katerina Yocheva, Ph. D.

Internal members:

Prof. Ekaterina Mihaylova, Ph. D.

Prof. Blagoy Vidin, Ph. D.

Prof. Veselin Vuchkov, Ph. D.

Prof. Veselina Maneva, Ph. D.

Prof. Raina Nikolova, Dr. Habil.

Assoc. Prof. Denitza Toptchiyska, Ph. D.

Assoc. Prof. Tsvetalina Petkova, Ph. D.

Senior Lecturer Ginka Simeonova, Ph. D.

Senior Lecturer Silvia Tsoneva, Ph. D.

External members:

Prof. Angel Ristov, Ph. D.,

University "Saints Cyril and Methodius", Skopje (North Macedonia)

Assoc. Prof. Jelena Ristik,

University American College, Skopje (North Macedonia)

Assist. Prof., Ph. D.,

Paulina Twardoch, University of Silesia in Katowice (Poland)

Secretary: Tsvetelina Todorova

Proof-reader: Vanya Petkova

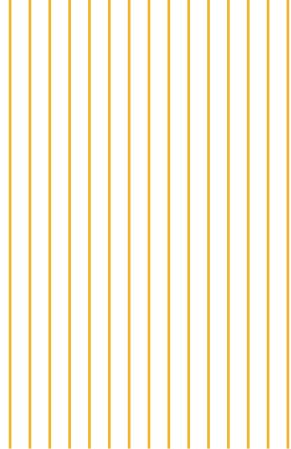
Layout and design: Tanya Yordanova, Janet Tsanova

Address for correspondence:

Sofia 1618, 21 Montevideo Blvd.

Law Department, New Bulgarian University

e-mail: lawjournalofnbu@abv.bg



LAW JOURNAL
of
NEW BULGARIAN UNIVERSITY

2020, XVI.2

Издава департамент „Право“, Нов български университет

Юридическо списание на НБУ, 2020, XVI.2

© 2005–2020 г. на Юридическото списание на НБУ (ЮСНБУ)

Главен редактор: доц. д-р Ралица Костадинова

Заместник главен редактор: доц. д-р Катерина Йочева

Отговорен редактор на броя: доц. д-р Деница Топчийска

Превод и/или редакция на текстовете на английски език: доц. д-р Катерина Йочева

Коректор: Ваня Петкова

© Дизайн и предпечат: Таня Йорданова, Жанет Цанова

© Издателство на Нов български университет, 2021 г.

София 1618, бул. „Монтевидео“ № 21

www.nbu.bg

www.bookshop.nbu.bg

Всички права запазени! Не се допуска възпроизвеждане в цялост или на части от статиите, публикувани в списанието, без изричното съгласие на носителите на авторското право и без посочване на източника и името на автора.

ISSN (Online): 1314-5797

СЪДЪРЖАНИЕ

СТАТИИ

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА СВОБОДНО ПРИДВИЖВАНЕ
ПО ВРЕМЕ НА ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ ЗАРАДИ ПАНДЕМИЯ,
ПРИЧИНЕНА ОТ SARS-COV-2

Райна Николова

стр. 12 – 61

ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНАТА НЕПРИКОСНОВЕНОСТ В УСЛОВИЯТА НА
ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19

Деница Топчийска

стр. 63 – 74

СЕМЕЙНОПРАВНИ И ВЕЩНОПРАВНИ ВЪПРОСИ ВЪВ ВРЪЗКА С
ОБЯВЕНОТО В БЪЛГАРИЯ ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ
(13.03.2020 – 13.05.2020)

Цветалина Петкова

стр. 76 – 87

ПРОМЕНИ В ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ В ОТГОВОР НА
КРИЗАТА ВСЛЕДСТВИЕ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА COVID-19

Гинка Симеонова

стр. 89 – 99

НЯКОИ ВЪПРОСИ ПО ЗАКОНА ЗА ИЗВЪНРЕДНОТО ПОЛОЖЕНИЕ

Мария Чочова

стр. 101 – 108

НАУЧЕН ЖИВОТ

ЕДНО ИНТЕРЕСНО ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКО СЪЧИНЕНИЕ
ЗА БЕЙРУТСКАТА ПРАВНА ШКОЛА И НЕЙНОТО МЯСТО ЗА
ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РИМСКОПРАВНАТА ТРАДИЦИЯ В КЪСНАТА
АНТИЧНОСТ И ПРЕЗ СРЕДНОВЕКОВИЕТО

Малина Новкиришка-Стойнова

стр. 111 – 118

CONTENTS

ARTICLES

RESTRICTIONS OF THE RIGHT OF FREE MOVEMENT ON THE
TERRITORY OF THE COUNTRY DURING THE STATE OF EMERGENCY,
CAUSED BY THE SARS-COV-2 PANDEMIC

Raina Nikolova

p. 62

PROTECTION OF PRIVACY IN THE PERIOD OF COVID-19 PANDEMIC

Denitza Toptchiyska

p. 75

FAMILY LAW AND PROPERTY LAW QUESTIONS IN CONNECTION WITH
THE STATE OF EMERGENCY, DECLARED IN BULGARIA
(13TH MARCH 2020 – 13TH MAY 2020)

Tsvetalina Petkova

p. 88

CHANGES TO THE STATE AID RULES IN RESPONSE TO THE CRISIS
DUE TO THE SPREAD OF COVID-19

Ginka Simeonova

p. 100

SOME QUESTIONS ON THE LAW ON THE STATE OF EMERGENCY

Maria Chochova

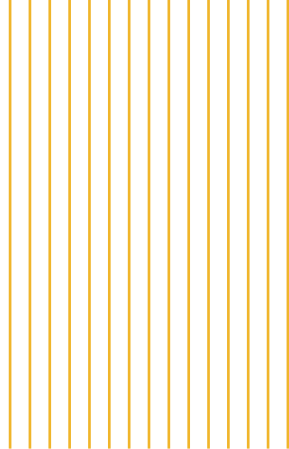
p. 109

SCIENTIFIC LIFE

BEIRUT LAW SCHOOL AND ITS PLACE FOR
CONTINUED ROMAN LAW TRADITIONS IN LATE ANTIQUITY
AND THE MIDDLE AGES

Malina Novkirishka-Stoyanova

p. 119



СТАТИИ



ARTICLES

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА СВОБОДНО ПРИДВИЖВАНЕ ПО ВРЕМЕ НА ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ ЗАРАДИ ПАНДЕМИЯ, ПРИЧИНЕНА ОТ SARS-COV-2

Райна Николова¹

Резюме: Статията анализира българската административноправна уредба на извънредни ситуации (обявяване на извънредно положение, управление и преодоляване на криза, обявяване на бедствено положение и извънредна епидемична обстановка). Посочва кои ограничения са предвидени в законодателството относно правото на свободно придвижване на гражданите. Обсъжда каква е компетентността на централните органи на изпълнителната власт, междуведомствените органи и териториалните

органи за справяне с пандемия. Дискутира правните основания и мотивите за въвеждането на вечерен час от областни управители и кметове на общини по време на извънредното положение във връзка с разпространението на SARS-CoV-2 (COVID-19).

Ключови думи: бедствено положение, извънредна епидемична обстановка, извънредно положение, ограничения на правото на свободно придвижване на гражданите, управление и преодоляване на криза

Увод

На 8.03.2020 г. (неделя) от Националния оперативен щаб (НОЩ) е съобщено за първите случаи на заразени с вируса SARS-CoV-2² български граждани. На 13.03.2020 г. Народното събрание на Република България на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България (КРБ) и във връзка с разрастващата се пандемия от COVID-19 приема решение за въвеждането на извънредно положение³ до 13.04.2020 г., удължено до 13.05.2020 година. Няколко дни след въвеждането на извънредното положение областните управители на Стара Загора и Смолян и кметовете на общините Мъглиж, Николаево, Нова Загора и Чирпан (област Стара Загора), Девин и Чепеларе (област Смолян), Белица (област Благоевград), Елин Пелин и Костинброд (София-област) и Козлодуй (област Враца) постановяват заповеди, с които въвеждат вечерен час на територията на съответната област/община.

¹ Райна Николова, д.н., професор по Административно право и процес, департамент „Право“, Нов български университет, rnikolova@nbu.bg.

² Тежък остър респираторен синдром коронавирус 2 (от английски език: Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2), също познат и като SARS-CoV-2, е щам вирус, който причинява коронавирус болест 2019 (COVID-19).

³ Обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2020 г.

Това дава повод на министъра на здравеопазването да издаде специална заповед, с която да забрани на кметовете да предприемат подобни мерки. Заповедта на областния управител на Стара Загора е оспорена съдебно и е отменена от издалия я орган преди произнасянето на Върховния административен съд (ВАС). Обжалвана е заповедта и на кмета на Елин Пелин, но тя е потвърдена както от Административен съд – София-област, така и от Върховния административен съд.

Настоящата студия има за задача да разкрие каква е административноправната уредба на държавното управление по време на извънредни ситуации (обявяване на извънредно положение, управление и преодоляване на криза, обявяване на бедствено положение и извънредна епидемична обстановка). В този смисъл тя изследва обществените отношения в подотрасъл на административното материално право – специална част – тези от областта на административното нестопанско право и в частност здравната национална сигурност (военно административно право), като засяга във връзка с това и някои аспекти на медицинското административно право. Проучването цели да открие какви ограничения са предвидени в законодателството относно правото на свободно придвижване на гражданите, каква е правната същност на държавния и административния орган, каква е материалната компетентност на централните органи на изпълнителната власт, междуведомствени органи и териториалните органи за справяне с пандемия; правните основания и мотивите за въвеждането на вечерен час от някои териториални органи на изпълнителната власт във връзка с разпространението на SARS-CoV-2 (COVID-19). Акцентира върху законосъобразността на това действие, както и констатира юридически безпорядък при издаването на административни актове в тази материя в периода 13.03.2020 – 13.05.2020 година.

1. Административноправна уредба на държавното управление по време на извънредни ситуации

Тази част от административното материално право – специална част е посветена на гражданската защита на населението (военно административно право). Извънредните ситуации, които предполагат специална административноправна регулация, са обявяване на извънредно положение, управление и преодоляване на криза, обявяване на бедствено положение и извънредна епидемична обстановка.

1.1. Извънредно положение

В нормативната уредба няма определение на това какво представлява административният режим на извънредно положение. Народното събрание обявява военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея по предложение на президента или на Министерския съвет (чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България, КРБ). Министерският съвет предлага на Народното събрание обявяването на извънредно положение (чл. 16, т. 2 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, ЗОВСРБ). Отбраната осигурява изграждането и поддържането на Интегрирана комуникационно-информационна система за управление на страната при извънредно положение (чл. 6, ал. 2, т. 11 от ЗОВСРБ). Държавата се грижи за опазване на живота и здравето на български и чужди граждани и лица без гражданство, които се намират на територията на Република България или под нейна юрисдикция, по време на извънредно положение (чл. 14, ал. 1 от ЗОВСРБ).

Извънредното положение предполага в много по-голяма степен отношение на президента към ръководството на държавата през този период, доколкото той е върховен главнокомандващ на Българската армия и нормативната уредба на държавното управление в тази

извънредна ситуация акцентира върху военното начало. В този смисъл въвеждането на извънредно положение като не толкова типична форма на управление на извънредна ситуация в мирно време, свързана с националната сигурност, залага от самото начало конфронтация в отношенията „президент – правителство“, която ескалира на моменти изключително неуместно в разгара на пандемичната заплаха⁴. Категоричната стъпка по въвеждането на извънредно положение е предприета с цел изпълнителната власт да се възползва от възможностите на повсеместно ограничаване на правата на гражданите, заложи в чл. 123 от ЗОВСРБ, чиито измерения ще се разгледат по-долу. Тя е извършена по примера на други държави от Европейския съюз и има дисциплиниращ⁵ ефект, но същият резултат би могъл

⁴ „Президентът да наложи вето на извънредното положение, щом не го харесва, аз ще извадя депутатите от ГЕРБ и да ги умори тези хора, това предлага той“. Това каза днес пред журналисти премиерът Бойко Борисов по повод отправени по-рано днес критики от Румен Радев към действията на правителството и намеренията за удължаване на извънредното положение. Държавният глава критикува икономическите мерки за подпомагане на бизнеса, високите глоби за неспазване на ограниченията, репресиите и цензурата над хората.

Борисов сравни Радев с „дърта свекърва, ама от тези, злобните“. „Не разбирам как може в ден, когато баща ти е умрял, да говориш нелепици“, каза още Борисов. Той допълни, че сутринта се е чул с Радев, за да му изкаже съболезнованията си.

Действията на държавата, въвела извънредното положение, той сравни със загрижеността на един родител за детето му, когато трябва да го води на ваксинация или на зъболекар. „И ние страдаме, но няма друг начин“, обобщи той.

Това е втори сблъсък на президента с управляващите от въвеждането на ограниченията. На 22 март Румен Радев, когато наложи вето на текстовете от Закона за извънредното положение, което беше уважено от парламента. От началото на кризата премиер и президент бяха само веднъж на едно мнение по повод мерките на държавата. След среща на 15 март Бойко Борисов обяви, че двамата оставят противоречията си назад. Действията на Румен Радев седмица по-късно бяха определени от него като удар в гърба.“ Пауновски, Г. Борисов: Президентът говори нелепици, да наложи вето на извънредното положение. *Дневник*, 3.04.2020. Достъпно: https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/04/03/4050128_borisov_prezidentut_govori_nelapici_da_naloji_veto_na Посетено на: [22.05.2020].

⁵ Според твърденията на НОЩ е имало нарушаване на препоръките да не се напуска столицата по време на великденските празници. Но ако това се е случило, вина за създаването на положение носи НОЩ, защото мерките не са приложени своевременно и голяма част от желаещите да напуснат столицата по Великден го направиха в сряда (15.04.2020 г.), а ограничението за влизане и излизане на превозни средства от и във гр. София бе оповестено в четвъртък (16.04.2020 г.) по време на брифинг в 23 часа и бе въведено, считано от 00:00 часа на Разпети петък (17.04.2020 г.). Заповед № РД-01-224/16.4.2020 г. въвежда следните ограничения:

Въвеждам следните противоепидемични мерки на територията на София-град, считано от 17.04.2020 г. до второ нареждане:

Забранява се влизането и излизането от територията на град София на всички автомобили.

Изключение от забраната за пътуване се прави само за:

- товарни превози, които трябва да докажат необходимостта от извършването на транспорт;
- автомобили със специален режим на движение;
- автомобили, които превозват граждани за лечение. В декларацията трябва да се посочи лечебното заведение, в което ще се провежда лечението;
- автомобили, които превозват медицински лица, отиващи на работа;
- автомобили на електроразпределителните дружества, ВиК операторите, кабелните и мобилните оператори;
- служебни автомобили, които превозват работници към местоработата им. В декларацията се посочва фирмата и телефонът на управителя/директора. Ако работник пътува с личен автомобил, също трябва да посочи фирмата и телефона за връзка;
- Определя се и времеви график за влизане/излизане по работа – сутрин между 6 и 8 ч. и вечер между 18 и 20 ч. Извън тези часове лични автомобили на работещи не могат да влизат и излизат от София.

Декларациите, които се ползваха до момента, остават в сила, като в тях трябва да се допишат само фирмата и телефони за връзка с управителя.

да бъде постигнат⁶ и с въвеждането на бедствено положение от страна на правителството. Още повече че изпълнителната власт не употребява целесъобразно инструментариума от мерки на административния режим „извънредно положение“, защото същият е нетипична форма на изпълнително-разпоредителна дейност в мирно време.

1.2. Управление и преодоляване на криза

Нормативната уредба на управлението и преодоляването на криза се съдържа в приетия през 2015 г. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС)⁷. Управлението при кризи е съществен елемент от дейностите по защита на националната сигурност (чл. 17, ал. 1 от ЗУФСЗНС).

В ЗУФСЗНС е пропусната уникална възможност за уреждането на въпроса относно възникването на епидемична обстановка като проявна форма на заплахата за националната сигурност. Легалната дефиниция на понятието „криза“ се съдържа в §1, т. 3 от Допълнителната разпоредба на ЗУФСЗНС: „събитие, което нарушава състоянието на национална сигурност в резултат на целенасочени действия или бездействия на лица, групи или организации“. Определението не показва сходство с темата за здравната сигурност⁸, която спо-

⁶ Като цяло гражданите са се съобразили с ограниченията. По данни на Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) ситуацията с трафика през великденските празници от и към столицата е следната: „Данните показват, че за масово напускане на града властите са приели излизането на 58 699 автомобили и влизането на 50 141. Тоест градът е „олекнал“ с по-малко от 10 000 коли. Общият брой на автомобилите в София е около 800 000. Статистиката на АПИ показва, че в петък, 17 април, напусналите града са 10 175 коли, а влезлите в него – 9442. По-ниските числа могат да показват, че забраната е сработила. Но могат и да показват друго – 17 април, Разпети петък, беше първият от четири почивни дни и голяма част от влизащите и излизащите от града по работа в делничен ден ги няма. Сходни са числата за събота, неделя и понеделник. На 18 април излезлите коли от София са 6980, а влезлите – 6962. На 19 април, Великден, статистиката се обръща и излезли от града са 4994 коли, а влезлите повече вече са – 6153. В понеделник, 20 април (отново почивен ден), напускащите столицата автомобили са били 7542, а влизащите – 10 745.

Движението година по-рано

Хората, които са напуснали София от сряда до петък преди Великден през 2019 г., са били много повече. На 24 април 2019 г. (сряда) напусналите София коли са 49 980, а влизащите – 47 243. И ако в този случай числата са почти като тези през настоящата година, то ден по-късно, в четвъртък (25 април), когато след работа започва масовото пътуване, града са напуснали вече 63 260 коли. Влезлите в столицата тогава са били 47 721. В тези два дни миналата година общият брой на напусналите автомобили е 113 240, а на влизащите – 94 964. Разликата между тях е точно 18 276 автомобили. За сравнение – разликата между влезли и излезли коли на Велики сряда и четвъртък тази година е едва 8000. Голямото пътуване през 2019 г. е било на Разпети петък, когато града са напуснали 72 292 коли, а в него са влезли малко над 40 000. В събота (27 април 2019) от София са излезли 45 628 коли. В деня на завръщането пък – понеделник (29 април 2019), влезлите коли в столицата рязко се увеличават. Те са 79 979 за сметка на 29 171, които са напуснали града. Числата всъщност показват, че голямата част от живеещите в София са се съобразили с наложените мерки. Както със затварянето на града в нощта срещу 17 април, така и преди това, когато бе съобщено, че „масово“ не са спазени изискванията“. Паунова, П. Кое е ярното: Софийнци масово пътуваха за Великден или останаха в града? *Свободна Европа*, 27.04.2020. Достъпно: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30577792.html>. Посетено на: [22.05.2020]. По всяка вероятност впечатлението за масово напускане на столицата възникна от множеството репортажи на телевизиите за пристигнали в населените места по Черноморието жители на гр. София, а и защото за разлика от предходната година контролът върху трафика бе следен отново от медиите и органите на МВР особено стриктно и се прилагаше спрямо всеки излизащ от града автомобил индивидуално. Това създаде погрешната представа, че българите масово нарушават противоепидемичните мерки и пръскат зараза из цялата страна.

⁷ Обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г., в сила от 1.11.2015 г.

⁸ Цонов, П. (2010). Реалности и приоритети на здравната сигурност. В: *Стратегии и политики на сигурност, част 1* (състав. Д. Йончев). София: Балкански форум по сигурността, с. 166.

ред Световната здравна организация се сблъсква с предизвикателства като пандемии, големи физически или биологични инциденти и биотероризъм. Повече от уместно понятието „криза“ би следвало да включва разпространяването на инфекциозни заболявания. В Стратегията за национална сигурност на Република България⁹ като елемент на националните интереси се включват жизненоважните интереси и по-специално защитата на населението при кризи, бедствия, аварии, катастрофи и други рискове и заплахи. Сред външната среда на сигурност като рисков фактор се коментира общественото здраве: „44. Глобализирането на транспортните връзки способства за бързото разпространяване на инфекциозни заболявания и епидемии в световен мащаб, излага на риск държавите и техните граждани, в т. ч. формиранията на въоръжените им сили, участващи в международни мисии и операции в сложни природни условия“. Странно защо при законодателните промени през 2018 г. не е настъпила актуализация на нормативната уредба при толкова ясно идентифициране на непосредствените заплахи, като се извърши синхронизация със Закона за защита при бедствия (ЗЗБ), засягащ регулирането на обществените отношения във връзка с осигуряването на защитата на живота и здравето на населението при бедствия.

1.3. Бедствено положение

Относно бедственото положение има няколко относими към настоящия анализ легални определения:

„Бедствено положение“ е режим, който се въвежда в зоната на бедствието от определените в закона органи, свързан с прилагането на мерки за определен период от време с цел овладяване на бедствието и провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи“ (чл. 48, ал. 1 от ЗЗБ).

„Бедствие“ е значително нарушаване на нормалното функциониране на обществото, предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност и водещо до негативни последици за живота или здравето на населението, имуществото, икономиката и за околната среда, предотвратяването, овладяването и преодоляването на което надхвърля капацитета на системата за обслужване на обичайните дейности по защита на обществото“ (чл. 2 от ЗЗБ).

„Природни явления“ са явления с геоложки, хидрометеорологичен и биологичен произход като земетресения, наводнения, движения на маси (свлачища, кално-каменни порои, лавини), бури, градушки, големи снежни натрупвания, замръзвания, суши, горски пожари, *масови заболявания от епидемичен и эпизоотичен характер* (к.м., б.а.), нашествия на вредители и други подобни, причинени от природни сили“ (§1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЗБ).

„Риск от бедствия“ са потенциалните загуби при бедствие, които могат да възникнат за дадена общност, включващи живота, здравния статус, поминъка, активите и услугите, в определен период от време“ (1, т. 13 от Допълнителните разпоредби на ЗЗБ).

Дейностите по защитата на населението в случай на опасност или възникване на бедствие са ограничаване на разпространението и ликвидиране на възникнали епидемични взривове, епидемии и эпизоотии от заразни и паразитни болести (чл. 19, ал. 1, т. 14 от ЗЗБ). Мерките за предотвратяване или намаляване на последиците от биологично заразяване (мерките по биологична защита) са следните:

- мониторинг на рисковите територии;
- оценка на текущото състояние на наблюдаваните обекти;
- прогнозиране на бъдещото състояние на наблюдаваните обекти;
- предоставяне на информация за текущото състояние на наблюдавани обекти;
- приемане, обработка, обобщаване и обмен на информацията;

⁹ Приета с Решение на Народното събрание от 14.03.2018 г., обн., ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г.

- информирание на обществото за възможните рискове и действията при биологично заразяване;
- обучение на екипите от частите на единната спасителна система за действия при биологично заразяване;
- планиране, създаване и съхранение на материални запаси (лекарства, ваксини, препарати, тестове и др.) за подпомагане при биологично заразяване;
- провеждане на обучение на населението по места, от кметовете на общини, за предприемане на необходимите действия при възникване на биологично заразяване.

Появата на огнища на зараза може да стане чрез:

- вдишване на заразен въздух;
- употреба на заразени хранителни продукти и вода;
- чрез ухапване от заразени насекоми, кърлежи или гризачи;
- при контакт с болни хора, животни или заразени предмети;
- биотерористичен акт – чрез заразяване на водоизточници, складови помещения, фуражи, земеделски площи, храни и др.¹⁰.

Те се изпълняват от единната спасителна система, която включва структури на министерства и ведомства; общини; търговски дружества и еднолични търговци; центрове за спешна медицинска помощ, други лечебни и здравни заведения; юридически лица с нестопанска цел, включително доброволни формирания (чл. 21, ал. 1 от ЗЗБ).

Бедствено положение се обявява, при условие че се случва, случило се е или има опасност да се случи бедствие, свързано със:

1. загуба на човешки живот, и/или
2. увреждане на здравето на хората, и/или
3. значителни вреди на имуществото и/или икономиката, и/или
4. значителни последици за околната среда, свързани със замърсяване на почвата, водата или въздуха с химически, биологически или радиоактивни вещества и материали или с унищожаването на биологични видове (чл. 48, ал. 3 от ЗЗБ).

Епидемията, причинена от SARS-CoV-2, изпълва съдържанието на изискванията на чл. 48, ал. 3, т. 1-3 от ЗЗБ и допуска дейности по защита, предвидени в чл. 19, ал. 1, т. 14 от ЗЗБ.

1.4. Извънредна епидемична обстановка

Извънредната епидемична обстановка е административноправен режим, уреден в Закона за здравето (ЗЗ), и неговата същност е дефинирана в §1, т. 45 от ДР на ЗЗ. Основанието за прибягването до него е: „при бедствие, предизвикано от заразна болест, което води до епидемично разпространение с непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите, предотвратяването и преодоляването на което изисква извършване на повече от обичайните дейности по защита и опазване живота и здравето на гражданите“¹¹. Трябва да се обърне внимание на това, че законното определение е в синхрон с дефиницията за „бедствие“ на Закона за защита при бедствия. Неговото съдържание претърпява развитие 4 пъти в периода на извънредното положение¹² и в последния му вариант е обект на жалба

¹⁰ Вж. по този въпрос в Национален план за защита при бедствия.

¹¹ Обн., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

¹² ДВ, бр. 23 от 14.03.2020 г., в сила от 14.03.2020 г., бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г. до отмяна на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., изм., бр. 34 от 9.04.2020 г., в сила от 9.04.2020 г., изм. и доп., бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

пред Конституционния съд от страна на президента на републиката¹³. В изследването се обръща внимание на онази негова нормативна уредба, която действа непосредствено след въвеждането на извънредното положение през март 2020 г. и преди първата му промяна с обратното действие. Причината за това е, че издаването на заповеди за въвеждането на вечерен час от страна на областните управители и кметовете на общини се осъществява дни след въвеждането на извънредно положение от Народното събрание:

„Чл. 63. (1) При възникване на извънредна епидемична обстановка министърът на здравеопазването въвежда противоепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион.

(2) Мерки по ал. 1 на територията на отделна област или община могат да се въвеждат и от директора на съответната регионална здравна инспекция.

(3) Лечебните и здравните заведения независимо от собствеността им са длъжни да изпълняват въведените мерки по ал. 1 и 2.

(4) Държавните и общинските органи създават необходимите условия за изпълнение на мерките по ал. 1, а средствата за осъществяването им се осигуряват от държавния бюджет, съответно от общинските бюджети.

¹³ На 22.05.2020 г. Конституционният съд допусна за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70/10.08.2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 44/13.05.2020 г.). Аргументите на държавния глава за обявяването на текстовете за противоконституционни са, че „законът не определя, нито дава критериите за определяне на пределния срок, за който може да бъде обявена такава обстановка. Като се има предвид, че за периода на нейното действие могат да бъдат ограничавани основни права като правото на придвижване, правото на труд, не се спазва конституционното изискване по чл. 57, ал. 3 ограниченията със закон да бъдат временни“. Оспорените текстове са следните:

„(2) Извънредна епидемична обстановка по ал. 1 се обявява за определен период от време с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването въз основа на извършена от главния държавен здравен инспектор оценка на съществуващия епидемичен риск.

(3) Непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите по ал. 1 е налице, когато при извършване на оценката по ал. 2 се констатира, че заразната болест по чл. 61, ал. 1:

1. е причинена от патоген с висок епидемичен потенциал (инфекциозност на причинителя, висока смъртност, множествен път на предаване или здраво носителство) и/или източникът, механизъмът и пътят на предаване са необичайни или непознати, или

2. представлява сериозна опасност за общественото здраве, дори когато броят на установените случаи при човека е малък, или

3. може да затрудни или да забави мерките за контрол на общественото здраве, включително поради липса на лечение и/или ваксина и/или наличие на многобройни огнища и други, или

4. е с ниско имунизационно покритие на населението, или

5. е необичайна за региона, сезона или населението, или

6. протича по-тежко от очакваното, има по-висока заболяемост и/или смъртност или е с необичайни симптоми, или

7. поставя в риск уязвими или рискови групи от населението (деца, възрастни хора, бежанци, лица с имуноен дефицит и/или с хронични заболявания и други), или

8. има регистрирани случаи сред медицински специалисти.

(4) При обявена извънредна епидемична обстановка по ал. 1 министърът на здравеопазването въвежда със заповед временни противоепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област.

(5) Мерките по ал. 4 може да включват и забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства.

(6) Мерките по ал. 4 може да включват и временно ограничаване придвижването на територията на страната, както и временно спиране или ограничаване на експлоатацията или режима на работа на обекти с обществено предназначение и/или други обекти или услуги, предоставяни на гражданите.

(7) Временни противоепидемични мерки по ал. 4 може да се въвеждат и със заповед на директора на съответната регионална здравна инспекция съгласувано с главния държавен здравен инспектор за територията на отделна област, община или населено място“.

(5) При опасност от възникване и епидемично разпространение на заразни болести държавните органи, общините, физическите и юридическите лица са длъжни да оказват пълно съдействие на органите за държавен здравен контрол.

(6) Мерките по ал. 1 могат да включват и забрана за влизане на територията на страната на граждани на други държави, в случай на обявено извънредно положение по чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България, с изключение на гражданите с постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване на територията на Република България, както и членовете на техните семейства“.

2. Ограничения на правото на свободно придвижване на гражданите

Всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Това право може да се ограничава само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Всеки български гражданин има право да се завръща¹⁴ в страната (чл. 35 от КРБ). Съществуват два основни режима за въвеждането на такъв род ограничения в движението. Първият от тях позволява това да се случва въз основа на общия правопорядък, свързан с вътрешния ред – задържането до 24 часа от полицейски или митнически орган, както и при изпълнение на наказанието „пробация“. Вторият режим се отнася до създаването на ограничения през кризисни периоди на развитие на обществените отношения в сферата на националната сигурност – извънредно положение, бедствено положение, извънредна епидемична обстановка. Предпочитанието, което изпълнителната власт отдава през март 2020 г. с въвеждането на извънредно положение вместо бедствено положение, показва стремеж към налагане на тотален контрол върху поведението на българските граждани и е по-скоро проява на непропорционално усилие. Тази част от изследването е насочена към проучване на законовите хипотези за ограничаване на конституционното право на свободно придвижване на гражданите, доколкото практиката на Европейския съд по правата на човека възприема вечерния час (вид забрана за придвижването на гражданите в определен часови диапазон от денонощието) и електронното наблюдение¹⁵ като такива именно рестрикции, а Върховният административен съд (ВАС) приема, че това са „допълнителни мерки за противоепидемиологична защита на територията“¹⁶.

2.1. Общ правоохранителен режим на ограничение на свободата на придвижване

2.1.1. Задържане до 24 часа от полицейски орган

Ограничение в придвижването с оглед опазването на обществения ред е задържането под стража до 24 часа. Законът за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) изброява в чл. 72, ал. 1 основанията за задържането на едно лице от полицейските органи:

1. за което има данни, че е извършило престъпление;
2. което след надлежно предупреждение съзнателно пречи на полицейски орган да изпълни задължението си по служба;

¹⁴ Вж. по-подробно административноправните аспекти на този институт във Видин, Б., Йочева, К. (2019). Уредба на принципа на „забрана за връщане“. В: *Правата на гражданите и тяхната защита*. София: Нов български университет, с. 353–354.

¹⁵ Решение от 27.01.2015 г. на ЕСПЧ по делото на Нешков и други срещу България.

¹⁶ Определение № 3971 от 8.04.2020 г. по адм. д. № 3297 от 2020 г. на ВАС, VI отделение.

3. което показва тежки психични отклонения и с поведението си нарушава общественния ред или излага живота си или живота на други лица на явна опасност;

4. при невъзможност да се установи самоличността му в случаите и по начините, посочени в чл. 70;

5. което се е отклонило от изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или от местата, където е било задържано като обвиняем в изпълнение на разпореждане на орган на съдебната власт;

6. обявено за издирване с цел задържане, както и по искане на друга държава във връзка с неговата екстрадиция или в изпълнение на Европейска заповед за арест;

7. в други случаи, определени със закон.

Полицейските органи са изпълнително-разпоредителни органи, които осъществяват държавното управление в сферата на опазване на обществения ред¹⁷, противодействие на престъпността, гарантиране правата и свободите на гражданите, спазване на законността и защита на собствеността. Те упражняват три функции:

- защитна, с която защитават правата и свободите на гражданите;
- принудителна, с която осъществяват държавната принуда, и
- превантивна¹⁸, с която предотвратяват и пресичат престъпления и други правонарушения, която се осъществява чрез индивидуална и обща превенция¹⁹.

¹⁷ В присъщата за органите на реда функция се включва охранителната дейност по смисъла на чл. 14, ал. 1-2 от ЗМВР – дейност по опазване на обществения ред и осигуряване безопасността на движението по пътищата в Република България чрез:

1. патрулно-постова дейност;
2. териториално обслужване на населението;
3. наблюдение на държавната граница, специфична охранителна дейност за участие в мерките за постигане на летищна сигурност в обществените зони и периметъра на летищата и прилагане на компенсиращи мерки;
4. охрана на обекти по чл. 92, ал. 1 и 2, обекти на МВР и дипломатически представителства;
5. осигуряване на обществения ред при провеждане на мероприятия;
6. конвоиране и съпровождане на лица в страната и в чужбина;
7. освобождаване на заложници, задържане и обезвреждане на извършители на престъпления;
8. откриване, идентифициране и неутрализиране на взривни устройства и взривни вещества;
9. извършване на физикохимическо изследване и експертна оценка на взривни устройства и техните елементи, взривни вещества, документи и непознати вещества.

¹⁸ В обхвата на опазването на обществения ред се включва и превантивната дейност по смисъла на чл. 30а, ал. 1-2 от ЗМВР – дейност по предотвратяване и пресичане на престъпления и други правонарушения, която се осъществява чрез индивидуална и обща превенция, чрез:

1. разработване и осъществяване на комплекс от мероприятия за установяване и отстраняване на причините и условията за извършване на престъпления и други правонарушения;
2. извършване на действия спрямо лица, за които има достатъчно основание да се предположи, че ще извършат престъпни или други противоправни действия, които застрашават обществения ред или правата и свободите на гражданите;
3. разработване и осъществяване на мероприятия за установяване на лица, замислили или подготвящи престъпления или други правонарушения, и вземане на мерки за разубеждаването им;
4. осъществяване на мероприятия за преустановяване на изпълнителното деяние, предотвратяване настъпването на престъпните му последици и ограничаване на техните размери.

¹⁹ Решение № 8694 от 12.07.2016 г. по адм. д. № 7340 от 2015 г. на Върховния административен съд (ВАС), V отделение.

„Задържане за срок до 24 часа“ е:

- превантивна принудителна административна мярка (ПАМ) по смисъла на чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН);
- разпореждане на орган на власт²⁰, непосредствено засягащо правната сфера на адресата;
- мярка, прилагана в спешен порядък²¹;
- мярка, която се предприема от административния орган при условията на оперативна самостоятелност²².

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 1 от ЗМВР е превантивна, тъй като целта ѝ е „чрез задържането да се предотврати възможността лицето да извърши престъпление, да продължи да извършва престъпление или да се укрие. Освен това тя се предприема с цел започване на разследване срещу вероятния извършител на престъпление [...] да се попречи на уличения в извършването му или да се укрие или да извърши друго престъпление, или да осуети наказателно преследване“²³.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 2 от ЗМВР е *преустановителна*. Тя има за задача да пресече действията на правонарушителя²⁴.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 3 от ЗМВР е сложна по своята структура и е *преустановителна*. Нейното предназначение е да се прекратят действията на лицето, които създават заплаха за обществения ред или здравето (неговото или на трети лица). „Същата няма за цел да санкционира лицето, извършващо тези действия, а представлява временна, мигновена и ситуационна мярка, неутрализираща възникналата пречка“²⁵.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 4 от ЗМВР е *превантивна*, тъй като тя има за цел да изясни доколко лицето е съпричастно или не към извършването на противоправно деяние (административно нарушение или престъпление).

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 5 от ЗМВР е сложна по структура и е *превантивна* и *преустановителна*, защото целта ѝ е да се предотврати извършването на друго престъпление, да се преустанови отклоняването от изтърпяването на наказанието и лицето да продължи да изпълнява мярка за неотклонение „задържане под стража“.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 6 от ЗМВР също е сложна по структура и е едновременно *превантивна* и *преустановителна*, като „законодателят не е имал предвид да е доказано по несъмнен начин извършването на престъпление“²⁶.

Принудителната административна мярка по чл. 72, ал. 1, т. 7 от ЗМВР е също едновременно с *превантивен* и *преустановителен характер*, защото „се предприема, за да предотвратят вредните последици от извършено престъпление или за да бъде осуетено прикриването на престъпление, както и за започване на разследване срещу евентуален извършител

²⁰ Решение № 1135 от 3.02.2016 г. по адм. д. № 616 от 2015 г. на ВАС, V отделение.

²¹ Решение № 240 от 28.08.2017 г. по адм. д. № 301 от 2017 г. на Административен съд – Перник.

²² Решение № 502 от 13.12.2018 г. по адм. д. № 576 от 2018 г. на Административен съд – Велико Търново.

²³ Решение № 1380 от 9.02.2016 г. по адм. д. № 829 от 2015 г. на ВАС, V отделение.

²⁴ Вж. в този смисъл мотивите към Решение № 58 от 3.01.2018 г. по адм. д. № 5134 от 2017 г. на ВАС, V отделение.

²⁵ Решение № 71 от 6.02.2017 г. по адм. д. № 877 от 2016 г. на Административен съд – София-област, потвърдено от Решение № 1027 от 24.01.2019 г. по адм. д. № 5928 от 2017 г. на ВАС, V отделение.

²⁶ Решение № 7676 от 22.05.2019 г. по адм. д. № 13980 от 2018 г. на ВАС, I отделение.

на престъпление. Законът има за цел с налагането на оспорената по делото ПАМ да се ограничи вредното влияние на евентуално извършено престъпление върху обществото, да се осуети прикриването на извършено престъпление, както и да бъдат създадени условия за безпрепятствено провеждане на полицейското разследване²⁷.

2.1.2. Задържане до 24 часа от митнически орган

Друга форма на ограничаване на свободата на придвижване на гражданите от областта на административното право е задържането от митнически орган²⁸ на лице, за което има данни, че е извършило престъпление по чл. 234, 242, 242а и 251 от Наказателния кодекс и по чл. 255 от Наказателния кодекс по отношение на задължения за ДДС от внос и акцизи и при съществуваща реална опасност да се укрие или да извърши престъпление (чл. 16а от Закона за митниците). За всяко задържано лице се издава заповед за задържане от митническият орган, ограничил правото на свободно придвижване на лицето, който действа при условията на оперативна самостоятелност²⁹. На задържаното лице не могат да бъдат ограничавани други права освен правото на свободно придвижване. Срокът на задържането не може да бъде повече от 24 часа. Задържаните лица незабавно се освобождават след отпадане на основанието за задържане, но не по-късно от 24-часовия срок. Това е принудителна административна мярка с *превантивен* характер.

