



Юридическо списание  
на НБУ

2022, XVIII.2

---

Law Journal  
of  
New Bulgarian University

2022, XVIII.2

ISSN (Online): 1314-5797

## РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор:

доц. д-р Деница Топчийска

Заместник главен редактор:

доц. д-р Гинка Симеонова

Вътрешни членове:

проф. д-р Веселин Вучков

проф. д-р Благой Видин

доц. д-р Николай Колев

гл. ас. д-р Елена Недялкова

ас. д-р Мария Чочова

ас. д-р Четин Казак

Външни членове:

проф. д-р Ангел Ристов,

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

доц. д-р Йелена Ристич,

Университет „Св. св. Кирил и Методий“ в Скопие, Институт за социологически и политико-правни изследвания (Северна Македония)

доц. д-р Паулина Твардох,

Силезийски университет в Катовице (Полша)

Секретар: Цветелина Тодорова

Коректор: Ваня Петкова

Дизайн на изданието: Таня Йорданова

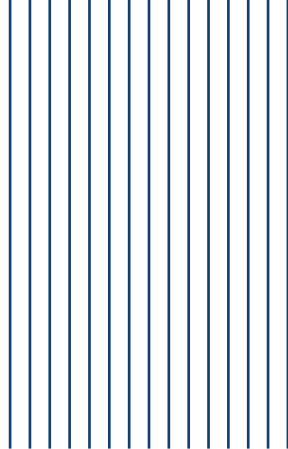
Предпечат: Жанет Цанова

Адрес за кореспонденция:

София 1618, бул. „Монтевидео“ 21

Департамент „Право“, Нов български университет

Електронна поща: lawjournal@nbu.bg



# ЮРИДИЧЕСКО СПИСАНИЕ НА НБУ

2022, XVIII.2

## EDITORIAL BOARD

Editor in chief:

Assoc. Prof. Denitza Toptchiyska, Ph.D.

Deputy editor in chief:

Assoc. Prof. Ginka Simeonova, Ph.D.

Internal members:

Prof. Veselin Vuchkov, Ph.D.

Prof. Blagoy Vidin, Ph.D.

Assoc. Prof. Nikolay Kolev, Ph.D.

Senior Lecturer Elena Nedyalkova, Ph.D.

Senior Lecturer Mariya Chochova, Ph.D.

Senior Lecturer Tchetin Kazak, Ph.D.

External members:

Prof. Angel Ristov, Ph. D.,

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

Assoc. Prof. Jelena Ristik,

University "Saint Cyril and Methodius", Skopje, Institute for Sociological,  
Political and Juridical Research (North Macedonia)

Assist. Prof., Ph. D., Paulina Twardoch,

University of Silesia in Katowice (Poland)

Secretary: Tsvetelina Todorova

Proof-reader: Vanya Petkova

Design of edition: Tanya Yordanova

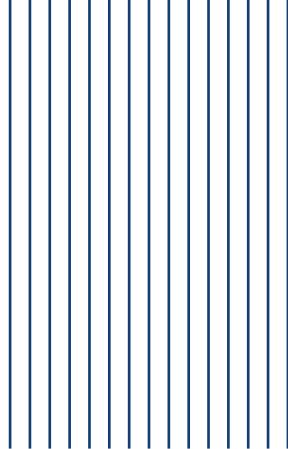
Layout: Janet Tsanova

Address for correspondence:

Sofia 1618, 21 Montevideo Blvd.

Law Department, New Bulgarian University

E-mail: lawjournal@nbu.bg



**LAW JOURNAL**  
**of**  
**NEW BULGARIAN UNIVERSITY**

2022, XVIII.2

Издава департамент „Право“, Нов български университет

Юридическо списание на Нов български университет, 2022, XVIII.2

© 2005–2022 Юридическо списание на Нов български университет (ЮСНБУ)

Главен редактор: доц. д-р Деница Топчийска

Заместник главен редактор: доц. д-р Гинка Симеонова

Превод и/или редакция на текстовете на английски език: доц. д-р Деница Топчийска и доц. д-р Гинка Симеонова

Секретар: Цветелина Тодорова

Коректор: Ваня Петкова

© Дизайн на изданието: Таня Йорданова

Предпечат: Жанет Цанова

© Издателство на Нов български университет, 2022 г.

София 1618, бул. „Монтевидео“ № 21

[www.nbu.bg](http://www.nbu.bg)

[www.bookshop.nbu.bg](http://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

ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ЕДНА НЕРЕФОРМИРАНА ЧАСТ ОТ СИСТЕМАТА  
НА ДЪРЖАВНИЯ АПАРАТ

**Райна Николова**

с. 12 – 43

ЕФЕКТЪТ НА ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19 ВЪРХУ ПРЕСТЪПНОСТТА –  
ПОСЛЕДСТВИЯ И РИСКОВЕ

**Рада Смедовска-Тонева**

с. 45 – 54

РОЛЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ЗА ЗАЩИТА НА  
ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

**Райна Георгиева**

с. 56 – 62

ОТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ ЕСПЧ И СЪДА НА ЕС И НАЦИОНАЛНИТЕ  
НАКАЗАТЕЛНИ СЪДИЛИЩА В СВЕТЛИНАТА НА КОНЦЕПЦИЯТА  
ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

**Иво Хинов**

с. 64 – 74

ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННИ ЛИ СА РАЗПОРЕДБИТЕ ОТ ИЗБОРНИЯ  
КОДЕКС, ПРЕДВИЖДАЩИ ОТЧИТАНЕ НА БЮЛЕТИНИТЕ БЕЗ  
ПОСОЧЕНА ПРЕФЕРЕНЦИЯ В ТЯХ „ПО ПРАВО“ ЗА ВОДАЧИТЕ  
НА ЛИСТИТЕ ОТ СЪОТВЕТНАТА ФОРМАЦИЯ

**Петър Славов**

с. 76 – 81

НАСИЛИЕТО – СЪЩНОСТ И ПРОЯВНИ ФОРМИ

**Стоян Узунов**

с. 83 – 89

ПРАВНИЯТ СТАТУТ НА ЛИЦАТА С ПСИХИЧЕСКИ  
УВРЕЖДЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

**Илиана Боюклиева**

с. 91 – 102

ЕРГЕНСКИЯТ ДАΝЪК В ИСТОРИЧЕСКИ ПЛАН И ВЪЗМОЖНОСТИ  
ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО МУ В СЪВРЕМИЕТО

**Марина Цветанова**

с. 104 – 119

ИСТОРИКО-ПРАВЕН АНАЛИЗ НА ПРЕБРОЯВАНЕТО НА  
НАСЕЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1879 – 2010 Г.

**Ангел Йорданов**

с. 121 – 136

## **КРЪЖОЦИ**

ПРЕДСТАВЯНЕ НА КРЪЖОКА ПО АДМИНИСТРАТИВНО  
ПРАВО НА ГРАЖДАНИТЕ

**Райна Николова**

с. 139 – 140



# CONTENTS

## ARTICLES

THE CENTRAL ADMINISTRATION OF THE EXECUTIVE POWER OF THE  
REPUBLIC OF BULGARIA – AN UNREFORMED PART OF THE STATE  
APPARATUS SYSTEM

**Raina Nikolova**

p. 44

THE COVID-19 PANDEMIC AND ITS EFFECTS ON CRIME –  
CONSEQUENCES AND RISKS

**Rada Smedovska-Toneva**

p. 55

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT FOR THE  
PROTECTION OF THE HUMAN RIGHTS

**Rayna Georgieva**

p. 63

THE RELATIONSHIP BETWEEN ECtHR AND CJEU AND NATIONAL  
CRIMINAL COURTS IN THE LIGHT OF THE CONCEPT OF  
HUMAN RIGHTS

**Ivo Hinov**

p. 75

DO THE REGULATIONS OF THE ELECTORAL CODE CONTRADICT WITH THE  
BULGARIAN CONSTITUTION AS THEY PROVIDE FOR CALCULATING  
“EX-LEGE” THE VOTE OF THE PARTY BALLOTS WITHOUT ANY  
PREFERENCE IN FAVOR OF THE LIST LEADER

**Peter Slavov**

p. 82

VIOLENCE – ESSENCE AND FORMS  
OF MANIFESTATION

**Stoyan Uzunov**

p. 90

THE LEGAL STATUS OF PERSONS WITH MENTAL  
DISABILITIES IN BULGARIA

**Iliana Boyuklieva**

p. 103

TAX FOR UNMARRIED AND CHILDLESS PERSONS  
(BACHELOR TAX) IN A HISTORICAL PERSPECTIVE AND  
POSSIBILITIES FOR ITS ESTABLISHMENT IN MODERN TIMES

**Marina Tsvetanova**

p. 120

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE CENSUS OF THE  
POPULATION IN BULGARIA IN THE PERIOD 1879–2010

**Angel Yordanov**

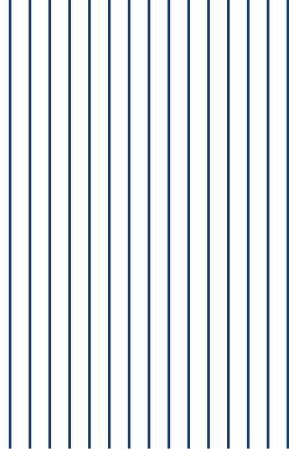
p. 137

**CIRCLES**

PRESENTATION OF THE CITIZENS'  
ADMINISTRATIVE LAW CIRCLE

**Raina Nikolova**

p. 141



**СТАТИИ**



**ARTICLES**

# ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ЕДНА НЕРЕФОРМИРАНА ЧАСТ ОТ СИСТЕМАТА НА ДЪРЖАВНИЯ АПАРАТ

Райна Николова<sup>1</sup>

**Резюме:** Настоящото изследване е посветено на същността на понятието „държавен апарат“, на историческия и правен анализ на формирането на централните администрации на изпълнителната власт в България и на тяхното развитие до приемането на действащата Конституция на Република България от 1991 г. Разглеждана е правната уредба относно статута на

националната централна държавна администрация и са критикувани нейните недостатъци. Представено е развитието на централната държавна администрация за период от 30 години (1991–2021 г.).

**Ключови думи:** административни структури, централна публична администрация

## Увод

Най-същественният елемент на успешното държавно управление е ефективното функциониране на публичната администрация. Трудностите, които изпитва българската демокрация през последните две десетилетия, се свързват с нереструктурираната централна администрация. Причините за това се коренят както в практиката на Конституционния съд на Република България в началото на 90-те години на XX век, така и в широките правомощия, които получава Министерският съвет (МС) да създава административни структури на национално ниво. В този смисъл приемането на текущ устройствен закон за централните ведомства от системата на държавния апарат, които подпомагат административните органи да осъществяват държавното управление, не способства за намаляването на многобройните администрации, родили се от пазвата на тоталитарната държавна власт. Точно обратният ефект се постига – легитимира се старият, отречен правен ред, и се стимулира безкрайното самовъзпроизводство на изпълнителната власт – процес, който допринесе за налагането на тежък корупционен режим, упражняван от централната публична администрация в България и до днес. Настоящата студия е посветена на същността на понятието „държавен

<sup>1</sup> Доктор на науките, професор по административно право и процес в Нов български университет, ел. поща: [rnikolova@nbu.bg](mailto:rnikolova@nbu.bg)

апарат“, на историко-правния анализ на формирането на централните администрации на изпълнителната власт в България и развитието им до приемането на сега действащата Конституция на Република България от 1991 г. Занимава се с правната уредба относно статута на националната централна публична администрация и критикува нейните недостатъци. Представя развитието на централната публична администрация за период от 30 години.

### 1. Понятие за държавен апарат

Държавата съществува и функционира чрез системата от държавни органи. Най-широкото понятие, свързано със структурата на държавата и по-специално на изпълнителната власт, в правната доктрина е „държавният апарат“. В теорията под държавен апарат се разбира „система от държавни органи, административни структури, които ги обслужват и подпомагат, и държавни институции (армия, затвори и т. н.)“<sup>2</sup>. Тези два основни елемента – административните органи и обслужващите ги администрации, са в неразривна връзка. „Системата на държавните органи е единство от взаимосвързани и взаимодействащи си структури (звена), които функционират в конкретна социална среда и постигат определени политически цели“<sup>3</sup>. Това означава, че системата предвижда подредба, която позволява да протичат законосъобразни и ефективни процеси на изпълнително-разпоредителна дейност.

В научната доктрина темата за функционирането на държавния апарат се свързва с понятието „държавно учреждение“. В общата теория на правото въпросът за същността на учреждението е разгледан съвместно с правната същност на фондацията и по следния начин: „Учреждението и фондацията не ни разкриват едно първично битие. Тяхното правно и обществено битие се осъществява в последен анализ чрез правната и обществена дейност на друга юридическа личност, на определени нейни органи. [...] Обикновено, учреждения и фондации се учредяват чрез едностранни волеви изявления. Заедно с това те осъществяват своето правно и обществено битие чрез блага и ценности, които са доставени не от техни членове по силата на съответни техни задължения, а от учредителя, чрез съответни задължения, засягащи неговия патримониум ... правата, задълженията и патримониумът не се разделят между членовете“<sup>4</sup>.

В правната доктрина понятието „държавно учреждение“ е от особена важност и за него се дават различни определения:

„Държавно учреждение е публичноправна организация на службите, чрез извършването на които един или повече държавни органи осъществяват целите на държавата“<sup>5</sup>.