2.1.3. Пробация

Ограничението в свободата на придвижването на гражданите е уредено в българското законодателство като пробация³⁰, т.е. като наказание по Наказателния кодекс (чл. 42а, ал. 2, т. 3), и се изразява в налагане на една или няколко от следните забрани за:

1. посещаване на точно определени в присъдата места, райони и заведения;
2. напускане на населеното място за повече от 24 часа без разрешение от пробационния служител или прокурора;
3. напускане на жилището, което обитава, за определен период от денонощието (чл. 42б, ал. 3 от Наказателния кодекс). Нейното прилагане се осъществява по реда на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (арг. чл. 213, ал. 1; чл. 263, ал. 1, т. 2; чл. 265; чл. 267, ал. 1; чл. 269, ал. 3; чл. 272).

Но както се вижда в изброените три случая, става въпрос за мерки, които се прилагат индивидуално за всеки конкретен казус, не и при възникването на необходимост, която да е едновременно от масов характер.

²⁷ Решение № 2686 от 14.12.2018 г. по адм. д. № 3023 от 2018 г. на Административен съд – Пловдив.

²⁸ Относно безпристрастността на ръководните митнически органи на регионално ниво и предотвратяване на практиките на корупция и контрабанда и необходимостта в този смисъл от въвеждането на централизирана административна структура, подчинена на Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ към Европейската комисия, вж. в Симеонов, А. (2018). Митнически съюз и обща митническа администрация на Европейския съюз. В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет, с. 188–189. За престъпленията, свързани с корупция, вж. във Вучков, В. (2007). Престъпления с корупционен елемент и наказателно-процесуални способности за разследването им. *Общество и право*, № 3, с. 37–46; *Общество и право*, № 4, с. 36–49.

²⁹ Решение № 5110 от 23.07.2014 г. по адм. д. № 2984 от 2014 г. на Административен съд – София-град.

³⁰ Костадинова, Р. (2005). Пробацията след последните промени в националното законодателство. *Правна мисъл*, № 2, с. 53–65.

2.2. Особен режим на ограничения, свързан с националната сигурност

При ограниченията, свързани с националната сигурност, се въвежда особен режим на регулация, който засяга неограничен брой правни субекти или неограничен, но определяем брой лица.

2.2.1. Ограничения при извънредно положение

Има една особеност при осъществяването на държавната политика в областта на националната сигурност. Тя допуска при обявяване на извънредно положение държавните органи и въоръжените сили да:

1. ограничават или забраняват полети на граждански въздухоплавателни средства и въвеждат особен режим на корабоплаване в териториалното море и вътрешните морски води на страната;
2. контролират или забраняват преминаването през държавната граница на Република България;
3. ограничават движението по основни пътни артерии;
4. ограничават движението на влакове и установяват контрол върху пътниците и товарите;
5. ограничават свободното придвижване и установяват контрол върху гражданите и превозните средства;
6. ограничават или забраняват достъпа до държавни учреждения;
7. при необходимост от защита на националния интерес, живота и здравето на гражданите прилагат и други мерки, които не противоречат на международните актове, гарантиращи защитата на човешките права в условията на война (чл. 123, т. 3-7, 9-10 от ЗОВСРБ). При извънредно положение инструментариумът, който лимитира пълното упражняване на свободата на придвижване, е най-интензивен. Той бе допълнен от мерките на задължителна изолация и задължителна карантина.

2.2.2. Ограничения при бедствено положение

При обявено бедствено положение в неизбежно необходимия обем и продължителност може да се ограничи свободата на движение и пребиваване в определена част на територията, застрашена или засегната от бедствието (чл. 52, ал. 1, т. 3 от ЗЗБ). При обявено бедствено положение като необходими мерки могат да бъдат:

- предприети забрана за влизане, пребиваване и движение в определени места или територии, както и
- приоритетно снабдяване на детски, социални, лечебни и здравни заведения и спасителните екипи (чл. 52, ал. 2, т. 2, 5 от ЗЗБ).

2.2.3. Временни противоепидемични мерки (задължителна изолация и задължителна карантина)

Законът за здравето създава възможност за обявяване на извънредна епидемична обстановка, като в този случай министърът на здравеопазването въвежда със заповед временни противоепидемични мерки по предложение на главния държавен здравен инспектор за територията на страната или за отделна област (чл. 63, ал. 4 от ЗЗ). Те могат да включват и временно ограничаване на придвижването на територията на страната (чл. 63, ал. 6 от ЗЗ). Временни противоепидемични мерки могат да се въвеждат и със заповед на директора на

съответната регионална здравна инспекция съгласувано с главния държавен здравен инспектор за територията на отделна област, община или населено място (чл. 63, ал. 7 от ЗЗ).

Законът за здравето предвижда като форма на ограничаване на свободното придвижване на гражданите задължителната изолация и задължителна карантина. Дефиниция на термина „изолация“ е възприета в §1, т. 46 от ДР на ЗЗ. Това е „действие по отделяне на лица, болни от заразна болест по чл. 61, ал. 1 или 3, и на заразноносителите с цел предотвратяване разпространението на съответната заразна болест“. Легално определение на понятието „карантина“ е въведено в § 1, т. 47 от Допълнителните разпоредби на ЗЗ³¹. Това е „действие по отделяне на контактни лица на лица, болни от заразна болест по чл. 61, ал. 1 или 3, и на лица, които са влезли на територията на страната от други държави, с цел предотвратяване разпространението на съответната заразна болест“. Същността на този административно-правен институт като принудителна административна мярка с *превантивен* характер и процесуалният ред за неговото прилагане претърпяват сериозно развитие в периода март – май 2020 г.³² след поредица от заведени дела³³:

„Чл. 61. (1) На задължителна изолация и/или болнично лечение подлежат лица, болни от и заразноносителите на холера, чума, вариола, жълта треска, вирусни хеморагични трески, дифтерия, коремен тиф, полиомиелит, бруцелоза, антракс, малария, тежък остър респираторен синдром, COVID-19 и туберкулоза с бацилоотделяне.

(2) На задължителна карантина подлежат контактни лица на лица, болни от заразна болест по ал. 1. С цел предотвратяване разпространението на заразни болести по ал. 1 на задължителна карантина може да подлежат и лица, които са влезли на територията на страната от други държави.

(3) Министърът на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор може със заповед да разпорежи задължителна изолация на лица, болни от заразни болести извън посочените по ал. 1, и на заразноносителите, както и задължителна карантина на контактните с тях лица. В заповедта се определя срокът на задължителната изолация и лечение по ал. 5, съответно на задължителната карантина по ал. 6 в съответствие с епидемичния риск от разпространението на заразната болест.

(4) Задължителната изолация и болничното лечение на лице по ал. 1 и 3 се извършва с предписание на директора на съответната регионална здравна инспекция по предложение на лекаря, насочил лицето за хоспитализация.

(5) Задължителната изолация и/или лечението на лице по ал. 1 и 3 може да се извършва и в домашни условия с предписание на директора на съответната регионална здравна инспекция по предложение на лекуващия лекар въз основа на извършена оценка на съществуващия епидемичен риск.

(6) Задължителната карантина на лице по ал. 2 и 3 се извършва с предписание на директора на съответната регионална здравна инспекция или на оправомощено от него длъжностно лице.

(7) Министърът на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор със заповед определя срока на задължителната изолация и лечението по ал. 5 на лицата по ал. 1 и задължителната карантина по ал. 6 на лицата по ал. 2 в съответствие с епидемичния риск от разпространението на заразната болест.

³¹ Редакция, обн., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

³² Изм., ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

³³ Определение № 5533 от 12.05.2020 г. по адм. д. № 3300 от 2020 г. на ВАС, VI отделение. Определение № 5694 от 18.05.2020 г. по адм. д. № 3706 от 2020 г. на ВАС, VI отделение.

(8) Контактните лица по ал. 2 и 3 не може да откажат извършването на изследване с цел установяване на носителство на заразна болест по ал. 1 или 3.

(9) Министърът на здравеопазването утвърждава образец на предписанията по ал. 4, 5 и 6.

(10) Предписанията по ал. 4, 5 и 6 подлежат на предварително изпълнение.

(11) Заповедите по ал. 3 и 7 и предписанията по ал. 4, 5 и 6 подлежат на обжалване пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

(12) Заповедите по ал. 3 и 7 са общи административни актове, които се издават по реда на чл. 73 от Административнопроцесуалния кодекс, публикуват се на интернет страницата на Министерството на здравеопазването и подлежат на предварително изпълнение“.

Задължителната изолация и задължителната карантина представляват превантивни и преустановителни принудителни административни мерки, които имат за задача да предотвратят и пресекат разпространението на вирусно заболяване.

Със същите изменения в ЗЗ и с цел успешното прилагане на законодателството се въвеждат строги административни наказания за неспазване на задължителната карантина: „Чл. 215б. (1) Контактно лице на лице, болно от заразна болест по чл. 61, ал. 1 или 3, както и лице, което е влязло на територията на страната от други държави, което откаже или не изпълнява задължителната карантина по чл. 61, ал. 6, се наказва с глоба в размер на 5000 лв.

(2) Лицата по ал. 1, които не изпълняват задължителната карантина, се довеждат принудително със съдействието на органите на Министерството на вътрешните работи по искане на органите на държавния здравен контрол“.

Всички ограничения в свободата на придвижване на гражданите, с изключение на пробацията, по своята административноправна същност са форма на принудителни административни мерки. Изискването принудителните административни мерки да са установени в закон или указ е гаранция за законоустановеността на административната принуда, която пряко засяга права и законни интереси на адресата³⁴. С оглед на обстоятелството, че мерките се изразяват в едностранно неблагоприятно засягане на правната сфера на лицата и са свързани с ограничаването на права, уредбата им с подзаконов нормативен акт или с вътрешноведомствен акт не се допуска³⁵.

3. Правна същност на държавния и на административния орган

3.1. Държавен орган

В основата на произхода на органа на изпълнителната власт стои държавният орган, който притежава следните характеристики:

3.1.1. съставна част от структурата на изпълнителната власт;

3.1.2. разполага с държавно-властнически правомощия в зависимост от конституционната компетентност на титуляря на съответната власт, като за органите на законодателната власт характерно е издаването на закони, решения или декларации, за съдебната – постановления, присъди, протести, съдебни решения, за изпълнителната – административни актове;

3.1.3. действа от името на държавата;

³⁴ Решение № 736 от 25.01.2016 г. по адм. д. № 2872 от 2015 г. на ВАС, VII отделение.

³⁵ Решение № 12306 от 5.10.2012 г. по адм. д. № 3418 от 2012 г. на ВАС, VII отделение.

3.1.4. действа в рамките на определена компетентност или юрисдикция;

3.1.5. има конкретна организационна структура, определена в закона;

3.1.6. създава се по определен в закона ред;

3.1.7. реализира своята компетентност чрез една от формите на държавната дейност – законодателна, изпълнителна, съдебна;

3.1.8. има личен (персонален) състав³⁶.

Както административноправната доктрина, така и съдебната практика разглеждат като държавни органи министъра, областния управител, друг държавен орган³⁷; „областните управители като компетентен държавен орган“³⁸; „областни управители и други държавни органи“³⁹; „областен управител или на друг държавен орган“⁴⁰; „областен управител“⁴¹; „субекти като кметове, областни управители и други държавни органи“⁴². Това становище се възприема от автора.

От съществено значение за настоящото изследване е въпросът за материалната компетентност на органа. Материална компетентност е тази, при която съответният орган може да издава административни актове само в сферата на изпълнителната дейност, в която са нормативно уредените му правомощия⁴³. Тя има предметна дефинираност и затова понякога се нарича и *предметна*⁴⁴ компетентност⁴⁵.

3.2. Административен орган

Административен орган е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, включително лица, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги (§1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на АПК).

От легалното определение на понятието за административен орган се изяснява съдържанието, което е вложено в термина. Административният орган е по-широко понятие от органа на изпълнителната власт. Той е родово понятие. Защото административен орган може

³⁶ Къндева, Е. (2000). Публична администрация. София: Сиела, с. 84–85.

³⁷ Определение № 8089 от 4.08.2003 г. по адм. д. № 1372 от 2000 г. на ВАС, V отделение.

³⁸ Решение № 11274 от 5.12.2003 г. по адм. д. № 5871 от 2003 г. на ВАС, Петчленен състав.

³⁹ Решение № 8265 от 14.10.2004 г. по адм. д. № 1369 от 2004 г. на ВАС, Петчленен състав. Определение № 2357 от 16.02.2011 г. по адм. д. № 14072 от 2010 г. на ВАС, Петчленен състав.

⁴⁰ Определение № 7136 от 28.12.1999 г. по адм. д. № 2593 от 1999 г. на ВАС, III отделение.

⁴¹ Определение № 2921 от 8.05.2000 г. по адм. д. № 2558 от 2000 г. на ВАС, Петчленен състав.

⁴² Определение № 830 от 31.01.2003 г. по адм. д. № 7341 от 2002 г. на ВАС, IV отделение.

⁴³ Решение от 14.01.2009 г. по адм. д. № 3360 от 2008 г. на Административен съд – София–град.

⁴⁴ Решение № 2165 от 17.12.2009 г. по адм. д. № 2891 от 2009 г. на Административен съд – Варна. Общинският съвет няма материалноправната компетентност да взема решение, свързано с материята по обществените поръчки. Той не попада сред субектите по този специален закон, поради което не може въз основа на обща норма, каквато е тази в чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА, да вземе подобно решение. Решение № 179 от 26.03.2009 г. по адм. д. № 47 от 2009 г. на Административен съд – София-област.

⁴⁵ Решение № 69 от 9.06.2011 г. по адм. д. № 199 от 2011 г. на Административен съд – Добрич. Решение № 603 от 31.01.2017 г. по адм. д. № 7008 от 2016 г. на Административен съд – София-град.

да бъде и „всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон“. Към тази категория органи се включват и две административноправни явления чрез законна фикция: „лица, осъществяващи публични функции“, и „организациите, предоставящи обществени услуги“⁴⁶. Следователно законовата дефиниция определя наличието на четири категории лица, които притежават белезите на административния орган:

а) *орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт* на основание чл. 19, ал. 1-3 от Закона за администрацията (Министерски съвет, министър-председател, министър, областен управител, кмет); ръководителите на държавни институции, създадени със закон (регионалните здравни инспекции⁴⁷) или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт;

б) *всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон;*

в) *лица, осъществяващи публични функции* (директори на държавните и общинските лечебни заведения и др.);

г) *организациите, предоставящи обществени услуги* (директори на частни лечебни заведения и др.).

Лица, осъществяващи публични функции, са нотариусите, частните съдебни изпълнители, държавните и общинските учебни заведения, *държавните и общинските лечебни заведения*, възложителите по чл. 5, ал. 2-4 от Закона за обществените поръчки, които не са административни органи или организации, предоставящи обществени услуги, и други лица и организации, чрез които държавата упражнява своите функции и на които това е възложено със закон (§1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на Закона за електронното управление).

Обществени услуги са образователни, *здравни*, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги (§1, т. 4 от Допълнителната разпоредба на Закона за администрацията).

Обществени услуги са образователни, *здравни*, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски, банкови, финансови и удостоверителни по смисъла на Регламент (ЕС) № 910/2014 или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги (§1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на Закона за електронното управление).

Административна услуга е:

а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение;

б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения;

в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице;

⁴⁶ Разпоредбата на § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси предвижда следното: „Обществени услуги“ са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности“.

⁴⁷ Регионалните здравни инспекции се създават, преобразуват и закриват от Министерския съвет (чл. 8, ал. 2 от Закона за здравето).

г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга;

д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация (§1, т. 2 от Допълнителната разпоредба на Закона за администрацията, ЗА).

Административните органи притежават посочените характеристики на държавните органи, към които могат да бъдат добавени или не и някои други особености:

1. развиват подзаконова дейност, поради което актовете им са съобразени със закона;
2. осъществяват изпълнително-разпоредителна дейност;
3. представителните органи могат да осъществяват контрол върху тяхната дейност (Народното събрание върху Министерския съвет, министър-председателя, министрите и органите, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, когато в закон е предвидено това; общинският съвет – върху кмета);
4. осъществяват функции на непосредствено ръководство;
5. могат да създават други органи за осъществяване на изпълнителната дейност;
6. издават административни актове;
7. могат да прилагат пряка принуда и да осъществяват административнонаказателна отговорност⁴⁸.

В контекста на разглеждания въпрос по време на пандемия Министерският съвет, министрите, директорите на регионални здравни инспекции, областните управители, кметовете на общини, ръководителите или главните лекари на държавните, общинските и частните лечебни заведения могат да издават общи и/или индивидуални административни актове и да прилагат принудителни административни мерки в областта на здравеопазването и националната сигурност.

4. Компетентност на централните органи на изпълнителната власт и междуведомствени органи за справяне с пандемия

4.1. Министерски съвет

Министерският съвет е конституционно създаден орган на изпълнителната власт⁴⁹, който няма качеството на юридическо лице⁵⁰. Територията, на която се разпростират неговите правомощия, е територията на цялата страна. В този смисъл той е централен орган на изпълнителната власт, а в йерархията на административния апарат е висш орган на изпълнителната власт (чл. 20, ал. 1 от ЗА). Въпросите, които разглежда Министерският съвет, следват от ръководното му място в изпълнителната власт⁵¹. Характерът и обемът на негови-

⁴⁸ Къндева, Е. Цит. съч., с. 85.

⁴⁹ Решение № 9 от 28.07.2016 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 8 от 2016 г., обн., ДВ, бр. 60 от 2.08.2016 г.

⁵⁰ Определение № 1885 от 10.07.2017 г. по адм. д. № 649 от 2017 г. на Административен съд – Варна.

⁵¹ Решение № 9 от 28.07.2016 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 8 от 2016 г., обн., ДВ, бр. 60 от 2.08.2016 г.

те правомощия показват, че той е колегиален административен орган с *обща компетентност* (чл. 20, ал. 1 от ЗА) в областта на оперативната изпълнителна дейност:

а) ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите (чл. 105, ал. 1 от КРБ);

б) осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили (чл. 105, ал. 2 от КРБ);

в) ръководи изпълнението на държавния бюджет (чл. 106 от КРБ);

г) организира стопанисването на държавното имущество (чл. 106 от КРБ);

д) сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона (чл. 106 от КРБ);

е) когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия (чл. 105, ал. 4 от КРБ);

ж) информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз (чл. 105, ал. 3 от КРБ);

з) определя с постановление правомощията на министрите извън тези, определени със закон (чл. 20, ал. 5 от ЗА);

и) отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите (чл. 107 от КРБ);

к) може да създава съвети като постоянно действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост (чл. 21, ал. 1 от ЗА).

Министерският съвет предлага на Народното събрание въвеждането на извънредно положение (чл. 84, т. 12 от КРБ и чл. 16, т. 2 от ЗОВСРБ), като:

1. осъществява общото ръководство на отбраната и въоръжените сили (чл. 22, ал. 1 от ЗОВСРБ);

2. ръководи и осъществява държавната политика на страната в областта на отбраната (чл. 22, ал. 2, т. 1 от ЗОВСРБ).

В тази своя ръководна функция МС се подпомага от Съвет по сигурността⁵² (чл. 22, ал. 3 от ЗОВСРБ), който заседава извънредно на 11.03.2020 г., за да обсъди актуалната ситуация⁵³ във връзка с разпространението на COVID-19.

⁵² Основният състав на Съвета по сигурността включва: заместник министър-председателя по коалиционна политика и държавна администрация и заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика, министъра на външните работи, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи и министъра на финансите, техни заместник-министри, главния секретар на Министерството на вътрешните работи, началника на отбраната и ръководителите на разузнавателните и контраразузнавателните служби. Оперативният състав на Съвета по сигурността включва: министъра на външните работи, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи, заместник-министъра на финансите, главния секретар на Министерството на вътрешните работи и началника на отбраната.

⁵³ Борисов: Има достатъчно храна и вода. *dnews.bg*, 11.03.2020. Достъпно: <https://dnews.bg/borisov-ima-dostatachno-hrana-i-voda.html>. Посетено на: [22.05.2020]: „Премиерът Бойко Борисов увери, че има достатъчно храна и вода у нас, в условията на наличен коронавирус. На свиканото от него заседание на Съвета по сигурността той отново призова хората да не се паникьосват и обясни, че Националният кризисен щаб е препоръчал мерки за областите без установени случаи на вируса и такива за областите с регистрирани случаи.

Министерският съвет осъществява общото управление на системата за защита на националната сигурност (чл. 7, ал. 1 от ЗУФСЗНС). Положение на криза се обявява, съответно отменя, с решение на Министерския съвет. Управлението при кризи се осъществява от Министерския съвет чрез Националната система за управление при кризи, която включва национален, ведомствени и областни ситуационни центрове (чл. 17, ал. 2-3 и чл. 18, ал. 1 от ЗУФСЗНС). *Ситуационен център* е структура, осъществяваща събирането, анализирането и незабавното докладване на постъпила информация във връзка с предотвратяване и/или ограничаване на кризи, както и за координиране на мерките и действията за реакция, овладяване и преодоляване на кризата (§1, т. 4 от Допълнителната разпоредба на ЗУФСЗНС).

Министерският съвет по предложение на министъра на вътрешните работи обявява с решение бедствено положение на територията на повече от една област⁵⁴ или на територията на цялата страна (чл. 50а от ЗЗБ). С обявяването на бедствено положение се въвежда съответният план за защита при бедствия (чл. 48, ал. 2 от ЗЗБ). Кой от изброените планове ще се приложи, зависи от характера на бедствието (земетресение, наводнение, пожар, авария в АЕЦ „Козлодуй“, епидемия).

В решението на Министерския съвет се посочват:

1. обстоятелствата, послужили като основание за обявяване на бедственото положение;
2. обосновка на необходимостта от обявяване на бедственото положение (причината);
3. границите на територията, на която се обявява бедственото положение;
4. мерките за овладяване на бедствието, включително предприетите временни ограничения върху правата на гражданите;
5. органите или длъжностните лица, отговарящи за прилагането на предприетите мерки;
6. началото на въвеждане на бедственото положение и срокът на неговото действие, но не повече от 7 дни. При необходимост срокът на действие на бедственото по-

Вдига се прагът на държавната помощ, да се търси осигуряване срещу разпространяването на коронавируса, обяви премиерът по време на извънредното заседание на Съвета по сигурността.

„Днешното заседание не е по-извънредно от вчера (*има се предвид заседанието на Европейския съвет, проведено на 10.03.2020 г. видеоконферентно, на което е взето решение Европейският съюз да отпусне 25 милиарда евро за противодействие на разпространението на болестта COVID-19, б.а.*). Целта беше да изслушаме, от една страна, какво с колегите на Европейския съвет сме взели като решение, а то е да се повдигне прагът на държавната помощ, да се търси осигуряване. Казах, че 25 милиарда са осигурени, но доста пари отидоха за „зелени сделки“, за коронавирус, за миграция. Не знам, нямаме все още приет бюджет в Европейския съюз, така че – да го приемем, че това е един добър знак за успокояване на хората да няма паника“, коментира Борисов.“ Вж. по отношение на предоставянето на държавни помощи по-подробно Валериева, Г. (2012). Правомощия на Европейската комисия при отпускането на държавна помощ. *De Jure*, № 2, с. 49–58.

⁵⁴ На 8.03.2020 г. са открити първите случаи на болни на територията на областите Габрово и Плевен. На 10.03.2020 г. са обявени първите случаи в област София-град. На 15.03.2020 г. се появява първи случай в област Варна. На 17.03.2020 г. диагностицирани с вируса пациенти има в областите София-град, Плевен, Габрово, Ловеч, Перник и Благоевград. На 20.03.2020 г. в половината от областните центрове на държавата има болни лица: Добрич, София-град, Плевен, Габрово, Ловеч, Варна, Монтана, Перник, Благоевград, Смолян, Велико Търново и Бургас. Повече подробности по тази тема вж. в Коронавирусът COVID-19 в България – факти и дати. *Свободна Европа*, 20.05.2020 г. Достъпно: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30490101.html>. Посетено на: [22.05.2020]. Оказва се, че в Република България извънредно положение е обявено на 13.03.2020 г., когато има пациенти в три области на страната. На 2.05.2020 г. единствено в област Търговище няма регистрирани болни. COVID-19: Само една област в цяла България е без болни. *Факти*, 2.05.2020. Достъпно: <https://fakti.bg/bulgaria/470731-covid-19-samo-edna-oblast-v-cala-bulgaria-e-bez-bolni>. Посетено на: [22.05.2020].

ложение може да бъде удължен до 30 дни по решение на Министерския съвет (чл. 51, ал. 3 от ЗЗБ).

Тук веднага възниква първосигналният аргумент относно прилагане на мерките: „Да, но в случая епидемията по-дълго застрашава населението от допустимите в закона 37 дни“. На подобно твърдение съответстват два риторични въпроса: „Би ли могъл да се промени максималният срок за обявяване на бедствено положение на 3 или на 6 месеца? Би ли могло при действието на съществуващата нормативна уредба да не се стига до въвеждането на извънредно положение?“.

Бедственото положение се отменя предсрочно при отпадане на обстоятелствата, послужили като основание за обявяването му от органа, който го е обявил. Актовете по обявяването и отмяната му влизат в сила незабавно и се разгласяват чрез средствата за масово осведомяване (чл. 51, ал. 3-4 от ЗЗБ).

Министерският съвет формира и осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия. Министерският съвет:

1. осъществява общото ръководство на защитата при бедствия;
2. приема Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия;
3. приема Национална програма за намаляване на риска от бедствия и годишни планове;
4. приема Национален план за защита при бедствия⁵⁵;
5. въвежда Национална система за ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и населението при бедствия и определя с наредба условията и реда за функционирането ѝ по предложение на министъра на вътрешните работи;
6. планира финансови средства за защита при бедствия (чл. 62, ал. 1-2 от ЗЗБ).

Анализът на нормативната уредба показва, че както по силата на КРБ, така и на основание на Закона за администрацията, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за управление и функциониране на система за защита на национална сигурност и най-вече на Закона за защита при бедствия Министерският съвет е този държавен орган с обща компетентност, на който е възложено да управлява социална криза, каквато е разпространената се през 2020 г. пандемия на територията на Република България.

4.2. Министър-председател

Министър-председателят е конституционно създаден орган на изпълнителната власт (чл. 108, ал. 2 от Конституцията). Той е централен орган на изпълнителната власт, а в йерархията на административния апарат е висш орган на изпълнителната власт (чл. 23, ал. 1 от ЗА). Характерът и обемът на неговите правомощия показват, че той е едноличен административен орган с *обща компетентност* (чл. 23, ал. 1 от ЗА):

а) ръководи общата политика и текущата дейност на Министерския съвет (чл. 108, ал. 2, изр. 1 от КРБ и чл. 23, ал. 3 от ЗА);

⁵⁵ Влошената международна епизоотична и епифитотична обстановка е едно от условията за възникване на огнища на биологично заразяване съгласно приетия на основание чл. 6, т. 3 и чл. 9 във връзка с чл. 62, ал. 2, т. 2 от Закона за защита при бедствия Национален план за защита при бедствия. Планът е приет с Решение № 973 на Министерския съвет от 29.12.2010 г., изменен с Решение № 1004 на Министерския съвет от 12.12.2012 г. Достъпно: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=664>. Посетено на: [14.05.2020].

б) носи отговорност за общата политика и текущата дейност на Министерския съвет (чл. 108, ал. 2, изр. 1 от КРБ и чл. 23, ал. 3 от ЗА);

в) представлява Министерския съвет, свиква и председателства заседанията на Министерския съвет (чл. 23, ал. 2 от ЗА);

г) координира работата на заместник министър-председателите и на министрите (чл. 23, ал. 5 от ЗА).

За изпълнение на Националния план за защита при бедствия със заповед на министър-председателя на Република България се създава национален щаб с поименно определени ръководител и членове: министри, заместник-министри, ръководители на ведомства или техни заместници и други, представляващи институции, които имат задължения за изпълнението на Националния план за защита при бедствия (чл. 62а, ал. 2 от ЗЗБ). В условията на пандемия министър-председателят има общи координационни и контролни функции по отношение дейността на заместник министър-председателите и министрите, но няма конкретни изпълнително-разпоредителни функции в някой от ресорите на министрите. През цялото време на извънредното положение зад решенията на привидно водещ централен специализиран административен орган в областта на здравеопазването, оглавяван от финансист, се извисява сянката на министър-председателя. Последният като единличен централен орган на изпълнителната власт с обща компетентност, имащ за задача да извършва координация на дейността на министрите по Конституция и съгласно Закона за администрацията, но без правомощия за персонална преценка дали, кога и по какъв начин могат да упражняват някои от правата си българските граждани⁵⁶, на практика осъществява държавното ръководство в противоречие с цитираното вече законодателство. Действията на министъра на здравеопазването в повечето случаи са тотално пренебрегвани от министър-председателя и на ресорния министър се налага да предприема мерки, които в свои публични изявления часове по-рано е отрекъл. По волята на министър-председателя същите се превръщат в неочакван приоритет за държавата, като например осигуряването на достъп до магазините в големите търговски центрове. На среднощен брифинг на 13.05.2020 г. министърът на здравеопазването отговаря на журналистически въпрос „Какво ще се промени с отмяната на извънредното положение от утре?“ така: „Всичко това, което е разрешено в момента да функционира, продължава и занапред. Всичко онова, което е забранено на този етап – училищата, моловете и т. н., няма да функционира“⁵⁷. Оказва се, че ден и половина по-късно след писмо от Българската стопанска камара до министър-председателя и министъра на здравеопазването вече се предвижда осигуряването на достъп до търговските центрове: „Да се направят посоки на движение, за да не се разминават хората – както направихме с парковете. Ден по ден хората се дисциплинираха да спазват най-важното – социалната дистанция. Моловете имат много изходи и трябва да се осъществи еднопосочно движение, магазините да позволяват влизане на малко хора, да не опипват много стоката, дезинфекция, продавачите да слагат шлемове – а и са по-красиви от маските, отиват и на жените“, изброи Борисов изискванията за моловете⁵⁸. След това изявление на премиера последва за-

⁵⁶ Например правото на медицинска помощ (планирани операции, профилактични прегледи, женски и детски консултации, спазването на задължителен имунизационен календар и др.), правото на придвижване на територията на страната, правото на стопанска инициатива, правото на труд, правото на достъп до културни ценности и др.

⁵⁷ Пеева, Д. Властта няма ясен критерий кога да затяга мерките срещу коронавируса. *Дневник*, 13.05.2020. Достъпно: https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/13/4066419_vlastta_niama_iasen_kriterii_koga_da_zatiaga_merkite/. Посетено на: [15.05.2020].

⁵⁸ Атанасова, В. Моловете отварят в понеделник. *Дневник*, 15.05.2020. Достъпно: https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/15/4067117_borisov_razporedi_organizaciia_za_otvarianeto_na/. Посетено на: [15.05.2020].

повед № РД-01-268/15.05.2020 г. на министъра на здравеопазването⁵⁹, която предвижда, че „търговските центрове тип МОЛ остават затворени до 00:00 часа на 18.05.2020 г.“.

4.3. Министри

Министърът е конституционно създаден орган на изпълнителната власт (чл. 108, ал. 3 от КРБ). Централен едноличен орган на изпълнителната власт (чл. 25, ал. 1 от ЗА). Характерът и обемът на неговите правомощия показват, че той е административен орган със *специална* компетентност (чл. 108, ал. 3 от КРБ и чл. 25, ал. 1 от ЗА):

а) ръководи отделно министерство, освен ако Народното събрание реши друго (чл. 108, ал. 3, изр. 1 от КРБ);

б) ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика според своите правомощия (чл. 25, ал. 2 от ЗА);

в) делегира правомощия на своите заместници и определя техните функции (чл. 26, ал. 2 от ЗА);

г) издава правилници, наредби, инструкции и заповеди (чл. 25, ал. 4 от ЗА).

Нормативните актове на министрите се обнародват в Държавен вестник (чл. 37, ал. 1 от Закона за нормативните актове).

Националният план за защита при бедствия разпределя задълженията на отговорните органи и лица за изпълнение на мерките за защита на населението, както следва:

4.3.1. Материалната компетентност на министъра на вътрешните работи произтича от разпоредбата на чл. 33, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР)⁶⁰. Министърът на вътрешните работи по време на пандемия:

⁵⁹ Заповедта е достъпна на адрес: http://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/05/15/zapoved-rd-01-268-15-05-2020_g_osxxEM9.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

⁶⁰ Министерството на вътрешните работи се ръководи от министър, който:

1. провежда държавната политика по превенцията, противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, защитата на националната сигурност, защитата на правата и свободите на гражданите, граничния контрол, регулиране на миграционните процеси, пожарната безопасност и защитата на населението чрез разработване на политики, планиране на дейности и контролиране на изпълнението им;
2. определя стратегически приоритети, програми, цели и задачи, свързани с дейността на МВР, и отговаря за изпълнението им;
3. представлява министерството;
4. осъществява международното сътрудничество;
5. предлага проекта на бюджет на МВР и отчита изпълнението му;
6. отговаря за управлението и разпределя финансовите и материалните ресурси, включително и предоставените на МВР имоти и вещи – държавна собственост;
7. управлява човешките ресурси и създава и закрива звена извън тези, създадени със закона;
8. координира борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и участва в координацията и управлението на фондовете на Европейския съюз, свързани с дейността на МВР;
9. издава правилници, наредби, инструкции и заповеди;
10. получава информация за исканите и използваните от структурите на МВР специални разузнавателни средства;
11. изпълнява и други функции, определени със закон.

Министерството на вътрешните работи извършва следните основни дейности:

1. оперативна-издирвателна;
2. охранителна;
3. разследване на престъпления;
4. осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации;
5. осигуряване на достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112 (ЕЕН 112);
6. информационна;
7. контролна;

- а) провежда държавната политика по защита при бедствия;
- б) осъществява взаимодействието между органите на изпълнителната власт, юридическите лица и неправителствени организации при бедствия;
- в) организира събирането, анализирането, оценката на информацията и прогнозира рисковете от бедствия;
- г) организира и контролира извършването на превантивни дейности за недопускане или ограничаване въздействието на рисковите фактори, предизвикващи бедствия;
- д) оказва съдействие на областната и общинска администрация по организацията на движението, безопасността на населението при евакуация, издирване на пострадали и идентификация на починали граждани;
- е) подпомага дейността на правителствени и неправителствени организации при дейността им по оказване хуманитарна помощ на населението;
- ж) организира обучението на населението за начините на поведение и действие при бедствия и прилагане на необходимите защитни мерки;
- з) организира информирането на населението чрез средствата за масово осведомяване за възникнали бедствия, предприетите мерки за овладяване на обстановката и за правилата за действие и поведение.

Министърът на вътрешните работи при пандемична обстановка има задължение да внесе в Министерския съвет предложение с оглед защита на населението от епидемия, с което да се въведе бедствено положение на територията на цялата страна или по отношение на няколко области. Едва след решение на Министерския съвет за въвеждането на бедственото положение с конкретно посочване на ограничителните мерки той може да изпълнява своите задължения по прилагане на акта на колегиалния орган, чийто член е, включително да ръководи спазването на ограничения в правото на придвижване на гражданите на територията на цялата страна или на няколко области.

4.3.2. Министърът на външните работи:

- а) ръководи осигуряването на официална информация и воденето на кореспонденция с други държави и с международни организации (например Световната здравна организация);
- б) координира взаимодействието на компетентните министерства и ведомства с дипломатическите и консулски представителства на други държави и представителства на международни организации, акредитирани в Република България, и препоръчва мерки за защита на живота и здравето на чужди граждани, пребиваващи в Република България, и мерки за защита на представителствата на други държави и на международни организации със седище в Република България;
- в) внася в Министерския съвет предложения за осигуряване на финансови, материални и експертни ресурси за защита на живота и здравето на български граждани и граждани на други държави членки на ЕС, както и за защита на задграничните представителства на Република България при възникване на критични ситуации в чужбина;
- г) координира действията на българските държавни органи по защитата на живота и здравето на български граждани и на граждани на други държави членки на ЕС, и за защита на задграничните представителства на Република България, и за защита на задграничните представителства на Република България при възникване на критични ситуации в чужбина;

8. превантивна;

9. административнонаказателна и предоставяне на административни услуги (чл. 6, ал. 1 от ЗМВР).

д) ръководи осигуряването на официална информация при възникване на бедствия и аварии в съседни държави, които представляват заплаха за или могат да застрашат интересите на Република България;

е) координира предоставянето на официална информация за чужди средства за масово осведомяване.

4.3.3. Министърът на регионалното развитие и благоустройството:

а) осигурява защитата на водоизточниците и водоснабдителните системи, собственост на държавата или с държавно участие;

б) поддържа републиканската пътна мрежа чрез пътностроителните и пътноподдържащи дружества, сключили договори за поддържане на пътната инфраструктура с Агенция „Пътна инфраструктура“.

4.3.4. По време на извънредното положение и след него министърът на здравеопазването се превръща в решаващ за живота на българските граждани централен орган на изпълнителната власт благодарение на издаваните от него заповеди. Като орган със специална компетентност⁶¹ той ръководи националната система за здравеопазване и осъществява контрол върху дейностите по:

а) опазване здравето на гражданите и държавен здравен контрол;

б) осъществяване на спешна медицинска помощ, трансфузионна хематология, стационарна психиатрична помощ, медико-социални грижи за деца до тригодишна възраст, трансплантация и здравна информация;

в) осигуряване и устойчиво развитие на здравните дейности в лечебните и здравните заведения;

г) медицинска експертиза;

д) утвърждаване на разпределението на субсидиите от държавния бюджет за дейностите – предмет на Закона за здравето, по програми;

е) осъществяване на методическо ръководство и контрол на медицинската дейност на лечебните заведения, създадени към Министерския съвет, Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи, Министерството на правосъдието и Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията;

ж) представяне в Народното събрание на годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите и изпълнението на Националната здравна стратегия в срок до три месеца преди началото на бюджетната година (чл. 5 от Закона за здравето).

Към 13.03.2020 г. в Закона за здравето е предвидена възможност министърът на здравеопазването при възникване на извънредна епидемична обстановка да въвежда противоепидемични мерки на територията на страната или на отделен регион (чл. 63, ал. 1). Също така той придобива едно извънредно правомощие по силата на чл. 2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., и за преодоляване на последиците, а именно: „Министърът на здравеопазването освен по Закона за здравето може да въвежда и други временни мерки и ограничения, определени в закон. Актът на министъра на здравеопазването подлежи на предварително изпълнение“. Това е възможност, която повишава ранга на някои от министрите, стига Народното събрание да е решило така: „Министрите ръководят отделни министерства освен ако Народното събрание реши друго“ (чл. 108, ал. 3, изр. 1 от КРБ). Бланкетният характер на чл. 2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., и за преодоляване

⁶¹ Зиновиева, Д. (2016). *Медицинско право*. Второ издание. София: Сиела, с. 40.

на последиците в първото изречение дава прекомерна власт на този специализиран орган. В бедствена ситуация като пандемията той няма правомощие да управлява еднолично държавата. Нещо, което му е предоставено със закона на 24.03.2020 година.⁶² По силата на Националния план за защита министърът на здравеопазването има следната компетентност по време на пандемия:

4.3.4.1. извършва прогнозиране и оценка на общата и медицинска обстановка, възникващи в резултат на различни по вид, характер и комбинираност бедствия;

4.3.4.2. подготвя здравните и лечебни заведения и медицинските екипи за действие при бедствия;

4.3.4.3. създава организация за медицинското осигуряване на населението на територията на съответната област/община чрез планиране на дейностите от подведомствените структури;

4.3.4.4. изгражда и поддържа система за оповестяване на Министерство на здравеопазването и подведомствените структури от областта/общината при възникване на бедствия;

4.3.4.5. прогнозира медицинските загуби сред населението и структурите от националната здравна мрежа при възникване на бедствия.

4.3.5. В областта на здравеопазването министърът на отбраната:

а) ръководи осъществяването на здравната политика и на военномедицинското и психологичното осигуряване (чл. 26, т. 7 от ЗОВСРБ) и по-специално Военномедицинска академия, която е на пряко негово подчинение (чл. 78 от ЗОВСРБ);

б) осъществява общото ръководство на военното образование и на научната дейност (чл. 26, т. 15 от ЗОВСРБ).

При извънредно положение:

а) ръководи изграждането, развитието и поддържането на Интегрирана комуникационно-информационна система за управление на страната и въоръжените сили при извънредно положение (чл. 26, т. 31 от ЗОВСРБ) въз основа на внесените в Министерския съвет от него проекти за изграждане и развитие на интегрирана комуникационно-информационна система за управление на страната и въоръжените сили при извънредно положение (чл. 27, т. 10 от ЗОВСРБ);

б) получава от министъра на вътрешните работи, министъра на външните работи, председателя на Държавна агенция „Разузнаване“ и председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“ пълния обем информация, свързана с изпълнението на задачите по отбраната на страната (чл. 125, ал. 2 от ЗОВСРБ).

По време на бедствено положение министърът на отбраната разполага с компетентност с подчинените си структури да изпълнява задачи по превантивната и непосредствената защита на населението.

4.3.6. Министърът на транспорта и съобщенията:

а) създава организация за нормалното функциониране на сухопътния, въздушния и морския транспорт, електронно съобщителните мрежи (ЕСМ), комуникационните и информационни системи в страната;

⁶² Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., е обнародван в бр. 28 от 24.03.2020 г. на „Държавен вестник“ и има обратно действие от 13.03.2020 г., с изключение на чл. 5, § 3, § 12, § 25-31, § 41, § 49 и § 51, които влизат в сила от деня на обнародването на закона в „Държавен вестник“, и се прилага до отмяна на извънредното положение.

б) съвместно с министъра на вътрешните работи и министъра на регионалното развитие и благоустройството съдейства за осигуряване на реда при използване на транспортните комуникации за осигуряване придвижването на силите за реагиране, евакуация на населението и превозване на товари при бедствия;

в) съхранява обобщена информация за наличните транспортни средства по видовете транспорт, области и региони, която да се използва при усложнение на обстановката или бедствено положение;

г) улеснява трансграничния жизненоважен граждански транспорт при бедствия и предоставянето на транспортни средства за извършване на хуманитарни превози и сключва необходимите за тази цел споразумения⁶³.

4.3.7. Министърът на енергетиката:

а) създава организация и контрол по осигуряване на енергийната система на страната с необходимите ресурси, суровини, материали и резервни части за безаварийното ѝ функциониране и за осигуряване обществените потребности от електроенергия, топлоенергия, природен газ, нефтопродукти и горива;

б) създава необходимата организация, координация и контрол по осигуряване нормалното функциониране на търговските дружества, обектите и административните структури от системата на енергетиката в страната при бедствия.

4.3.8. Министърът на икономиката:

а) предоставя информация на органите по осигуряване населението с необходимите хранителни стоки и продукти от първа необходимост чрез Държавната комисия за стоковите борси и тържища при използване наличните складови запаси на територията на страната;

б) създава необходимата организация, координация и контрол по осигуряване нормалното функциониране на търговските дружества, обектите и административните структури от системата на икономиката в страната при бедствия.

4.3.9. Министърът на туризма създава необходимата организация, координация и контрол по осигуряване нормалното функциониране на търговските дружества, обектите и административните структури от системата на туризма в страната при бедствия.

4.3.10. Министърът на труда и социалната политика:

а) анализира възможните източници на рискове и извършва превантивна дейност за отстраняване или ограничаване въздействието на рисковите фактори, които биха могли да предизвикат възникването на бедствие;

б) предоставя социални помощи на пострадали при бедствия;

в) извършва социални дейности при ликвидиране на последствията от бедствия, определени със закон или акт на Министерския съвет.

4.3.11. Министърът на земеделието и храните предлага за деблокиране на част от държавния резерв от зърно и хранителни запаси при нужда вследствие на бедствие.

4.3.12. Министърът на културата (министърът на образованието и науката или министърът на младежта и спорта) анализира възможните източници на рискове и извършва превантивна дейност за отстраняване или ограничаване въздействието на рисковите фактори, които биха могли да предизвикат възникването на бедствие.

⁶³ Министърът на транспорта и съобщенията определя условията и реда за използване на електронните съобщителни мрежи и осигурява електронни съобщения за управление при обявяване на извънредно положение (чл. 40, ал. 1, т. 4 от ЗОВСРБ).

5. Национален пандемичен комитет или Национален оперативен щаб?

За изпълнение на Националния план за защита при бедствия със заповед на министър-председателя на Република България се създава национален щаб с поименно определени ръководител и членове: министри, заместник-министри, ръководители на ведомства или техни заместници и други, представляващи институции, които имат задължения за изпълнението на Националния план за защита при бедствия. Дейността на Националния щаб се обслужва логистично, комуникационно и административно от Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ – МВР, както и от компетентните с оглед характера на бедствието министерства, ведомства и институции. Към националния щаб със заповед на ръководителя му се създава междуведомствена информационна група за извършване на информационна дейност с поименен състав, предложен от членовете на щаба.

Националният щаб извършва следните основни дейности:

5.1. анализ и оценка на обстановката при бедствие;

5.2. взема решения за необходимия обем и ресурсно осигуряване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи за предотвратяване, ограничаване и ликвидиране на последствията от бедствието и за подпомагането на засегнатото население;

5.3. организира и координира действията на министрите, ръководителите на ведомствата, областните управители, кметовете на общини, на юридическите лица и едноличните търговци, на които са възложени функции за защита при бедствия;

5.4. осъществява контрол по изпълнението на задачите и мерките за овладяване на бедствието;

5.5. информира чрез медиите населението за развитието на бедствието, за предприеманите действия за неговото ограничаване и овладяване и за необходимите предпазни мерки и действия;

5.6. докладва на министър-председателя, президента на Република България и на председателя на Народното събрание за хода на провежданите защитни мероприятия (чл. 62а, ал. 2-3, 5-6 от ЗЗБ).

На 26.02.2020 г. със заповед на министър-председателя № Р-37/26.02.2020. е създаден Националният оперативен щаб (НОЩ)⁶⁴ с правно основание на заповедта чл. 24, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет⁶⁵ вместо чл. 62а, ал. 2 от ЗЗБ. Неговите задачи са организирани и координирани на действията на компетентните държавни органи във връзка с обявената от Световната здравна организация спешност за общественото здраве от международно значение по отношение на заболяването COVID-19 (инфекциозно заболяване, причинено от коронавирус 2019-nCoV). Функциите на щаба са тези, посочени в Закона за защита при бедствия, но съставът е друг. Председателят на НОЩ е началникът на Военномедицинската академия, негов секретар е началникът на катедра „Медицина на бедствените ситуации“ към Военномедицинската академия и членове: заместник главният секретар на Министерството на вътрешните работи; директорът на Главна дирекция „Гранична полиция“ на Министерството на вътрешните работи; началникът на отдел „Управление

⁶⁴ Заповедта е достъпна на адрес: <https://coronavirus.bg/bg/231>. Посетено на: [17.05.2020].

⁶⁵ Разпоредбата е със следното съдържание: „Работни групи за изготвяне на проекти на актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси от компетентността на правителството с участието на представители на различни администрации се създават с решение на Министерския съвет или със заповед на министър-председателя“.

при кризи“ в дирекция „Ситуационен център“ на Министерството на външните работи; директорът на Националния център по заразни и паразитни болести; главният държавен здравен инспектор. Впечатлението от състава на щаба е, че рангът на представителство на министерствата е сериозно занижен от този, посочен в чл. 62а, ал. 2 на ЗЗБ, както и че изобщо отсъстват ресорни заместник-министри. Това политическо решение показва, че още в самото начало е налице отказ⁶⁶ от прилагането на изготвения през 2006 г. Национален план на Република България за готовност за грипна пандемия⁶⁷, приет с Постановление № 5 на Министерския съвет от 13.01.2006 година.

Планът предвижда създаването на организация за своевременно предприемане на съвкупността от действия, необходими за:

- ограничаване на заболяемостта и намаляване на смъртността от пандемичния грип;
- осигуряване на оптимални възможности за лечение на болелите;
- поддържане на функционирането на основни за обществения живот сектори и служби като здравеопазване, сигурност, транспорт и др.;
- осигуряване на постоянна, достоверна и актуална информация за обществото относно хода на грипната пандемия и предприетите мерки.

Планът посочва категориите лица, изложени на повишен здравен или професионален риск⁶⁸, както и 21 лечебни заведения в страната (в столицата 11), които трябва да приемат болели пациенти. В столицата от този списък е изключена Университетската многопрофилна болница за активно лечение и спешна медицина (УМБАЛСМ) „Николай Иванович Пирогов“ ЕАД⁶⁹, която в периода март – май 2020 г. поема основната тежест на епидемия-

⁶⁶ Кацаров, С. Един въпрос към министър-председателя. В: *Право и здраве*. София: Център за защита на правата в здравеопазването, 22.03.2020. Достъпно: <https://czpz.org/society/12334-2020-03-22-06-15-39>. Посетено на: [12.05.2020].

⁶⁷ Достъпен на адрес: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=366>. Не за пренебрегване е въпросът защо от 2006 г. Националният план на Република България за готовност за грипна пандемия не е актуализиран в продължение на цели 13 години относно кадровия ресурс, с който разполагат болничните заведения, легловата база, медицинската техника. Както и не трябваше ли първо документът да бъде актуализиран, а след това прилаган с помощта на максимално адекватни управленски мерки.

⁶⁸ Това са: Групи с **висок професионален риск: медицински персонал**: 1. в болнични заведения: в пулмологични отделения, в отделения за сърдечно-съдови заболявания, в инфекциозни отделения, в отделения за вътрешни болести, в детски отделения, в интензивни отделения; 2. в служби за спешна и неотложна медицинска помощ; 3. в извънболничната помощ: общопрактикуващи лекари, медицински сестри към общопрактикуващите лекари, специалисти в ДКЦ (договор със Здравната каса) – интернисти, педиатри, медицински сестри или друг среден медицински персонал към специалистите в ДКЦ; 4. епидемиолози и помощник-епидемиолози, вирусолози и лаборанти във вирусологични лаборатории; 5. фармацевти, работещи в производството на лекарства; 6. в домове за социални грижи; *социални работници; служители в институции с важно обществено значение*: 1. държавна администрация – парламент, правителство; 2. служители в институции, отговорни за обществената безопасност – служители в Държавна агенция „Гражданска защита“, служители в Национална служба „Противопожарна и аварийна безопасност“, служители в Национална служба „Полиция“, служители в Национална служба „Гранична полиция“; 3. служители в сферата на обществен транспорт и съобщенията: автобуси, трамваи, тролейбуси, метро, БДЖ, въздушен транспорт; 4. служители в сферата на водоснабдяването и канализацията; 5. служители в сферата на погребалните услуги; *образование*: 1. учители, 2. ученици. Тук е важно да се отбележи, че в рисковата група не са поставени университетските преподаватели и студентите.

Групи с **висок медицински риск**: 1. болни с хронично белодробно страдание; 2. сърдечно болни; 3. Диабетици; 4. Имуносупресирани; 5. пациенти/ контингент в домовете за социални грижи; 6. лица над 65-годишна възраст.

⁶⁹ „Директорът на „Пирогов“ смята, че „не е нормално след вече минали два месеца овладяване на ситуацията да продължаваме да бъдем основната болница за лечение на пациентите с COVID-19.“ По думите

та и се налага да преформулира в спешен порядък своите функции, да организира дейността на лекарските екипи по нов начин, да създаде специално отделение и да обособи две от трите сгради, с които разполага, за целите на лечението от COVID-19. Поради това натоварената иначе с тази задача Специализираната болница за активно лечение по паразитни и инфекциозни болести (СБАЛИПБ) „Проф. Иван Киров“ (Инфекциозна болница) не изпълнява своите функции на национален медицински център за лечение на това инфекциозно заболяване. Причината за настъпилия безпорядък е заповед № РД-01-159/27.03.2020 г. на министъра на здравеопазването, която, без да се съобразява с правомощията на министъра на здравеопазването в Националния план за защита при бедствия и с Националния план на Република България за готовност за грипна пандемия, предвижда на територията на цялата страна да се пригоди дейността на над 140 държавни, общински и частни лечебни заведения към лечението на болни от вируса, като само в София поставя условие да са на разположение 1137 легла за наблюдение на неусложнени пациенти и с лечението им да са ангажирани 17 лечебни заведения, както и 430 легла за интензивно лечение в 22 лечебни заведения. „Повече от два месеца след като в България беше регистриран първият случай на коронавирус (8 март), директорът на СРЗИ Данчо Пенчев коментира, че „трябва да се прецизират нивата на достъп на консултанти, на среден медицински персонал между различните отделения, клиники, както и поведението на персонала в общите части на лечебното заведение.“⁷⁰

От края на февруари до средата на май 2020 г. НОЩ се е придържа към основните насоки на Националния план на Република България за готовност за грипна пандемия в частта „Противоепидемични мерки“, като е въвел следните стандарти на поведение:

„6. Противоепидемични мерки

Основна цел на провеждането на противоепидемични мерки в условията на сезонна грипна епидемия или пандемия е максимално ограничаване на възможностите за разпространяване на вируса на грипа в обществото, с което да се постигне забавяне на хода на епидемията/пандемията и намаляване на нейната интензивност, за да се създадат условия за по-ефективно използване на наличните средства за специфична профилактика и терапия.

6.1. Мерки по отношение на болните от грип:

- медицинското обслужване на болните от грип и ОРЗ⁷¹ трябва да се извършва главно по домовете им;
- препоръчва се домашна изолация на болни с леки и средно тежки форми на грип и на лица с респираторни симптоми – те се изолират и лекуват в дома си, като им се осигуряват медицински, а при необходимост и социални грижи;

му в лечебното заведение могат да обслужват пациентите, които се нуждаят от реанимация, тоест са в тежко състояние, а болниците с инфекциозни отделения да поемат останалите. Като такива Асен Балтов посочи „Св. Анна“ (известна като Окръжна), ВМА и Инфекциозна болница. „Приемът на най-много пациенти е в „Пирогов“, а това не му е основната дейност“, коментира директорът, като уточни, че ако броят на болниците за пациенти с коронавирус е по-малък, се ограничава шансът да се заразят медицински лица.“ Зехирова, З. По-малко болници в София да лекуват пациенти с COVID-19, искат директори. *Дневник*, 14.05.2020. Достъпно: https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/14/4066793_po-malko_bolnici_v_sofia_da_lekuvat_pacienti_s/. Посетено на: [15.05.2020].

⁷⁰ Пак там.

⁷¹ Остри респираторни заболявания.

- болните с тежки форми на грип, с усложнения, или с повишен риск от възникване на усложнения поради наличие на придружаващи заболявания (сърдечно-съдови, белодробни, заболявания на обмяната като диабет и др.) се изолират в лечебни заведения за болнична помощ;
- за предпазване на контактните лица болните трябва да използват маски, ако за това няма медицински пречки.

6.2. Мерки по отношение на контактните на болни от грип:

- издирване на контактните, епидемиологично проучване и провеждане на медицинско наблюдение;
- контактните с болни от грип трябва да използват маски, закриващи носа и устата (контактни в дома, медицинският персонал и другите болни с ОРЗ, чакащи в чакалните на лечебни заведения за извънболнична или болнична помощ);
- близките контактни на болни от пандемичен грип също подлежат на домашна изолация, включително и тези контактни, които получават антивирусни средства като екстрена профилактика;
- инструктиране на контактните да се самонаблюдават за поява на симптоми на грип;
- ограничаване на пътуванията на контактни с болни от грип, особено в области, в които все още няма случаи на заболявания.

6.3. Мерки, ограничаващи предаването и разпространението на грипните вируси (изолационно-ограничителни мерки):

- ограничаване на пътуванията – лични и служебни, международни и в страната, ако не са наложителни;
- преустановяване на профилактичните прегледи, плановите консултации на здрави бременни и кърмачета, плановите операции;
- преустановяване на посещенията в болници, свижданията с войници;
- прекратяване на учебните занятия в училища и университети, преустановяване работата на детските заведения;
- ограничаване на извънучилищните мероприятия и събирания на деца и младежи;
- ограничаване на всички масови мероприятия, свързани със събиране на много хора на едно място, особено в затворени помещения (посещения на спортни, културни и други масови мероприятия, отмяна на спектакли);
- отпуски за някои професионални групи;
- използване на маски от персонала на обществения транспорт, заведенията за обществено хранене и магазини, персонала на детски заведения;
- недопускане на болни деца в детските заведения и в училищата чрез провеждане на сутрешни прегледи („филтър“).

6.4. Дезинфекционни мероприятия

- миене на ръцете;
- дезинфекция на ръцете и на повърхности;
- текуща дезинфекция в семейните огнища;
- влажно почистване, редовно проветряване.

6.5. Съвети при международни и вътрешни пътувания

- с оглед да се избягват пътувания до зони и области, в които има висок риск от разяване, се осигурява текуща епидемиологична информация за заразни зони и страни;
- да се пътува само при необходимост;
- информация за пътуващите относно симптомите, с които се проявява грипът и за появата на които хората трябва да могат сами да следят, както и информация кога е необходимо да се търси медицинска помощ и къде могат да се обръщат болелите.“

За прилагането на Национален план на Република България за готовност за грипна пандемия не се споменава поради очевидното нежелание Министерският съвет да упражнява правомощията си и да поеме отговорност за управлението на кризисната ситуация. Защото за цялостната организация и координация на изпълнението на дейностите по Националния пандемичен план е предвидено създаването на Национален пандемичен комитет. Това е междуправителствен орган, който:

1. разработва националната политика за ограничаване разпространението на пандемичния грип;
2. координира дейностите на държавните органи и осъществява връзки с неправителствени организации;
3. анализира данните за епидемичната ситуация по отношение на пандемичния грип, като информира Министерския съвет и обществеността, предлага конкретни противоепидемични мерки за ограничаване на последиците за здравето на гражданите;
4. предлага на Министерския съвет становища по международни декларации, конвенции, споразумения и други документи, касаещи пандемичния грип.

Съставът на Националния пандемичен комитет е следният:

1. Председател – определен от министър-председателя вицепремиер;
2. Заместник-председател – министърът на здравеопазването;
3. Членове:
 - 3.1. заместник-министър на вътрешните работи;
 - 3.2. заместник-министър на финансите;
 - 3.3. заместник-министър на отбраната;
 - 3.4. заместник-министър на труда и социалната политика;
 - 3.5. заместник-министър на транспорта;
 - 3.6. главният държавен здравен инспектор;
 - 3.7. директорът на дирекция „Опазване и контрол на общественото здраве“, Министерство на здравеопазването;
 - 3.8. директорът на Националната здравноосигурителна каса;
 - 3.9. директорът на Националната ветеринарномедицинска служба;
 - 3.10. директорът на Националния център по заразни и паразитни болести;
 - 3.11. директорът на Института по микробиология на БАН;
 - 3.12. националните консултанти по епидемиология, вирусология и инфекциозни болести;
4. Секретар – началник-отдел „Надзор на заразните болести“, Министерство на здравеопазването.

Поименният състав на Националния пандемичен комитет се определя с Решение на Министерския съвет. Председателят представлява Комитета, ръководи работата му, подписва протоколите от заседанията и внася за разглеждане в Министерския съвет материали,

становища, информации и предложения. В отсъствие на председателя неговите функции се изпълняват от заместник-председателя. Секретарят организира подготовката на заседанията, води на отчет взетите решения и координира изпълнението им. Членовете на Комитета изразяват становищата на министерствата и ведомствата, които представляват. При необходимост в работата на Комитета могат да бъдат включвани и други специалисти извън списъчния му състав. Комитетът провежда редовни заседания най-малко веднъж на три месеца. При необходимост Комитетът се свиква на извънредни заседания. Заседанията на Комитета се свикват от председателя или по инициатива на член на Комитета. Заседанията се откриват и провеждат в присъствието на 2/3 от списъчния му състав. Решенията се вземат с обикновено мнозинство.

Анализът на задачите на този междуведомствен временен орган показват, че именно той е следвало да извършва функциите, които са били възложени на скромния по състав Национален оперативен щаб. Значителна част от напрежението, възникнало по повод посланията на НОЩ, би се избегнало, ако Националният пандемичен комитет е изпълнявал своите функции съобразно Закона за защита при бедствия. Вместо това Министерският съвет по време на извънредното положение е изместен в управлението на бедствената ситуация от здравния министър, превърнал се във водещ и управляващ кризата фактор чрез издаваните от него в рамките на 2 месеца стотици заповеди (144 на брой по темата в периода 13.03.2020–14.05.2020 г.), изменяни и допълвани многократно, често с противоречиво или двусмислено съдържание, имащи характера на общи административни актове.

Заклучението е, че не е приложено действащото законодателство за справяне с епидемии. Изцяло е игнорирана нормата на чл. 62, ал. 1, т. 1 от ЗЗБ, която предвижда, че Министерският съвет формира и осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия, подпомаган от Националният пандемичен комитет. Въпреки наличната нормативна уредба по повод справянето с пандемията не е издаден нито един акт на Министерския съвет по този въпрос. Освен това тук трябва да се подчертае, че в тази ситуация излиза наяве дефицитът в Националния план за защита при бедствия, в който темата за масовите заболявания на населението и пандемии не е разгледана така обстойно, както защитата при земетресение (Част 1), при наводнение (Част 2), при авария на АЕЦ „Козлодуй“ (Част 3). Доколкото Националният план на Република България за готовност за грипна пандемия от 2006 г. не е отменен, той безпроблемно е можел да бъде онази Част 4 от Националния план за защита при бедствия, която да послужи за алгоритъм на действие на публичноправните органи, ангажирани със справянето със заразата по време на кризата.

6. Компетентност на териториални органи на изпълнителната власт при овладяването на пандемия

6.1. Директори на регионални здравни инспекции

Държавната здравна политика на територията на областта се осъществява и организира от регионална здравна инспекция (чл. 7, ал. 1 от Закона за здравето). Регионалните здравни инспекции се създават и закриват от Министерския съвет съгласно чл. 8, ал. 2 от Закона за здравето, а техните директори като еднолични административни органи са подчинени на министъра на здравеопазването. Регионалните здравни инспекции са относително самостоятелни структури, подчинени на министъра на здравеопазването, които координират интересите на Министерството на здравеопазването в областта⁷².

⁷² Зиновиева, Д. Цит. съч., с. 43.

Функциите на регионалните здравни инспекции, които подпомагат директора в неговата компетентност, са уредени в чл. 10, ал. 1 от Закона за здравето и са следните:

- а) държавен здравен контрол;
- б) контрол върху регистрацията и здравната дейност, осъществявана от лечебните и здравните заведения;
- в) проверка относно спазването на изискванията по чл. 40, ал. 4 и чл. 47, ал. 4 от Закона за лечебните заведения;
- г) планиране, организиране, ръководство и контрол на медицинската експертиза;
- д) промоция на здравето и интегрирана профилактика на болестите;
- е) събиране, регистриране, обработване, съхраняване, анализ и предоставяне на здравна информация за нуждите на националната система за здравеопазване;
- ж) мониторинг на факторите на жизнената среда и на дейностите със значение за здравето на населението;
- з) анализи, оценки и прогнози за здравно-демографските процеси на регионално ниво;
- и) лабораторни анализи и изпитвания;
- к) разработване и изпълнение на регионални здравни програми и проекти;
- л) координация и изпълнение на национални и международни здравни програми и проекти;
- м) методическа, консултативна и експертна помощ;
- н) следдипломно практическо обучение в областта на опазване на общественото здраве;
- о) проверки по сигнали на граждани, свързани с опазването на общественото здраве;
- п) планиране и организиране на здравните дейности при бедствия, аварии и катастрофи и изготвяне на военновременен план за територията на съответната област.

На основание чл. 63, ал. 2 от Закона за здравето (редакция, ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г. до отмяна на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г.) при възникване на извънредна епидемична обстановка директорът на съответната регионална здравна инспекция може да въвежда противоепидемични мерки на територията на отделна област или община. Компетентността на регионалните здравни инспекции от 13.03.2020 г., въведена с обратно действие, включва ограничаване свободата на придвижване на гражданите: мерките могат да включват и временно ограничаване придвижването на територията на страната в случаи на обявено извънредно положение по чл. 84, т. 12 от КРБ (чл. 63, ал. 7 от 33).

6.2. Областен управител

Областният управител е *конституционно създаден орган на изпълнителната власт* (чл. 143 от Конституцията). Областният управител е орган на държавно управление⁷³, *териториален орган на изпълнителната власт* (чл. 19, ал. 3, т. 1 от ЗА). Характерът и обемът на неговите правомощия показват, че е едноличен административен орган с *обща компетентност* (чл. 29, ал. 1 от ЗА):

- а) провежда държавната политика в областта, координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт;
- б) осигурява съответствие между националните и местните интереси, организира разработването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация;

⁷³ Решение № 10503 от 30.10.2007 г. по адм. д. № 3134 от 2007 г. на ВАС, III отделение.

в) отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта;

г) осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове;

д) упражнява контрол по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация;

е) осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им;

ж) координира и контролира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост;

з) координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта;

и) организира и ръководи дейностите по защитата на населението, културните и материалните ценности, околната среда при бедствия;

к) председателства Съвета по сигурност;

л) може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация (чл. 32, ал. 2, изр. 1 от ЗА);

м) може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини в 14-дневен срок от получаването им или от сезирането му (чл. 32, ал. 2, изр. 2 от ЗА).

Областният управител издава заповеди в границите на предоставените му правомощия. Заповедите на областния управител, с които оспорва незаконосъобразността на актове на общинските съвети и отменя незаконосъобразните актове на кметове на общини, могат да се обжалват пред съответния административен съд⁷⁴.

Областният управител обявява със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на областта. Копие от заповедта се изпраща незабавно на министъра на вътрешните работи (чл. 50; чл. 64, ал. 2, т. 2 от ЗЗБ). При необходимост срокът на действие на бедственото положение може да бъде удължен до 30 дни от областния управител след съгласуване с министъра на вътрешните работи. Бедственото положение се отменя предсрочно при отпадане на обстоятелствата, послужили като основание за обявяването му от органа, който го е обявил. Актовете по обявяване и отмяна на бедственото положение влизат в сила незабавно и се разгласяват чрез средствата за масово осведомяване (чл. 51 от ЗЗБ).

Областният управител в изпълнение на своите задължения, предвидени в Закона за защита при бедствия и Националния план за защита при бедствия, следва да:

1. организира и ръководи защитата при бедствия в областта;
2. организира разработването и утвърждава областния план за защита при бедствия;
3. организира и отговаря за обучението на областната администрация за начините на поведение и действие при бедствия и изпълнение на необходимите защитни мерки;
4. координира и контролира подготовката за действие при бедствия, извършвана от областната администрация, териториалните звена на министерствата и ведомствата, юридическите и физическите лица в областта;
5. организира и контролира изпълнението на превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия;

⁷⁴ Решение № 2592 от 14.03.2007 г. по адм. д. № 10002 от 2006 г. на ВАС, V отделение.

6. създава със заповед областен щаб за изпълнение на областния план за защита при бедствия и за взаимодействие с националния и с общинските щабове;
7. със заповед определя ръководител на операциите (чл. 64, ал. 1 от ЗЗБ).

Областният щаб подпомага работата на областния управител и извършва следните основни дейности:

1. анализ и оценка на обстановката при бедствие;
2. предлага на областния управител за одобрение решения относно необходимия обем и ресурсно осигуряване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи за предотвратяване, ограничаване и ликвидиране на последствията от бедствието и за подпомагането на засегнатото население;
3. осъществява контрол по изпълнението на задачите и мерките за овладяване на бедствието;
4. информира чрез медиите населението за развитието на бедствието, за предприетите действия за неговото ограничаване и овладяване и за необходимите предпазни мерки и действия;
5. докладва на областния управител за хода на провежданите защитни мероприятия (чл. 64, ал. 3 от ЗЗБ).

Областният управител има общи функции по координация и контрол на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и разполага с конкретна компетентност, свързана с обявяването и отмяната на бедствено положение. Той също така при обявено бедствено положение в неизбежно необходимия обем и продължителност може да ограничи свободата на движение и пребиваване в определена част на територията, застрашена или засегната от бедствието (чл. 52, ал. 1, т. 3 от ЗЗБ). Сред необходимите мерки се определя забрана за влизане, пребиваване и движение в определени места или територии, каквато мярка по своята същност е въвеждането на вечерен час (чл. 52, ал. 2, т. 2 от ЗЗБ).

6.3. Кмет на община

Кметът е конституционно създаден едноличен орган на изпълнителната власт (чл. 139, ал. 1, изр. 1 от Конституцията, чл. 33, ал. 1 от ЗА, чл. 38, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната власт, ЗМСМА). Територията, на която се разпростират правомощията на кмета, е територията на съответната община. В този смисъл е *териториален орган на изпълнителната власт* (чл. 19, ал. 3, т. 2 от ЗА, чл. 38, ал. 1 от ЗМСМА). Характерът и обемът на правомощията на кметовете показват, че са административни органи с *обща компетентност*. Кметът на общината има следните правомощия:

- а) ръководи цялата изпълнителна дейност на общината;
- б) насочва и координира дейността на специализираните изпълнителни органи;
- в) назначава и освобождава от длъжност заместник-кметовете на общината, кметските наместници, ръководителите на звената на издръжка от общинския бюджет, началниците и служителите в общинската администрация, налага предвидените от закона дисциплинарни наказания;
- г) отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните структури на Министерството на вътрешните работи;
- д) организира изпълнението на общинския бюджет⁷⁵;
- е) организира изпълнението на дългосрочните програми;

⁷⁵ Решение № 4652 от 21.05.2004 г. по адм. д. № 784 от 2004 г. на ВАС, IV отделение.

ж) организира изпълнението на актовете на общинския съвет и внася в общинския съвет отчет за изпълнението им два пъти годишно;

з) организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, от актовете на президента на републиката и на Министерския съвет;

и) възлага изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение. Осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на техните правомощия и налага предвидените административни наказания;

к) поддържа връзки с политическите партии, обществените организации и движения, както и с други органи на местното самоуправление в страната и в чужбина;

л) председателства Съвета по сигурност;

м) възлага или разрешава изработването на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея и одобрява определени устройствени планове при условията и по реда на Закона за устройство на територията, както и организира изпълнението им;

н) изпълнява функциите на длъжностно лице по гражданско състояние. Той може да възлага тази функция с писмена заповед на кметовете на кметствата, в които се поддържат регистри за гражданското състояние, на кметските наместници и на други длъжностни лица от общинската администрация;

о) представлява общината пред физически и юридически лица и пред съда;

п) осигурява организационно-техническото обслужване на общинския съвет и участва в заседанията му с право на съвещателен глас;

р) утвърждава устройствения правилник на общинската администрация;

с) изпраща на общинския съвет административните актове, както и договорите и техните изменения и допълнения, издадени в изпълнение на актовете, приети от съвета, в тридневен срок от издаването или подписването им;

т) оказва съдействие на етажните собственисти и техните управителни органи при условията и по реда на Закона за управление на етажната собственост (чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА).

Актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител освен ако в закон е предвидено друго (чл. 45, ал. 1 от ЗМСМА). Освен това чл. 93, ал. 4 от АПК предвижда, че административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител. В някои решения на съда се възприема тезата, че „нормата на чл. 93, ал. 4 АПК регламентира, че именно областният управител се явява горестоящ административен орган при оспорване на актовете на кметовете на общини“⁷⁶. Други съдебни състави, които сме склонни да подкрепим, правят по-различно тълкуване, без да съзират субординационна⁷⁷ връзка в отношенията между областния управител и кмета на община: „Взаимоотношенията между кмет на община и областен управител не са в класическата форма на подчинение на един административен орган на друг. И това е така, защото в разпоредбата на чл. 93 АПК е посочен административният орган, който е компетентен да разгледа жалба, респ. протест, подадени по реда на Глава шеста от АПК (чл. 81 – чл. 98),

⁷⁶ Решение № 8065 от 1.07.2016 г. на ВАС по адм. д. № 383 от 2016 г. на ВАС, VII отделение.

⁷⁷ „При субординацията и единоначалието вследствие от йерархическата зависимост се възлага задача и се определя насоката, в която трябва да се вземе решението.“ Вж. Сивков, Ц. (2015). *Централизация и децентрализация в държавното управление (опит за теория на държавното управление)*. София: Дружество „Европейско право“, с. 134.

като общият принцип е, че това е непосредствено по-горестоящият административен орган, на който е подчинен органът, издал оспорения акт. В ал. 4 обаче изрично е посочено, че административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител. Тази компетентност е законово определена и е изключение от правилото за субординация. Областният управител не е горестоящ административен орган на кмета на общината. Те не са в йерархическа зависимост помежду си⁷⁸. Областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини в 14-дневен срок от получаването им или от сезирането му (чл. 32, ал. 2, изр. 2 от ЗА). Той „действа по своя инициатива, по сигнали, оплаквания или след постъпване на други данни, които е получил по различен начин. В този случай се касае за специална компетентност, която се реализира в преклузивен 14-дневен срок, който тече за областния управител от датата на получаването на акта или от сезирането му“⁷⁹.

За това, че АПК съдържа обща норма, а ЗА и ЗМСМА съдържат специални норми относно правомощието на областния управител да отменя незаконосъобразните актове на кмета на общината, съдебната практика обобщава следното: „Компетентността на областния управител да се произнася относно актовете на кмета при оспорването им по административен ред е регламентирана и в чл. 45, ал. 1 от ЗМСМА, който гласи, че „актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител, освен ако в закон е предвидено друго“. Чл. 93, ал.4 от АПК определя органа, пред който се развива производството по оспорване на административните актове по административен ред, както и че той се определя по два критерия. Първият е отношението на йерархическа подчиненост вътре в администрацията, а вторият е изрична законова разпоредба, която определя компетентния орган. Правомощието на областния управител да отменя актовете на кмета не произтича от йерархическа подчиненост, тъй като областният управител е орган на държавната власт, а кметът е орган на местното самоуправление. Компетентността на областния управител произтича от изрична разпоредба на специален закон и се различава от тази на компетентността на йерархически по-горестоящия административен орган, който има правомощието да се произнася не само по законосъобразността, но и по целесъобразността на оспорения първичен административен акт. Областният управител е компетентен да се произнася само по законосъобразността на актовете на кмета на общината. След отмяната на акта областният управител няма правомощие да решава въпроса по съществуване, като замести кмета на общината. Разпоредбите на АПК са разпоредби на общ закон, докато тези на ЗА и ЗМСМА – на специален закон. Разпоредбите на общия закон се прилагат, доколкото специалният закон не е регламентирал нещо различно, и следва да се тълкуват съобразно и в съответствие със специалния закон“⁸⁰.

Кметът на общината като едноличен орган на местната изпълнителна власт с обща компетентност има правомощие в областта на опазването на обществения ред. Също така е административнонаказващ орган по силата на чл. 209а, ал. 3 от Закона за здравето (редакция, ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.). При възникване на извънредна епидемична обстановка министърът на здравеопазването въвежда противоепидемични мерки (поставяне в карантина) на територията на страната или на отделен регион. Мерки на територията на отделна област или община могат да се въведат и от директора на съответната регионална здравна инспекция. Който наруши или не изпълни въведени с акт

⁷⁸ Решение № 2402 от 6.03.2015 г. по адм. д. № 8657 от 2014 г. на ВАС, IV отделение.

⁷⁹ Решение № 39 от 18.05.2009 г. по адм. д. № 7203 от 2008 г. Административен съд – София-град.

⁸⁰ Решение № 1642 от 23.07.2010 г. по адм. д. № 796 от 2010 г. Административен съд – Варна.

на министъра на здравеопазването или директор на регионална здравна инспекция противоепидемични мерки, освен ако деянието съставлява престъпление, се наказва с глоба в размер на 5000 лв. Когато нарушението е извършено от едноличен търговец или юридическо лице, се налага имуществена санкция в размер на 15 000 лв. Нарушенията се установяват с актове, съставени от държавни здравни инспектори или от длъжностни лица, определени от директора на регионалната здравна инспекция, длъжностни лица, определени от директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи, или длъжностни лица, определени от кметовете на общини. Наказателните постановления се издават съответно от директора на съответната регионална здравна инспекция, директора на съответната областна дирекция на Министерството на вътрешните работи и кмета на съответната община.

Кметът на общината обявява със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на общината. Копие от заповедта се изпраща незабавно на областния управител и на министъра на вътрешните работи (чл. 49 и чл. 65, ал. 2, т. 3 от ЗЗБ). При необходимост срокът на действие на бедственото положение може да бъде удължен до 30 дни от кмета на общината след съгласуване с областния управител. Бедственото положение се отменя предсрочно при отпадане на обстоятелствата, послужили като основание за обявяването му от органа, който го е обявил. Актовете по обявяване и отмяна влизат в сила незабавно и се разгласяват чрез средствата за масово осведомяване (чл. 51 от ЗЗБ). При обявено бедствено положение в неизбежно необходимия обем и продължителност кметът на общината може да ограничи свободата на движение и пребиваване в определена част на територията, застрашена или засегната от бедствието (чл. 52, ал. 1, т. 3 от ЗЗБ). Сред необходимите мерки се определя *забрана за влизане, пребиваване и движение в определени места или територии*, каквато забрана по естеството си представлява въвеждането на вечерен час (чл. 52, ал. 2, т. 2 от ЗЗБ).