„Държавно учреждение е структурноорганизационна форма в системата на административния апарат, която обслужва и подпомага дейността на даден административен орган“<sup>6</sup>.

И двете цитирани дефиниции се отнасят до вътрешното устройство и организация на дейността на министерствата, но не посочват функционалните характеристики и предназначението на държавното учреждение и не разкриват най-същностния белег на организационния субстрат на тези юридически лица. Структурата на учрежденията, по подобие на

<sup>2</sup> Стойчев, С. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела, 283.

<sup>3</sup> Пак там, 287.

<sup>4</sup> Ганев, В. (1992). *Учебник по обща теория на правото*. Т. 2 (фототипно издание). София: 7М График, 362–364.

<sup>5</sup> Гиргинов, А. (2021). *Държавното устройство на България*. София: Нов български университет, 380.

<sup>6</sup> Къндева, Е. (2000). *Публична администрация*. София: Сиела, 88.

фондациите, не предвижда „да имат тяло, личен състав“<sup>7</sup>, поради което не са корпоративен тип юридически субект с членски състав, органна структура и имущество, разпределено между отделните членове на някакъв дялов принцип, а представляват публично имущество. Затова ще си позволим да се намесим в тази десетилетна научна дискуссия със следното предложение: Държавното учреждение е юридическо лице от системата на държавния апарат, което чрез своите елементи (служители и имущество) и органна структура обслужва и подпомага дейността на административния орган при осъществяването на изпълнителна дейност.

Така достигахме и до сходен административноправен институт, какъвто е „ведомството“: сборът от еднородни или сродни специализирани служби, включени в една централизирана система, начело на която стои централен държавен орган със специална (отраслова или функционална) компетентност – министър или друг ръководител<sup>8</sup>.

*Ведомството* е администрация, която подпомага дейността на министъра и в същото време ѝ е придаден статус на юридическо лице (арг. чл. 42, ал. 1 и ал. 2 от Закона за администрацията). Такива са администрацията на Министерския съвет, администрациите на държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (арг. чл. 36 и чл. 38, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА))<sup>9</sup>.

Според териториалните предели, в които действа администрацията, съществуват централна администрация на изпълнителната власт и териториална администрация на изпълнителната власт (чл. 37 от ЗА).

## 2. Историко-правен анализ на формирането и развитието на държавния апарат на изпълнителната власт в България в периода 1879–1991 г.

Още през 20-те години на миналия век научната доктрина отчита един структурен проблем на централната публична администрация, имайки предвид изрично изброените в чл. 161 от *Търновската конституция* министерства, които формират системата на изпълнителната власт<sup>10</sup>, и акцентира върху недостатъците в начина на изграждане на държавния апарат: „И днес, за жалост, в големи размери господства несвършената и понякога много пакостна система: чрез вотирането на ежегодния държавен бюджет да се определят, закриват или откриват отделни служби по ведомствата на разните министерства“<sup>11</sup>. Със съжаление авторът констатира: „От съществуващите министерства в България само по отношение това на външните работи и на изповеданията и тия на народното просвещение и на войната има издадени специални законоположения, които, поне по замисъл, целят пълното уреждане на службите при тия министерства и подведомствените им правителствени учрежде-

<sup>7</sup> Таджер, В. (1973). *Гражданско право на НРБ*. София: Наука и изкуство, 79–80.

<sup>8</sup> Къндева, Е. Цит. съч., 89.

<sup>9</sup> Обн., ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г.

<sup>10</sup> „161. Министерства има шест: 1. Министерство на Външните работи и Изповеданията. 2. Министерство на Вътрешните работи. 3. Министерство на Народното Просвещение. 4. Министерство на Финансите. 5. Министерство на Правосъдието. 6. Военно Министерство.“ След измененията на Конституцията от 1911 г. министерствата са десет: 1) на външните работи и изповеданията; 2) на вътрешните работи и народното здраве; 3) на народното просвещение; 4) на финансите; 5) на правосъдието; 6) на войната; на търговията; 7) на промишлеността и труда; 8) на земеделието и държавните имоти; 9) на обществените сгради, пътищата и благоустройството и 10) на железниците, пощите и телеграфите.

<sup>11</sup> Гиргинов, А. Цит. съч., 395.

ния. Уредбата на останалите министерства и причислените към тях учреждения е по закон на места непълна, отчасти разхвърляна – неприведена в единство и система, отчасти неустановена<sup>12</sup>. Въпреки това анализът на всяка една административна структурата от десетте министерства е изключително подробен и ценен за административноправната история и теория<sup>12</sup>.

В *Конституцията на Народна република България (НРБ) от 1947 г.*<sup>13</sup> този принцип за изрично указване на видовете министерства<sup>14</sup> е продължен в чл. 39, но за разлика от Търновската конституция, при която промяната на министерствата може да се извършва с изменение на конституцията, тук моделът създава възможност Народното събрание с абсолютното мнозинство „да открива нови министерства, както и да закрива, слива или преименува някои от съществуващите“<sup>15</sup> (чл. 39, ал. 4). Така се поставя началото на конституционноправната уредба на тоталитарната държава, която увеличава, разраства своята структура с цел да доминира и навлиза по всички възможни начини в живота на гражданите. Новост е и въвеждането на института на помощник-министрите (заместник-министрите)<sup>16</sup>. Появяват се несъществуващи до този момент структурни елементи на административния апарат: Държавна планова комисия, Комисия за държавен контрол и Комитет за наука, изкуство и култура (КНИК)<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Пак там, 395–444.

<sup>13</sup> Приета от Учредителното събрание на 16.04.1879 г.

<sup>14</sup> „Правителството се състои от: председателя на Министерския съвет, подпредседатели на Министерския съвет, председателя на Държавната планова комисия, председателя на Комисията за държавен контрол, министрите и председателя на Комитета за наука, изкуство и култура. Председателят и подпредседателите на Министерския съвет могат да възглавяват някое министерство, а така също Държавната планова комисия, Комисията за държавен контрол или Комитета за наука, изкуство и култура, или пък да бъдат без портфейл. Министерствата са: 1. Министерство на външните работи; 2. Министерство на вътрешните работи; 3. Министерство на народната просвета; 4. Министерство на финансите; 5. Министерство на правосъдието; 6. Министерство на народната отбрана; 7. Министерство на търговията и продоволствието; 8. Министерство на земеделието и горите; 9. Министерство на строежите и пътищата; 10. Министерство на комуналното стопанство и благоустройството; 11. Министерство на железопътните, автомобилните и водните съобщения; 12. Министерство на пощите, телеграфите и телефоните; 13. Министерство на индустрията и занаятите; 14. Министерство на електрификацията и мелиорациите; 15. Министерство на мините и подземните богатства; 16. Министерство на народното здраве; 17. Министерство на труда и социалните грижи.“

<sup>15</sup> Подобни ведомства със статут на министерства са: Държавен комитет за строителство и архитектура, който извършва надзор над съществуващото паралелно с него Министерство на строежите; Комитет по промишлеността и техническия прогрес, преобразуван на Комитет по промишлеността и Комитет по техническия прогрес; Комитет по строителството и архитектурата, преобразуван няколко месеца по-късно на Комитет по строителството и Комитет по архитектурата и благоустройството; Комитет по цените; Държавен комитет по строителство и архитектура; Държавен комитет за наука и технически прогрес; Комитет по машиностроене; Комитет по химия и металургия; Комитет по труда и работната заплата; Комитет за държавна сигурност; Комитет по енергетиката и горивата; Комитет по леката промишленост; Комитет по горите и горската промишленост и др. Методиев, В., Л. Стоянов, съст. (1987). *Българските държавни институции (1879–1986)*. София: ДИ „Д-р Петър Берон“.

<sup>16</sup> Михайлова, Е. (2016). *Тоталитарната държава и право в България (1944–1989)*. София: Нов български университет, 134.

<sup>17</sup> Комитетът за наука, изкуство и култура като една мегаинституция в началото претърпява различни организационни превъплъщения в периода 1947–1971 г. Първата трансформация настъпва с отделянето от него на Главна дирекция на радиоинформацията и радиодифузията през 1950 г., която се изравнява с КНИК по йерархична позиция – подчинена е на Министерския съвет, който акт е официализиран през 1952 г. с Указ на Президиума на Народното събрание, обн., Известия на Президиума на Народното събрание, бр. 75 от 9.09.1952 г. През 1954 г. КНИК престава да съществува и без да е изменяна Конституцията, на основание

Истинското институционално разрастване на изпълнителната власт обаче настъпва по повод съдържанието на чл. 43, ал. 3 от Конституцията на НРБ от 1947 г.: „*Министерският съвет може да вземе под свое непосредствено ръководство известни клонове на управлението, като за целта образува комисии, комитети, съвети, главни дирекции, дирекции, управления и служби, подчинени направо нему* (к. м. – б. а.)“<sup>18</sup>. На това основание извън изрично заложената в Основния закон конструкция на държавния апарат като система от органите на изпълнителната власт (министри) и подпомагащите ги администрации (министерства) се появява допълваща досегашната държавоустройствена рамка, която има за цел да засили ролята на изпълнителната власт за сметка на законодателната с намерение правителството да властва и интервенира в областта на държавното управление значително по-гъвкаво и разнопосочно в условията на целесъобразност. В този случай оригиналният характер на парламента като държавен орган, който формира правителството и то се отчита пред него (арг. чл. 17, т. 2 и т. 4; чл. 39, ал. 4 и чл. 40, ал. 1 от Конституцията на НРБ от 1947 г.), е засенчен от привилегированата функция на Министерския съвет, който, макар и с произведен характер спрямо законодателния орган, с нормата на чл. 43, ал. 3 от Конституцията на НРБ от 1947 г. получава самостоятелна и непозната до този момент компетентност да мултиплицира, развива и разгръща мощно своята активност в държавния живот без възможност подчинените му административни структури да се отчитат пред Народното събрание. Най-често използваната структурна форма е комитетът. Тъй като той е организационно обособено ведомство, което ръководи конкретния отрасъл на държавно управление, за своята работа неговият ръководител отговаря пред Министерския съвет, който извършва общото му ръководство. В научната доктрина от 60-те години на XX век се застъпва становището, че дирекциите ръководят конкретен клон на държавното управление. По-малкият обем от управлявани от тях дейности не изисква създаването на по-малка структура – като комитета например. Това мнение може да бъде подкрепено и с помощта на систематичното тълкуване на последователността, в която са изброени ведомствата в разпоредбата на чл. 43, ал. 3 от Конституцията. Комисиите са с най-голяма значимост като обем компетентност, следвани от комитетите. Докато главните дирекции следват комитетите и съветите<sup>19</sup>.

В Конституцията на НРБ от 1971 г.<sup>20</sup> организационната стабилност на апарата на изпълнителната власт с изрично споменаване на министерствата е заличена с нормите на чл. 99–100: „Министерският съвет се състои от председател на Министерския съвет, заместник-председатели на Министерския съвет, министри и ръководители на ведомства с ранг на министерства. Членовете на Министерския съвет възглавяват съответно министерство или

на Закона за създаване на Министерството на културата (обн., Известия, бр. 99 от 10.12.1954 г.), възниква едноименното ведомство. През 1957 г. две административни структури са обединени в една: Министерство на просветата и културата, което с Указ № 396 от 25.05.1963 г. се трансформира на Министерство на народната просвета и Комитет за култура и изкуство (ККИ). Николова, Р. (2006). *Възникване и развитие на радиото и телевизията в България. Публичноправни аспекти*. София: Сиела, 185–204. Културното ведомство е преименувано на Комитет за изкуство и култура на 13.06.1967 г. Вж. Българските правителства (1879–1986). В: Методиев, В., Л. Стоянов. Цит. съч., 337.

<sup>18</sup> Главно управление на държавното снабдяване и държавния резерв; Главна дирекция на радиоинформацията и радиодифузията; Комитет за радиоинформация; Главна дирекция на издателствата, полиграфическата промишленост и търговията с печатни произведения; Управление на горското стопанство; Комитет по битови услуги; Главно управление на горите; Комитет по горите и горската промишленост и др.

<sup>19</sup> Спасов, Б. (1964). Централни специализирани ведомства на управление в НР България. *Правна мисъл*, № 6, 51–54.

<sup>20</sup> Обн., ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г.



ведомство. По решение на Народното събрание отделни членове на Министерския съвет могат да не ръководят непосредствено министерство или ведомство. Народното събрание определя броя, вида, наименованията на министерствата и на другите ведомства с ранг на министерства“. За първи път в българска конституция не се посочват броят и видът на министерствата със следните аргументи: „Според мотивите на проекта за конституция трябва да се осигурят необходимите условия за превръщане на МС в „действен орган за комплексно ръководство на динамичната изпълнително-разпоредителна дейност“. С оглед на тези изисквания се предвижда да се изгражда структурата на неговите органи и да се определят функциите им. Затова се приема, че не е „целесъобразно да се зафиксират министерствата и ведомствата, а те ще се образуват по решение на НС в зависимост от изменящите се конкретни условия и задачи“<sup>21</sup>.