По силата на Закона за защита при бедствия и приетия въз основа на него Национален план за защита при бедствия кметът на община:

1. организира и ръководи защитата при бедствия на територията на общината;
2. организира, координира и провежда превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия;
3. създава със заповед общински щаб за изпълнение на общинския план за защита при бедствия и за взаимодействие с националния и областните щабове;
4. със заповед определя ръководител на операциите;
5. осигурява способностите за реагиране на общината;
6. организира и отговаря за обучението на общинската администрация и населението на съответната община, за начините на поведение и действие при бедствия и изпълнение на необходимите защитни мерки;
7. може да привлича юридически и физически лица за предоставяне на помощ в съответствие с възможностите им;
8. може да включва в дейностите по защитата и създадените доброволни формирования;
9. може да поиска обявяване на бедствено положение от областния управител, когато не могат да бъдат обезпечени дейностите чрез изпълнението на общинския план за защита при бедствия.

Общинският щаб е помощен на кмета орган и извършва следните основни дейности:

1. анализ и оценка на обстановката при бедствие;

2. предлага на кмета на общината за одобрение решения относно необходимия обем и ресурсно осигуряване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи за предотвратяване, ограничаване и ликвидиране на последствията от бедствието и за подпомагането на засегнатото население;
3. осъществява контрол по изпълнението на задачите и мерките за овладяване на бедствието;
4. информира чрез медиите населението за развитието на бедствието, за предприетите действия за неговото ограничаване и овладяване и за необходимите предпазни мерки и действия;
5. докладва на кмета на общината за хода на провежданите защитни мероприятия (чл. 65 от ЗЗБ).

7. Въвеждането на вечерен час в условията на извънредно положение по повод пандемията, предизвикана от разпространението на SARS-CoV-2 (COVID-19)

„Предстоят ни времена на изпитания. Ще се загубят човешки животи, и то на тези, които обичаме. Тези, които са ни отгледали, и тези, които се радват на нашите успехи. Ние не бива да ги разочароваме в нашето безхаберие. [...] Към нас се задава една епидемия, която е с невиждана ярост в човешката история. [...] Ние трябва да бъдем изключително отговорни към нас самите, към нашите близки, възрастни родители, приятели и колеги“, призовава емоционално сънародниците си ръководителят на НОЩ генерал-майор проф. д-р Венцислав Мутафчийски на пресконференция на 14.03.2020 година. Скованата от страх и ужас българска нация приема безропотно въведените от министъра на здравеопазването ограничителни мерки, които парализират на практика досегашния социален живот в страната. С вътрешното убеждение, че именно те са призвани да защитят гражданите от пандемията, някои териториални органи на власт предприемат допълнителни рестрикции чрез действия по въвеждането на вечерен час, както следва:

Автор на акта	Правно основание
Областен управител на Смолян със заповед № ОС-04-02-99/19.03.2020 г. ⁸¹	Чл. 123 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България
Кмет на община Девин със заповед № РД-09-188/19.03.2020 г. ⁸²	Чл. 44, ал. 1, т. 1 и т. 8 и ал. 2 от ЗМСМА; чл. 63, ал. 4 и ал. 5 от Закона за здравето
Областен управител на Стара Загора със заповед № РД-ЗД-17/31.03.2020 г. ⁸³	Чл. 32, ал. 1 от Закона за администрацията
Директор на Регионална здравна инспекция – Стара Загора със заповед № РД-01-100/1.04.2020 г. ⁸⁴	Чл. 63, ал. 2, ал. 5 и ал. 7 от Закона за здравето

⁸¹ Заповедта е достъпна на адрес: https://sm.government.bg/upload/files/OU_19.03.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

⁸² Заповедта е достъпна на адрес: https://devin.bg/files/2020/covid19/Zapoved_RD-09-188.PDF. Посетено на: [14.05.2020].

⁸³ Заповедта е достъпна на адрес: http://www.sz.government.bg/uploaded/users_upload/users_upload/Заповед.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

⁸⁴ Заповедта е достъпна на адрес: https://www.rzi-starazagora.org/images/novini/Novini_2020/Zapoved_01042020.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Правно основание
Кмет на община Мъглиж със заповед № РД-09-92/19.03.2020 г. ⁸⁵	Чл. 44, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 1 и т. 8 от ЗМСМА, чл. 63, ал. 4 и ал. 5 от Закона за здравето
Кмет на община Николаево със заповед № РД-01-93/23.03.2020 г. ⁸⁶	Чл. 44, ал. 2 във връзка с чл. 44, ал. 1, т. 1 и т. 8 от ЗМСМА, чл. 63, ал. 4 и ал. 5 от Закона за здравето
Кмет на община Нова Загора със заповед № РД-12-196/17.03.2020 г. ⁸⁷	Чл. 44, ал. 1, т. 4, ал. 2 от ЗМСМА
Кмет на община Чирпан със заповед № РД-09-225/15.03.2020 г. ⁸⁸	Чл. 44, ал. 1, т. 4, ал. 2 от ЗМСМА
Кмет на община Белица със заповед № РД-15-130/30.03.2020 г. ⁸⁹	Чл. 44 ал. 2 от ЗМСМА, чл. 63 от Закона за здравето, чл. 73 от Административнопроцесуалния кодекс
Кмет на община Козлодуй със заповед № 199/17.03.2020 г. ⁹⁰	Чл. 44, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, чл. 63, ал. 4 и ал. 5 от Закона за здравето
Кмет на община Елин Пелин със заповед № 190/30.03.2020 г. ⁹¹	Чл. 44, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация
Кмет на община Костинброд със заповед № РД-05-124/1.04.2020 г. ⁹²	Чл. 44, ал. 1, т. 1, т. 4, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл. 123, т. 7 и т. 10 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България

Правомощията на кмета на общината при обявяването на вечерен час в условията на пандемия не са израз на опазване на обществения ред, а проява на защита на населението от бедствие като висша форма на закрила на обществения интерес – гарантиране на националната здравна сигурност. Затова като правно основание за издаването на заповед за въвеждането на подобна мярка от кмета на общината не следва да се разглеждат разпоредбите на чл. 44, ал. 1, т. 1, т. 4 или т. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. В акта си органът на местна власт трябва да се позове на чл. 123, т. 7 от Закона за отбрана-

⁸⁵ Заповедта е достъпна на адрес: <http://www.starozagorci.com/news-33797.html>. Посетено на: [14.05.2020].

⁸⁶ Заповедта е достъпна на адрес: <https://nikolaevo.bg/news/zabrani-vv-vrzka-s-borbata-s-covid-19-za-teritoriyata-na-obshchina-nikolaevo-validni-ot-23032020-g-836>. Посетено на: [14.05.2020].

⁸⁷ Заповедта е достъпна на адрес: https://www.nova-zagora.org/sites/default/files/2020/03/17/Zapowed_wecheren%20chas.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

⁸⁸ Заповедта е достъпна на адрес: https://www.chirpan.bg/admin/Obqvi/2020/coronavirus/zapoved_spebno.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

⁸⁹ Заповедта е достъпна на адрес: <https://obshtinabelitsa.com/novini/zapoved-rd-15-130-30-03-2020g-na-kmeta-na-obshtina-belitza>. Посетено на: [14.05.2020].

⁹⁰ Заповедта е достъпна на адрес: <https://www.kozloduy.bg/currentNews-3968-newitem.html>. Посетено на: [14.05.2020].

⁹¹ Заповедта е достъпна на адрес: <https://www.elinpelin.org/storage-assets/391de06e-5974-4ec9-9bda-8d9210473845/CEZ/2020/Заповед%20160%20от%2030.03.2020.pdf?path=CEZ/2020/Заповед%20160%20от%2030.03.2020.pdf>. Посетено на: [14.05.2020].

⁹² Заповедта е достъпна на адрес: <http://kostinbrod.bg/archives/26408>. Посетено на: [14.05.2020].

та и въоръжените сили на Република България при извънредно положение, както е направил кметът на община Костинброд⁹³, или на чл. 52 във връзка с чл. 51, ал. 1, т. 4 от Закона за зашита при бедствия при бедствено положение. Кметът на община няма правомощия по чл. 63 от Закона за здравето да въвежда временни епидемични мерки, поради което не може заповедта му да се основава на тази материалноправна норма. Прави впечатление, че в областите, където няма въведен вечерен час на областно ниво, срещу кметските заповеди в община Елин Пелин в София област, в Белица в област Благоевград и Козлодуй в област Враца не са постъпвали жалби пред областните управители, които да отправят искане за отмяна на незаконосъобразните кметски актове поради противоречието им с материалния закон.

За да преустанови тази практика по въвеждане на вечерен час по места обаче, министърът на здравеопазването издава заповед № РД-01-179/6.04.2020 г., с която в т. 5 приема следното разпореждане: „Да се преустановят или отменят всички допълнителни ограничения, въведени от органи на местната власт, които не са в съответствие със Закона за здравето и със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.“⁹⁴. Министърът се произнася по въпрос, който не е от неговата компетентност. Както вече бе отбелязано, управлението на бедственото положение е в правомощията на Министерския съвет, областните управители и кметовете на общини, *ако такава кризисна ситуация предварително е обявена от тези органи.*

Областните управители и кметовете на общини биха могли да се позоват на разпоредбата на чл. 123, т. 7 от ЗОВСРБ при въвеждането на вечерен час, защото по това време в Република България е въведено извънредно положение и неговото прилагане се извършва на основание на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

Директорът на Регионална здравна инспекция – Стара Загора също не разполага с правомощие по ЗЗБ да въвежда подобни ограничителни мерки, но той може да се възползва от междуременно извършената законодателна промяна и да потърси основание за това свое действие в разпоредбата на чл. 63, ал. 7 от Закона за здравето.

Автор на акта	Мотиви
Областен управител на Смолян със заповед № ОС-04-02-99/19.03.2020 г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на област Смолян, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със заповед № Р-37/26.02.2020 г., заповед на министъра на здравеопазването и решение на Областния щаб за противодействие на разпространението на COVID-19.

⁹³ Позоваване на чл. 123 от ЗОВСРБ прави и областният управител на Стара Загора.

⁹⁴ Заповедта е достъпна на адрес: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/04/06/rd-01-179.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Мотиви
Кмет на община Девин със заповед № РД-09-188/19.03.2020 г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение, Заповед № Т-РД-16-76 от 17.03.2020 г. на министъра на туризма ⁹⁵ , Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г. ⁹⁶ , доп. със Заповед № РД-01-131 от 17.03.2020 г. ⁹⁷ , изм. със Заповед № РД-01-139 от 19.03.2020 г. ⁹⁸ на министъра на здравеопазването, и решенията на Общинския кризисен щаб за координация на дейностите по противодействие на разпространението на COVID-19.
Областен управител на Стара Загора със заповед № РД-ЗД-17/31.03.2020 г.	Обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение, във връзка с усложнената епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на област Стара Загора, и препоръка на Областния медицински съвет.
Директор на Регионална здравна инспекция – Стара Загора със заповед № РД-01-100/1.04.2020 г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на област Стара Загора, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание извънредно положение, Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г., доп. със Заповед № РД-01-131 от 17.03.2020 г., изм. със Заповед № РД-01-139 от 19.03.2020 г. и сл. на министъра на здравеопазването и с оглед недопускане и ограничаване разпространението на COVID-19 на територията на областта.
Кмет на община Мъглиж със заповед № РД-09-92/19.03.2020 г.	Във връзка с препоръка на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед №Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България, проведено извънредно заседание на Министерския съвет на РБ на 8.03.2020 г., и Заповед № РД-01-118/8.03.2020 г. на министъра на здравеопазването за намаляване на риска от разпространение на COVID-19, и Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г. на министъра на здравеопазването и във връзка с обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение, и с оглед необходимостта от предприемане на спешни мерки за осъществяване на превенция за разпространението на коронавирусната инфекция (COVID-19) на територията на община Мъглиж, както и с оглед на повишения брой хора, завръщащи се от европейски държави.

⁹⁵ Заповедта е достъпна на адрес: <http://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/covid-19/zapoved-na-mt-t-rd-16-7617032020-g>. Посетено на: [14.05.2020]. Тя предвижда временно преустановяване на всички туристически посещения в рамките на вътрешния туризъм и на организираните входящи туристически пътувания и туристически услуги на територията на Република България по Закона за туризма.

⁹⁶ Заповедта е достъпна на адрес: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/03/13/rd-01-124-uvvedane-protiepidemichni-merki.pdf. Посетено на: [14.05.2020]. С нея се отменя част от Заповед № РД-01-122/11.03.2020 г., достъпна на адрес: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/03/12/rd-01-122.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

⁹⁷ Заповедта е достъпна на адрес: http://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/03/17/rd-01-131_dopuva_zapoved_rd-01-124.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

⁹⁸ Заповедта е достъпна на адрес: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/03/19/rd-01-139_izm_rd-01-124_dop_rd-01-131.pdf. Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Мотиви
Кмет на община Николаево със заповед № РД-01-93/23.03.2020 г.	Заповед № РД-01-124/13.03.2020 г. на министъра на здравеопазването, обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и препоръките на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България, Решение от 23.03.2020 г. на създадения с моя Заповед № РД-01-86/19.03.2020 г. за борба с COVID-19 Общински кризисен щаб и с оглед необходимостта от предприемане на допълнителни по-строги мерки за осъществяване на превенция за разпространението на коронавирусната инфекция COVID-19 на територията на Община Николаево, както и повишения брой хора, завръщащи се от европейски държави.
Кмет на община Нова Загора със заповед № РД-12-196/17.03.2020 г.	С оглед превенция на риска от повишаване на заболеваемостта от остри респираторни заболявания, в условията на епидемично разпространение на COVID-19 в световен план, включително и на територията на Република България, и във връзка с Решение на Народното събрание за обявяване на извънредно положение (обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2020 г.).
Кмет на община Чирпан със заповед № РД-09-225/15.03.2020 г.	Във връзка с Решение на Народното събрание за обявяване на извънредно положение (обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2020 г.).
Кмет на община Белица със заповед № РД-15-130/30.03.2020г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, и обявено с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България във връзка с преминаването в лятно часово време.
Кмет на община Козлодуй със заповед № 199/17.03.2020 г.	Във връзка със Заповед № РД-124/13.03.2020 г. и Заповед № РД-130/17.03.2020 г. на министъра на здравеопазването и чл. 29 от Наредба № 21/2005 г. за реда за регистрация, съобщаване и отчет на заразните болести и предвид усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България.
Кмет на община Елин Пелин със заповед № 190/30.03.2020 г.	Във връзка с усложняващата се епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение, препоръки на Националния оперативен щаб, създаден със заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България, и Заповед № РД-01-154/26.03.2020 г. на министъра на здравеопазването и във връзка с въвеждане на лятното часово време.

Автор на акта	Мотиви
Кмет на община Костинброд със заповед № РД 05-124/1.04.2020 г.	Във връзка с усложнената епидемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 на територията на страната, и обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение и в изпълнение на решения по Протокол от 1.04.2020 г. на Общински координационен/ кризисен щаб за превенция и ограничаване и недопускане на разпространение на заболяването COVID-19 на територията на община Костинброд, сформирани съгласно моя заповед № РД-05-81/9.03.2020 г., допълнена със Заповед № РД05-119 от 31.03.2020 г., като отчетоха нарасталия брой карантинирани лица на територията на общината и необходимостта от прилагане на незабавни мерки за защита на живота и здравето на жителите, без да се нарушават международни актове, гарантиращи защита на човешките права в условията на извънредно положение.

Мотивите за въвеждането на вечерния час са: опасността от разпространението на зараза и предприемането на превантивни мерки за недопускането на негативно развитие на епидемичната обстановка. В това отношение се приема, че ограниченията „целят опазването на живота и здравето на жителите на общината, които според съда са с надделяващ обществен интерес над упражняването на трудова дейност. Тоест, свободното упражняване на правото на труд може да бъде ограничено с цел опазването на живота и здравето на хората“⁹⁹. Аргументите произтичат от препоръка на Националния оперативен щаб или на общинския кризисен щаб, но в някои хипотези и поради преминаването към лятно часово време.

Автор на акта	Диспозитив
Областен управител на Смолян със заповед № ОС-04-02-99/19.03.2020 г., отменена със заповед № ОС-04-02-129/7.04.2020 г. ¹⁰⁰	Считано от 19.03.2020 г. се въвежда вечерен час на територията на цялата област от 22:00 до 6:00 часа. Вечерният час не важи за работещите на смени, лицата, отиващи и връщащи се от работа, и лицата, нуждаещи се от медицинска помощ.
Кмет на община Девин със заповед № РД-09-188/19.03.2020 г., отменена със заповед № РД-09-216/8.04.2020 г. ¹⁰¹	Да се спазва въведеният със заповед № ОС-04-02-99/19.03.2020 г. на областния управител на област Смолян вечерен час на територията на цялата област от 22:00 до 6:00 часа, считано от 19.03.2020 г. Вечерният час не важи за работещите на смени, лицата, отиващи и връщащи се от работа, и лицата, нуждаещи се от медицинска помощ.

⁹⁹ Определение № 442 от 20.03.2020 г. по адм. д. № 336 от 2020 г. на Административен съд – София-област.

¹⁰⁰ Заповедта е достъпна на адрес: <https://sm.government.bg/page/140-covid-19>. Посетено на: [14.05.2020].

¹⁰¹ Заповедта е достъпна на адрес: https://devin.bg/files/2020/covid19/Zapoved_RD-09-216.PDF. Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Диспозитив
<p>Областен управител на Стара Загора със заповед № РД-ЗД-17/31.03.2020 г., отменена със заповед № РД-ЗД-18/06.04.2020 г.¹⁰²</p>	<p>Въвеждам вечерен час на територията на област Стара Загора от 21:00 ч. до 5:00 ч. Вечерният час не важи за работещите на смени; лицата, отиващи и връщащи се от работа; и лицата, нуждаещи се от медицинска помощ.</p> <p>Настоящата заповед влиза в сила от 00:00 часа на 1.04.2020 г.¹⁰³</p> <p>Контрола по изпълнение на заповедта възлагам на ОД на МВР – Стара Загора и кметовете на общините от областта.</p>
<p>Директор на Регионална здравна инспекция – Стара Загора със заповед № РД-01-100/1.04.2020 г., отменена със заповед № РД-01-118/6.04.2020 г.¹⁰⁴</p>	<p>Нареждам временно ограничаване на придвижването на граждани на територията на област Стара Загора за времето от 21:00 часа до 5:00 часа, считано от 00:00 часа на 1.04.2020 г. до отпадане на необходимостта от това.</p> <p>Изключение от забраната се допуска само за работещите на смени; лицата, отиващи и връщащи се от работа; както и лицата, нуждаещи се от медицинска помощ.</p> <p>При установяване на нарушения на настоящата заповед да се предприемат съответните административни мерки.</p> <p>Контрола по изпълнение на заповедта възлагам на Областна дирекция на МВР – Стара Загора и кметовете на общини на територията на областта.</p>

¹⁰² Заповедта е достъпна на адрес: http://www.sz.government.bg/uploaded/users_upload/users_upload/Заповед_OA.PDF. Посетено на: [14.05.2020].

¹⁰³ По повод на искането за спиране на предварителното изпълнение на заповедта като общ административен акт и междувременната отмяна на същата ВАС се произнася по следния начин: „След предявяване на жалбата срещу процесната заповед и преди образуване на съдебното производство по настоящото дело Областният управител на област Стара Загора, видно от интернет страницата на Областна администрация на област Стара Загора, е издал Заповед № РД-ЗД-18/06.04.2020 г., с която е отменил Заповед № РД-ЗД-17/31.03.2020 г. относно въведения със същата вечерен час на територията на област Стара Загора. Искането за спиране на предварителното изпълнение на общия административен акт е средство за защита срещу ефекта, който предварителното изпълнение има върху субективното право, чиято защита се търси в съда чрез оспорването на общия административен акт. Правната възможност съдът да спре допуснатото предварително изпълнение е за да не се накърнят непропорционално права и законни интереси на адресата на акта и да не настъпят за него значителни и трудно поправими вреди. Мярката е допустима тогава, когато органът, въпреки допуснатото предварително изпълнение, все още не е пристъпил към изпълнението и въпросът по законосъобразността на обжалвания административен акт не е решен с влязъл в сила съдебен акт. В дадения случай, към настоящия момент, заповедта, на която се иска спиране на допуснатото по закон предварително изпълнение, е отменена с последваща заповед на Областния управител на област Стара Загора. Правният интерес е отпаднал поради липса на предмет – липсва годен за обжалване административен акт“. Определение № 5252 от 30.04.2020 г. по адм. д. № 3624 от 2020 г. на ВАС, III отделение.

¹⁰⁴ Заповедта е достъпна на адрес: <https://www.rzi-starazagora.org/19-новини/1603-заповед-на-директора-на-регионална-здравна-инспекция-стара-загора,-с-която-се-отменя-ограничението-за-придвижването-на-граждани-на-територията-на-област-стара-загора-за-времето-от-21-00-часа-до-05-00-часа>. Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Диспозитив
<p>Кмет на община Мъглиж със заповед № РД-09-92/19.03.2020 г., изменена със заповед № РД-09-109/30.03.2020 г.¹⁰⁵, отменена със заповед № РД-09-151/27.04.2020 г.¹⁰⁶.</p> <p>При изменението началото на вечерния час е 20:00 часът.</p>	<p>Въвеждам вечерен час от 19:00 часа до 5:00 часа за всички жители на община Мъглиж без оглед на етническа принадлежност, възраст и местожителство.</p> <p>Изключение се допуска в следните случаи:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. при необходимост на лицата от Спешна медицинска помощ. 2. при мероприятия на установена смърт; 3. за хора, работещи на смени – при придвижването им от работно място/сборния пункт до дома. <p>Осъществяване на контрол по т. I се възлага на органите на реда – ПУ – Мъглиж към ОДМВР – Стара Загора, служители от общинска администрация, кметове на кметства, кметски наместници.</p> <p>Нарушителите ще бъдат връщани незабавно по домовете.</p> <p>Нарушителите ще се наказват с глоба 20 лв.</p> <p>При повторно нарушение по т. 1 ще се налага глоба 100 лв.</p> <p>При следващо нарушение по т. 1 ще се налага глоба 100 лв.</p> <p>Контрол по изпълнение на Заповедта ще осъществявам лично.</p>
<p>Кмет на община Николаево заповед № РД-01-93/23.03.2020 г., отменена със заповед № РД-01-93/(20)1/15.04.2020 г., считано от 17.04.2020 г.</p>	<p>Въвеждам ВЕЧЕРЕН ЧАС от 21:00 часа до 5:00 часа за всички жители на община Николаево без оглед на етническа принадлежност, възраст и местожителство.</p> <p>Изключения се допускат в следните случаи:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1/ при необходимост на лицата от спешна медицинска помощ; 2/ при мероприятия на установена смърт; 3/ за хора, работещи на смени – при придвижването им от работното място/сборния пункт до дома и от дома до работното място/сборния пункт. <p>Осъществяване на контрол по изпълнение на т. I възлагам на Полицейски участък – Гурково, на заместник-кмета по АТО и кметовете на кметствата в общината.</p> <p>Нарушителите да бъдат връщани незабавно по домовете.</p> <p>Нарушителите ще се наказват с глоба:</p> <ul style="list-style-type: none"> • при първо нарушение – 20,00 лв. (двадесет лева); • при второ нарушение – 50,00 лв. (петдесет лева); • за всяко следващо – по 100,00 лв. (сто лева).

¹⁰⁵ Заповедта е достъпна на адрес: <https://zagoranews.bg/2020/03/30/община-мъглиж-с-нова-заповед-за-вечерн/>. Посетено на: [14.05.2020].

¹⁰⁶ Заповедта е достъпна на адрес: <https://maglizh.bg/posts/2276/Zapoved-za-otmiana-na-vecherniia-chas.html>. Посетено на: [14.05.2020].

Автор на акта	Диспозитив
Кмет на община Нова Загора със заповед № РД-12-196/17.03.2020 г.	От 17.03.2020 г. до второ нареждане да се въведе вечерен час – 19:00 ч. за малолетни и непълнолетни лица без придружител на територията на община Стара Загора. Контрол по изпълнение на заповедта възлагам на началника на РУ – Нова Загора.
Кмет на община Чирпан със заповед № РД-09-225/15.03.2020 г.	От 16.03.2020 г. до второ нареждане да се въведе вечерен час – 19:00 ч. за непълнолетни лица на територията на община Чирпан. Контролът по изпълнение на заповедта да се осъществява от Румен Туанов – заместник-кмет на общината.
Кмет на община Белица със заповед № РД-15-130/30.03.2020 г.	Обявявам вечерен час за всички населени места на територията на община Белица – 21:00 часа. След този час никой няма право да излиза от дома си.
Кмет на община Козлодуй със заповед № 199/17.03.2020 г., отменена със заповед № 179/6.04.2020 г.	Въвежда се вечерен час за територията на община Козлодуй – жителите и гостите на населените места в общината не могат да напускат имотите си (местата, в които са настанени – за гостите) в часовете между 22:00 вечерта и 6:00 сутринта. Изключение са работещите на смени, нуждаещите се от спешна медицинска помощ. Контрола по изпълнение на заповедта ще изпълнявам лично.
Кмет на община Елин Пелин със заповед № 190/30.03.2020 г., отменена със заповед № 201/7.04.2020 г.	От 30 март 2020 г. до второ нареждане да се въведе вечерен час – 19:00 ч., за непълнолетни лица на територията на община Елин Пелин. Въвежда се вечерен час на територията на община Елин Пелин – жителите и гостите на населените места на общината не могат да напускат имотите си (местата, в които са настанени – за гостите) в часовете между 21:00 ч. вечерта и 6:00 ч. сутринта. Изключение са работещите на смени и нуждаещите се от спешна медицинска помощ.
Кмет на община Костинброд със заповед № РД-05-124/1.04.2020 г.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Въвежда се „вечерен час“ на територията на община Костинброд за времето от 21:00 ч. до 5:00 ч. 2. Въведеният „вечерен час“ се прилага за жителите и гостите на населените места на община Костинброд. 3. Лицата по т. 2 не могат да напускат имотите си (местата, в които са настанени – за гостите) по време на мярката по т. 1. 4. „Вечерният час“ не важи за лицата, работещи на смени/нощни смени, отиващи и връщащи се от работа и лицата, нуждаещи се от спешна медицинска помощ. 5. Лицата по т. 4 се легитимират пред контролните органи със служебна бележка от работодател или декларация по образец на МВР. 6. Временната мярка „вечерен час“ се прилага от 00:00 ч. на 4.04.2020 г. и до отмяната на обявеното с Решение от 13.03.2020 г. на Народното събрание на Република България извънредно положение.

Диспозитивите на актовете на териториалните органи на власт показват известна вариация в часовия пояс, в който действа ограничението.

Някои от кметовете въвеждат административни наказания (глоба), което е в остро противоречие с принципа на правовата държава, предвид характеристиките на административното наказание глоба:

- акт на държавна принуда;
- реализация на административнонаказателната отговорност;
- засяга имуществени интереси на гражданите;
- с предупредителен и възпитателен характер спрямо гражданите и конкретния си адресат;
- установен от закона акт на административна репресия – не може да има административно наказание, без то да е посочено предварително в специален закон (чл. 2, ал. 1 ЗАНН), това е „теорията на принципа за законоустановеност на административните нарушения и определените за тях наказания“;
- налага при спазване на строго определен административен ред, предвиден в Закона за административните нарушения и наказания. Следователно въвеждането на санкции за неспазване на вечерния час е в противоречие с материалния и процесуалния закон, който не оправомощава кметовете на общини в този смисъл.

Има и органи на местната власт, които си самовъзлагат контрола по изпълнението на издадената от самите тях заповед. В по-голямата част изпълнението се поема от полицейските органи на съответната територия.

Ограниченията в придвижването не са абсолютни с изключение на община Белица, където се забранява изобщо напускането на дома. Те предвиждат възможност за движение на работещите или при спешни медицински случаи.

Налице е диференциран подход и спрямо лицата. Има населени места, в които ограниченията се прилагат само за непълнолетните – Нова Загора и Чирпан, както и първоначално в община Елин Пелин. Не съвсем коректно в някои заповеди се посочва началото на вечерния час (19 ч.), без да се указва финалът на ежедневното времево ограничение. Заповедите, с които се въвежда вечерен час, са общи административни актове, подлежащи на предварително изпълнение.

Заклучение

В заключение може да се отбележи, че съобразно действащото законодателство при въведено извънредно положение по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България или бедствено положение по Закона за защита при бедствия компетентните държавни органи (Министерски съвет, областни управители или кметове на общини) в зависимост от своята териториална компетентност могат да създават ограничения в свободата на придвижване на гражданите (вечерен час) при спазване на посочените в съответния закон изисквания. Това правомощие е предоставено и на министъра на здравеопазването по силата на чл. 2 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., и за преодоляване на последиците. Последното правомощие е твърде спорно законодателно решение.

В периода на извънредното положение в България (13.03.2020 г. – 13.05.2020 г.) не е приложено действащото законодателство за справяне с епидемия. Изцяло е игнорирана нормата на чл. 62, ал. 1, т. 1 от ЗЗБ, която предвижда Министерският съвет да формира и

осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия, подпомаган от Националния пандемичен комитет. Въпреки наличната нормативна уредба по повод справянето с пандемията не е издаден нито един акт на Министерския съвет по този въпрос. През цялото време кризата е управлявана със заповеди на министъра на здравеопазването.

Препоръката е за усъвършенстване на Закона за защита при бедствия с удължаване на продължителността на периода на бедственото положение – не повече от 3 месеца. Във връзка с това може да се отпрати предложение *de lege ferenda* за усъвършенстването на Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност и синхронизирането му със Закона за защита при бедствия. Добре би било Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018–2030 г.¹⁰⁷ да бъде актуализирана, тъй като в нея за обществено здраве се говори изключително общо. Дефицитът в Националния план за защита при бедствия, в който темата за масовите заболявания на населението и пандемии не е разгледана цялостно, както това е направено по отношение на защитата при земетресение (Част 1), при наводнение (Част 2), при авария на АЕЦ „Козлодуй“ (Част 3), трябва да бъде преодолян с включването като четвърта част в него на Националния план на Република България за готовност за грипна пандемия от 2006 година.

Изследването на въпроса показва, че правомощията на кмета на общината при обявяването на вечерен час в условията на пандемия не са израз на опазване на обществения ред, а проява на защита на населението от бедствие. Този акт е мярка за гарантиране на националната сигурност – здравето на гражданите. Затова като правно основание за издаването на заповед за въвеждането на подобна мярка от кмета на общината не следва да се разглежда разпоредбата на чл. 44, ал. 1, т. 1, т. 4 или т. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. В акта си органът на местна власт би могъл да се позове на чл. 52 във връзка с чл. 51, ал. 1, т. 4 от Закона за защита при бедствия. Областният управител притежава същата компетентност. Предприемането обаче на подобни действия трябва да е предхождано от обявяването на бедствено положение. Тъй като такова не е било въведено, а е било обявено извънредно положение, компетентността на областните управители и кметовете на общини да въвеждат вечерен час е произтичала от разпоредбата на чл. 123, т. 7 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, която предвижда, че държавните органи ограничават свободното придвижване и установяват контрол върху гражданите и превозните средства в тази кризисна ситуация.

Въведеният вечерен час е законосъобразно действие на областния управител на Смолян и незаконосъобразно на областния управител на Стара Загора с оглед на материално-правното основание за издаването на техните актове. На собствено основание, почерпено от Закона за здравето, с подобно правомощие за ограничения са разполагали и директорите на регионални здравни инспекции, от която възможност се е възползвал директорът на Регионалната здравна инспекция в Стара Загора. От всички известни действия единствен кметът на община Костинброд при така случилата се обстановка е потърсил законосъобразно основание на своите действия в Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България при действието на извънредно положение, когато е въвеждал вечерния час. Останалите кметове са се придържали към правомощията, с които традиционно разполагат по Закона за местното самоуправление и местната администрация и които очевидно по-добре познават от ежедневната си работа, но цитираното от тях правомощие в ЗМСМА се отнася до охранителна дейност и превантивна дейност по Закона за Министерството на вътрешните работи, а в случая е налице защита на здравето на гражданите по

¹⁰⁷ Стратегията е приета с Решение № 505 на Министерския съвет от 19.07.2018 г., достъпна на адрес: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1279>. Посетено на: [19.05.2020].

Закона за защита при бедствия (гражданска защита) и на националната сигурност по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

Цитирана литература

Валериева, Г. (2012). Правомощия на Европейската комисия при отпускането на държавна помощ. *De Jure*, № 2, с. 49–58.

Видин, Б., Йочева, К. (2019). Уредба на принципа на „забрана за връщане“. В: *Права на гражданите и тяхната защита*. София: Нов български университет, с. 353–354.

Зиновиева, Д. (2016). *Медицинско право*. Второ издание. София: Сиела.

Вучков, В. (2007). Престъпления с корупционен елемент и наказателно-процесуални способности за разследването им. *Общество и право*, № 3, с. 37–46; *Общество и право*, № 4, с. 36–49.

Костадинова, Р. (2005). Пробацията след последните промени в националното законодателство. *Правна мисъл*, № 2, с. 53–65.

Къндева, Е. (2000). *Публична администрация*. София: Сиела.

Симеонов, А. (2018). Митнически съюз и обща митническа администрация на Европейския съюз. В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет, с. 188–189.

Цонов, П. (2010). Реалности и приоритети на здравната сигурност. В: *Стратегии и политики на сигурност, част 1* (състав. Д. Йончев). София: Балкански форум по сигурността, с. 166.

RESTRICTIONS OF THE RIGHT OF FREE MOVEMENT ON THE TERRITORY OF THE COUNTRY DURING THE STATE OF EMERGENCY, CAUSED BY THE SARS-COV-2 PANDEMIC

Raina Nikolova¹⁰⁸

Abstract: The article analyzes the Bulgarian administrative legal framework on emergencies (state of emergency, crisis management and overcoming, emergency situation and emergency epidemic situation). It indicates the temporary restrictions of the right of free movement of the citizens provided in the legislation. The article discusses the competence of the central executive authorities, interdepartmental bodies and territorial authorities (regional gover-

nors and mayors) to deal with a pandemic. The article discusses also the legal basis and justifications for the introduction of the curfew by some of the regional governors and mayors during the state of emergency, caused by SARS-CoV-2 (COVID-19).

Keywords: Emergency Situation, Epidemic Emergency, Management and Overcoming of Crisis, Restrictions on the Right to Freedom of Movement, State of Emergency

¹⁰⁸ Raina Nikolova, Dr. Habil, Professor of Administrative Law and Administrative Procedure, Department of Law, New Bulgarian University, mikolova@nbu.bg.

ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНАТА НЕПРИКОСНОВЕНОСТ В УСЛОВИЯТА НА ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19

Деница Топчийска¹

Резюме: В периода на пандемията от COVID-19 през април 2020 г. Министерството на здравеопазването започна администрирането на приложението за проследяване на контакти Virusafe, а със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., бяха приети промени в Закона за електронните съобщения. Целта на законодателните изменения е да се осигури достъп на компетентните органи до данните за локализация от обществените електронни съобщителни мрежи на лицата, които са отказали или не изпълняват задължителната изолация или лечение по чл. 61 от Закона за здравето.

Настоящата публикация има за цел да анализира основните характеристики на мобилните приложения за проследяване на контакти на заразените лица, както и приетите законодателни промени, като ги съпостави със стандартите за защита на личните данни, предвидени в Общия регламент на ЕС 2016/679 за защита на данните и Директива 2002/58/ЕО за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации.

Ключови думи: COVID-19, данни за трафик и местоположение, технология за проследяване на контакти, лична неприкосновеност, защита на личните данни

През март 2020 г. в отговор на разрастващата се пандемия от COVID-19 много държави в света въведоха ограничения по отношение на свободното движение на своите граждани с цел да забавят и намалят разпространението на вируса. Мерките бяха предприети като част от препоръките на Световната здравна организация (СЗО) за действие в подобни ситуации, с които да се облекчат националните здравни системи и да се даде време за медицински проучвания. Негативният ефект върху икономиката поради ограничаването или спирането на работата в някои сектори, както и социалната изолация наложиха спешното разработване и въвеждане на други мерки, които да позволят възстановяването на свободното движение на лицата, като същевременно се запази ефективният контрол върху разпространението на заразата.

Според СЗО основната стратегия за справяне с епидемия от инфекциозно заболяване изисква бързото идентифициране и карантиниране на заразените лица, както и откриването на техните контактни лица от предходните дни и седмици². В контекста на съвременното

¹ д-р Деница Топчийска, доцент по Теория на правото и Право на информационните технологии, департамент „Право“, Нов български университет, denitza.t@gmail.com.

² WHO, Contact Tracing. Достъпно: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/contact-tracing>. Посетено на: [2.06.2020].

информационно общество, в което почти половината от населението носи устройство, подлежащо на GPS локализиране, се постави въпросът за възможността да се използват новите технологии за подпомагане на този процес. В много държави започна разработването на технологични приложения, базирани на мобилните телефони, които да бъдат използвани за по-бързо и точно локализиране и проследяване на контактите на заразените с вируса лица. Тези приложения предизвикаха много въпроси както с оглед на достоверността и полезността на информацията, която могат да предоставят на обществените и здравните власти, така и по отношение на рисковете за личната неприкосновеност на лицата, с които те са свързани, и потенциалната възможност да доведат до масово наблюдение на населението.

В България Министерството на здравеопазването започна администрирането на приложението за проследяване на контакти *Virusafe* през април 2020 г., а със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. (Закон за извънредното положение), бяха приети промени в Закона за електронните съобщения (ЗЕС). Целта на законодателните изменения е да се осигури достъп на компетентните органи до данните за локализация от обществените електронни съобщителни мрежи на лицата, които са отказали или не изпълняват задължителната изолация или лечение по чл. 61 от Закона за здравето³. Настоящата публикация има за цел да изследва и анализира основните характеристики на мобилните приложения за проследяване на контактни на заразените лица, както и приетите законодателни промени, като ги съпостави със стандартите за защита на личните данни, предвидени в Общия регламент на ЕС 2016/679 за защита на данните⁴ и Директивата 2002/58/ЕО за правото на неприкосновеност на личния живот и електронните комуникации⁵.

I. Мобилни приложения за проследяване на контактни на заразените лица

През май 2020 г. Масачузетският институт по технологии публикува информация относно 30 приложения за проследяване на COVID-19, разработени и достъпни в различни държави от Европа, Азия и Австралия⁶. Тези приложения са анализирани с оглед на технологията, която използват, и тяхното съответствие с принципите за справедливо обработване на лични данни, широко възприети в международните стандарти. Според представената информация основните технологии, които използват приложенията за проследяване на COVID-19, са геолокация и *Bluetooth*, като при използването на всяка от тях се проявяват рискове по отношение на личната неприкосновеност на лицата. Повече от 70 процента от

³ Пар. 41 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г. (обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.).

⁴ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27.04.2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), ОВ L 119, 4.05.2016 г., с. 1–88.

⁵ Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12.07.2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации), ОВ L 201, 31.07.2002 г., с. 37–47.