Юридически съществуват и други администрации, подпомагащи еднолични държавни органи, които заемат същото правно положение в йерархията на държавния апарат като министерствата, но по някаква причина конституционният законодател на тоталитарната държава решава, че няма да ги наименоува изрично „министерства“. Най-вероятно защото ще разкрие чудовищното и всеобхватно навлизане на държавата в живота на гражданите и техните организации чрез множество административни структури. Конституцията предвижда в чл. 78, т. 14 правомощие парламентът да „създава, закрива, слива и преименува министерства и други ведомства с ранг на министерства (к. м. – б. а.)“<sup>22</sup>. Може да образува и държавно-обществени органи с ранг на министерства“. Към обсъждания модел на основаване на ведомства в структурата на централната администрация се добавя чл. 93, т. 16: „Държавният съвет създава и закрива *ведомства без ранг на министерства* (к. м. – б. а.) и назначава и освобождава от длъжност техните ръководители“. Разпоредбата на чл. 103, т. 11, която възлага на Министерския съвет компетентност да „ръководи, координира и контролира непосредствено дейността на министерствата и другите ведомства“, се допълва от друг много мощен инструмент изпълнителната власт да се самовъзпроизвежда: „Министерският съвет може да взема под непосредствено ръководство клонове на управлението, като за целта образува комисии, съвети, главни дирекции и управления, които *нямат ранг на министерства* (к. м. – б. а.)“ (чл. 105). В конституционния замисъл на Основния закон от 1971 г. Държавният съвет има за задача да „свърже законодателството с изпълнението на законите, както и да осъществява общо ръководство, координация и контрол по отношение на всички държавни органи. Като върховен орган на държавната власт Държавният съвет оглавява пирамидата на държавната система“<sup>23</sup>. Той е „висш постоянно действащ орган на държавната власт, който съединява вземането на решения с тяхното изпълнение“, както и „висш орган на Народното събрание осигурява съединяването на законодателната с изпълнителната власт“ (чл. 90). Тези негови характеристики показват, че е налице единство на властта. В конституционноправната доктрина се изразява следното становище по този въпрос, засягащ принципа на социалистическата законност, възприемано и от нас безрезервно: „Характерна черта на социалистическата законност е безкрайното раздуване на институционалния апарат за нейното обезпечаване. За всеки новоустановен проблем на со-

<sup>21</sup> Михайлова, Е. Цит. съч., 348–349.

<sup>22</sup> В периода 1971–1991 г. такива ведомства с ранг на министерства са: Комитет за изкуство и култура; Комитет за култура; Държавен комитет за наука и технически прогрес; Комитет за външноикономически връзки; Комитет за отдих и туризъм; Национален аграрно-промишлен съюз (1979–1987) вместо Министерство на земеделието; Комитет по архитектура и благоустройството; Комитет за опазване на околната среда; Комитет за наука и висше образование и др.

<sup>23</sup> Михайлова, Е. Цит. съч., 339–341.

циалистическата законност се създава нова структура на управление и се възлагат задачи на органи или комитети, подчинени на Държавния съвет<sup>24</sup>.

В периода на действие на Конституцията на НРБ от 1971 г. се използва добре познатият модел на паралелно функциониране на министерства като администрации към специализираните еднолични държавни органи (министрите) и „другите ведомства с ранг на министерства“, подпомагащи ръководителите им (председатели). Получава се конституционна триада на компетентността при формирането на системата от държавни органи, в която участват Народното събрание, Държавният съвет и Министерският съвет. Разбира се, този модел не гарантира непременно някакъв особен ред и мяра в желанието да се произведат нови комисии, комитети, съвети, главни управления или дирекции. Неговата задача е друга – символна. Примат в тези междуинституционални отношения има Държавният съвет поради своята природа на обединяващ законодателната и изпълнителната власт държавен орган. И ако Народното събрание се намесва единствено при учредяването и промяната на структурата на Министерския съвет, за период от двадесет години броят на постановленията на Министерския съвет и указите на Държавния съвет, с които се създават, преобразуват и закриват стотици ведомства, пряко подчинени на Министерския съвет или част от някое министерство, едва ли могат да бъдат проследени с точност. Тук не става въпрос даже за разместванията на служителите, за нормативните актове, издавани за целите на регулиране на дейността на тези ведомства. Налице е позволен правен произвол в една планова икономика и в предвидим политически режим. На фактическото състояние на държавния апарат в Народна република България в края на 80-те години на XX век, в резултат на изпълнението на описаната конституционна уредба, обръща внимание Деяна Марчева<sup>25</sup>, като цитира мнението на юриста Велко Вълканов във връзка с този проблем: „В статията „Бюрократизъм“, публикувана във вестник „Народна култура“ от 26 юни 1987 г., Велко Вълканов определя „хипертрофията“, или „несъразмерното на функциите нарастване на държавния апарат“ като една от трите негови „болести“. Другите две са „политическата“ болест, наречена „бюрократизъм“, или „политическото отчуждение на държавния апарат от народа“, което води до промяна в съществуващите властнически отношения; и „моралната“ болест, наречена „корупция“. Този цитат ще съотнесем към нашето заключение.

### 3. Развитие на системата от органи на изпълнителната власт в периода 1991–1998 г.

Вече сме имали повод да отбележим<sup>26</sup>, че редуцирането на вида и броя на административните структури чрез обединение и ново осмисляне на изпълняваните функции е ключът към доброто държавно управление. Приемането на Конституцията от 1991 г. не води автоматично до постигането на въпросната цел на изпълнителната дейност. Тя по-скоро изобщо не е реализирана в България. Конституцията на Република България от 1991 г. въвежда принципа за разделение на властите (чл. 8) и предвижда следните правомощия по образуване на администрации в областта на системата на органите на изпълнителната власт: Народното събрание на основание чл. 84, т. 7 от КРБ създава, преобразува и закрива минис-

<sup>24</sup> Марчева, Д. (2021). *Конституционният принцип на правовата държава*. София: Нов български университет, 170–171.

<sup>25</sup> Пак там, 171.

<sup>26</sup> Николова, Р. (2013). Някои тревожни бележки относно състоянието на администрацията в България. В: *Научни трудове на Русенския университет*. Т. 52/серия 7, 82–83.

терства по предложение на министър-председателя; а Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация (чл. 105, ал. 2 от КРБ).

Непосредствено след приемането на Основния закон възниква сериозен институционален проблем, белязан от необходимостта да се синхронизира старата нормативна уредба на тоталитарната държава с новите демократични правила. В периода 1991–1993 г. текат динамични процеси по размествания на различни административни структури в изпълнителната власт, провеждани от Министерския съвет. Тази активност и динамика на управленската дейност създава трудности за синхронизацията на предходния конституционен модел на единство на държавната власт, изразен най-ярко в правомощията на Държавния съвет, и демократичния принцип на разделение на властите, възприет в Конституцията от 1991 г. Затова Конституционният съд на Република България е сезиран от Министерския съвет за тълкуване на чл. 84, т. 7 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията относно компетентния орган да преобразува и закрива централни ведомства без ранг на министерства, създадени на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г. Поради значимостта на казуса тълкувателното решение цитираме в цялост:

„За да обоснове необходимостта от тълкуване на двете конституционни разпоредби по поставения в искането въпрос, Министерският съвет твърди, че:

Действащата Конституция не предвижда съществуване на централни ведомства без ранг на министерства. Тя не урежда и въпроса за съдбата на заварените комитети и други ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г., и не определя компетентния орган, който може да променя техните структури и да ги закрива.