⁶ Лавчиев, Н. Приложенията за проследяване на COVID-19: къде се ползват и какви са резултатите. *Свободна Европа*, 21.05.2020. Достъпно: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30621007.html>. Посетено на: [2.06.2020]. Файлът на Масачузетския институт по технологии е достъпен тук: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ATalASO8KtZMx_zJREoOvFh0nmB-sAqJ1-CjVRSCOW/edit?fbclid=IwAR3yT3hUG3kLXH5uKyL3uQZ_uzePicyFnkuN4oQCMnba7BSdyHYgfaqXJK0#gid=0

анализираните приложения разчитат на доброволното участие на лицата, но няма пълна информация за степента на използването на тези технологии в различните държави, както и дали има възприети гаранции, че те ще бъдат използвани единствено докато приключи кризата с COVID-19.

В САЩ са предприети различни инициативи за разработване на технологии за проследяване на контакти на COVID-19 както от частни компании, така и от централната администрация в някои щати. Такова приложение например се подготвя от партньорство между *Apple* и *Google*, от Масачузетския институт по технологии, както и на щатско ниво в щатите Алабама, Северна Дакота и Южна Дакота⁷. В доклад на Масачузетския институт по технологии се анализират рисковете, които поставят технологиите за проследяване на зараза, за отделните лица и обществото⁸. Като основен риск е определено нарушаването на личната неприкосновеност на лицата, като същевременно се подчертава, че масовото разработване на данни относно тяхното местоположение и здравословното им състояние създава заплахата от налагането на тоталитарна държава, особено ако данните се обработват от държавен орган. Други рискове представляват опасността от стигматизиране на заразените лица, настъпване на вреди за бизнеса, където е била разпространена заразата, както и възможността за всяване на страх и дезинформация. В този смисъл в доклада се препоръчва данните в системите да бъдат администрирани от независим от държавата орган, както и да не бъдат използвани данни за геолокация. Посочва се, че геолокацията като метод за проследяване на заразата от COVID-19 се използва в Китай и е най-ефективен, когато държавните органи имат достъп до данните на всички лица. Този тип проследяване обаче крие сериозен риск за установяване на контрол върху данните на лицата и тотално наблюдение от страна на държавата.

В Европейския съюз (ЕС) още през април 2020 г. Европейската комисия⁹ и Надзорният орган за защита на данните¹⁰ приеха насоки относно стандартите, свързани със защитата на личната неприкосновеност на лицата, на които трябва да отговарят мобилните приложения за проследяване на контакти на COVID-19. Целта е да се възприеме общ европейски подход за разработването на тези мобилни приложения, за да се осигури ефективна система за предупреждаване, превенция и проследяване на контактите, която да помогне за ограничаване на разпространението на заболяването. Насоките нямат правнообвързващ характер и се отнасят единствено за доброволните мобилни приложения, които се възприемат като важен допълващ елемент от цялостната стратегия за борба с пандемията от COVID-19.

Общият подход на ЕС за мобилните приложения за проследяване на контакти предвижда те да се основават изцяло на доброволното участие на гражданите. С оглед на това

⁷ Richtel, M. Contact Tracing with Your Phone: It's Easier but There are Tradeoffs. *New York Times*, 3 June 2020. Достъпно: <https://www.nytimes.com/2020/06/03/health/coronavirus-contact-tracing-apps.html?fbclid=IwAR2rbLhEbBXY4b-ZMbXcCs6MuSirnjUuET38KbVFGTwpStyAgi0VLdFvGes>. Посетено на: [3.06.2020].

⁸ MIT Media Lab Report: Apps Gone Rogue: Maintaining Personal Privacy in an Epidemic. Достъпно: <https://arxiv.org/pdf/2003.08567.pdf>. Посетено на: [3.06.2020].

⁹ Съобщение на Комисията. Насоки за мобилните приложения, които подпомагат борбата с пандемията от COVID-19, във връзка със защитата на данните 2020/C 124 I/01, C/2020/2523, OJ C 124I, 17.04.2020, с. 1–9. Достъпно: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(08\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(08)). Посетено на: [3.06.2020].

¹⁰ Европейски комитет по защита на данните, Насоки № 4/2020 относно използването на данни за местонахождение и инструменти за проследяване на контакти в контекста на пандемията от COVID-19, приети на 21.04.2020 г. Достъпно: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/linee-guida/guidelines-042020-use-location-data-and-contact-tracing_bg. Посетено на: [3.06.2020].

се подчертава, че за да се създаде доверие у населението и да се мотивира да използва приложенията, е от изключително значение обработването на личните данни да бъде в съответствие с Общия регламент на ЕС за защита на данните и Директива 2002/58/ЕО. Насоките съдържат следните основни препоръки:

1. Препоръчва се администратор на личните данни да бъде национален здравен орган за разлика от предложението на Масачузетския институт по технологии.
2. Приложения не бива да проследяват конкретните движения на физическите лица, а да разчитат по-скоро на информация за хора и обекти в непосредствена близост до ползвателите. С оглед на това се препоръчва приложенията да бъдат базирани на технологията *Bluetooth Low Energy (BLE)*, която избягва възможността за проследяване за разлика от данните за географското позициониране.
3. Данните в приложенията трябва да бъдат децентрализирани. Това означава, че те трябва да се пазят на устройството на потребителя и само с неговото съгласие и с оглед постигане на целите, за които той се е съгласил, да бъдат качени на сървър на разположение на здравните органи (например ако лицето се зарази и е съгласно да сподели тази информация).
4. Основание за обработването на данните може да бъде съгласието на лицата, което трябва да бъде свободно изразено, конкретно, изрично и информирано в съответствие с Общия регламент на ЕС за защита на данните. Възможно е да се използва и основанието, което предвижда възможност за обработване на данни, когато това е необходимо за изпълнението на задача от обществен интерес или при упражняването на официални правомощия, които са предоставени на администратора¹¹. В тези случаи основанието за обработването трябва да бъде установено в правото на ЕС или в националното законодателство, което прилага администраторът на данните. Използването на второто основание се препоръчва, тъй като в този случай е възможно законодателят да предвиди допълнителни изисквания с оглед законосъобразното и добросъвестно обработване.
5. Мобилните приложения могат да съдържат различни функции, като за всяка от тях целите на обработване на данните трябва да бъдат ясно и конкретно формулирани. По отношение на всяка една от функциите и в съответствие с дефинираните цели трябва да бъде и обемът на събираните данни, които трябва да бъдат подходящи, свързани с целите и ограничени до минимално необходимите за постигане на целите.
6. Потребителите трябва да имат възможност да избират коя от функционалностите на приложението да използват, като в съответствие с това трябва да бъдат и събираните от тях данни. Приложенията трябва да разполагат с една или повече от следните функционалности:
 - предоставяне на точна информация за пандемията от COVID-19;
 - функция за проверка на симптомите;
 - функция за проследяване на контактите и за предупреждение;
 - осигуряване на форум за използване на телемедицина.
7. Срокът за съхраняване на данните трябва да бъде до приключване на кризата с COVID-19, след което те трябва да бъдат заличени или анонимизирани.

¹¹ Член 6, параграф 1, буква д) от Общия регламент на ЕС за защита на данните.

8. Препоръчва се предварително да бъде извършена оценка на въздействието на приложението за проследяване на контакти, която да бъде публикувана.
9. Също така приложенията трябва да бъдат обект на непрекъснат независим одит, чрез който да се гарантира, че обработването на данните се осъществява в съответствие с правото на ЕС и приложимото национално законодателство.

В България през април 2020 г. стана достъпно мобилното приложение за проследяване на контакти *Virusafe*, одобрено и администрирано от Министерството на здравеопазването¹². Приложението е безплатно, некомерсиално и е насочено към всички лица над 14-годишна възраст, които пребивават на територията на България. Функционалностите, които приложението предлага, включват функция за проверка на симптомите (личен статус), споделяне на локация на устройството, получаване на съобщения и достъп до информационен екран. Обработването на данни във *Virusafe* се извършва на основание съгласието на потребителя, който може да избере дали да сподели информацията за своята локация, или да използва единствено останалите услуги, за които тя не е необходима. Използването на приложението изисква крайно мобилно устройство, което поддържа наличието на определен клас софтуер и интернет връзка.

В общите условия за ползване на мобилно приложение не е публикувана информация относно използваната технология, както и къде се съхраняват данните. Не е посочено при използването на различните функционалности какви данни се събират и за какъв срок ще бъдат обработвани. Няма информация относно извършена предварителна оценка на въздействието по смисъла на Общия регламент на ЕС за защита на данните, както и дали системата ще подлежи на независим одит. Няма ясно и достъпно описание на начина, по който ще бъде споделяна информация за заразени лица. В общите условия за ползване на мобилното приложение е посочено, че то ще функционира да отмяната на извънредното положение, което беше отменено на 13 май 2020 година. Към настоящия момент няма яснота относно начина, по който ще продължи да функционира.

Очевидните несъответствия на Приложението *Virusafe* с Общия регламент на ЕС за защита на данните и с препоръките на Европейската комисия и Европейския комитет по защита на данните не станаха предмет на обществена дискусия, най-вероятно тъй като то предизвика много слаб интерес сред населението в България. Реалните потребители на приложението бяха под 1 процент от населението, а според изследванията, за да бъде то ефективно, потребителите трябва да бъдат над 70 процента от населението¹³. Друг проблем, който се прояви, беше, че социално слабите и маргинализирани групи не разполагат с техническите възможности за използване на приложението, а те се оказаха до голяма степен засегнати от вируса COVID-19. В ЕС и САЩ все още предстои да се прецени до каква степен тези приложения за проследяване на COVID-19 ще бъдат използвани и доколко биха били реално ефективни за гражданите и здравните власти.

II. Измененията в Закона за електронните съобщения във връзка с пандемията от COVID-19

В Съобщението на Европейската комисия относно Насоките за мобилните приложения, които подпомагат борбата с пандемията от COVID-19, във връзка със защитата на да-

¹² Министерство на здравеопазването, *Virusafe*. Достъпно: www.virusafe.info. Посетено на: [3.06.2020].

¹³ Кръстев, Б. Колко хора наистина ползват приложение срещу COVID-19?. *Клуб Z*, 21.05.2020. Достъпно: https://clubz.bg/98914-kolko_hora_naistina_polzvat_prilojenie_sreshtu_covid_19. Посетено на: [22.05.2020].

ните изрично се посочва, че те не се отнасят до мобилните приложения, имащи за цел изпълнение на изискванията за карантина (включително задължителните)¹⁴. В България с приемането на Закона за извънредното положение бяха приети промени в Закона за електронните съобщения (ЗЕС)¹⁵, в съответствие с които на компетентните органи се предоставя достъп до данните за локализация от обществените електронни съобщителни мрежи на лицата, които са отказали или не изпълняват задължителната изолация или лечение по чл. 61 от Закона за здравето¹⁶. Изменението на Закона за електронните съобщения влезе в сила от 24 март 2020 г. и е предвидено да се прилага до отпадане на необходимостта от принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето.

На 22 април 2020 г. разпоредбата на параграф 41 от Закона за извънредното положение, с която се приеха измененията на ЗЕС, беше оспорена пред Конституционния съд като противоконституционна на две основания. От една страна, се твърди, че поради неспазване на процедурата за приемане на законодателни актове при приемането на параграф 41 от Закона за извънредното положение се нарушава принципът на публичност в парламентарното управление, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията и утвърден в конституционноправната доктрина. От друга страна, изменението в ЗЕС е оспорено на материално основание, като се посочва, че мярката представлява непропорционална намеса в правото на личен живот на гражданите¹⁷ и тайната на кореспонденцията им, гарантирани в чл. 32 и 34 от Конституцията. За целите на настоящото изложение ще насочим вниманието си единствено по отношение на втория аргумент за противоконституционност.

С параграф 41 от Закона за извънредното положение се допълва съществуващият режим в ЗЕС за достъп до трафични данни и данни за местонахождение на лицата. В посочените изменения се предвижда, че данните, които се създават и съхраняват в процеса на дейността на предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги и са необходими за установяване на идентификатор за ползваните клетки, ще бъдат съхранявани за целите и за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица по чл. 61 от Закона за здравето, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение. Данните, необходими за установяване на идентификатор за ползваните клетки, представляват административни адреси на клетки на мобилна наземна електронна съобщителна мрежа, от които е генерирано или в които е термилирано повикване (чл. 251и, ал. 6 от ЗЕС). Те представляват един от шестте вида трафични данни и данни за местонахождение, които се генерират в процеса на дейността на предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, и трябва да се съхраняват за период от 6 месеца за целите, предвидени в чл. 251б, ал. 2 от ЗЕС. Право да искат извършване на справка за тези данни, когато е необходимо за изпълнение на техните правомощия, имат Главна дирекция „Национална полиция“;

¹⁴ Съобщение на Комисията. Насоки за мобилните приложения, които подпомагат борбата с пандемията от COVID-19, във връзка със защитата на данните (2020/C 124 I/01), ОВ С 124I, 17.04.2020 г., с. 1–9.

¹⁵ Обн., ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 51 от 5.06.2020 г. В статията е взета предвид редакцията на Закона за електронните съобщения (ЗЕС) към 15.06.2020 г.

¹⁶ Пар. 41 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г. (обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.).

¹⁷ Относно правните и етични проблеми на личната сигурност вж. Николова, Р. (2012). Защита на личния живот, безопасност и сигурност. В: *Дигиталните медии – речник на основните понятия*. Велико Търново: Фабер, с. 260–264.

Столичната дирекция на вътрешните работи и областните дирекции на Министерството на вътрешните работи¹⁸. След направено искане от страна на ръководителя на съответните структури предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, са задължени да предоставят незабавен достъп до данните. Искането трябва да съдържа правното основание за предоставяне на достъпа, както и информация за данните и периода, които следва да се отразят в справката, и определеното длъжностно лице, на което да се предоставят данните¹⁹. Трябва да се отбележи, че ЗЕС не се прилага по отношение на съдържанието на съобщенията, чиято конфиденциалност се гарантира в чл. 32 от Конституцията и достъпът до което се осъществява по реда, предвиден в Закона за специалните разузнавателни средства²⁰.

Според предвидената в ЗЕС процедура ръководителят на съответната структура, след изпращане на искането за достъп до данни, трябва да уведоми незабавно компетентния съдебен орган, като приложи искането и изложи своите мотиви. Систематичното тълкуване на правните разпоредби води до извода, че в мотивите трябва да се посочат пълно и изчерпателно фактите и обстоятелствата, обуславящи целта по чл. 251б, ал. 2 от ЗЕС²¹. Ако в срок от 24 часа компетентният съд постанови отказ, предоставените данни трябва да бъдат унищожени незабавно от структурите, които са получили достъп до тях. В случаите на злоупотреба с данни за трафик или местонахождение в ЗЕС е предвидена административна отговорност за длъжностното лице от съответния държавен орган или предприятие, предоставящо обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги²².

Правната уредба в ЗЕС, свързана с обработването и достъпа до трафични данни и данни за местонахождение, генерирани от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, е въведена в съответствие с Директива 2002/58/ЕО за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации²³. Директивата установява задължение за държавите членки на ЕС да гарантират в националното си законодателство поверителността на данните за трафик и за местонахождение, пренасяни и обработвани чрез обществените комуникационни мрежи и услуги. Тези данни трябва да бъдат изтрети или анонимизирани, когато вече не са необходими за предаване на дадено съобщение, с изключение на данните, свързани с изготвянето на абонатни сметки и плащания за взаимно свързване. Данните могат да се предават на държавни органи или на други трети страни само ако са анонимизирани от доставчика или когато става въпрос за данни, указващи географското положение на крайното оборудване на ползвателя, които не представляват данни за трафик, само с предварителното съгласие на ползвателите²⁴.

¹⁸ Член 251в, ал. 2, изр. 2 от ЗЕС.

¹⁹ Член 251г¹, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 от ЗЕС.

²⁰ Закон за специалните разузнавателни средства (обн., ДВ, бр. 95 от 21.10.1997 г., посл. доп., ДВ, бр. 37 от 7.05.2019 г.)

²¹ Член 251в, ал. 3 във връзка с чл. 251г¹, ал. 2 и ал. 3 от ЗЕС.

²² Член 332 от ЗЕС.

²³ Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12.07.2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронните комуникации), ОВ L 201, 31.07.2002 г., с. 37–47.

²⁴ Член 5, 6 и 9 от Директива 2002/58/ЕО.

В съответствие с чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО са допустими изключения от правата и задълженията, предвидени в директивата, включително и по отношение на достъпа до данни за трафик и за местонахождение. Според Насоките за мобилните приложения за проследяване, които приема Европейският комитет по защита на данните, такива дерогации биха могли да бъдат въведени и приложени в условията на пандемията от COVID-19²⁵. В съответствие с чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО ограниченията трябва да се приемат със закон и са допустими само ако представляват необходима, подходяща и пропорционална мярка в рамките на демократичното общество, за да се гарантира обществената безопасност и превенцията. Всяко ограничение трябва да бъде съобразено с принципите на правото на ЕС и защитата на основните права и свободи на лицата.

Още през 2008 г. Съдът на ЕС в свое решение във връзка с преюдициално запитване²⁶ дава насоки за прилагането на чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО. В тълкуването си съдът посочва, че предвидените възможности за изключения, от една страна, се отнасят до националната сигурност, отбраната и обществената безопасност, като свързаните с тях дейности са присъщи на държавите или на държавните органи, и от друга страна, засягат разкриването и преследването на престъпления. Съдът посочва, че чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО изрично препраща към чл. 13, параграф 1 от Директива 95/46/ЕО²⁷, която позволява на държавите членки да приемат мерки, с които да ограничат задължението за поверителност на личните данни във всички случаи, в които такова ограничение е необходимо за защита на правата и свободите на трети лица. С оглед на това според Съда на ЕС няма пречки държавите членки да предвидят ограничения от правата и задълженията, свързани с конфиденциалността на данните, предвидени в Директива 2002/58/ЕО, като предоставят възможност тези данни да бъдат разкривани не само в наказателни, но и в рамките на граждански производства. Широкото тълкуване, което възприема Съдът, е основание да се направи извод, че няма правна пречка да бъде предвидена законовата възможност на национално ниво за разкриване на лични данни при всички производства, в които се засягат основни права и свободи на лицата. Във всички случаи обаче трябва да бъде предвидена съдебна защита за лицата, когато техните права са нарушени от незаконосъобразното обработване на лични данни.

Директива 95/46/ЕО е отменена с Общия регламент на ЕС за защита на данните, който се прилага от 25 май 2018 година. Регламентът предвижда актуализирана и адаптирана към съвременната технологична среда правна рамка за защита на данните. В него се предвижда като специално основание възможността за приемане на ограничителни мерки на национално ниво по отношение на правата и задълженията, предвидени в регламента, когато това е необходимо с оглед постигането на важни цели от обществен интерес, включително свързани с общественото здраве. Такова ограничение е допустимо и за защитата на субекта на данните или на правата и свободите на други лица. Всяко ограничение обаче трябва да съответства на критериите за необходимост и пропорционалност в рамките на демократичното общество, а Регламент (ЕС) 2016/679 въвежда и допълнителни изисквания по от-

²⁵ Съобщение на Комисията. Насоки за мобилните приложения, които подпомагат борбата с пандемията от COVID-19, във връзка със защитата на данните 2020/C 124 I/01, C/2020/2523, OJ C 124I, 17.04.2020 г., с. 1–9.

²⁶ Решение на Съда на ЕС от 29.01.2008 г. по дело C-275/06, *Productores de Música de España (Promusicae)/Telefónica de España SAU*, пар. 49–54.

²⁷ Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24.10.1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни ОВ L 281, 23.11.1995 г., с. 31–50 (отм.).

ношение на съдържанието на законодателните разпоредби, с които се въвеждат ограничителните мерки²⁸.

Въпросът, в кои случаи е допустимо запазване на трафични данни, включително и данни за местонахождение, е широко дискутиран в ЕС във връзка с обявяването за невалидна от Съда на ЕС на Директива 2006/24/ЕО за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи²⁹. Директива 2006/24/ЕО се приема като отговор на терористичните атаки в Мадрид и Лондон през 2004 и 2005 г. и има за цел да хармонизира националните законодателства в държавите членки във връзка със запазването на данни за трафик и данни за местоположение за целите на разследването, разкриването и преследването на сериозни престъпления. Трябва да се отбележи, че Директива 2006/24/ЕО не отменя правото на държавите членки да въвеждат и други ограничения по отношение на правата и задълженията, свързани със защитата на конфиденциалността на данните, за целите и при условията, предвидени в чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО.

За да прецени съответствието на Директива 2006/24/ЕО с правото на ЕС, съдът прилага следния тест. Първо, съдът установява дали чрез директивата се ограничават основни права и свободи, предвидени в Хартата на основните права на Европейския съюз. В конкретния случай с Директива 2006/24/ЕО се ограничава правото на зачитане на личния и семейния живот, правото на защита на личните данни и свободата на изразяване. Второ, установява дали ограничението е наложено с оглед на значим общ за Съюза интерес, който в конкретния случай е правото на сигурност. Трето, проверява дали е спазен принципът за пропорционалност на констатираната намеса, който изисква постигане на легитимните цели, без да се надхвърля подходящото и необходимото за постигането им.

В своето решение Съдът на ЕС приема, че независимо че запазването на трафични данни и данни за местоположение е мярка, която има основно значение за борбата с организираната престъпност и тероризма, тя не може да се приеме като необходима и пропорционална за постигането на тази цел по начина, по който е регламентирана в Директива 2006/24/ЕО. Съгласно установената практика на Съда на ЕС намесата в правото на лична неприкосновеност трябва да се ограничи до строго необходимото³⁰. Директива 2006/24/ЕО се прилага общо за всички лица, за всички електронни съобщителни средства, както и за всички данни за трафик, без да въвежда никакво разграничаване, ограничаване или изключение с оглед на целта за борба с тежките престъпления. Същевременно достъпът на компетентните национални органи до запазените данни не се предоставя след предварителен контрол, осъществяван от съдебен орган или от независима административна структура, чието решение да има за цел да ограничи достъпа до данните и тяхното използване само до строго необходимото за постигането на преследваната цел и което да се постановява след мотивирана молба на тези органи, подадена в рамките на наказателни производства за предотвратяване, разкриване и наказателно преследване на престъпления. Периодът на запазване на данните не е разграничен с оглед вида на данните, както и не са предвидени доста-

²⁸ Вж. чл. 23, пар. 1 (д), (и) и пар. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679.

²⁹ Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15.03.2006 г. за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО, ОВ L 105, 13.04.2006 г., с. 54–63 (отм.).

³⁰ Пар. 51 и 52 от Решение на Съда на ЕС от 8 април 2014 г. по съединени дела C-293/12 и C-594/12. Достъпно: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150642&pageIndex=0&doclang=bg&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5589916>. Посетено на: [5.06.2020].

тъчно ясни гаранции за защита на правата на субектите на данните от злоупотреби. С оглед на представените аргументи през 2014 г. Съдът на ЕС отменя Директива 2006/24/ЕО като невалидна.

След отмяната на Директива 2006/24/ЕО държавите членки самостоятелно трябваше да преценят съответствието на националното си законодателство, въведено в изпълнение на тази директива, с националните си конституции и изискванията на член 15 от Директива 2002/58/ЕО. В България Конституционният съд обяви за противоконституционни разпоредбите на ЗЕС, с които се транспонираше Директива 2006/24/ЕО, като уредба, която не отговаря на изискванията да бъде необходима, подходяща и съразмерна в условията на едно демократично общество³¹. В съответствие с решението на Съда на ЕС и практиката на ЕСПЧ, Конституционният съд в решението си подчерта, че въвеждането на мерки за запазване на трафични данни и данни за местоположение, тъй като ограничават основни права трябва, да стане с точни, ясни и предвидими правила, създаващи сигурни гаранции за защита и сигурност. През 2015 г. бяха приети нови разпоредби в ЗЕС относно запазването и достъпа до трафични данни и данни за местонахождение, към които се интегрират разпоредбите на параграф 41 от Закона за извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 година.

За да се прецени дали разглежданото законодателно изменение отговаря на стандартите, установени в Конституцията на РБ, член 15 от Директива 2002/58/ЕО и практиката на Конституционния съд, трябва да се приложи тестът, възприет от Съда на ЕС при преценката на валидността на обявената за невалидна Директива 2006/24/ЕО за запазване на трафичните данни. С приемането на параграф 41 от Закона за извънредното положение се засягат и ограничават основно правото на лична неприкосновеност на лицата и правото на защита на личните данни на лицата. Тези права не са абсолютни и могат да бъдат ограничени, за да се съвместят и да се постигне баланс с други основни права. Докато традиционно правото на защита на личната неприкосновеност и в частност правото на защита на личните данни се разглежда в конкуренция с интереса за гарантиране на сигурност в обществото, **в условията на пандемията от COVID-19 в академичната дискуссия беше поставен въпросът за намирането на справедлив баланс между правото на лична неприкосновеност и правото на живот като особено по значимост право.** В този контекст се подчерта, че не само ограничението на правото на лична неприкосновеност трябва да бъде обосновано като съразмерна, пропорционална и необходима мярка, но и отказът от предприемането на мерки за защита на живота в условията на пандемия също трябва да бъде обоснован с оглед на тези стандарти³².

Въведеното изменение на ЗЕС е направено с оглед да се осигури обществената безопасност, която представлява легитимно призната цел в съответствие с Конституцията на РБ, правото на ЕС и по-конкретно Общия регламент на ЕС за защита на данните и Директива 2002/58/ЕО. С изменението на ЗЕС се дава достъп на определените държавни органи, а именно Главна дирекция „Национална полиция“, Столичната дирекция на вътрешните работи и областните дирекции на Министерството на вътрешните работи, единствено и само до данните, които са необходими за установяване на идентификатор за ползваните клетки. Достъпът се предоставя във връзка и за целите на изпълнението на задълженията по осигуряване на принудителното изпълнение на **задължителната изолация и болничното лече-**

³¹ Конституционен съд на РБ, Решение № 2 от 12.03.2015 г. по к. д. № 8/2014 г.2, обн., ДВ, бр. 23 от 27.03.2015 г.

³² Размяна на мисли между философа Юрген Хабермас и теоретика на правото Клаус Гюнтер. *Пирон*, бр. 19, 2020 /извънредно положение/. Достъпно: www.piron.culturecenter-su.org/. Посетено на: [5.06.2020].

ние единствено на лица по чл. 61 от Закона за здравето, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение.

За тълкуването на разглежданите изменения в ЗЕС и преценката на пропорционалността на въведените мерки има значение Законът за изменение и допълнение на Закона за здравето, приет във връзка с изтичането на срока на извънредното положение, и по-специално разпоредбите относно процедурата за налагане на задължително лечение и изолация и дефинициите относно правната употреба на понятията „изолация“ и „карантина“³³. Трябва да се отбележи, че измененията на Закона за здравето в тази част не са оспорени пред Конституционния съд. На изолация подлежат **само лица, болни от заразна болест и заразноносители**, с цел предотвратяване на разпространението на съответната заразна болест. В тази група не се включват лицата, които подлежат на карантина, а именно контактни лица на лица, болни от заразна болест, и на лица, които са влезли на територията на страната от други държави, с цел предотвратяване разпространението на съответната заразна болест³⁴. В съответствие с разпоредбите на ЗЕС оправомощените лица могат да имат достъп само до данните на тези лица, които са отказали или не изпълняват **задължителна изолация и лечение**, и данните са им необходими за осъществяването на принудителното изпълнение.

Достъпът до данни на лица, болни от заразна болест и заразноносители, може да бъде осъществен единствено с оглед на болестите и след като състоянието на лицето е констатирано по реда, определен в Закона за здравето. Обхватът на заразните болести е определен в чл. 61, ал. 1 от Закона за здравето, а именно: холера, чума, вариола, жълта треска, вирусни хеморагични трески, дифтерия, коремен тиф, полиомиелит, бруцелоза, антракс, малария, тежък остър респираторен синдром, COVID-19 и туберкулоза с бацилоотделяне. В съответствие с чл. 61, ал. 3 от Закона за здравето министърът на здравеопазването по предложение на главния държавен здравен инспектор може да разпорежи задължителна изолация на лица, болни или заразноносители на заразни болести, извън посочените по ал. 1. Задължителната изолация и болничното лечение по чл. 61 от Закон за здравето се извършва с предписание на директора на съответната регионална здравна инспекция по предложение на лекаря, насочил лицето за хоспитализация. Предвидената процедура създава голяма степен на сигурност относно необходимите елементи на фактическия състав, за да се поиска незабавен достъп до данните на лицата от доставчиците на електронни съобщителни услуги, който в рамките на 24 трябва да бъде потвърден от съдебен орган. За да получи достъп до данните, компетентният държавен орган по чл. 251в, ал. 2, изр. 2 от ЗЕС трябва да се позове на предписание на директора на съответната регионална здравна инспекция. Опасността от заразяване на други лица в случаите, когато болни или заразноносители на заразни болести откажат или не изпълняват предписаната изолация или болнично лечение, представлява спешна ситуация, която обосновава необходимостта от директен достъп до данните.

Предвид гореизложеното може да се направи изводът, че изменението на ЗЕС, направено с пар. 41 от Закона за извънредното положение, представлява законосъобразна и необходима мярка в съответствие с правото на ЕС и националното ни законодателство. Въведените правила са точни, ясни и предвидими, което е предпоставка да се гарантира защитата и сигурността на лицата. За да се прецени обаче дали мярката е пропорционална, е необходимо да се обсъди дали заложената цел не би могла да се постигне с по-малко ограничителни мерки по отношение на личната неприкосновеност на лицата. За съжаление, тази преценка не може да бъде направена поради липсата на мотиви към законодателните изме-

³³ Цитираното изменение на Закона за здравето е в сила от 13.05.2020 г.

³⁴ Пар. 46 и 47 от ДР на Закон за здравето.

нения. Трябва да се отбележи също така, че неспазването на предвидената в Конституцията и закона процедура за приемане на нормативни актове е достатъчно основание, за да бъде отменена разглежданата разпоредба. С оглед на многобройните критики към законодателния процес през последните години конкретното конституционно дело представлява подходящ повод Конституционният съд да се произнесе по този проблем, което ще има сериозен ефект върху законодателната практика на НС.

Заклучение

Използването на модерните технологии за проследяване на заразените и контактните лица в условията на пандемията от COVID-19 постави много въпроси, свързани с постигането на справедлив баланс между основните права и запазването на демократичните ценности. В тази безпрецедентна извънредна ситуация правото на лична неприкосновеност беше поставено в конкуренция с правото на живот, което стана предпоставка за по-широко навлизане на държавата в личната сфера на лицата. Разработването на технологичните приложения за проследяване към този момент се оказва слабо ефективна мярка с оглед справянето с пандемията не само в България, но и в другите държави от ЕС поради ограничения интерес на гражданите към тях и невъзможността за включване на всички групи от населението, особено социално слабите и маргинализираните. Съобразяването на мобилните приложения за проследяване с Общия регламент на ЕС за защита на данните до голяма степен би повишило доверието на лицата и би ги мотивирало да се включат в общата система на ЕС за ограничаване на разпространението на заразата.

Пандемията от COVID-19 постави отново и въпроса за възможността за достъп на компетентните органи до данните за местонахождение на лицата, генерирани в процеса на дейност на доставчиците на електронни съобщителни мрежи и/или услуги. Създадената вече практика както от Съда на ЕС, така и от Конституционния съд в България дава достатъчна основа, за да се прецени конституционосообразността на въведените мерки и ограничения. Независимо че на основата на направения анализ може да се заключи, че разглежданите изменения на ЗЕС са законосъобразни и необходими, тяхното съответствие с изискването за пропорционалност не може да бъде преценено поради нарушенията в законодателния процес и липсата на мотиви. От ключово значение за справяне с кризата остава необходимостта от въвеждане на законосъобразни и пропорционални мерки, които да гарантират правото на живот при минимално навлизане в личната сфера на лицата.

Цитирана литература

Николова, Р. (2012). Защита на личния живот, безопасност и сигурност. В: *Дигиталните медии – речник на основните понятия*. Велико Търново: Фабер, с. 260–264.

PROTECTION OF PRIVACY IN THE PERIOD OF COVID-19 PANDEMIC

Denitza Toptchiyska³⁵

Abstract: During the pandemic of COVID-19 in April 2020 the Ministry of Health in Bulgaria began the administration of the Virusafe contact tracking application. With the Law on Emergency Measures and Actions, declared by a decision of the National Assembly of 13th March 2020 amendments to the Electronic Communications Act were adopted. The purpose of the legislative amendments was to provide access of the competent authorities to the localization data from the public electronic communication networks of the individuals, who have refused or do not fulfill

the obligatory isolation or treatment under art. 61 of the Health Act. This publication aims to analyze the main features of mobile applications for tracking the contacts of infected persons, as well as the adopted legislative changes, comparing them with the standards of personal data protection provided in the EU General Data Protection Regulation 2016/679 and Directive 2002/58/EC on the right to privacy and electronic communications.

Keywords: COVID-19, Traffic and Location Data, Contact Tracing Technology, Privacy, Data Protection

³⁵ Denitza Toptchiyska, PhD, Associate Professor of Theory of Law and Information Technology Law, Department of Law, New Bulgarian University, denitza.t@gmail.com.

СЕМЕЙНОПРАВНИ И ВЕЩНОПРАВНИ ВЪПРОСИ ВЪВ ВРЪЗКА С ОБЯВЕНОТО В БЪЛГАРИЯ ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ (13.03.2020 – 13.05.2020)

Цветалина Петкова¹

Резюме: Статията разглежда някои актуални въпроси на семейното и вещното право, възникващи във връзка с обявеното извънредно положение в периода 13.03.2020 – 13.05.2020 г. на територията на Република България поради епидемия от COVID-19. Дава се отговор на следните въпроси: може ли съдът да разглежда иск за развод по исков ред или молба за развод по взаимно съгла-

сие през време на извънредно положение, възможно ли е да се получи съдебна защита в случаи на домашно насилие при извънредно положение и при какви условия, както и спира ли придобивната давност в разглеждания период от време.

Ключови думи: извънредно положение, COVID-19, развод, домашно насилие, придобивна давност

Увод

За първи път след Втората световна война България за два месеца беше в извънредно положение. То бе обявено от Народното събрание (НС) на територията на цялата страна първоначално за едномесечен срок – от 13.03.2020 до 13.04.2020 година. В същото решение НС възложи на Министерския съвет да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във връзка с пандемията, причинена от COVID-19, в съответствие с чл. 57, ал. 3 от Конституцията на Република България. По-късно с последващо свое решение НС удължи срока на извънредното положение до **13.05.2020 година**.

Мерките, с които при извънредно положение се ограничава упражняването на определени права на гражданите, могат да бъдат наложени само със закон. В изпълнение на това конституционно изискване НС прие Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 година². Със Закона за изменение и допълнение на Закона за здравето заглавието на закона беше изменено на Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., и за преодоляване на последиците (ЗМДВИППП)³. Извънредното положение продължи от 13.03.2020 до 13.05.2020 година.

¹ д-р Цветалина Петкова, доцент по Гражданско и Семейно право, департамент „Право“, Нов български университет, spetkova@nbnbu.bg.

² Обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

³ Обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г., изм. и доп., бр. 34 от 9.04.2020 г., в сила от 9.04.2020 г., доп., бр. 38 от 24.04.2020 г., в сила от 24.04.2020 г., изм. и доп. със ЗИД на Закона за здравето, ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г. (извънреден), в сила от 14.05.2020 г.

С Решение № 325/14.05.2020 г. Министерският съвет обяви извънредна епидемична обстановка от 14.05.2020 до 14.06.2020 година.

Настоящата статия разглежда някои семейноправни и вещноправни въпроси, възникващи именно в периода на извънредното положение – от 13.03.2020 до 13.05.2020 година.

I. Развод по време на извънредното положение

С Решение от 15.03.2020 г. *Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет прие Актуални мерки за превенция и ограничаване на разпространението на COVID-19 за съдилищата на територията на Република България (Актуалните мерки)*, които бяха изменявани неколккратно с последващи решения. По силата на т. 2 от *Актуалните мерки* се преустановява разглеждането на всички видове граждански и търговски дела за периода на обявеното извънредно положение с изключение на⁴:

- дела за упражняване на родителски права само относно привременни мерки;
- дела по Закона за защита от домашно насилие, само относно заповед за незабавна защита или изменение на същата, както и в случаите на отхвърляне на молбата за защита;
- разрешения за теглене на суми от детски влогове;
- дела за допускане на обезпечение по бъдещ и висящ иск;
- дела за обезпечаване на доказателства;
- искания по Закона за електронните съобщения и чл. 19, ал. 6, във връзка с ал. 5 от Закона за Търговския регистър, във връзка с чл. 536 от ГПК.

Следователно, ако бъде предявен иск за развод преди обявяване на извънредното положение и делото бъде образувано, съдът би преустановил разглеждането му. По смисъла на *Актуалните мерки*, приети от Висшия съдебен съвет, преустановяване на делото означава временно спиране на процесуалните действия на съда и страните до отмяна на извънредното положение, като след това делото ще продължи от момента, в който е било принудително поставено „на пауза“. В този случай се прилага чл. 3 от *ЗМДВИППП*, според който за срока от 13.03.2020 г. до отмяната на извънредното положение спират да текат процесуалните срокове по съдебни производства. Вече образуваните дела следва да се отсрочат за определени дати след крайната дата от периода на обявеното извънредно положение (т. 4 от *Актуалните мерки*).

Що се отнася до иницирирането на нови съдебни производства, в случая – предявяването на иск за развод по време на извънредното положение, входящите книжа не се образуват в дела в периода от 16.03.2020 до 07.04.2020 г. (т. 5 от *Актуалните мерки (отм.)*). С други думи, ако тогава се адресира исковата молба за развод в съда, въз основа на нея съдът нямаше нито да образува, нито да насрочи дело. Този извод е в сила и в случаите, когато двамата съпрузи съвместно подадат молба за развод по взаимно съгласие. На 07.04.2020 г. Съдийската колегия към Висшия съдебен съвет отмени т. 5 от *Актуалните мерки*, според която не се образуват в дела входящите книжа, иницириращи съдебни производства. Колегията реши образуването и администрирането на дела да се извършва при спазване на ограниченията

⁴ Следва да се има предвид обаче, че административният ръководител на съответния съд има правомощията да разреши администрирането и разглеждането и на други дела извън тези, посочени от ВСС, които имат спешен и неотложен характер. Съдийската колегия на ВСС задължи органите на съдебна власт да публикуват на официалните си електронни страници информацията относно създадената организация в условията на обявеното извънредно положение.