Разпоредбата на чл. 105, ал. 2 от Конституцията от 1991 г., според която Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация, дава основание да се приеме, че в рамките на това правомощие той може да създава в своята структура органи с определени от него функции и да ги преобразува и закрива, включително и да преобразува и закрива съществуващите комитети и други ведомства без ранг на министерства, създадени от Държавния съвет при действието на чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

От друга страна, създадените от Държавния съвет комитети и други ведомства без ранг на министерства, като органи на изпълнителната власт, са с аналогични на министерствата характеристики, с изключение на това, че ръководителите им не са членове на правителството. От 1990 г. до приемане на действащата Конституция правомощието да създава и закрива комитети и други ведомства без ранг на министерства е предоставено на Народното събрание с § 49 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България (ДВ, бр. 29/1990 г.). Тези обстоятелства дават основание да се приеме, че в правомощията на Народното събрание е да прави структурни промени в тях и да ги закрива на основание чл. 84, т. 7 от Конституцията.

С определение от 5 август 1993 г. Конституционният съд е приел искането за разглеждане и освен подателя е конституирал като заинтересована страна Председателството на Народното събрание.

Председателството на Народното събрание в писменото си становище, подписано от председателя на Народното събрание, приема, че създаването и закриването на ведомствата без ранг на министерства е от компетентността на Министерския съвет съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията, с изключение на случаите, когато те са създадени от Народното събрание със закон при упражняване на неговата законодателна компетентност.

При тези различия в становищата налага се тълкуване на чл. 84, т. 7 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията по поставения в искането въпрос.

Като доказателства по делото са приети представената от Министерския съвет справка с приложения към нея списък на съществуващите към момента ведомства без ранг на министерства, създадени с укази на Държавния съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

Конституционният съд, като обсъди становищата на страните и доказателствата, приема следното:

1. Конституцията от 1971 г. допуска съществуване на централни ведомства със и без ранг на министерства.

Създаването и закриването на ведомствата без ранг на министерства и назначаването и освобождаването от длъжност на ръководителите им е предоставено на Държавния съвет с разпоредбата на чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

С § 41 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България (ДВ, бр. 29/1990 г.), в сила от 3.IV.1990 г., се отменя глава V „Държавен съвет“ от Конституцията и се създава нова глава V „Председател (президент) на Републиката“. С това изменение на Конституцията от 1971 г. се прекратява дейността на Държавния съвет. Конституционното му правомощие по чл. 93, т. 16 (отм.) да назначава и освобождава от длъжност ръководителите на ведомствата без ранг на министерства се възлага на председателя (президента) на Републиката по предложение на председателя на Министерския съвет с новосъздадения чл. 92, т. 5 от Конституцията. Същевременно § 49 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България постановява функциите на Държавния съвет, доколкото не са предоставени с него на председателя (президента) на Републиката, да се упражняват от Народното събрание. От това следва, че след изменение на Конституцията от 1971 г. през времето от 3.IV.1990 г. до 13.VII.1991 г., когато влиза в сила действащата Конституция, създаването и закриването на ведомствата без ранг на министерства е в правомощията на Народното събрание.

Наред с новосъздадените разпоредби в Конституцията от 1971 г. продължава да действа и чл. 105 от нея, който предоставя на Министерския съвет възможността да взема под свое непосредствено ръководство клонове на управлението, като за целта образува комитети, съвети, главни дирекции и управления, които нямат ранг на министерства.

2. В действащата Конституция не съществува изрична разпоредба, която да предвижда създаване на ведомства без ранг на министерства. В нея не е определен и компетентният орган, който може да преобразува и закрива централните ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г. Не е налице и друга законова разпоредба, която да решава този въпрос.

Министерският съвет съгласно чл. 105, ал. 1 от Конституцията като висш орган на изпълнителната власт ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на държавата в съответствие с Конституцията и законите. При упражняване на тази дейност той се подпомага от административни структури, на които определя организацията и функциите.

С изричната разпоредба на чл. 105, ал. 2 от Конституцията на него е възложено да осъществява общото ръководство на държавната администрация. На основание това конституционно правомощие той не само ръководи държавната администрация, но и създава, преобразува и закрива подчинените му ведомства без ранг на министерства.

Създадените от бившия Държавен съвет ведомства без ранг на министерства на основание отменения чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г. са част от държавната администрация и са органи на Министерския съвет с определени функции във връзка с провеждане на държавната политика в различните области на управлението.

При обстоятелството, че липсва конституционна или друга законова разпоредба, която да определя органа, който може да преобразува и закрива тези ведомства, и наличието

на изричното конституционно правомощие на Министерския съвет да осъществява общото ръководство на държавната администрация, регламентирано в чл. 105, ал. 2 от Конституцията, следва, че той е компетентният орган да преобразува и закрива централните ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.

За тези случаи разпоредбата на чл. 84, т. 7 от Конституцията няма приложение.

Когато ведомствата без ранг на министерства са създадени и структурите, задачите и управлението им са уредени със закон или друг акт на Народното събрание, то е компетентно да ги преобразува и закрива.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

### Р Е Ш И:

Министерският съвет е компетентният орган да преобразува и закрива централни ведомства без ранг на министерства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 16 от Конституцията от 1971 г.<sup>27</sup>.

С особено мнение се произнася конституционният съдия Александър Арабаджиев, чието становище споделяме напълно не само заради сериозните и разумни конституционноправни аргументи, но и заради солидната житейска логика, насочена към това да се предвиди бъдещото държавно управление, което трябва да се извършва с дълбок смисъл за ефективност в работата на публичната администрация и служба в името на обществения интерес:

„Даденото с решението на Конституционния съд (КС) тълкуване по поставения в искането на Министерския съвет (МС) въпрос не изчерпва цялата проблематика, породена от обстоятелството, че действащата Конституция не предвижда съществуването на ведомства без ранг на министерства, като не урежда съдбата на тези ведомства. Диспозитивът на решението се ограничава до определяне на компетентния орган да преобразува и закрива такива ведомства, създадени от бившия Държавен съвет на основание чл. 93, т. 1 от Конституцията от 1971 г. Практическият ефект от това разрешение го свежда до ограничен брой ведомства, които са наистина създадени от бившия Държавен съвет по силата на правомощията му по чл. 93, т. 16 от отменената Конституция. В действителност обаче повечето от съществуващите в момента ведомства без ранг на министерства са създадени след изменението на предишната Конституция от 1990 г. (ДВ, бр. 29/1990 г.), както и след приемането на действащата.