по т. 10, т. 11, т. 12, и т. 13 от *Актуалните мерки*⁵ и при съобразяване на съществуващия кадрови и технически ресурс в съответния орган на съдебната власт. Прие се произнасянето в закрито заседание да се извършва по възможност дистанционно, а ако това е невъзможно, в графика на съдебния състав по дежурство. Освен това по висящите и новообразуваните дела следва да се предприемат възможните действия за пренасрочване и насрочване при спазване на горесцитираните ограничения, а отсрочените от съдебно заседание производства следва да бъдат насрочени преди образуваните през периода на обявеното извънредно положение⁶. На 9.04.2020 г. влезе в сила чл. 6а от *Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13.03.2020 г.*, чиято втора алинея указва, че до отмяната на извънредното положение откритите съдебни заседания може да се провеждат от разстояние, като се осигурява пряко и виртуално участие на страните и участниците в процеса. Следователно, ако по време на извънредното положение, но след влизане в сила на чл. 6а от ЗМДВИППП, бъде предявен иск за развод, книгата ще бъдат входирани, делото може да бъде образувано, но не и насрочено преди отмяната на из-

⁵ 10. *Забранява се достъпът в съдебните сгради на граждани, страни по дела, вещи лица, преводачи, адвокати и всички други лица, освен призованите по образуваните и насрочени за разглеждане дела по т.т. 1, 2 и 3.* (Делата по чл. 64 и чл. 65 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и чл. 270 от НПК; Делата по чл. 66 от НПК; Делата по чл. 67 от НПК; Делата по чл. 69 от НПК; Делата по чл. 70 от НПК; Мерките по чл. 72 и чл. 73 от НПК; Разпит на обвиняем пред съдия по чл. 222 от НПК; Разпит на свидетел пред съдия по чл. 223 от НПК; Делата по чл. 427 от НПК; Делата по Раздел II от Закона за здравето; Дела по Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест по искания на задържания или предаване на лица; Дела по Закона за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни актове за налагане на наказание лишаване от свобода или на мерки, включващи лишаване от свобода; Дела по чл. 7 от Указа за борба с дребното хулиганство; Дела по чл. 355 от НК; Процесуалните действия по реда на чл. 146, чл. 158, чл. 161, чл. 164, чл. 165, всички по НПК; Делата, образувани по искания по Закона за специалните разузнавателни средства и чл. 159а от НПК; **Делата по чл. 225, ал. 6 от НК; Делата по чл. 326, ал. 2 от НК;** Дела за упражняване на родителски права само относно привременни мерки; Дела по Закона за защита от домашно насилие, само относно заповед за незабавна защита или изменение на същата, както и в случаите на отхвърляне на молбата за защита; Разрешения за теглене на суми от детски влогове; Делата за допускане на обезпечение по бъдещ и висящ иск; Делата за обезпечаване на доказателства; Искания по Закона за електронните съобщения (ЗЕС) и чл. 19, ал. 6, във връзка с ал. 5 от Закона за Търговския регистър, във връзка с чл. 536 от ГПК.; Делата по чл. 60 и чл. 166 от Административнопроцесуалния кодекс; Делата по чл. 75 и чл. 157 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс; Делата по чл. 72 от Закона за Министерството на вътрешните работи;. Делата за допускане на обезпечение по бъдещ и висящ иск; Делата за обезпечаване на доказателства; Делата по чл. 111 от ЗИНЗС; **Делата по Глава XV от АПК.)**

Т. 11. *Задължава административните ръководители да създадат организация за обезпечаване работата на съдилищата, като утвърдят графици за дежурства на съдиите, държавни съдебни изпълнители, съдии по вписвания и съдебните служители, и служители в Агенция по вписванията и служители при държавен съдебен изпълнител, които се намират в съдебните сгради.*

Т. 12. *Забранява се достъпът на магистрати, държавни съдебни изпълнители, съдии по вписвания и съдебни служители, служители в Агенция по вписванията и служители при държавен съдебен изпълнител, които се намират в съдебните сгради, с изключение на ангажираните по дежурства съобразно графика за работа, изготвен от административните ръководители на органите на съдебна власт.*

Т. 13. *Указва на съдиите, че следва да работят дистанционно по обявените за решаване дела, като административните ръководители трябва да създадат съответната организация за това. Изготвените съдебни актове се предават и резултатите по тях се вписват в срочните книги след отпадане на извънредното положение.* Вж. Актуални мерки за превенция и ограничаване на разпространението на COVID-19 за съдилищата на територията на Република България. *Висш съдебен съвет* [онлайн], 1.04.2020. Достъпно: <http://www.vss.justice.bg/page/view/104970>. Посетено на: [25.05.2020].

⁶ Вж. Съдийската колегия на ВСС прие административни решения във връзка с работата на съдилищата в рамките на извънредното положение. *Висш съдебен съвет* [онлайн], 7.04.2020. Достъпно: <http://www.vss.justice.bg/page/view/104989>. Посетено на: [25.05.2020].

вънредното положение. Това е така, защото според новото правило при образуване и администриране на дела въз основа на новопостъпили книжа следва да се спазят изискванията на т. 10. Тя обаче не е променена и забранява достъп в съдебните сгради на граждани, страни по дела, вещи лица, преводачи, адвокати и всички други лица, освен призованите по образуванията и насрочени за разглеждане дела по т. 1, 2 и 3. Както вече стана дума по-горе, делата за развод не попадат в изключенията, предвидени в тези точки, и не се гледат през време на извънредното положение.

II. Домашно насилие, осъществено по време на извънредното положение

Пострадалият от домашно насилие има право да се обърне към съда и да поиска от него да приложи предвидените мерки за защита от домашно насилие: задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие; отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда; забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отпих на пострадалото лице при условия и срок, определени от съда; временно определяне местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и срок, определени от съда, ако това не противоречи на интересите на детето. По смисъла на чл. 2, ал. 2 от Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН) за психическо и емоционално насилие върху дете се смята и всяко домашно насилие, извършено в негово присъствие.

Компетентен да наложи мярка за защита е районният съд по постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице. Съдът не е обвързан с поисканите мерки за защита, нито пък е задължително пострадалият да посочи такива. Въз основа на представените доказателства съдът преценява коя мярка би изпълнила в най-голяма степен целта на закона – бърза и ефикасна защита на пострадали от домашно насилие лица.

Когато собственикът на недвижимата вещь е отстранен административно от нея по силата на разпоредбите на ЗЗДН, той не губи правото си на ползване върху имота за периода на отстраняването. На него му се дължи обезщетение от ползващия процесния имот без основание, дори и последният да се ползва от закрила по силата на ЗЗДН. Съдебната практика приема в този случай, че *„рестриктивните мерки по ЗЗДН не се отразяват на правото на ползване на собственика на вещица, на когото за периода на отстраняването му от нея, ползващият имота без основание, който за този период спестява средства в размер на дължимия наем за сметка на собственика, дължи обезщетение за ползването му по чл. 59 ЗЗД, което е в размер на средната наемна цена за този период. Следователно заповедта, издадена по ЗЗДН за отстраняване на собственика от неговия имот за определен период от време, не го лишава за този период от пълния обем на правото му на ползване върху имота, а ползващият този имот без основание му дължи обезщетение за ползването по чл. 59 ЗЗД в размер на средната наемна цена“*⁷. Размерът на обезщетението се определя от съда въз основа на съдебна експертиза.

Същественият въпрос обаче е дали може да се получи защита по ЗЗДН при обявено извънредно положение? Съгласно *Актуалните мерки*, приети от Висшия съдебен съвет, делата по Закона за защита от домашно насилие се разглеждат, но само относно заповед за незабавна защита или изменение на същата (която се издава от районния съд в закрито съдебно заседание без призоваване на страните), **както и в случаите на отхвърляне на молбата за защита. Такава заповед се издава, когато молбата съдържа данни за пряка, непо-**

⁷ Решение № 73 от 7.06.2017 г. на ВКС по гр. д. № 3034/2016 г., III г. о., ГК.

средствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице. Съдебната практика приема, че опасност с такава характеристика е налице, когато е нанесен побой⁸; включително с метална тръба⁹; душене¹⁰; нанасяне на удари с ръце по главата¹¹; удар с ритник и последващо падане¹²; бутане в стената, вследствие на което лицето удря главата си в стената¹³, заплашване с нож и пр.

Независимо от това, че пострадалият от домашно насилие е получил защитна мярка по ЗЗДН, той може да претендира обезщетение за неимуществени вреди на основание чл. 45 от Закона за задълженията и договорите. Освен това, ако поведението на извършителя осъществява състав от Наказателния кодекс, той подлежи и на наказателна отговорност.

III. Спира ли придобивната давност по време на извънредното положение?

Придобивната давност е институт на вещното право с древна история. Първите данни за нея датират от повече от двадесет и пет века, а днес тя е уредена във всички европейски законодателства. Нейното значение произтича от функцията, която изпълнява – да приведе правното положение в съответствие с фактическото, като придаде правно значение на фактическите отношения. Доказателство за актуалността на придобивната давност е един от последните закони, приети от българския парламент – ЗМДВИППП. За да се даде отговор на поставения въпрос – **спира ли придобивната давност**, – необходимо е последователно да се разгледат няколко важни аспекта на споменатия правен институт, обособени по-долу в отделни точки.

1. Уредба на спиране на давността съгласно ЗМДВИППП

Съгласно **първата редакция** на чл. 3, т. 2 от ЗМДВИППП за срока от 13.03.2020 г. до отмяната на извънредното положение спират да текат „давностните и други срокове, предвидени в нормативни актове, с изтичането на които се погасяват или прекратяват права или се пораждаат задължения за частноправните субекти“.

Засяга ли тази първа редакция случаите на придобивната давност? От една страна, вещното право на собственост не се погасява по давност. Независимо от това, че носителят му не го упражнява, **законът не предвижда срок, след изтичането на който правото се погасява.** Законът е категоричен обаче, че собственикът губи правото си, ако друг го придобие или ако самият собственик се откаже от него (чл. 99 ЗС). Не е достатъчно собственикът да не ползва вещта или да не обитава имота, но трябва друго лице да го завладее *sunt animo rem sibi habendi* в продължение на изискуемия от закона давностен срок. От друга страна обаче, доколкото придобиването по давност е един от способите за придобиване на собствеността (чл. 77 ЗС), собственикът на недвижим имот губи своето право, щом владеецът го придобие. Следователно от гледна точка на собственика функцията на придобивната давност е да се съобрази с липсата на интерес от негова страна към вещта, която в

⁸ Решение № 1097 от 15.09.2011 г. на ОС – Варна по в. гр. д. № 1504/2011 г.

⁹ Решение № III-106 от 11.06.2008 г. на ОС – Бургас по гр. д. № 193/2008 г.

¹⁰ Решение № 101/18.08.2009 г. на РС – П.

¹¹ Решение № 63 от 17.04.2018 г. на РС – Свищов по гр. д. № 238/2018 г.

¹² Решение № 1435 от 28.02.2013 г. на СГС по в. гр. д. № 15307/2012 г.

¹³ Решение № 342 от 12.10.2015 г. на ОС – София по в. гр. д. № 739/2015 г.

крайна сметка, съчетана с владението на трето лице, има за правен резултат **погасяване на правото му на собственост**.

Нека разгледаме един пример. Срокът на придобивната давност изтича на 8.04.2020 година. Владелецът предявява установителен иск за собственост. Може ли собственикът да отблъсне претенцията на владелеца, като възрази, че изтичането на придобивната давност погасява неговото право на собственост и поради това попада под хипотезата на първата редакция на чл. 3, т. 2, ЗМДВИППП?

Формулировката на законовия текст дава възможност да се обосноват два различни отговора. Тезата, че придобивната давност не е обхваната от правната норма, може да се подкрепи със следните аргументи: правната норма урежда погасителната давност; придобивната и погасителната давност са отделни правни институти; правото на собственост не се погасява по давност; текстът въвежда изключение и поради това не бива да се тълкува разширително; ако текстът включваше придобивната давност, защо законодателят впоследствие добави израза „[...] придобиват права“ (историческо тълкуване).

На гореизброените аргументи може да се възрази, че конкретният повод за издаване на ЗМДВИППП (*ocassio legis*) е извънредно положение, обявено поради пандемия, когато е налице реална възможност един собственик да не е в състояние да защити своето вещно право, обект на владение – поради продължително болнично лечение, невъзможност за събиране на доказателства и пр. При тълкуването на закона е особено важно да се вземе предвид целта на закона и задачата, която си поставя законодателят – от една страна, да ограничи определени права, но от друга – да защити интересите на правните субекти, отчитайки, че те се намират във временна невъзможност да сторят това сами.

Коя теза ще възприеме съдебната практика, предстои да видим.

Втората редакция на законовия текст гласи: „[спират да текат] давностните срокове, с изтичането на които се погасяват **или придобиват права** от частноправните субекти“. Тук като че ли законодателят „поправя пропуската“, но пък новата формулировка на текста отново дава основание за едно особено тълкуване. Така например изказано е становище, че **предвидените в чл. 79 и 80 от ЗС давностни срокове не попадат в приложното поле на чл. 3, ал. 1, т. 2 от ЗМДВИППП и продължават да текат и през време на извънредното положение**. Приема се, че фактът на изтичане на срока на придобивната давност сам по себе си не е свързан от закона с възникване на право на собственост в полза на давностния владелец или изгубване на правото на предходния собственик на вещта и че *за да черпи права от изтеклия срок на придобивната давност, давностният владелец следва да се позове на неговото действие*. Аргументите в полза на този извод се основават на прилагането на чл. 120, ЗЗД към придобивната давност на основание препращащата норма на чл. 84 от ЗС¹⁴.

Настоящото кратко изследване си поставя за цел да отговори на въпроса, спира ли теченето на придобивната давност съгласно формулировката на чл. 3, т. 2 от ЗМДВИППП (изм. – ДВ, бр. 34 от 2020 г., в сила от 9.04.2020 г.), или за да постигне този ефект, законодателят е трябвало изрично да използва словосъчетанието „придобивна давност“ в текста на закона?

¹⁴ Георгиев, Ал. Вещноправни аспекти на правилата, въведени със ЗМДВИП. В: *Собственост и право* (4/5) [онлайн], 1.05.2020. Достъпно: <http://trudipravo.bg/mesechni-spisania/mesechno-spisanie-sobstvenost-i-pravo/menucontsp1/3649-veshtnopravni-aspekti-na-pravilata-vavedeni-sas-zakona-za-merkite-i-deistviyata-povreme-na-izvanrednoto-polozhenie>. Посетено на: [20.05.2020].

2. Двueleментен или триелементен е фактическият състав на придобивната давност?

Спорът относно фактическия състав на придобивната давност не е нов в правната литература. Някои автори приемат, че в него се включват два елемента – владение и изтичането на определен срок. Приема се, че ако владението продължи повече от давностния срок, „сложният продължителен фактически състав на придобивната давност се осъществява и тая последица настъпва, и то по право, без да е нужно владелецът да предприеме други действия“¹⁵. Професор Венедиков подкрепя становището на авторите, според които придобиването на собствеността настъпва „по право“¹⁶. Според проф. В. Таджер позоваването на придобивната давност не е елемент от нейния фактически състав, но правото на собственост възниква след извършване на позоваването.

Другото застъпено в доктрината виждане е, че правото на собственост не възниква автоматично, а след позоваване на изтеклата придобивна давност от владелеца и в този смисъл позоваването на придобивната давност е третият елемент от фактическия състав¹⁷. Като аргументи в полза на това схващане се сочи, че придобиването на правото на собственост се извършва по волята на субекта – то е право, а не задължение; намерението да се свои вещта не е равнозначно на намерението да се придобие собствеността¹⁸; отказът от изтекла придобивна давност не е равнозначно на отказ от право на собственост¹⁹. Между самите автори, които приемат теорията за три елемента на придобивната давност, съществува раздвоение. Някои от тях приемат, че правото на собственост възниква от момента на позоваването²⁰, а други – че позоваването има обратно действие и собствеността възниква от момента на изтичане на давността, макар позоваването да е извършено в по-късен момент²¹. В ТР 4/2012 г. ОСГК на ВКС прие, че „позоваването не е елемент от фактическия състав на придобивното основание по чл. 79 от ЗС, а процесуално средство за защита на материално-правните последици на давността, зачитани към момента на изтичане на законовия срок“ (т. 2), както и че „при приложението на чл. 120 от ЗЗД, позоваването на давността пред орган, сезиран за защита на субективно право чрез предявяване на иск за собственост, възражение срещу предявен иск за собственост или снабдяване с констативен нотариален акт по чл. 587 ГПК, касае хипотезите на придобивна давност“ (т. 1).

¹⁵ Василев, Л. (1995). *Българско вещно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, с. 329–330. Стоянов, В. (2014). *Придобиване по давност*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, с. 107–114.

¹⁶ Венедиков, П. (1999). *Ново вещно право*. София: ИК „Петко Венедиков“, с. 205.

¹⁷ Така Боянов, Г. (2004). *Вещно право*. София: Нова звезда, с. 291; Велинов, И. (2000). Фактическият състав на придобивната давност. *Собственост и право*, № 2, с. 5; Ставру, Ст. (2007). Относно някои особености във фактическия състав на придобивната давност. *Собственост и право*, № 8; Орсов, Зл. (2013). За фактическия състав на придобивната давност (по повод ТР № 4/2012 г. на ОСГК на ВКС). *Търговско право*, № 2, с. 32.

¹⁸ Ставру, Ст. (2008). *Въпроси на българското вещно право*. София: Феня, с. 715.

¹⁹ Таджер, В. (1991). *Вещно право на Република България. Част четвърта. Владение*. София: Софи-Р, с. 126. Авторът не подкрепя становището за трите елемента от фактическия състав на придобивната давност, но според него **без позоваване на давността собственост не възниква**.

²⁰ Ставру, Ст. (2007) Относно някои особености във фактическия състав на придобивната давност..., с. 23.

²¹ Велинов, И. (2000). Фактическият състав на придобивната давност..., с. 11. Боянов, Г. (2004). *Вещно право...*, с. 299; Боянова, Г. (2011). Някои дискуссионни въпроси на придобивната давност. *Собственост и право*, № 1, с. 34.

Схващането, че за да придобие собствеността, владелецът трябва да се позове на изтеклата придобивна давност, притежава слабост, която ще бъде илюстрирана със следващия пример. Става дума за изискването изобщо да е налице *изрично позоваване* – без значение е дали приемаме, че способите за позоваване са само тези, релевирани от ТР 4/2012, или по-широкото виждане, че позоваването е налице дори тогава, когато е извършено по друг начин.

Нека приемем, че владелецът е добросъвестен – притежава нотариален акт и не знае, че неговият праводател не е собственик. Владее имота без съмнение, че е станал собственик. Изтичат пет години. Владелецът не е правил волеизявление за изтекла придобивна давност в хода на съдебен процес (понеже никой не е оспорил правото му), нито пък се е явил пред нотариус, за да му бъде издаден констативен нотариален акт (защото вече има нотариален акт за покупко-продажба). След смъртта му неговите наследници също ще бъдат само владелци. Нещо повече – ако позоваването е *conditio sine qua non*, трябва да се приеме, че в случай на завладяване на имота от трето лице за повече от шест месеца владението ще се прекъсне и на наследниците следва да бъде отречено правото впоследствие да извършат позоваването (освен ако отново установят владение за целия срок на придобивната давност). Не обезсмисля ли това положение същността и функцията на придобиването по давност? Отговорът е очевиден.

Ако приемем, че позоваването може да се извърши не само посредством изброените в ТР 4/2012 способи, а и например с изрично волеизявление до собственика или по друг начин, отново може да сме изправени пред хипотеза, в която позоваване няма да е налице не защото владелецът не желае да стане собственик, а защото не знае, че е необходимо да се позове на давността (именно незнанието го прави добросъвестен и дава основание да се приложи късата придобивна давност).

В случаите на добросъвестно владение в правната теория се застъпва становището, че добросъвестният владелец автоматично става собственик след изтичане на петгодишния срок.²² Това виждане се аргументира с недвусмислено изявеното желание от страна на владелеца, че „желае да придобие имота чрез сделка, но това не може да стане, защото прехвърлителят не е собственик“. Авторът приема също, че е възможно владелецът, станал собственик след изтичане на срока, никога да не направи последващи волеизявления.

Струва ми се, че в хипотезата на добросъвестно владение автоматичното придобиване заслужава по-голяма подкрепа от едно противоположно тълкуване на чл. 79 от ЗС във вр. с чл. 84 от ЗЗД и чл. 120 от ЗЗД, с което винаги се отрича възникване на собствеността от добросъвестния владелец, ако последният не е направил изрично волеизявление. Действително, никой не може да бъде принуден да придобие едно право против волята си. **Не може и да се приеме обаче, че незнанието на владелеца, че не е станал собственик, а оттам – незнанието и на необходимостта да се позове на давността, винаги трябва да се тълкуват като нежелание на правния субект да придобие по давност.** Например във връзка с превръщане на държането във владение и необходимостта *interversio possessionis* да достигне до формалния собственик в теорията се застъпва становището, че поведението на невладеещите собственици, които поставят владелеца в обективна невъзможност да манифестира намерението си спрямо тях, не може да бъде причина, която да пречатства своенето.²³ Формата на позоваването при добросъвестното владение също не бива да се абсолюти-

²² Вж. Стоянов, В. (2009). Волеизявление при придобивната давност. *Собственост и право*, № 1, с. 29.

²³ Марков, М. (2014). Някои въпроси, които предизвика Тълкувателно решение № 1/2012 г. на ОСГК на ВКС. *Собственост и право*, № 1, с. 38.

зира, защото липсата на позоваване не може *a priori* да се приема като отказ на владелеца да придобие правото на собственост. Тя може да е последица именно от незнанието на владелеца, че не е придобил собствеността.

Оказва се, че добросъвестността може да бъде пречка обектът на владението да се придобие по давност. По този начин недобросъвестният владелец се поставя с по-благоприятно положение, защото, за да участва в гражданския оборот, той трябва да се снабди с констативен нотариален акт, което се приема за позоваване на давността и придобиване на правото на собственост. От своя страна добросъвестното владение предполага наличието на нотариален акт, с който владелецът вече участва в гражданския оборот, „в изпълняването на административни процедури и попълването на кадастрална карта“²⁴, освен това заплаща публичните задължения за имота. Очевидно е, че добросъвестният владелец няма правен интерес да инициира издаване на констативен нотариален акт, защото вече има нотариален акт за покупко-продажба и не знае, че не е станал собственик. И ако пред него не се открие „шансът“ да бъде страна по спор за собственост, съответно да се уважи искът му или да се позове на давността, той никога не би станал собственик, колкото и години не-обезпокоявано да владее имота.

Основна слабост на уредбата на придобивната давност е препращането към правила, създадени за съвсем различен правен институт – погасителната давност. Това обстоятелство нерядко поражда колебания относно директното, безкритично прилагане на правилата на погасителната давност въпреки наличието на изрична правна норма. Като най-фрапираща може да се посочи разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от ЗЗД. Не може да не се държи сметка за разликите между двата института, което налага обмисляне на автоматичното прилагане на правилата на ЗЗД към придобивната давност. В преобладаващата част от чуждото законодателство уредбата на придобивната давност е кодифицирана. У нас прилагането на правилата на придобивната давност към погасителната давност води до противоречия в съдебната практика и колебания по въпроса, следва ли правилата на погасителната давност да се прилагат безкритично и автоматично към придобивната давност. Това налага необходимостта правната уредба да бъде изцяло уредена от ЗС, и то след внимателна преценка за относимостта на чл. 113, 115, 116, 117 и 120 от ЗЗД към придобивната давност.

В крайна сметка различните теории за фактическия състав на придобивната давност не могат да бъдат основание за такова тълкуване на закона, което води до изключването на давностното владение от неговия обхват. Класическото схващане за давността е двуелементно – владение и изтичането на срок, а даденият по-горе пример опровергава необходимостта от задължително позоваване, за да настъпят последиците от придобивната давност.

3. Спиране на придобивната давност въз основа на изключителни събития в предходни периоди и съпоставка с днешните обстоятелства

За да подложим правната норма на историческо тълкуване, необходимо е да уточним каква е уредбата на придобивната давност към разглеждания период от време, каква е формулировката на нарочния акт за спиране на давността и ако е обща, подобно на ЗМДВИППП, дали е проявила ефект и по отношение на придобивната давност. Един поглед назад към отмененото законодателство безспорно би бил полезен, защото в периода от 1912 г. до 1944 г. давността е спирана многократно с особени закони. Необходимо е да се изследват случаите, при които давността е спирана поради форсмажорни събития – война,

²⁴ Използвам дословно мотивите на съда към т. 2 на ТР 4/2012.

земетресения и др. под., защото ЗМДВИППП е приет именно при наличието на извънредни обстоятелства, които застрашават живота и здравето на гражданите.

Чл. 29 и чл. 34 от Закона за имуществата, собствеността и сервитутите (отм.) предвиждат, че за придобиването на правото на собственост чрез давност е необходимо вещните права да се владеят десет години (за добросъвестното владение) и двадесет години (за недобросъвестното владение). Съгласно чл. 5 от Закона за давността (отм.) съдията не може по длъжност да прилага давността, ако страната не иска да се ползва от нея. Следователно придобиването по давност е уредено по начин, сходен на сега действащото законодателство.

В член единствен от Закона за допълнение на временната наредба за отсрочка (*moratorium*), обн., ДВ, бр. 286/17.XII.1912 г., е указано, че „*през времето на мораториума, течението на всички срокове, както от областта на материалното, така и на процесуалното право: давностни – углавни и граждански – съдебни, перемционни и други се спира*“. Съгласно чл. 3 от Закона за мораториума, обн., ДВ, бр. 168 от 28.VII.1914 г. (отм.), „*през време на мораториума, течението на всички срокове – материални и процесуални, давностни – углавни и граждански; съдебни, перемционни и други се спира*“. В член единствен от Временната наредба за мораториум, обн., ДВ, бр. 60 от 16.06.1923 г., се приема, че „...в същия период спира течението на всички срокове: материални, процесуални и давностни.

Вижда се, че формулировката на законодателя е обща – спира теченето на всички давностни срокове. Подобен законов текст не оставя никакво съмнение, че законодателят визира и придобивната давност. Това виждане се възприема както от доктрината²⁵, така и от практиката²⁶. Следователно, без нито веднъж изрично да се споменава придобивната давност, тя също попада под обхвата на специалните закони.

Съвременният законодател обаче, вместо да използва израза „*давностни срокове*“, добавя „*с изтичането на които се погасяват или придобиват права от частноправните субекти*“. Формулировката на текста дава основание за ново повдигане на спора относно фактическия състав на придобивната давност. Защо е използван този нормотворчески похват? Вероятно отговорът се крие в последните думи: „*частноправни субекти*“. **Целта е по-скоро да въведе правило *per argumentum a contrario*, че придобивната давност продължава да тече в полза на публичноправни субекти** – текст, чиято конституционносъобразност не е предмет на настоящото изследване.

При тълкуването на волята на законодателя целта и конкретният повод за издаване на ЗМДВИППП (*ocassio legis*) имат голямо значение. ЗМДВИППП е приет в условията на извънредно положение. Защо се налагат мерките? За да се предпази животът на гражданите чрез ограничаване на някои техни права, включително и чрез преустановяване на разглеждането на определени дела от съдилищата. В разглеждания случай физическата изолация и ограниченията с цел овладяване на пандемията предполагат сериозни затруднения или дори пълна невъзможност на правния субект да защити своето вещно право, като прекъсне владението на трето лице. Тази невъзможност може да е породена от заразяване и хоспитализиране без връзка с външния свят, от невъзможност за контакт с предпочитан правен защитник и т.н. В случаите, когато тъкмо в този период изтича придобивната давност, последиците ще се изразят в изгубване на правото на собственост. Единственият начин за предотвратяване на тази последица е придобивната давност да се спре със закон. Липсва ли такава разпоредба, собственикът няма да може да се позове на принципа, че

²⁵ Венедиков, П. (1947). *Система на българското вещно право*. София: Университетска печатница, с. 304–305. Авторът приема, че в периода 1912–1944 г. придобивната давност е спирана 14 пъти.

²⁶ Определение № 57 от 8.02.2016 г. на ВКС по гр. д. № 6043/2015 г., II г. о., ГК.

давност не тече срещу лице, което няма възможност да предяви иск. Както вече се е произнесъл Конституционният съд, правно-техническото възплъщение на справедливия принцип *contra non valentem agere non currit praescriptio* е в институтите на спиране, продължаване и възстановяване на сроковете.²⁷ Условието за спирането и прекъсването на давността са изчерпателно изброени. Налице е и забрана за скъсяване или удължаване на давностните срокове, както и за служебно позоваване на давността. Уредбата е императивна.

Заклучение

Извънредното положение е обявено поради разпространението на нов, непознат на медицинската наука до този момент вид коронавирус, който причинява заболяването COVID-19. Ограничаването на определени права на гражданите се извършва с цел запазване на общественото здраве. В разглеждания период от време делата за развод не се гледат от съда, а предявените иски и молби за развод се насрочват след отмяната на извънредното положение. Делата по Закона за защита от домашно насилие се разглеждат, но само относно заповед за незабавна защита (когато молбата съдържа данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице) или изменение на същата, както и в случаите на отхвърляне на молбата за защита.

Що се отнася до придобивната давност, историческото тълкуване и *ocassio legis* подкрепят извода, че се спира нейното течение съгласно втората редакция на чл. 3, т. 2 от ЗМДВИППП (изм. – ДВ, бр. 34 от 2020 г., в сила от 9.04.2020 г.). Теченето на придобивната давност се възстановява след отмяната на извънредното положение, защото измененията в Закона за здравето не предвиждат промяна в чл. 3 от ЗМДВИППП. Следва също така да се има предвид, че по силата на чл. 3, т. 2 се спира срокът на придобивната давност, с която само **частноправните субекти** придобиват вещни права.

Цитирана литература

Боянов, Г. (2004). *Вещно право*. София: Нова звезда.

Боянова, Г. (2011). Някои дискуссионни въпроси на придобивната давност. *Собственост и право*, № 1, с. 16–26.

Василев, Л. (1995). *Българско вещно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Велинов, И. (2000). Фактическият състав на придобивната давност. *Собственост и право*, № 2, с. 5–11.

Венедиков, П. (1947). *Система на българското вещно право*. София: Университетска печатница.

Венедиков, П. (1999). *Ново вещно право*. София: ИК „Петко Венедиков“.

Георгиев, Ал. (2020). Вещноправни аспекти на правилата, въведени със ЗМДВИП. *Собственост и право*, № 4/5, с. 5–13.

Марков, М. (2014). Някои въпроси, които предизвиква Тълкувателно решение № 1/2012 г. на ОСГК на ВКС. *Собственост и право*, № 1, с. 33–40.

Орсов, Зл. (2013). За фактическия състав на придобивната давност (по повод ТР № 4/2012 г. на ОСГК на ВКС). *Търговско право*, № 2, с. 21–35.

²⁷ Решение № 2 от 30.03.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/2000 г.

Ставру, Ст. (2007). Относно някои особености във фактическия състав на придобивната давност. *Собственост и право*, № 8, с. 5–17.

Ставру, Ст. (2008). *Въпроси на българското вещно право*. София: Фенея.

Стоянов, В. (2009). Волеизявление при придобивната давност. *Собственост и право*, № 1, с. 5–13.

Стоянов, В. (2014). *Придобиване по давност*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Таджер, В. (1991). *Вещно право на Република България. Част четвърта. Владение*. София: Софи-Р.

FAMILY LAW AND PROPERTY LAW QUESTIONS IN CONNECTION WITH THE STATE OF EMERGENCY, DECLARED IN BULGARIA (13TH MARCH 2020 –13TH MAY 2020)

Tsvetalina Petkova²⁸

Abstract: The article analyzes some family law and property law questions, arising in connection with the declared state of emergency from 13.3.2020 to 13.5.2020 on the territory of the Republic of Bulgaria due to the epidemic of COVID-19. Answers are given to the following questions: can the court consider a divorce claim or an application for divorce by mutual con-

sent during the state of emergency; whether it is possible to attain judicial protection in cases of domestic violence in the state of emergency and under what conditions; as well as whether the acquisitive prescription is suspended during that period of time.

Keywords: COVID-19, Divorce, State of Emergency, Domestic Violence, Acquisitive Prescription

²⁸ Tsvetalina Petkova, PhD, Associate Professor of Civil and Family Law, Department of Law, New Bulgarian University, cpetkova@nbu.bg.

ПРОМЕНИ В ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ В ОТГОВОР НА КРИЗАТА ВСЛЕДСТВИЕ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА COVID-19

Гинка Симеонова¹

Резюме: В тези извънредни за икономиките по света времена е неминуемо държавите членки да подпомагат своите икономики в цели сектори и производства, включително и чрез публични ресурси. Този подход обаче трябва да се следва внимателно, тъй като подобно разпределение на публичен ресурс под формата на държавна подкрепа е пред-

мет на строги правила за държавна помощ. Статията разглежда промените в режима на държавните помощи, които икономическите последици от разпространението на COVID-19 наложиха.

Ключови думи: COVID-19, държавна помощ, Временна рамка за държавните помощи

Ситуацията с разпространението на новия коронавирус в световен мащаб постави много и различни по характер въпроси и предизвикателства – медицински, психологически, социални, финансово-стопански. И докато отговорите на повечето от тях все още не са достатъчно научно аргументирани, въпросът за финансовата криза, пред която Европа (а и светът) се изправя, изглежда като че ли единственото сигурно в не съвсем ясното ни бъдеще като общества. „Тази криза е безподобна“, казва председателят на Международния валутен фонд (МВФ) Кристалина Георгиева в интервю за германския вестник „Ханделсблат“, акцентирайки върху факта, че вероятните икономически последици ще бъдат по-жестоки от Голямата депресия през 30-те години на миналия век. Всичко това идва на фона на прогнозата през април, която даде МВФ, за срив на световната икономика с 3 процента². На свой ред председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен заяви следното: „Пандемията, причинена от коронавируса, е изпитание за всички ни. Тя представлява не само безпрецедентно предизвикателство за здравните ни системи, но и огромно сътресение за икономиките ни...“³.

В процеса на световно взаимодействие, на взаимна обвързаност и зависимост, както между пазарите, така и между държавите и отделните членове на обществото, се налага единен отговор от правителствата за овладяване на икономическите последици от раз-

¹ д-р Гинка Симеонова, главен асистент по Финансово и Данъчно право, департамент „Право“, Нов български университет, guinkasimeonova@abv.bg.

² Електронно издание *Vesti*. Достъпно: <https://www.vesti.bg/temi-v-razvitie/tema-koronavirus/kristalina-georgieva-tazi-kriza-e-bezpodobna-6109679>. Посетено на: [13.04.2020].

³ Съобщение за медиите на сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_459. Посетено на: [13.04.2020].

пространението на вируса. Безспорно е, че в процеса на взимане на медицински мерки държавите членки бяха оставени в голяма степен да разчитат сами на националните си механизми. Що се отнася обаче до икономическите действия, които да подпомогнат блокираните икономически сектори и производства, отделните държави членки няма да се справят сами. Нормалните правила в търговските отношения са невъзможни и неприложими при блокирана световна икономика, а пазарните сили сами по себе си биха могли да бъдат потенциално разрушителни за икономиките на държавите членки, а оттам и за физическото оцеляване на отделните граждани на Съюза. В настоящите условия общите регулативни правила, установени в ЕС, са призвани да се задействат по адекватен начин, за да изпълнят една от целите, за които са създадени. Правилата в областта на конкуренцията са едни от тези, които трябваше да бъдат адаптирани, за да отразяват икономическите реалности, за да отговорят на пандемията COVID-19 по начин, по който, от една страна, да бъдат ефективно приложими, а от друга – да не нарушават нормативно установените рестрикции. Европейската комисия (ЕК, наричана по-нататък и Комисията) се фокусира върху няколко ключови режима, един от които (правилата за държавните помощи) е предмет на разглеждане в настоящото изследване⁴. Годишните на системна хармонизация в областта на държавните помощи в крайна сметка доведоха до постигане на целта за съществуването на института, а именно достигане на общото благо в правните, политическите, икономическите, социокултурните, социодемографските, екологичните и други връзки между народите. Сега обаче, в една променена Европа, миогледната позиция на изследването на проблема с публично-то подпомагане трябва да измести своя фокус. Държавните помощи, както като система от нормативно определени правила, така и като идейно разбиране, трябва да акцентират върху промените, до които води едно такова подпомагане в живота на обикновения индивид, тръгвайки от личностната към груповата идентичност. В крайна сметка създаването на даден правен институт се стреми да отрази и да отговори на очакванията на гражданите, чиито права и законни интереси търсят уреждане и закрила. Ако се търси и е необходима промяна в уреждането на обществените отношения, развиващи се във връзка с института на държавните помощи, законотворецът трябва да се ръководи от потребностите на нашето време, без да поставя под заплаха удовлетворяването на тези потребности в бъдеще.

В тези извънредни за икономиките по света времена е неминуемо държавите членки да влагат пари в своите икономики в цели сектори и производства, които имат нужда от подкрепа. Но този подход трябва да се следва внимателно, тъй като подобно разпределение на публичен ресурс⁵ под формата на държавна подкрепа е предмет на строги правила за държавна помощ. Правилата са общоевропейски, като разпоредбите на ДФЕС има примат над националното право, а режимът понякога е строго формализиран и в повечето случаи изисква предварително разрешение от страна на ЕК, за да бъде законосъобразно приложен. Неправомерно предоставената или използвана държавна помощ подлежи на възстановяване.

⁴ ЕК предприе действия освен във връзка с промените на правилата за държавните помощи, също и по отношение на сътрудничеството между конкуренти във времена на икономическа криза, понякога наричани „кризисни картели“; Защитни промени в някои национални правила за сливане и мерки за защита при ценообразуване. Вж. Whiddington, C., Hirsbrunner, S., Hughes, P., Romata, Z., Ganzitti, V., Takahashi, Y. Changes to EU Competition Rules in Times of COVID-19. Достъпно: <https://www.steptoe.com/en/news-publications/changes-to-eu-competition-in-the-time-of-covid-19.html>. Посетено на: [10.06.2020].

⁵ Един от основните въпроси при разпределението на публични средства от Европейския съюз е свързан с антикорупционните мерки. Вж. Николова, Р. (2018). Организация и ефективност в дейността на публичната администрация в България (2007–2017). В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет, с. 74–75.

Поради тази причина още на 13.03.2020 г. Комисията представи мерки за смекчаване на социално-икономическите последици от заразата с COVID-19, основаващи се на координирани мерки на европейско равнище, като целта е да се използват всички инструменти, за да се смекчат последиците от пандемията и да се окаже подкрепа както на европейската икономика, така и на отделните граждани на Съюза⁶.

В областта на държавните помощи ЕК прие временни правила, които да подпомогнат националните държави в осигуряването на ликвидност на икономиката. На следващо място Комисията прие множество решения за одобряване на национални мерки от различни държави членки като гаранционни схеми за компании и фондове за подпомагане на производството и доставката на медицински изделия и маски. Комисията одобри 158 национални мерки, нотифицирани от 26 държави членки и Обединеното кралство⁷.

Що се отнася до България, ЕК постанови няколко решения без възражения вследствие на нотификациите, изпратени от българското правителство. Първото планирано подпомагане от страна на българските власти е нотифицирано чрез електронно уведомление от 7.04.2020 година. България уведоми ЕК за помощ под формата на гаранции за заеми след Решение № 215 на Министерския съвет от 27.03.2020 година. България уведоми Комисията относно схема за гаранции в размер на 500 милиона лева за съществуващи или нови заеми в подкрепа на предприятия, засегнати от избухналата пандемия от коронавирус (т. нар. „Програма за гаранции на заеми в полза на МСП“). След увеличаването на капитала на Българската банка за развитие чрез държавно финансиране с 500 милиона лева банката ще осигурява публични гаранции за инвестиционни заеми и кредити за оборотен капитал за микро, малките и средните предприятия, засегнати от избухналата пандемия от коронавирус в България. Подпомагането на предприятията е с цел да се осигури оборотен капитал, за да се гарантира, че те притежават необходимите ликвидни средства, за да запазят и продължат съществуването и дейността си в условията на пандемията и след нея⁸. Отново с електронно уведомление на 9.04.2020 г. българската държава уведомява ЕК за планирано подпомагане чрез схема за запазване на работни места в повечето засегнати сектори⁹. В описанието на мярката България изтъква, че огнището на COVID-19 е започнало да влияе на реалната икономика, като страната ни изказва предположения за реално намаляване на БВП на България с 3%, включително: влошаване на brutните инвестиции, влошаване на износа на стоки и услуги, отрицателно въздействие върху пазара на труда и инфлацията. Мярката представлява част от цялостен пакет от мерки и има за цел да гарантира, че оста-

⁶ По-специално ЕК очерта в прессъобщението си от 13.03.2020 г. следните цели: гарантиране на нужните доставки за здравните системи, като се запазва целостта на единния пазар и на производството и разпространението на веригите за създаване на стойност; оказване на подкрепа на хората, за да не бъдат засегнати непропорционално доходите и работните места и да се избегнат трайните последици от кризата; подкрепа за предприятията и гарантиране на ликвидността на финансовия ни сектор, за да може да продължи да подкрепя икономиката; предоставяне на възможност на държавите членки да действат решително по координиран начин, като използват цялата гъвкавост, заложенa в рамката за държавната помощ и в тази на Пакта за стабилност и растеж. Съобщение за медиите на сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_459. Посетено на: [10.06.2020].

⁷ Всички нотифицирани пред ЕК мерки от различните държави членки са достъпни на https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html. Посетено на: [10.06.2020].

⁸ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_20_627. Посетено на: [10.06.2020].

⁹ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56905. Посетено на: [10.06.2020].

ва налична достатъчно ликвидност на пазара, по-специално за малките и средни предприятия (МСП), за да се противопоставят на щетите, нанесени на предприятията, засегнати от избухването на пандемията. В нотификацията българските власти отбелязват, че органът, предоставящ помощта по мярката, е Националната агенция по заетостта и нейните бюра по труда, а Националният осигурителен институт е отговорен за администрирането на мярката. Прогнозният бюджет по тази схема за субсидиране на заплати е 1,5 милиарда лева¹⁰. Освен това ЕК одобри за България схема в размер на 150 милиона евро (приблизително 294 милиона лева) в подкрепа на МСП в контекста на избухналата пандемия от коронавирус. Схемата ще бъде достъпна за МСП, осъществяващи дейност във всички сектори, с някои изключения, определени от нашата страна. Тя има за цел да подобри достъпа до ликвидност на тези предприятия, които са най-силно засегнати от икономическото въздействие на избухналата пандемия от коронавирус, като по този начин им се помогне да продължат дейностите си, да започнат да инвестират и да запазят работните места. Съгласно схемата публичното подпомагане ще бъде под формата на капиталови и квазикапиталови инвестиции¹¹. Съвсем наскоро, на 7.05.2020 г., българската държава изпраща още едно електронно уведомление за планирана държавна помощ под формата на преки субсидии по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност 2014–2020“ в подкрепа на микро и малки предприятия за преодоляване на икономическото въздействие на COVID-19. Помощта ще се предоставя по механизма на националните оперативни програми 2014–2020, като в уведомлението българските власти посочват, че предоставящият и компетентен орган за управление на мярката е Министерството на икономиката, Генерална дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“. Бюджетът на мярката се изчислява на 88 милиона евро (173 милиона лева) с 13 милиона евро национален бюджет и 75 милиона евро съфинансиране по ЕСИФ от ресурси по Оперативната програма за конкурентоспособност и иновации в България, 2014–2020 г. Помощта може да бъде предоставена не по-късно от 31.12.2020 година¹². На фона на тези примери за предприети от българските власти мерки, за които има постановени положителни решения от страна на ЕК, можем да посочим няколко примера за схеми в други държави членки на ЕС, за да бъде съпоставен планираният финансов публичен ресурс, който ще бъде разпределен в рамките на тези мерки.

Например ЕК одобри две испански схеми за гаранции за компании и самостоятелно заети работници, засегнати от огнището на коронавирус, в съответствие с правилата на ЕС за държавна помощ. Схемите с общ бюджет от около 20 милиарда евро бяха одобрени във временната рамка за държавна помощ за подпомагане на икономиката в контекста на огнището на COVID-19, приета от Комисията на 19.03.2020 година¹³. Друг пример е германската схема за подкрепа на компаниите, засегнати от огнището на коронавирус, за която ЕК също установи, че е в съответствие с правилата на ЕС за държавна помощ. Схемата, наречена „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“, има за цел да отстрани трудностите, с които се сблъскват компаниите вследствие на пандемията, и да помогне да се гарантира, че наруше-

¹⁰ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_661. Посетено на: [10.06.2020].

¹¹ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_20_730. Посетено на: [10.06.2020].

¹² Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57283. Посетено на: [10.06.2020].

¹³ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_520. Посетено на: [10.06.2020].

нията, причинени от огнището на коронавируса, не подкопават тяхната жизнеспособност¹⁴. На свой ред Ирландия уведоми Комисията за схема на стойност 200 милиона евро за подкрепа на компании, засегнати от огнището на коронавируса. Подкрепата под формата на възстановими аванси ще бъде достъпна за компании, които имат опит или очакват да имат спад в оборота от поне 15% в сравнение с приходите си преди избухването на пандемията в Ирландия. Прогнозният бюджет на схемата възлиза на 200 милиона евро¹⁵.

Видно от посочените примери е, че възможността за използване на института на държавните помощи в ЕС води до акумулиране на значителен по обем ресурс, който да бъде използван адекватно за справяне с икономическите последици от пандемията.

Подобни схеми за помощ станаха обаче и повод за протести от страна на представители на различни дружества в дадени сектори. Например *Ryanair* твърди, че държавна помощ на стойност 9 милиарда евро, предоставена на конкурента му *Lufthansa*, е неправомерна. На 26.05.2020 г. най-голямата европейска нискотарифна авиокомпания осъжда решението на германското правителство да отпусне сумата на *Lufthansa*. Според авиокомпанията това допълнително подпомагане ще засили още повече монопола на *Lufthansa*. *Ryanair* твърди, че германското и френското правителство отпускат държавна помощ на своите компании без реална нужда от този публичен ресурс. Може да се стигне до нарушаване на конкуренцията чрез дадената възможност на германската авиокомпания да използва допълнителната държавна помощ и да предложи по-ниски цени на услугите си. *Ryanair* се готви да атакува предоставената държавна помощ.

Безспорен факт е, че основната тежест за справяне с икономическите последици от пандемията се носи от отделните държави членки, на които се наложи да предприемат сериозни фискални мерки в отговор на коронавируса, като подкрепата дойде предимно от националните бюджети. Както бе споменато, при отпускането на публичен ресурс обаче държавите следва да предприемат мерки, попадащи в обхвата на регулаторния режим, свързан с предоставянето и контрола върху държавните помощи. Поради тази причина, за да успеят държавите членки да предприемат бързи и ефективни действия за подпомагане на предприятията, които са изправени пред икономически трудности вследствие на избухването на заразата с COVID-19, те трябва да съобразят начините за това с гореспоменатия режим. Последните няколко месеца показаха, че правилата за държавната помощ са така създадени, че притежават известна гъвкавост, която да позволи на европейския законодател с минимални промени в режима да осигури адекватен отговор за използване на тези правила в борбата с икономическите последици от пандемията. Именно на тази нормативна основа държавна помощ, планирана като отговор на разпространението на COVID-19, е абсолютно законосъобразна и необходимо приложима. Поради тази причина на 19.03.2020 г. ЕК прие съобщение относно временната рамка за мерките за държавна помощ в подкрепа на икономиката при настоящата епидемия от COVID-19 (Временна рамка)¹⁶. В него ЕК посочва двете основни разпоредби от ДФЕС, които ще стоят в основата на временно променения режим за държавните помощи, а именно член 107, параграф 2, буква б) от ДФЕС и

¹⁴ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_524 Посетено на: [10.06.2020].

¹⁵ Съобщение за медиите в сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_20_557. Посетено на: [10.06.2020].

¹⁶ Съобщение на Комисията. Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19 2020/C 91 I/01. Достъпно: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03)). Посетено на: [10.06.2020].

член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС¹⁷. Съгласно член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС Комисията може да обяви дадена помощ за съвместима с вътрешния пазар, ако тя е пред-назначена „за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“, като затрудненията трябва да засягат цялата икономика на съответната държава членка или важна част от тази икономика. Що се отнася до член 107, параграф 3, буква б), той предвижда, че „помощ за възстановяване на щетите, причинени от природни бедствия или извънредни събития“, се смята за съвместима *ex lege* с правилата за държавна помощ съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС. Поради факта, че епидемичният взрив от COVID-19 засяга всички държави членки, и ограничителните мерки, въведени от държавите членки, пораждаат последици за предприятията, Комисията приема, че държавната помощ е оправдана и може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар въз основа на посочените две разпоредби.

В съобщението са регламентирани възможностите съгласно правилата на ЕС, които държавите членки могат да използват за осигуряване на ликвидност и достъп до финансиране за предприятията, които през този период са изправени пред внезапен недостиг на средства, за да им се даде възможност да се възстановят от настоящото положение, като се подчертава временният характер на тези възможности. Временната рамка определя пет вида помощ, като която и да се използва от държавите членки, предвидените от правителствата схеми за помощ трябва да отговарят на изчерпателно изброените във Временната рамка условия, за да бъдат приети за съвместими с правилата на държавните помощи. Всички разгледани по-горе примери са приети за съвместими от ЕК с правилата на свободната и лоялна конкуренция на база предвидените във Временната рамка правила и условия.

Временната рамка въвежда следните пет вида помощ.

1. Помощ под формата на преки безвъзмездни средства, подлежащи на връщане авансови средства или данъчни предимства

Държавите членки могат да предоставят помощ на компании, които са изправени пред спешни нужди от ликвидност, под формата на директни безвъзмездни средства, възстановими аванси, данъци или предимства за плащания. Помощта не трябва да надвишава 800 хиляди евро на предприятие и трябва да отговаря на условията, посочени в параграфи 22, б) до д) от Временната рамка. Предприятията, които могат да се възползват от мярката, трябва да не са били в затруднение на 31.12.2019 г., но да са изпаднали в такова в резултат на избухването на COVID-19.

2. Помощ под формата на гаранции по заемите

Този вид подпомагане позволява на държавите членки да могат да предоставят помощ на дружествата под формата на публични гаранции, свързани с инвестиции и заеми с капитал за срок до шест години. Публичната гаранция не трябва да надвишава 90% от главницата по кредита, когато загубите се понесат пропорционално от кредитната институция, или 35%, когато загубите първо се приписват на държавата и едва след това на кредитната институция. Отново гаранцията трябва да бъде предоставена на предприятия, които не са били в затруднение на 31.12.2019 г., но са изпаднали в затруднение в резултат на избух-

¹⁷ Разпоредбата позволява предоставянето на държавна помощ за отстраняване на сериозни смущения в икономиката на държава членка.

ването на COVID-19. Освен това гаранцията трябва да бъде предоставена най-късно до 31.12.2020 година.

3. Помощ под формата на субсидиран лихвен процент за заеми

Тази помощ е предвидена за предприятия под формата на заеми с намалени лихвени проценти за покриване на непосредствени оборотни средства и инвестиционни нужди. Въвеждат се изисквания за размера на заемите, като и тук е поставено изискване за предприятията бенефициери да не са били в затруднение на 31.12.2019 г., но да са изпаднали в такава в резултат на избухването на COVID-19.

4. Помощ под формата на гаранции и заеми, отпускани чрез кредитни институции или други финансови институции

Съгласно раздел 3.2 и раздел 3.3 от Съобщението „помощ под формата на публични гаранции и намалени лихвени проценти могат да бъдат предоставени на предприятията, изправени пред внезапен недостиг на ликвидност, пряко или чрез кредитни институции и други финансови институции като финансовите посредници“. При тези хипотези държавите членки използват съществуващите кредитни възможности на банките и ги надграждат, като кредитните институции или други финансови институции следва, доколкото е възможно, да гарантират, че ползите не предоставят предимство на самите тях, а директно облагодетелстват крайните бенефициери под формата например на по-ниски лихви по заемите.

5. Застраховане на краткосрочни експортни кредити¹⁸

Наред с описаните мерки разпоредбите на Временната рамка позволяват на държавите членки да компилират мерки за подкрепа с изключение на заемите и гаранциите за един и същ заем и над праговете, предвидени във Временната рамка. Друга възможност е формиране на подпомагане, регламентирани във Временната рамка, да се съчетават с отпускане на минимална държавна помощ¹⁹.

В изпълнение на разпоредбите на Временната рамка на държавите членки се възлага задължение да публикуват информация за всяка индивидуална помощ, която се отпуска въз основа на актуализираните правила, на сайт за държавните помощи в срок от 12 месеца, считано от момента на предоставянето. Освен това държавите членки следва да представят годишни доклади на ЕК, а в срок до 31.12.2020 г. държавите членки трябва да предоставят на Комисията списък с въведените мерки въз основа на одобрени по тези правила схеми на подпомагане. Задълженията са в изпълнение на принципа на отчетност, публичност и прозрачност с цел осъществяване на последващ контрол от страна на ЕК върху предоставянето на държавна помощ и законосъобразното прилагане на института.

¹⁸ Hirsbrunner, S., Whiddington, C., Takahashi, Y., Ganzitti, V. *Temporary Framework for State Aid Measures During the COVID-19 Crisis*. Достъпно: <https://www.steptoe.com/en/news-publications/temporary-framework-for-state-aid-measures-during-the-covid-19-crisis.html>. Посетено на: [10.06.2020].

¹⁹ Максимално допустимият размер е до 25 хиляди евро за три финансови години за тези от тях, които извършват дейност в сектора на първичното производство на селскостопански продукти, 30 хиляди евро за три финансови години за предприятия, извършващи дейност в сектора на рибарството и аквакултурите, и 200 хиляди евро за три финансови години за предприятия, осъществяващи дейност във всички останали сектори.

Последваха две промени във Временната рамка, съответно на 3.04.2020 и на 8.05.2020 година. В Съобщение на Комисията за изменение на Временната рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19 (2020/C 112 I/01) се посочва целта за промените, обосновани върху разширяване на приложното поле на Временната рамка. Първата промяна на първо място разширява предвидените вече възможности за подпомагане чрез използването на публични ресурси и на второ място въвежда пет вида допълнителни мерки за помощ, които се приемат за съвместими. По-специално промените обхващат следните видове помощ:

1. Подкрепа за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), свързана с коронавируса

Държавите членки могат да предоставят помощ под формата на преки безвъзмездни средства, подлежащи на възстановяване аванси или данъчни предимства за научноизследователска и развойна дейност, свързана с коронавируса, както и за НИРД, насочена към борба с вирусите.

2. Подкрепа за изграждането и модернизирването на съоръжения за изпитване

Съгласно предоставените възможности държавите членки могат да подпомогнат чрез преки безвъзмездни средства, данъчни предимства, подлежащи на възстановяване аванси и гаранции за загуби в подкрепа на инвестиции, позволяващи изграждането или модернизирването на инфраструктури, необходими за разработване и изпитване на продукти, които са от полза в борбата с пандемичното разпространение на коронавируса²⁰.

3. Подкрепа за производството на продукти за борба с пандемичното разпространение на коронавируса

Държавите членки могат да предоставят помощ под изброените в предишната точка форми в подкрепа на инвестиции, позволяващи бързото производство на продукти, свързани с коронавируса.

4. Целева подкрепа под формата на отсрочване на данъчни плащания и/или временно спиране на плащането на социалноосигурителни вноски

Държавите членки имат възможност да предоставят целево отсрочване на плащането на данъци и социалноосигурителни вноски в тези сектори, региони или за видове предприятия, които са най-силно засегнати от пандемичното разпространение на коронавируса. Целта е допълнително намаляване на ликвидните затруднения на предприятията поради кризата с коронавируса и запазване на заетостта.

5. Целева подкрепа под формата на субсидии за заплати на наетите лица

Използването на тази възможност ще позволи на държавите членки да допринесат за разходите за заплати на предприятия в сектори или региони, които са пострадали най-мно-

²⁰ Те включват лекарствени продукти (включително ваксини) и лечения; медицински изделия и апаратура (включително вентилатори и предпазно облекло, както и инструменти за диагностика); дезинфектанти; инструменти за събиране и обработка на данни, които са от полза за борбата с разпространението на вируса.

го от пандемичното разпространение на коронавируса. Целта е ограничаване на въздействието на кризата с коронавируса относно запазване на работните места в посочените предприятия²¹.

Второто изменение на Временната рамка допълва видовете мерки, обхванати от Временната рамка, и съществуващите правила за държавна помощ, като с него се определят критерии, въз основа на които държавите членки могат да предоставят, първо, **помощ под формата на рекапитализация на предприятия** и второ, **помощ под формата на подчинен дълг на предприятия в нужда**, като същевременно се защитават равнопоставените условия на конкуренция в ЕС.

И към двете нови форми на подпомагане са въведени допълнителни условия, които следва да бъдат съблюдавани, за да не се стигне до незаконосъобразно накърняване на конкуренцията в ЕС. Например по отношение на помощта за рекапитализация такава помощ може да се предоставя само в краен случай при липса на друг подходящ механизъм, като намесата трябва да бъде в общ интерес, насочена към ясно определени цели²². При рекапитализация чрез навлизане на държавата в капитала на предприятията механизмът трябва да е изграден така, че да стимулира бенефициерите и/или техните собственици да изкупуват обратно придобитите от държавата акции чрез държавна помощ, за да се гарантира временният характер на държавната намеса²³. Що се отнася до възможността държавите членки да подкрепят предприятията, изправени пред финансови затруднения, чрез предоставяне на подчинен дълг при благоприятни условия, подчиненият дълг не може да бъде преобразуван в собствен капитал, докато дружеството е действащо предприятие и държавата поема по-малък риск²⁴.

Действието на изменената Временна рамка е срочно, правилата ще са в сила до края на декември 2020 г.²⁵, като с оглед на принципа на правна сигурност ЕК си запазва правото да преразгледа правилата преди изтичането на този срок и предвид конкретната ситуация към онзи момент да прецени дали е необходимо да бъде продължено тяхното действие.

Друга промяна засяга подпомагането със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), като разпределението на този публичен ресурс също се подчинява на правилата за държавните помощи. Икономическите проблеми, пред които държавите членки се изправят вследствие на пандемията, повишиха необходимостта от средства, които могат да бъдат набавени от публични инвестиции в системите на здравеопазването и в други сектори на националните икономики. Солидарността в рамките на ЕС

²¹ Съобщение за медиите на сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_570. Посетено на: [10.06.2020].

²² Например коригиране на социални трудности и неефективност на пазара поради значителна загуба на работни места, излизане от пазара на новаторско предприятие или на предприятие със системно значение или риск от прекъсване на важна услуга.

²³ Например до пълното излизане на държавата от капитала на бенефициерите се забранява да изплащат дивиденди и да изкупуват обратно акции. Освен това, докато не се изкупи обратно поне 75% от рекапитализацията, се прилага стриктно ограничение на заплащането на ръководството на предприятията, включително забрана за изплащане на бонуси.

²⁴ Съобщение за медиите на сайта на ЕК. Достъпно: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_838. Посетено на: [10.06.2020].

²⁵ Тъй като проблеми с платежоспособността могат да възникнат и на по-късен етап вследствие на не съвсем ясното още развитие на кризата, Комисията удължи този период на прилагане само за мерките за рекапитализация до края на юни 2021 г.

изисква общи, целенасочени и координирани действия, за да се смекчи влиянието на коронавируса върху икономиката.

Отговорът на ЕК включва два пакета от мерки: Коронавирусна инвестиционна инициатива за реагиране (CRII) и Коронавирусна инвестиционна инициатива плюс (CRII+). Целта е да се реагира максимално гъвкаво, за да се отговори на нуждата от ликвидност в най-засегнатите сектори на икономиката, мобилизирайки възможностите, които политиката на сближаване предоставя. На 13.03.2020 г. ЕК предложи първата инициатива, която включва предложения за изменение на законодателството, което ще позволи на държавите членки да се възползват от по-голяма финансова целева помощ. Пакетът влезе в сила на 1.04.2020 година. На 2 април Комисията доразви инициативата, предлагайки по-облекчен режим за подкрепа за най-нуждаещите се и за риболовната индустрия – Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+). Вторият законодателен пакет дава възможност да се разходва цялата неизползвана подкрепа от фондовете на политиката на сближаване чрез опростени процедурни правила²⁶.

Инициативата за инвестиции (в двете ѝ форми) включва възможно най-бързо авансово плащане, пренасочване на кохезионните фондове и подпомагане на държавите членки чрез насочване на парите към най-засегнатите сектори. Държавите членки ще могат да се възползват от подкрепа, свързана с три основни стратегически приоритета – разходи за здравеопазване, подкрепа за схеми за работа за кратко време и подкрепа за оборотния капитал на МСП. Финансовият ресурс се мобилизира от парични резерви от фондовете на ЕС с цел да се стимулират икономическите инвестиции посредством все още неразпределените 37 милиарда евро финансиране на политиката на сближаване в рамките на програмите на политиката на сближаване за 2014–2020 година.

В изпълнение на този мащабен проект за подкрепа чрез публични ресурси се приеха и промени в ЗУСЕСИФ. Промените дават възможност за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от управляващите органи на средствата от ЕСИФ в страната при облекчени условия²⁷.

²⁶ Предоставя се възможност за прилагане на 100% на съфинансиране от ЕС към съответните оперативни програми и допълнителна гъвкавост за прехвърляне на ресурси между фондовете на политиката на сближаване и между категориите региони. Сайт на ЕК, регионална политика. Достъпно: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/. Посетено на: [10.06.2020].

²⁷ В чл. 21 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение са предвидени промени в Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Съгласно разпоредбата до отмяната на извънредното положение управляващите органи на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове имат право да: 1. изменят едностранно договори за безвъзмездна финансова помощ съобразно необходимостта от мерки при криза по смисъла на чл. 2, т. 21 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18.07.2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ, L 193/1 от 30.07.2018 г.), включително да увеличават размера на договорената безвъзмездна финансова помощ; 2. отпускат безвъзмездна финансова помощ при опростени правила, включително без публикуване на покана за набиране на предложения; 3. увеличат общия ресурс по операциите над одобрените от комитета за наблюдение по схемите, по които са допустими мерки, в условията на извънредни ситуации и при хипотезата на т. 1. Освен това УО могат да намаляват сроковете при процедури на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ – дори и когато тези срокове са определени в нормативен акт. Могат да не спазват предвидения в Закона за държавните помощи ред за съгласуване с министъра на финансите на насоките и/или другите документи, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти. Съгласно чл. 21, ал. 5 безвъзмездна финансова помощ може да се предоставя директно на кандидат, одо-

В заключение ще посочим, че освен подпомагане чрез държавна помощ и средства от ЕСИФ, ЕК предприема непрекъснато мерки, които да успеят да създадат реална подкрепа в борбата с икономическите последици от пандемията. Последното предложение от края на май е базирано на бюджета на ЕС. Председателят на ЕК Урсула фон дер Лайен цели в следващия бюджет на ЕС да бъдат предвидени около 750 милиарда евро, които да бъдат използвани за възстановяване на европейската икономика. Средствата ще бъдат предоставяни под формата на безвъзмездни средства и под формата на кредити, предвидени за най-тежко засегнатите от пандемията държави, и ще бъдат връщани от всички държави членки заедно през следващите години. Този финансов ресурс трябва да е на разположение още от началото на 2021 година.

Цитирана литература

Николова, Р. (2018). Организация и ефективност в дейността на публичната администрация в България (2007–2017). В: *10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството*. София: Нов български университет.

брен от комитета за наблюдение на съответната програма, чрез приемане на неприсъствено решение по мотивирано предложение на ръководителя на УО на програмата. Комитетът за наблюдение на съответната програма трябва да вземе решение, с което да включи в индикативната годишна работна програма процедури, свързани с извънредното положение, както и да одобри критериите, използвани за подбор на операции, необходими, за да се осигури животът или здравето на гражданите и да се защитят особено важни държавни или обществени интереси – включително такива, свързани с отбраната и сигурността. В този случай съгл. ал. 6 безвъзмездната финансова помощ може да се предоставя директно на кандидат, който в определен от ръководителя на УО срок отговори на одобрените критерии.

Вж. повече в Измененията в Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и новите възможности за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за времето на извънредното положение в България. Достъпно: <https://www2.deloitte.com/bg/bg/pages/legal/articles/European-Structural-and-Investment-Fund-Management-Act.html>. Посетено на: [10.06.2020].

CHANGES TO THE STATE AID RULES IN RESPONSE TO THE CRISIS DUE TO THE SPREAD OF COVID-19

Ginka Simeonova²⁸

Abstract: In these extraordinary times for the world's economies, it is inevitable that Member States will support their economies in entire sectors and industries, including through public resources. However, this approach must be followed carefully, as such allocation of public resources in the form of state support is subject to strict

state aid rules. The article examines the changes in the state aid regime that the economic consequences of the spread of COVID-19 have imposed.

Keywords: COVID-19, State Aid, Temporary Framework for State Aid

²⁸ Ginka Simeonova, PhD, Chief assistant professor of Financial and Tax Law, Department of Law, New Bulgarian University, guinkasimeonova@abv.bg.

НЯКОИ ВЪПРОСИ ПО ЗАКОНА ЗА ИЗВЪНРЕДНОТО ПОЛОЖЕНИЕ

Мария Чочова¹

Резюме: В изложението се разглеждат две разпоредби от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., предвиждащи спиране и удължаване на срокове, установени в закон. Анализът е сведен до примери, които се разкриват чрез преглед на трудовото законодател-

ство. Обсъден е и въпросът за преустановеното разглеждане от съда на някои трудови спорове – до отмяната на извънредното положение.

Ключови думи: извънредно положение, давностни срокове, преклузивни срокове, разглеждане на делото в разумен срок

На 13 март 2020 г. 44-то Народно събрание на Република България по предложение на Министерския съвет прие решение², с което на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България и във връзка с разрастващата се пандемия от COVID-19 обявява извънредно положение върху цялата територия на Република България, считано от 13 март 2020 г. до 13 април 2020 година. Със същото решение Народното събрание възлага на Министерския съвет да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във връзка с пандемията от COVID-19 и в съответствие на чл. 57, ал. 3 от Конституцията на Република България. На 3 април 2020 г. отново с решение³ на Народното събрание извънредното положение беше удължено до 13 май 2020 година.

На 20 март 2020 г.⁴ Народното събрание прие Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. (ЗМДВИП).⁵ Съгласно първоначалната редакция на чл. 3, т. 2 от ЗМДВИП „за срока от 13 март 2020 г. до отмяната на извънредното положение спират да текат давностните и други срокове, предвидени в нормативни актове, с изтичането на които се погасяват или прекратяват права или се пораждаат задължения за частноправните субекти, с изключение на сроковете по Наказателния кодекс и Закона за административните нарушения и наказания“.

¹ Мария Чочова, адвокат, доктор по право, хоноруван преподавател по Трудово и Осигурително право в департамент „Право“ на Нов български университет, m_chochova@abv.bg.

² Решение за обявяване на извънредно положение, обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2020 г. (извънреден).

³ Решение за удължаване на срока на обявеното извънредно положение, обн., ДВ, бр. 33 от 7.04.2020 г.

⁴ Повторно приет на 23.03.2020 г. след наложено вето от Президента на Република България.

⁵ Законът е в сила от 13.03.2020 г. до отмяна на извънредното положение, обн., ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г.

Със Закона за изменение и допълнение на ЗМДВИП⁶ разпоредбата на т. 2 на чл. 3 беше изменена и придоби следната редакция: „за срока от 13 март 2020 г. до отмяната на извънредното положение спират да текат давностните срокове, с изтичането на които се погасяват или придобиват права от частноправните субекти“.

Разпоредбата, в действащата ѝ редакция⁷, установява на първо място видовете срокове, които спират да текат, свеждайки ги до правоогасителни и срокове за придобивна давност. В материалното право, както и между страните – частноправни субекти, са установени и други срокове, които въпреки извънредността на положението и практически и нормативно ограничената дейност на съда продължават да текат.

На следващо място чрез разпоредбата се регламентират и субектите, по отношение на които тя ще се приложи, свеждайки ги до частноправни. По този начин е определен и кръгът на правоотношенията и страните, по които и между които се спират погасителните и давностните срокове.

Анализът в изложението ще бъде сведен до някои примера за спиране и удължаване на срокове, които се разкриват чрез аналитичния преглед на трудовото законодателство.

В правната теория „спиране на давностния срок представлява настъпване на такова обстоятелство, определено само със закон, след което давностният срок престава да бъде правно значим, но теклият до този момент срок запазва своето действие. След отпадане на обстоятелствата, предизвикали спирането, давностният срок продължава да тече и се събира с този срок, който е изтекъл до настъпването му“⁸. Обстоятелството, което по силата на закон в разглеждания случай налага спиране на давностните срокове, е обявеното извънредно положение. Действието на спирането ще се изрази в „юридическото безразличие на времето при запазване действието на срока до настъпването на обстоятелството, което е предизвикало спиране“⁹. В гражданското законодателство са установени конкретни основания, при наличието на които съответният срок спира да тече. Разглежданото основание е с извънреден характер поради обявеното извънредно положение на територията на цялата страна.

Обхватът на разпоредбата чл. 3, т. 2 от ЗМДВИП от гледна точка на субекти и правоотношения, за които ще се приложи, е ограничен до частноправните субекти. Тези субекти са страни по гражданскоправни отношения. Такива са тези отношения, които възникват между равнопоставени частноправни субекти (гражданскоправни субекти¹⁰), като никой от тях не упражнява власт по отношение на другия¹¹. Изложеното важи както за основните частноправни субекти – гражданите и юридическите лица, така и за тези публичноправни субекти, които са носители на власт, но заедно с това са и субекти на граждански правоотношения. Трудовото правоотношение е с частноправен характер. Всяко трудово правоотношение има договорен характер в смисъла на това, че съгласието на физическо-

⁶ Изм. и доп., ДВ, бр. 34 от 9.04.2020 г.

⁷ Статията е съобразена с действаща законодателна уредба към 7.05.2020 г.

⁸ Таджер, В. (2001). *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II*. София: София – Р, с. 719.

⁹ Пак там.

¹⁰ Относно общата характеристика на гражданскоправните субекти вж. Джеров, Ал. (1994). *Гражданско право. Обща част. Книга първа*. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“, с. 125–128; Павлова, М. (2002). *Гражданско право. Обща част*. Второ изд. София: София – Р, с. 227–233; Таджер, В. *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II...*, с. 13–30.

¹¹ Подробно за гражданските правоотношения и видовете субективни права вж. Таджер, В. (2001). *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял I*. София: София – Р, с. 317–392; Павлова, М. *Цит. съч.*, с. 157–194.

то лице, с което се учредява правоотношението, е необходим и задължителен елемент от фактическия състав за възникването на трудовото правоотношение. Договорен характер и договорно съдържание има всяко индивидуално трудово правоотношение, независимо от основанието, на което е възникнало¹². Това следва да се разбира не само в смисъл, че при учредяването на всяко трудово правоотношение се изисква съгласието на работника или служителя, но това следва и от цялата правна характеристика на индивидуалното трудово правоотношение (двустранно, сложно, синелагматично, възмездно, лично, имуществено, продължаващо)¹³. Поради това и страните по него, дори и работодателят да е публичноправен субект, ще бъдат равнопоставени, упражнявайки своите права и задължения. Ако това не бъде възприето по повод приложението на анализираната разпоредба, то в този случай всички задължения на страните по трудово правоотношение, по което работодателят е публичноправен субект, ще се погасят с изтичането на срока, предвиден в съответния закон, дори и ако този срок изтича през времето на обявяването на извънредно положение. Такова положение не би намерило опора нито при тълкуването на закона, нито в правната доктрина.

В теорията е възприето, че държавните (публичните) учреждения притежават гражданска правосубектност само когато се регистрирани като юридически лица¹⁴. Работодател по смисъла на Кодекса на труда „е всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономически обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работници или служители по трудово правоотношение, включително за извършване на надомна работа и работа от разстояние и за изпращане за изпълнение на работа в предприятие ползвател“. Прави впечатление, че работодател може да бъде организационно и икономически обособено образувание, без да съществува задължение за юридическата му регистрация. При всички случаи, „за да може да бъде работодател, публичното учреждение трябва да бъде такова образувание, което притежава организационна и икономическа обособеност и юридическа самостоятелност“¹⁵.

Ако анализираме разпоредбата изолирано, то погасителните срокове по давност във връзка с трудовото правоотношение се считат за спрени. Такива са сроковете за изплащане на обезщетения по Кодекса на труда при прекратяване на трудовото правоотношение, сроковете, в които може да бъде претендирано изплащането на трудово възнаграждение¹⁶, лихви върху сумите, представляващи неизплатени трудови възнаграждения и др.

В гражданскоправния оборот страните поемат задължения и придобиват права въз основа на различни правоотношения, уговарят и срокове помежду си. Тези срокове продължават да текат. В трудовото право такива са сроковете, за които са сключени срочните тру-

¹² Вж. Стайков, Ив. (2017). Изменение и прекратяване на трудовото правоотношение с нормативно установена времева зависимост на волеизявленията на страните. *Съвременна право*, № 2, с. 66.

¹³ За правните белези на индивидуалното трудово правоотношение вж. Радоилски, Л. (1957). *Трудово право на Народна република България*. София: Наука и изкуство, с. 173–176; Василев, Ат. (1997). *Трудово право*. Бургас: Бургаски свободен университет, с. 113–117; Мръчков, В. (2018). *Трудово право*. Десето изд. София: Сиби, с. 147–152, 206–208; Средкова, Кр. (2011). *Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право*. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, с. 21–24.

¹⁴ Павлова, М. Цит. съч., с. 336.

¹⁵ Топалов, М. (1997). *Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение*. София: Сиби, с. 187; Топалов, М. (2014). Двойственото положение на държавния орган. В: *Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков*. София: ИК „Труд и право“, с. 145–152.

¹⁶ Аргумент от чл. 111, т. 1, 33Д.

довите договори по чл. 68, ал. 1, т. 1 от КТ, сроковете на колективните трудови договори (с изключение в хипотезата на чл. 54, ал. 2, предл. първо от КТ), сроковете за изплащане на трудови възнаграждения, уговорени в трудовите договори.

Интерес представлява и разпоредбата на чл. 4, т. 1 от ЗМДВИП, съгласно която се удължават с един месец от отмяната на извънредното положение сроковете, определени в закон, извън тези по чл. 3 от ЗМДВИП, които изтичат по време на извънредното положение и са свързани с упражняване на права или изпълнение на задължения на частноправни субекти.

Пример за такъв срок е установеният в чл. 331, ал. 3 от КТ. Разпоредбата на чл. 331 от КТ, като регламентира правото на работодателя да прекрати трудовото правоотношение срещу уговорено обезщетение, чийто размер не може да бъде по-малък от четирикратния размер на последното получено месечно брутно трудово възнаграждение, освен ако страните са уговорили по-голям размер на обезщетението. Ако обезщетението не бъде платено в едномесечен срок от датата на прекратяване на трудовия договор, „основанието за прекратяване на трудовото правоотношение се смята за отпаднало“, като състоянието му се възстановява отпреди прекратяването (аргумент от чл. 331, ал. 3 от КТ). Срокът се изчислява съгласно чл. 72, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗД¹⁷. Кодексът на труда не предоставя възможност за неспазване на този срок поради наличието на някакви извинителните причини.

Разпоредбата на чл. 325, ал. 1, т. 1 от КТ установява право на всяка от страните да предложи прекратяване на трудовия договор. Другата страна има право да вземе отношение по предложението в законоустановен срок. И двете страни упражняват своите права в срок, определен от закона. Съгласно разпоредбата трудовият договор се прекратява, без която и да е от страните да дължи предизвестие по взаимно съгласие на страните, изразено писмено. Страната, към която е отправено предложението, е длъжна да вземе отношение по него и да уведоми другата страна в 7-дневен срок от получаването му. Срокът по чл. 325, ал. 1, т. 1, КТ се брои в календарни дни и се изчислява по реда на чл. 72, ал. 1, изр. 3 и изр. 4 от ЗЗД. Ако страната, до която е отправено предложението, не се произнесе по него в нормативно установения срок, смята се, че предложението не е прието. По аргумент от разглежданата разпоредба на ЗМДВИП този срок, изтичайки по време на извънредното положение, всъщност ще се счита за изтекъл един месец след неговата отмяна.

Практически проблем, в контекста на приложението на разпоредбата на чл. 4, т. 1 от ЗМДВИП, представлява и срокът на предизвестие за прекратяване на трудовото правоотношение. Безспорно конкретният срок на предизвестие се уговаря между страните по трудовото правоотношение като елемент от минимално необходимото договорно съдържание (аргумент от чл. 66, ал. 1, т. 6 от КТ), но продължителността на този срок е и нормативно установена в чл. 326, ал. 2 от КТ. По отношение на трудовия договор, сключен за неопределено време, този срок е 30 дни, но не повече от три месеца. По отношение на трудовите договори, сключени за определен срок, е три месеца, но не повече от остатъка на срока на договора. А по отношение на трудовите договори за допълнителен труд – срокът е 15-дневен (чл. 334, ал. 1 от КТ). Без съмнение, макар че е дадена известна свобода на договаряне на страните по трудовото правоотношение, тези срокове са нормативно определени. Страните по трудовото правоотношение упражняват своите права – да го прекратят с предизвестие. Правоотношението ще се счита за прекратено след изтичането на срока на предизвестие (чл. 335, ал. 2, т. 1 от КТ). Едната страна ще е упражнила своето право. Прилагайки разпо-

¹⁷ За правните последици от неспазването на срока по чл. 331, ал. 3, КТ вж. Средкова, Кр. В: Мръчков, В., Средкова, Кр., Василев, Ат. (2016). *Коментар на Кодекса на труда*. Дванадесето изд. София: Сиби, с. 1038–1039.