Така например Националната комисия по цените е образувана с ПМС № 31 от 26 февруари 1991 г. (ДВ, бр. 18 от 5 март 1991 г.), Комитетът по геология и минералните ресурси е образуван с Решение № 35 на МС от същата дата (ДВ, бр. 19 от 8 март 1991 г.), Комитетът по горите е образуван с Решение на МС № 5 от 16 януари 1991 г. (ДВ, бр. 8 от 29 януари 1991 г.). Това са все ведомства, създадени в периода 3 април 1990 г. – 13 юли 1991 г., през който според решението на КС създаването и закриването на ведомства без ранг на министерства е в правомощията на Народното събрание.

Същата практика – да се закриват, преобразуват и създават подобни ведомства от МС – е продължила и при действието на Конституцията от 1991 г. С ПМС № 97 от 10 юни 1992 г. (ДВ, бр. 50 от 19 юни 1992 г.) е закрит Комитетът по стандартизация, сертификация и

<sup>27</sup> Решение № 16 от 26.10.1993 г. по к. д. № 18 от 1993 г. на Конституционния съд (КС) на Република България (РБ), обн., ДВ, бр. 97 от 16.11.1993 г.



метрология (образуван с Решение на МС № 28 от 13 февруари 1991 г., ДВ, бр. 16/1991 г.) и е създаден Комитет по стандартизация и метрология; Комитетът по младежта и спорта е създаден с ПМС № 107 от 17 юни 1992 г. (ДВ, бр. 54 от 3 юли 1992 г.), а Комитетът по пощи и далекосъобщения е получил това наименование с ПМС № 70 от 30 април 1992 г. (ДВ, бр. 39 от 12 май 1992 г.).

Тази практика не е в съгласие нито със заварената Конституция в нейния вариант, действал след прекратяването дейността на Държавния съвет, нито с Конституцията, която е в сила от 13 юли 1991 г.

Новата Конституция неслучайно не предвижда създаването на ведомства без ранг на министерства, но с функции, аналогични на тези на министерствата. Изоставен е изцяло подходът на предишната Конституция, предвиждащ няколко нива на държавното управление, респ. на създаване на изпълнителни органи: от Народното събрание (брой, вид, наименование на министерствата и на другите ведомства с ранг на министерства – чл. 100), също от Народното събрание – да образува в системата на МС негови органи за ръководство и координация, като определя решенията на кои от тях имат силата на правителствени актове (чл. 78, т. 16), от Държавния съвет – да създава и закрива ведомства без ранг на министерства и назначава и освобождава от длъжност техните ръководители (чл. 93, т. 16), от Министерския съвет (като взема под непосредствено ръководство клонове на управлението и за целта образува комисии, съвети, главни дирекции и управления, които нямат ранг на министерства – чл. 105).

В съответствие с принципа на парламентарното управление (чл. 1, ал. 1) новата Конституция предоставя на Народното събрание правомощието да създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя (чл. 84, т. 7). Не се допуска съществуването на междинни структури – нито от гледище на правомощие за създаването им, нито чрез овластяването им с функции, които са аналогични на тези на министерствата. Последното би означавало да се образуват ведомства, които изпълняват функции на министерства, в отклонение от утвърдената от Народното събрание структура на правителството.

А именно такива квазиминистерства съставляват редица от съществуващите комитети, някои от тях създавани, както се посочи, или натоварени с функции вече при действието на Конституцията от 1991 г. Ако се направи съпоставка между функциите на едно типично стопанско министерство, каквото например е Министерството на промишлеността (срв. ПМС № 117 от 2 юли 1992 г., ДВ, бр. 57/1992 г., за определяне основните функции на това министерство), и на един комитет като този по енергетика (срв. ПМС № 12 от 15 юни 1993 г. за определяне основните функции на този комитет), ще се види, че по същество те не се отличават. И в двата случая съответните ведомства (министерство, респ. комитет) са определени като „орган“ на МС за провеждане на държавната политика в съответната област. Съгласно действащото към момента на постановяването на решението на КС ПМС № 265 от 18 декември 1992 г. за реда, по който МС упражнява правото на притежател на държавния капитал в търговските дружества, на министрите и на представителите на комитети към МС, равнозначно е възложено да упражняват правото на държавата като притежател на капитала в търговските дружества с държавно имущество.

При това положение разрешението, възприето в решението на КС, не може да бъде възприето. То се основава единствено върху положението, че въпросните комитети са част от държавната администрация, а по силата на чл. 105, ал. 2 от Конституцията МС осъществява общото ѝ ръководство. С това се обосновава и компетентността му да преобразува и закрива централните ведомства без ранг на министерства. Аргументацията на даденото тълкуване, сведена до отбелязаното относно принадлежността към държавната админи-

страция на различните комитети, не държи сметка за тяхната същност, за функциите и правомощията им. Като такива те не са обикновени помощни органи на МС, създавани от него с цел да го подпомагат при осъществяване на функциите му. Нито имат характера на органите по чл. 105 от отменената Конституция, каквито съществуват и сега (от рода на комисията по външния дълг, Националната комисия по безопасността на движението и др. под.). Разглежданите комитети, респ. техните председатели, са приравнени на министрите съобразно отрасловата си компетентност. Ето защо тяхното създаване, преобразуване (кое-то е всъщност скрито създаване) и закриване не могат да бъдат в компетентността на МС.

Още повече това е недопустимо, когато се касае за такива ведомства, които съществуват по силата на отделни закони (срв. чл. 13, ал. 1 от Закона за ловното стопанство и чл. 10, ал. 1 от Закона за горите относно съществуващото Министерство на горите и горската промишленост, заменено от Комитета по горите; чл. 3, ал. 2 от Закона за водите – относно Националния съвет по водите; чл. 4, ал. 1 от Закона за стандартизацията – относно Комитета по стандартизация и метрология). В посочените закони тези органи са натоварени с ръководството, координацията и контрола на съответната дейност, с управлението, респ. с осъществяването на държавната политика. Те съставляват, както е отбелязано в становището по делото на председателя на Народното събрание, институционната рамка за приложението на дадения закон. Ясно е при това положение, че премахването (закриването) им може да стане също със закон. Разбира се, от гледище на принципа за разделяне на властите (чл. 8 от Конституцията) на МС не може да бъде натрапена определена структура, тя се определя от Народното събрание, но по предложение на министър-председателя. Но когато се касае за орган, който администрира приложението на определен закон, и създаването, и закриването на органа може да стане по силата на закон. Последното е залегнало в решението на КС, но то е само по себе си съображение в полза на поддържаното тук, че отговорът на поставения въпрос не е еднозначен<sup>44</sup>.