редбата на чл. 4, т. 1 от ЗМДВИД и следвайки нейното съдържание – срокът на предизвестие, който изтича във времеия обхват на обявеното извънредно положение, ще изтече един месец след неговата отмяна. Това провокира и допълнителни правни проблеми. Един от тях е за размера на обезщетението по чл. 220, КТ. Съгласно чл. 220, ал. 1, КТ страната, която има право да прекрати трудовото правоотношение с предизвестие, може да го прекрати и преди да изтече срокът на предизвестие, при което дължи на другата страна обезщетение в размер на brutното трудово възнаграждение на работника или служителя за неспазения срок на предизвестие¹⁸. За спазването на кой срок трябва да следят страните с оглед предотвратяването на възникването на задължение за плащане на обезщетение?

Преклузивните срокове продължават да текат и ако изтичането на погасителната давност не прекратява субективното право, то изтичането на преклузивен срок може да представлява препятствие за принудителното реализиране на правото. От установените в Кодекса на труда срокове с прекратителен характер са сроковете за налагане на дисциплинарни наказания и сроковете за реализиране на ограничената имуществена отговорност по чл. 210 от КТ. Съгласно разпоредбата на чл. 194, ал. 1 от КТ дисциплинарно наказание не може да се наложи, ако е изтекъл двумесечният срок от откриване на нарушението или едногодишният от извършването му, като „тяхното пропускане погасява дисциплинарната отговорност на работника или служителя, респективно правото на работодателя на дисциплинарно наказание“. Сроковете не текат през времето, когато работникът или служителят е в законоустановен отпуск или участва в стачка¹⁹. Подобна е и законодателната уредба, установяваща реда за осъществяване на ограничена имуществена отговорност, където също са установени срокове с преклузивен характер. Предполага се, че и тези срокове ще подлежат на „удължаване“, в случай че изтичат по време на извънредното положение, по силата на чл. 4, т. 1 от ЗМДВИП.

Съгласно чл. 128а, ал. 1 от КТ по писмено искане на работника или служителя работодателят е длъжен да му издаде и предостави необходимите документи, удостоверяващи факти, свързани с трудовото правоотношение, в 14-дневен срок от искането. Когато срокът по тази разпоредба изтича по време на извънредното положение, работодателят ще изпадне в забава, в случай че не издаде искания документ до един месец от отмяната на извънредното положение. Това е така, защото установяването на срока по чл. 128а, ал. 1 от КТ в закон го поставя в обхвата на чл. 4, т. 1 от ЗМДВИП. Изложеното има отношение с основателността на една евентуална претенция за обезщетение по чл. 226, ал. 1, т. 1 от КТ. При всички случаи удължаването на срока няма да бъде пропорционално на установената му продължителност по принцип.

Разпоредбата на чл. 3, т. 1 от ЗМДВИП установява, че за срока от 13 март 2020 г. до отмяната на извънредното положение спират да текат процесуалните срокове по съдебни, арбитражни и изпълнителни производства, с изключение на сроковете по производствата и делата съгласно приложението²⁰. В списъка, обективиран в приложението, не са включени дела, чийто предмет е трудовоправен спор, в това число и за отмяна на уволнението.

¹⁸ По този въпрос вж. подробно Гевренова, Н. (2018). Субективното право на неспазване на даденото предизвестие – същност, ред за упражняване и правни последици. *De jure*, № 1, с. 5–11.

¹⁹ Вж. подробно Василев, Ат. В.; Мръчков, В.; Средкова, Кр.; Василев, Ат. (2016). *Коментар на Кодекса на труда...*, с. 644.

²⁰ Съгласно т. II на Приложението към ЗМДВИП съдът, в условията на извънредно положение, е длъжен да продължи да разглежда следните по характер граждански и търговски съдебни производства:

1. Делата за упражняване на родителски права само относно привременни мерки;
2. Делата по Закона за защита от домашното насилие само относно заповед за незабавна защита или изменение на същата, както и в случаите на отхвърляне на молбата за защита;

Без да се изследва подробно в настоящото изложение въпросът за противоконституционността на намесата на законодателната власт в дейността на съдебната чрез въвеждането на ограничения в дейността на съда от този характер²¹, ще бъде обърнато внимание само на противоречието в ограничаването на правото на ефективна защита на трудови права и възстановяването им в разумен срок, каквото задължение е вменено на съда чрез конституционноправната уредба и актовете на международното право.

Всеобщата декларация за правата на човека²² в чл. 8 установява, че всеки човек има право на ефективно възстановяване на правата си от компетентните национални юрисдикции за действия, нарушаващи негови основни права, признати му от конституцията или закона. Разпоредбата на чл. 6, § 1 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи²³ установява правото на справедлив съдебен процес, като прогласява, че всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения или основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията в духа на международноправните стандарти за неотменимите права на гражданите прогласява, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. А съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Конституцията).

Гражданският процесуален кодекс предвижда особен ред за разглеждане на някои дела по трудови спорове. В неговата част трета, глава двадесет и пета, озаглавена „Бързо производство“²⁴, в разпоредбата на чл. 310, ал. 1, т. 1, е предвидено, че по реда на тази глава се разглеждат и исковите за трудово възнаграждение, за признаване на уволнението за незаконно и неговата отмяна, за възстановяване на предишната работа, за обезщетение за вре-

3. Разрешения за теглене на суми от детски влогове;

4. Обезпечителните производства;

5. Делата за обезпечаване на доказателства;

6. Искания по Закона за електронните съобщения и чл. 19, ал. 6 във връзка с ал. 5 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел във връзка с чл. 536 от Гражданския процесуален кодекс;

7. Делата по чл. 62, ал. 3 от Закона за кредитните институции.

²¹ Подробно по този въпрос вж. Михайлова, Г. За противоконституционността на спирането на сроковете по делата и нищожността на решенията на ВСС във връзка с извънредното положение. *News Lex.bg*, електронно издание. Достъпно: https://news.lex.bg/за-противоконституционността-на-спи/?fbclid=IwAR22tokXn_o-1u0NZWGj1i85qgjsQUioIgbfaXgQyE_Wybvvn7ztIBaV3Eo. Посетено на: [7.05.2020].

²² Приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 10 декември 1948 г. Всеобщата декларация допълва Устава на ООН. Република България е приета за пълноправен член на ООН на 14 декември 1955 г.

²³ Подписана през 1950 г. и влязла в сила през 1953 г. за страните учредителки на Съвета на Европа. Всички държави членки на Съвета на Европа са страни по Конвенцията, в това число и Република България, която е и член на Европейския съюз. Конвенцията създава неотменими права и свободи за всички и задължава държавите, присъединили се към нея, да гарантират тези права на всеки човек, който е под тяхна юрисдикция.

²⁴ Подробно за бързото производство по ГПК вж. Стамболиев, О., Сталев, Ж., Мингова, А., Попова, В., Иванова, Р. (2012). *Гражданско процесуално право*. Девето прераб. изд. (I-во по новия ГПК). София: Сиби, с. 758–764.

мето, през което работникът е останал без работа поради уволнението, и за поправка на основанието за уволнение, вписано в трудовата книжка или в други документи.

Самото установяване на особено производство – наречено от законодателя „бързо“, приложимо и за разглеждане на трудовоправни спорове с описания предмет, е поради високата значимост на интересите, което налага своевременна защита от страна на съда във възможно най-кратък срок. Бързината при разглеждането на тези спорове е обоснована от същия мотив – да бъде защитен интересът на икономически по-слабата страна по трудовото правоотношение, чието физическо съществуване и задоволяване на ежедневните нужди зависи от престирването на работната сила срещу трудово възнаграждение. Така и в правната доктрина е възприето, че установяването в процесуалния закон на особено исково производство по някои видове дела е обосновано от техния предмет – „материални права с по-висока социална значимост“²⁵.

Отново по тази причина е регламентирано в Закона за съдебната власт (ЗСВ), че през съдебната ваканция, редом с други производства, нетърпящи отлагане, се разглеждат и дела за незаконно уволнение (чл. 329, ал. 3, т. 2, предложение четвърто от ЗСВ).

В международното право е установено изискването за провеждане на съдебните производства в разумен срок. За това кой срок ще се счита за разумен, не съществуват нормативно установени стандарти. В процесуалните закони са определени срокове за произнасяне от съда със съдебен акт. Така в разпоредбата на чл. 316 от ГПК, с оглед бързия характер на производството, е установено, че съдът обявява решението си с мотивите в двуседмичен срок след заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.

В практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) е прието, че „при преценката за разумност на релевантния период съдът прилага три критерия: фактическа и правна сложност на делото, поведението на компетентните органи и поведението на самия носител на правото“²⁶. Извънредност на положението в държавата и блокирането на правораздаването чрез извънредно законодателство все още не фигурират сред критериите, установени чрез последователната практика на ЕСПЧ.

Ограничаването на възможността съдебната власт да извършва особено значимата си дейност по правораздаване, чрез изчерпателното изброяване в ЗМДВИП на производствата, по които делата продължават да бъдат разглеждани и през срока на извънредното положение, всъщност може да бъде възприето и като нарушаване на принципа за разделение на властите.

Макар и временно, блокирането на производствата по дела, по които се разглеждат трудови спорове, засяга правата и законните интереси на множество граждани.

В заключение, изложението не претендира за изчерпателност по отношение на сроковете, които са установени в Кодекса на труда и подлежат на спиране по силата на чл. 3, т. 2 от ЗМДВИП и на удължаване по смисъла и съгласно разпоредбата на чл. 4, т. 1 от ЗМДВИП.

Основният извод би могъл да се сведе до това, че всяко законодателство, което е прието под натиска на обстоятелствата и в извънредни условия, би съдържало несъвършенства, чиято множественост може да доведе и до блокиране на неговото приложение.

²⁵ Пак там, с. 758.

²⁶ Съгласно Решение от 10.05.2011 г. на ЕСПЧ по делото Димитров и Хамънов срещу България, с цитирана съдебна практика: Решение от 15.07.1982 г. на ЕСПЧ по делото Екле срещу Германия, Серия А № 51; Решение от 13.07.1983 г. на ЕСПЧ по делото Цимерман и Щайнер срещу Швейцария, Серия А № 66; Решение от 26.07.2001 г. на ЕСПЧ по делото Крепс срещу Полшар и Решение от 23.10.2003 г. на ЕСПЧ по делото С.Х.К. срещу България.

Все по-силно липсата на задълбоченост и всеобхватност в законодателната дейност носи трайни и непреодолими последствия върху субектите на различните видове правоотношения, както и създава необосновани препятствия пред правоприлагането и правораздаването, и то не само при условията на безпрецедентното до този момент извънредно положение.

Цитирана литература

- Василев, Ат. (1997). *Трудово право*. Бургас: Бургаски свободен университет.
- Василев, Ат. Мръчков, В., Средкова, Кр., Василев, Ат. (2016). *Коментар на Кодекса на труда*. Дванадесето изд. София: Сиби.
- Гевренова, Н. (2018). Субективното право на неспазване на даденото предизвестие – същност, ред за упражняване и правни последици. *De jure*, № 1, с. 5–11.
- Джеров, Ал. (1994). *Гражданско право. Обща част. Книга първа*. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.
- Мръчков, В. (2018). *Трудово право*. Десето изд. София: Сиби.
- Павлова, М. (2002). *Гражданско право. Обща част*. Второ изд. София: София – Р.
- Радоилски, Л. (1957). *Трудово право на Народна република България*. София: Наука и изкуство.
- Средкова, Кр. (2011). *Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право*. София: УИ „Св. Кл. Охридски“.
- Стайков, Ив. (2017). Изменение и прекратяване на трудовото правоотношение с нормативно установена времева зависимост на волеизявленията на страните. *Съвременно право*, № 2, с. 65–80.
- Стамболиев, О., Сталев, Ж., Мингова, А., Попова, В., Иванова, Р. (2012). *Гражданско процесуално право*. Девето прераб. изд. (I-во по новия ГПК). София: Сиби.
- Таджер, В. (2001). *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял I*. София: София – Р.
- Таджер, В. (2001). *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II*. София: София – Р.
- Топалов, М. (1997). *Работодателят като страна по индивидуалното трудово правоотношение*. София: Сиби.
- Топалов, М. (2014). Двойственото положение на държавния орган. В: *Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков*. София: ИК „Труд и право“.

SOME QUESTIONS ON THE LAW ON THE STATE OF EMERGENCY

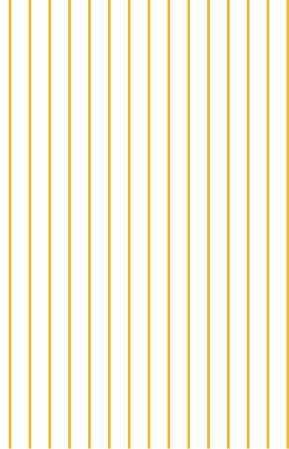
Maria Chochova²⁷

Abstract: The article analyses two provisions of the Law on Measures and Actions in the State of Emergency, declared with the decision of the National Assembly of 13th March 2020, providing for suspension and extension of time periods provided in the legislation. The analysis is focused on examples based on the review of the labour legislation. The

issue of suspended court proceedings on some labour disputes – until the end of the state of emergency – is also discussed.

Keywords: State of Emergency, Limitation Periods, Preclusion Time Periods, Consideration of the Case within a Reasonable Time

²⁷ Maria Chochova, PhD, Attorney at law, Doctor of Law, lecturer of Labour Law and Insurance Law in the Department of Law, New Bulgarian University, m_chochova@abv.bg



**НАУЧЕН
ЖИВОТ**



**SCIENTIFIC
LIFE**

ЕДНО ИНТЕРЕСНО ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКО СЪЧИНЕНИЕ ЗА БЕЙРУТСКАТА ПРАВНА ШКОЛА И НЕЙНОТО МЯСТО ЗА ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РИМСКОПРАВНАТА ТРАДИЦИЯ В КЪСНАТА АНТИЧНОСТ И ПРЕЗ СРЕДНОВЕКОВИЕТО

Малина Новкиришка-Стоянова¹

Резюме: Рецензията е посветена на едно ново и аналитично правно-историческо изследване на доктор Пьотр Садовски, преподавател по римско право в Университета в Ополе, Полша, за Бейрутската правна школа, нейните преподаватели, студенти и значимото ѝ място като една от трите имперски школи по право (наред с Рим и Константинопол),

одобрени от император Юстиниан, както и за нейното място за продължаване на римскоправната традиция през Късната античност и Средновековието.

Ключови думи: Бейрутска правна школа, преподаване на правото, професори, студенти, Юстинианова кодификация

Позволявам си да представя на българската научна общност и специално на юристите едно ново съчинение на уважавания колега Пьотр Садовски, преподавател по римско право във Факултета по право и администрация на Университета в Ополе, Полша, доктор по право и доктор на правните науки, сенатор и член на Съвета на същия факултет и член на Управителния съвет на Университетската библиотека. Той има защитени дисертации във Факултета по теология на Католическия университет в Люблин, във Факултета по каноническо право на Грегорианския понтификален университет в Рим и в Юридическия факултет на Варшавския университет „Кардинал Стефан Вишински“. Преподава римско право, латинска правна терминология и философия на правото във факултетите по право, администрация и вътрешна сигурност на Университета в Ополе, Полша от 2005 година. Автор е на повече от 50 статии, 2 монографии, множество рубрики в енциклопедии и пр.

Монографията, издадена през 2019 г. от издателството на Университета в Ополе, е посветена на правната школа в римския и византийския Бейрут – един от най-престижните университети през Късната античност и ранна Византия². Основните сведения за високите

¹ Малина Новкиришка-Стоянова, д.ю.н., професор по Римско право в департамент „Право“ на Нов български университет и в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, mnovkirishka@nbu.bg.

² Рецензията е за монографията на Sadowski, P. (2019). *Szkola prawa w rzymskim i bizantyńskim Bejrucie. Studium prawno-historyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego. ISBN: 978-83-7395-801-2 (Садовски, П. (2019). Правната школа в римския и византийския Бейрут. Издателство на Университета в Ополе). Вж. информация за книгата на <http://wydawnictwo.uni.opole.pl/szkola-prawa-w-rzymskim-i-bizantynskim-bejrucie-studium-prawno-historyczne-studia-i-monografie-nr-557.html>.

постижения и престиж на Бейрутската правна школа обикновено се свързват с Юстиниановата компилация, при съставянето на която начело са видните професори от тази школа. Във въводните конституции на император Юстиниан се споменават комисиите, на които е поверено съставянето на Кодекса, Дигестите и Институциите, и сред тях неизменно са професорите по право от тази школа наред с висшите имперски сановници, съдии и адвокати от Константинопол, много от които са възпитаници на същата школа. Един от най-видните юристи на Юстиниановата епоха, застанал начело на тези комисии, Трибониан, е родом от Тир – град в съседство с Бейрут. Не е случайно и предпочитанието на компилаторите към творчеството на класическите юристи от този регион – повече от една трета от становищата на римската юриспруденция в Дигестите принадлежат на Улпиан, роден в Тир, и на Папиниан, роден в Емеса.

Бейрутската правна школа е не само една от известните правни школи през Късната античност. Тя е и модел – образец за правните школи от тази епоха, които съществуват както в източната, така и в западната част на империята и които са изцяло посветени на изучаването на правото, а не на реториката. Но нейното място в развитието на правната наука и образование, както и в законодателството на късната Римска империя, е толкова значимо, че заслужава специалното внимание, с което е създадена разглежданата монография на доктор Пьотр Садовски. Тя е структурирана в шест глави, с увод, заключение, както и справки за използваните източници и изключително богата библиография.

В първата глава (с. 27–68), посветена на контекста на създаването на Бейрутската правна школа, е представен Бейрут в римската и византийската епоха (според периодизацията в историографията, която определя ранната Византия от IV в. сл.Хр. насетне). Подчертава се мястото на града като средище на издаването на многобройни императорски конституции, значението на архивите и библиотеките за създаването и функционирането на правна школа, както и за нейната обвързаност със създаването на актуалното законодателство и направляването на кариерата на възпитаниците ѝ, които са усвоили необходимите знания и умения за успешна кариера в администрацията и правораздаването на късната Римска империя.

Авторът се спира на значението и мястото на античния Бейрут на кръстопътя на цивилизациите. Приема се, че първото му споменаване е от XV в. пр.Хр. Към II в. пр.Хр се нарича финикийска или ханаанска Лаодикия, разрушен е между 143 и 138 г. пр.Хр. и е завладян и възстановен от римляните към 64 г. пр.Хр. По времето на Август тук са установени V Македонски легион и III Галски легион и ветераните основават колонията *Iulia Augusta Felix Berytus*. Античните автори подчертават, че макар и в типичната среда на Изтока, в Бейрут се усеща ясно „духът на Рим“ и неслучайно е смятан за един от най-романизираните градове на Изтока. Това се дължи не само на заселените ветерани и техните потомци, които се явяват пазители на мира, обществения ред и интересите на Рим от I в. сл.Хр. насетне. В условията на една космополитна култура и развита икономика нормите на римското право, адаптирани за търговските и банковите отношения, се прилагат масово в града – една от петте римски колонии в провинциите Сирия и Финикия, но и единствен, за който е дадена привилегията на *ius Italicum* и жителите му са освободени от имперски данъци. Римските колонисти превръщат земята наоколо – долината Бекаа, в една от основните житници на региона, изнасяща зърно дори за Рим.

Отделно е разгледано развитието на Бейрут в т.нар. византийска епоха, която според романистите се определя като късна Римска империя, или Доминат (с. 41 и сл.).

В тази глава авторът изследва подробно и предпоставките за създаването на школата и по-специално обвързаността на нейната дейност с имперския архив и библиотеката в Бей-

рут (с. 57 и сл.). Събрани на едно място, те благоприятстват изучаването на правото и изследователската дейност, обвързани както с римската власт в актуалния момент, така и с правните традиции на Изтока и с елинизма. Градът е център и на значителна административна и управленска дейност, като немалка част от императорските конституции, адресирани до префектите и губернаторите в Източната империя, са издадени в Бейрут (с. 51 и сл.), което доказва и трайното пребиваване на римските императори в града по време на техните кампании и мисии в региона.

Основният извод на автора е, че правните школи, както и самата Бейрутска школа, не са създадени в интелектуален вакуум. Те са отговор на нуждите на дадено време, отразяват културните възможности на дадена епоха и се организират там, където връзката между държавността и правото, социалния, икономически и духовен живот изисква, но и благоприятства развитието им.

Глава втора (с. 69–106) е посветена на интерпретацията и анализа на юридическите и неюридически извори, в които се съдържа информация относно създаването, местоположението и хронологията на функциониране на Бейрутската школа.

Според анализа на автора няма сигурни данни за времето на създаване на Бейрутската правна школа. Със сигурност тя е съществувала между III и VI в. сл.Хр. Първото достатъчно достоверно споменаване за нея датира от 238 г. в благодарствено послание до знаменития теолог и философ Ориген Александрийски от Григорий Чудотворец, който е бил на около 25 години и е искал да учи в школата, а по-късно става виден теолог и е ръкоположен за новоцезарейски епископ. Текстът доказва, че по това време тя вече е съществувала и в нея се стичат студенти дори и от най-отдалечените краища на Римската империя. Достигайки до своя апогей по времето на Юстиниан, през 551 г. школата е разрушена от гибелно земетресение и студентите са преместени в Сидон (дн. Сайда, на юг от Бейрут).

Значителна част от изследването е посветена на източниците на сведения за Бейрутската правна школа. Доктор Садовски анализира многобройните правни извори и по-специално рескрипта на императорите Диоклециан и Максимиан (CJ. 10.50.1) и конституциите на император Юстиниан (с. 78 и сл.). Авторът обобщава, че основните правни извори от V в. са *Scholia Sinaitica*, схолиите към текстовете на Василиките и съчиненията по право на професорите в школата Талелей, Стефан и Теодор.

Наред с тях са представени и значителен брой неюридически извори (с. 69 и сл.), като специално внимание е отделено на сведенията в *Expositio totius mundi et gentium* (XXV) от IV в., на писмата на ретора и философ Либаний от IV в., както и на документ от началото на VI в., създаден от двама студенти в школата – бъдещия епископ и църковен историк Захарий Схоластик и Северий Антиохийски, теолог, също ръкоположен за епископ и създател на северианството. В него се описва подробно дейността на школата и обучението на студентите. Разгледани са и редица други източници, египетски папируси, църковни документи и пр.

Особено интересни са изследванията на автора и аргументите му относно местоположението на Бейрутската школа. Авторът приема, че въпреки някои туристически оферти за посещение на руините на школата всъщност източниците не дават информация за нейното местоположение. В § 25 на *Expositio totius mundi et gentium*, написана през IV в. сл.Хр., се споменава само, че в Бейрут има правна школа (*auditoria legum habens*). Обикновено школите, наричани *stationes ius publice docentium*, са се намирали в близост до храмовете, но не е сигурно, че ако първоначално тя е била на такова място, след изгарянето на храма по времето на император Юлиан Отстъпник и възстановяването му при император Ювиан тя отново е построена там. Предполага се също, че е била в близост до църквата „Света Анастасия“, т.е. до съвременната православна катедрала „Свети Георги“. Според цитираните

от него автори е възможно да е имало няколко седалища, в които се е преподавало право (*auditoria legum*), като някои от тях са били и в близост до библиотеката на града.

В общия преглед на запазените сведения от изворите и на изследванията на учените от много епохи и до наши дни авторът подчертава, че има доста празнини в информацията относно Бейрутската правна школа. Все пак най-общо може да се очертае рамката на институциите, духът на епохата и от отделните щрихи относно преподавателите, студентите, учебния план и пр. да се изгради обща представа за този значим център на правото и правната култура, който има определящо място в периода IV–VI век. Авторът внушава и идеята колко е важно документирането на учебната дейност, така че на следващ етап да може тя да се оцени и да се използва за по-нататъшното развитие на дадена образователна институция.

Третата глава (с. 197–134) е посветена на преподавателите в школата, на техните методи на преподаване, на учебния план, както и на научните им постижения и кариерно развитие, доколкото то може да се проследи по оскъдните сведения, събрани щателно и прецизно от източниците.

Няма достатъчно сведения дали Улпиан и Папиниан са преподавали в Бейрутската правна школа, макар и двамата да произхождат от Финикия. В изворите обаче са запазени имената на Домнин, Сцилак и Себастиан – преподаватели през IV в., на Кирил, Патриций, Домнин, Демостен, Евдоксий, Амблиций, Леонтий и вероятно Авксоний, Сабин през V в., на Доротей, Анатолий и вероятно Стефан, Юлиан и Изидор през VI век. Смята се, че апогеят на значимостта на школата е към края на V в. – началото на VI в., като авторът се позовава на участието на Доротей и Анатолий в комисията по съставянето на Дигестите и многократното ѝ споменаване в Юстиниановите конституции. Към това може да се добави и изричното твърдение, включено в конституцията *Отпет* (създадена най-вероятно от самия Трибониан, но одобрена от Юстиниан), че правната школата в Бейрут е поставена наравно с тези в имперските градове Рим и Константинопол, а самият Бейрут е наречен „този известен град, който основателно може да се нарече „кърмилница на законите“ (*legum nutricem*). Макар и Бейрут през IV в. да не е бил особено значим град в Източната империя, още тогава Либаний (през 361 г.) заради Бейрутската правна школа също нарича града „майка на правото (*legum mater*)“.

В конституцията *Deo auctore* император Юстиниан по предложение на Трибониан номинира Доротей и Анатолий за участници в комисията по съставяне на Дигестите, като високо оценява научната общност на тази школа. В §9 на конституцията *Tanta* се съдържат специалните благодарности към тях, назовавайки ги с високите им професионални рангове и заслуги. Отбелязва се и значителната почит към фамилията на Анатолий, неговия баща Леонтий и дядо му Евдоксий, които са изключителни юристи и познавачи на правото.

На метода на преподаване в Бейрутската школа е посветена значителна част в Юстиниановите конституции, съответно анализирана в монографията. Класическите съчинения на римските юристи са изучавани подробно, с обяснения и тълкуване на съответните казуси. За съжаление, съчинения с дидактичен характер, като например *Commentarium definitionum* на Кирил от IV в., не са запазени.

Интересни са и интерпретациите относно статуса и привилегиите на преподавателите. Авторът разисква предположенията за заплащането на преподавателите, като допуска, че първоначално (според сведенията от Либаний) то не е било стриктно установено и е имало характер на почетно заплащане (*honorarium*) както от страна на държавата, така и на студентите. По-късно, когато се установява задължителният учебен план, заплащането е от императорската хазна.

В четвъртата глава (с. 135–170) са събрани сведенията относно студентите в Бейрутската школа – основна движеща сила за всяка образователна институция наред с други фак-

тори за нейното развитие. Аргументирана е нейната привлекателност като център на познаването на законите, но и като средище на римската култура с преподаването на латински език и обвързването на учебната програма с познаване и тълкуване на класическата римска юриспруденция.

В изследването се споменават и имената на определени студенти, някои от които са особено известни: Апфиан от Пага, Трифил – епископ на Ледра, Аркадий и Йоан, Магнус, Хермоген и много други. Славата на школата и нейните преподаватели се е носела в цялата империя и е привличала студенти и от най-далечните провинции. Така Теодот през IV в., изпратен от баща си да изучава реторика, без негово съгласие бяга в Бейрут, за да изучава право. Там се формира общност от студенти от Арабия, Армения, Азия, Витиния, Кападокия, Киликия, Египет, Памфилия, Финикия, Сирия, Лирия в Ликия, Осроена в Палестина и др.

В едно от писмата на Либаний се споменава, че обучението в Бейрутската школа е основно на латински език. Именно това е и основанието така широко да се използват възможностите на нейните преподаватели, а вероятно и ангажирането на студентите при извършване на подбора, оформянето и техническата подготовка на текста на трите части на Юстиниановата кодификация. Авторът представя своята позиция по въпроса, като смята, че допълнителен фактор, който стимулира студентите да се насочат именно към тази школа, е използването на латинския език във висшите нива на имперската администрация в Константинопол и Рим, както и в съдебната дейност, което от своя страна гарантира успешната им кариера след завършването ѝ. Той разкрива и значението именно на правното образование на латински език и във връзка с дейността на възпитаниците на школата при даването на консултации и съставянето на различни правни актове – договори, завещания и пр. Обобщенията му относно възникването и развитието на школата са обвързани с конкретната политическа обстановка по времето на Домината, нарастващата централизация и бюрократизация на империята, която има нужда от добре подготвени юристи, но с точно определен профил, за да заемат своите места в новата система на управление на държавата.

Отделно място заема представянето на учебния план, който ни е известен във варианта за преподаване в началото на VI в., тъй като въз основа на него е създаден задължителният учебен план, одобрен от император Юстиниан за трите имперски правни школи (в Рим, Константинопол и Бейрут) и включен в конституцията *Omnem* (§ 1). Предвиденият петгодишен курс на обучение е със строго разпределение на преподаваните материи и препратки към частите на кодификацията, които трябва да се изучават задължително. По-детайлно изследване и някои споменавания в текста обаче насочват, че е възможно преди реформата обучението по право да е било и 4 години.

Интересни и значими са наблюденията на автора върху социалния статус на студентите. Той смята, че през I–V в. правото вече не е занимание само за елита на обществото, а възможността право да изучават и произхождащи от бедни семейства създава своеобразен егалитет в правното образование и достъп до кариера в администрацията и съдебната система на лица от всички социални прослойки. Наред с това преподаването на класическото римско право в съчетание с императорското право създава дух на законност и ред, който възпитаниците пренасят в своята по-нататъшна правна дейност. В една конституция на император Льв I от 460 г. се изисква преподавателите по право да гарантират, че техните студенти са обучени да почитат и съблюдают закона и са верни на справедливостта, и това е от особено значение както за постъпването на имперска служба, така и за приемането им в адвокатските колегии. Това допълнително засилва привлекателността на Бейрутската школа не само като престижен център на науката, но и като осигуряващ приоритет при реализацията на младите юристи. Не е случайно, че преподавателите от школата, съставяйки

учебника по право – Институциите като част от кодификацията, адресират конституцията на император Юстиниан, с която той го утвърждава, към отдадените на правото младежи (*cupidae legum iuventuti*).

Глава пета (с. 171–208) е посветена на обобщения относно значението на школата като инструмент, който съдейства за централизацията на властта, за унифицирането на правото и за създаването на величавата кодификация на император Юстиниан. Направени са изводи и относно ориентализацията и елинизацията на къснокласическото римско право, за което тя има съществен принос. Както в тази, така и в предходните глави авторът изследва и прякото влияние на становищата на преподавателите от Бейрутската школа върху тълкуванията на императорските конституции, включени по-късно в схолите на Василиките, като по този начин представя приемствеността в правната наука, която се отразява в законодателството.

Доктор Садовски споделя и доразвива становището на Марек Курилович, че правната култура на Древна Гърция и елинистичните държави, както и на Египет и другите източни монархии, основана на писмената традиция, повлиява съществено римската със създаването на архиви, нотариални удостоверения, писмена форма на правните сделки и пр., както и върху въвеждането на конкретни сделки и способности за защитата им, особено в банковите и търговските, но също и в брачните отношения. Това е отразено и в творчеството на юристите от Бейрутската школа, които в епохата на Домината доразвиват класическото римско право, адаптирайки го към актуалните нужди на правното регулиране и политиката на императорите.

Тенденцията към вулгаризация в смисъл на опростяване на нормите и снижаване на научното ниво на юриспруденцията в този период е оценявана по различен начин в романистиката. Авторът добросъвестно представя многобройните и противоречиви в някои аспекти становища на учените относно този процес, като се стреми да отрази автентичното виждане на древните юристи за необходимостта от създаване на правна уредба, която да е полезна за обществото като цяло и в която римскоправната традиция да се съчетава с провинциалното право и практиката към актуалния момент в рамките на една космополитна държава. Той деликатно прави заключението, че оценката на научната и преподавателска дейност на преподавателите от Бейрутската школа, наричани ἱρωςες, е основание както за привличането им в кодификационните комисии от Юстиниан, така и за запазването на школата като център на правото през Късната античност, „закотвена за своето време“. Нейните студенти са обучавани не толкова в творческото интерпретиране на нормите, колкото в познаването им и точното им прилагане. Нейните преподаватели имат значим принос за създаването на конституциите на император Юстиниан след одобряването на кодификацията – т.нар. *Novellae*.

Последната **шеста глава** (с. 209–228) е посветена на сравнението между Бейрутската и другите правни школи в съответната епоха. Това е изключително оригинален принос на изследването, тъй като в повечето случаи всяка една школа е представяна сама за себе си и по-рядко в паралел с други от даден регион. Авторът изследва моделите на обучение и съответните влияния – източно и западно, светско и религиозно и пр. върху тях. Той обвързва правното образование с конкретната политика и със състоянието на правото в дадена епоха и в даден регион, за да подчертае необходимостта тази връзка да се има предвид и в съвременността. Бейрутската правна школа се различава от другите правни школи. Такива е имало в Картаген, Авгудодун (днес Отун), Нарбо (Нарбон), Верона, Сиракуза, Александрия, Цезарея и много други градове, но Юстиниан определя само три одобрени от него и със задължителен учебен план според конституциите му – в Рим, Константинопол и Бей-

рут, като приема схемата на обучение именно на Бейрутската правна школа. На фона на други юридически центрове тя изглежда доста добре документирана, което свидетелства за значението, което ѝ е придавано. Ако се приеме, че има различни средновековни университетски модели: корпоративен в Болоня, колегиален в Париж и държавен в Неапол, то правната школа в Бейрут е първообраз на парижкия модел и отчасти на неаполитанския. Няма доказателства дали студентите от Бейрут са избирали свой ректор, или са решавали относно учебната програма, затова и тази школа днес не би отговаряла на критериите за университет. В древни времена обаче тя е много ефективна образователна и научна институция за изследване и преподаване на правото и съхраняване на римскоправната традиция както на изток, така и на запад.

Интересни са изводите, които авторът прави по отношение на известен паралелизъм със задачите и развитието на правното обучение в Бейрут и в съвременността. Полезността и обвързаността на преподаването на правото с актуалните проблеми влияят пряко върху престижа на всяка правна школа. Възможностите за реализация на студентите ѝ, нивото на техните познания и умения допринасят за интереса към тази школа, съответно стимулират и нейното развитие в научната и дидактическата сфера. От друга страна, Бейрутската правна школа, която не е особено обвързана с религиозния аспект на преподаване, се явява пример за научно средище, в което се смесват всички традиции на античното Средиземноморие и от което възпитаниците ги пренасят във всички кътчета на империята. Така имплицитно се налага изводът, че тази школа се явява като архетип на средновековните, а може би и на съвременните университети, в които на преден план се поставя ефикасността на правото. В тази връзка духовното наследство на Античността, запазено през вековете, ни дава отправни позиции, които си заслужава да оценяваме и възприемаме и в наши дни.

Не на последно място бих искала да подчертая и перфектното структуриране на монографията. Отделните глави започват със своеобразно мото – текст от изворите относно Бейрутската школа, тясно обвързан със съдържанието и особено умело подбран. Така в глава II, в която се разкриват основите на създаването на школата, нейното местоположение и хронологията на дейността ѝ, се цитира част от *Expositio totius mundi*, в която се споменава за особено привлекателния и изтънчен град Бейрут, в който има правна школа (... *Berytus, civitas valde deliciosa et auditoria legum habens*). Глава III, посветена на преподаватели от школата, започва с мотото – цитат от §9 на Юстиниановата конституция *Tanta* за Анатолий, Леонтий и Евдоксий като за професори, които отдават най-високото си умение и сили за преподаването (... *optimam sui memoriam in legibus reliquerunt*). А студентите, чийто статус е разгледан в глава IV, според конституцията за утвърждаване на Дигестите от 21 ноември 533 г. са назовани като отдадени изцяло или изкушени от правото (... *Cupidae legum iuventuti*). Този особено задълбочен подход, който би могъл да се нарече *eleganter* по латински образец, придава акцент върху автентичността на сведенията, интерпретирани и анализирани в съответната глава. Заслужава да се отбележи и оптималната редакторска работа и дизайнерско оформление на книгата и нейното отпечатване, така че тя да се превърне не само в ценност от гледна точка на съдържанието ѝ, но и в печатно произведение, намиращо достойно място във всяка една романистична библиотека. В това отношение е намерен чудесен баланс между същността и формата, който доставя удовлетворение не само на автора на книгата, но и на нейните читатели.

Несъмнен е приносът, който имат преподавателите, но и студентите и изследователите на Бейрутската правна школа за съставянето на Юстиниановата компилация. В романистиката е единодушно прието, че в непосилно краткия срок от 529 до 533 г. е абсолютно невъзможно да се съставят трите части на Юстиниановата кодификация. Само за съставянето

на Дигестите според конституцията *Tanta* (§ 1) са прегледани над две хиляди съчинения с общ обем над три милиона фрагмента, от които са подбрани най-важните, актуални и приложими становища и те са систематизирани в 50 книги с около 430 титула. Огромна е работата и по съставянето на Кодекса, при това ревизиран и във втора редакция само в рамките на четири години, а също и на Институциите, които се предполага, че са подготвяни паралелно с Дигестите. И с трите части на кодификацията – дело и на юристите от Бейрутската школа, император Юстиниан осъществява своя замисъл да обвърже преподаването, правната наука и практиката като действащо законодателство. Те се явяват и като апотеоз на римскоправното наследство, съчетано с актуалните задачи на управлението и правния ред в империята.

В самото начало на съчинението си авторът се позовава на думите на големия полски романист Рафаел Таубеншлаг, който твърди, че над работата на Юстиниановите компилатори „грее както слънцето“ на Омир, така и на вавилонския цар Хамураби, т.е., че компилацията е синтез на римските, но и на елинските и източните правни традиции. Но той добавя, че над това величаво и значимо за правната цивилизация дело от VI в. греє всъщност слънцето на античния Бейрут³.

³ Вж. с. 14 и по-специално бел. 18 на книгата, в която авторът е цитирал съчинението на Taubenschlag, R. (1955). *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*. Warszawa, s. 354.

BEIRUT LAW SCHOOL AND ITS PLACE FOR CONTINUED ROMAN LAW TRADITIONS IN LATE ANTIQUITY AND THE MIDDLE AGES

Malina Novkirishka-Stoyanova⁴

Abstract: The review is dedicated to a new and analytical legal and historical study of Dr. Piotr Sadowski, professor of Roman law at the University of Opole, Poland for the Beirut Law School, its teachers, students and its significant place as one of the three imperial law schools (along with

Rome and Constantinople), approved by the Emperor Justinian, as well as its place for the continuation of Roman tradition in Late Antiquity and the Middle Ages.

Keywords: Beirut Law School, Law Teaching, Professors, Students, Justinian Codification

⁴Malina Novkirishka-Stoyanova, Dr. Habil, Professor of Roman Law in the Department of Law, New Bulgarian University and the Faculty of Law, Sofia University “St. Kliment Ohridski”, mnovkirishka@nbu.bg.