За съжаление, едно смислено предложение и тълкуване на конституционния текст е пренебрегнато. Вдъхновен от получения от Конституционния съд положителен знак да се самомултиплицира структурно, Министерският съвет продължава да осъществява преобразователна и новочредителна административно-ведомствена дейност. На следващата година след приемането на Конституцията през 1991 г. (точно преди 30 г.) Законът за държавния бюджет на Република България<sup>28</sup> предвижда издръжката на 13 министерства<sup>29</sup>, 2 други ведомства с ранг на министерства<sup>30</sup>; 12 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства<sup>31</sup>; 3 администрации на независими органи, чийто състав се определя изцяло или от-

<sup>28</sup> Обн., ДВ, бр. 31 от 14.04.1992 г.

<sup>29</sup> Министерство на отбраната (МО); Министерство на вътрешните работи (МВР); Министерство на образованието и науката (МОН); Министерство на външните работи (МВНР); Министерство на земеделието; Министерство на транспорта (МТ); Министерство на околната среда; Министерство на културата (МК); Министерство на труда и социалните грижи (МТСГ); Министерство на финансите (МФ); Министерство на индустрията и търговията; Министерство на здравеопазването (МЗ); Министерство за териториалното развитие, жилищната политика и строителството.

<sup>30</sup> Комитет за използване на атомната енергия за мирни цели (държавно-обществен орган), (обн., ДВ, бр. 66 от 22.08.1986 г.); Национален съвет по водите, на който с ПМС № 202 от 15.10.1991 г. (обн., ДВ, бр. 87 от 22.10.1991 г.) се определят основните функции и задачи на този колегиален орган на МС (чл. 1, ал. 2 от ПМС).

<sup>31</sup> Към Министерския съвет *без ранг на министерство* са: Висша атестационна комисия (ВАК) на основание чл. 32 от Закона за научните степени и научните звания (обн., ДВ, бр. 94 от 05.12.1986 г.); Национална комисия по цените (НКЦ), образувана с ПМС № 31 от 26.02.1991 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 05.03.1991 г.);

части от Народното събрание<sup>32</sup>, и ведомството на Института за изобретения и рационализации (ИНРА)<sup>33</sup>.

Законът за държавния бюджет на Република България<sup>34</sup> за 1993 г. предвижда издръжката на 15 министерства<sup>35</sup>; 2 други ведомства с ранг на министерства; 14 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления и агенции) без ранг на министерства<sup>36</sup>; 3 администрации на независими органи, чийто състав обслужва независими колективни административни органи, определяни изцяло или отчасти

Комитет по геология и минералните ресурси, образуван с решение № 35 на МС от 26.02.1991 г. (обн., ДВ, бр. 19 от 08.03.1991 г.); Комитет по горите, образуван с решение на МС № 5 от 16.01.1991 г. (обн., ДВ, бр. 8 от 29.01.1991 г.); Комитет по енергетика, създаден с ПМС № 63 от 04.06.1990 г. (обн., ДВ, бр. 50 от 22.06.1990 г.); Комитет по съобщения и информатика, създаден с ПМС № 63 от 04.06.1990 г. (обн., ДВ, бр. 50 от 22.06.1990 г.) и преименуван на Комитет пощи и далекосъобщения с ПМС № 70 от 30.04.1992 г. (обн., ДВ, бр. 39 от 12.05.1992 г.); Комитет по стандартизация, сертификация и метрология, създаден с ПМС № 97 от 10.06.1992 г. (обн., ДВ, бр. 50 от 19.06.1992 г.); Комитет по туризма, създаден с ПМС № 63 от 04.07.1990 г. за определяне основните функции и задачи на министерства и други ведомства (обн., ДВ, бр. 50 от 22.06.1990 г.); Главно управление на архивите (ГУА) е на подчинение на МС по силата на чл. 5 от Закона за Държавния архивен фонд (изм., ДВ, бр. 35 от 03.05.1977 г.); Главно управление „Икономика на отбраната и държавен резерв“ (с ПМС № 44 от 19.03.1991 г., обн., ДВ, бр. 23 от 22.03.1991 г., се преобразуват от 01.04.1991 г. Главното управление „Държавен резерв“ към МС и Дирекция „Държавен медицински резерв“ към Министерството на здравеопазването в Главно управление „Икономика на отбраната и държавен резерв“ към МС); Агенция за приватизация, създадена с ПМС № 16 от 08.02.1991 г. (обн., ДВ, бр. 12 от 12.02.1991 г.); Агенция за икономическо програмиране и развитие, създадена с ПМС № 79 от 03.05.1991 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 07.05.1991 г.). За този по-нисък конституционноправен статус на въпросните ведомства свидетелства и необнародваното Решение № 119 на МС от 16.05.1991 г. за разпределяне на работата между председателя и заместник-председателите на МС (отм., ДВ, бр. 96 от 1991 г.), което предвижда съвместна с ресорния министър координация на работата на единия от вице-премиер в правителството относно: Комитет по горите, Комитет по геология и минералните ресурси, Комитета по туризма, Агенцията по икономическо програмиране и развитие, Главното управление на архивите, Главното управление по печата и книгоиздаването (създадено с ПМС № 63 от 20.07.1990 г., обн., ДВ, бр. 59 от 24.07.1990 г., закрито с ПМС № 183 от 19.09.1991 г., обн., ДВ, бр. 80 от 27.09.1991 г.) и Централното статистическо управление.

<sup>32</sup> Създадените със: Закона за Агенцията за чуждестранна помощ (обн., ДВ, бр. 90 от 09.11.1990 г.) едноименно ведомство (чийто управителен съвет се състои от по 3 представители на председателя (президента) на републиката и на председателя на Министерския съвет, 6 народни представители, определени от политическите сили, представени във Великото народно събрание, и директор, назначаван от председателя (президента) на републиката по предложение на председателя на МС); Закона за статистиката (обн., ДВ, бр. 25 от 29.03.1991 г.) *Национален статистически институт*; Закона за защита на конкуренцията (обн., ДВ, бр. 39 от 17.05.1991 г.) *Комисия за защита на конкуренцията*.

<sup>33</sup> Институтът играе много важна роля в икономиката на страната, тъй като в значителна част от производствените предприятия (т. нар. социалистически организации) държавата участва особено активно до приемането на съответния материален административен закон. Правоприемник на ИНРА е Патентното ведомство. За ролята на това ведомство при патентната закрила с административноправен характер вж. в Манева, В. (2008). *Патентното нарушение*. София: Ромина, 18.

<sup>34</sup> Обн., ДВ, бр. 55 от 26.06.1993 г.

<sup>35</sup> Министерство на отбраната; МВР; Министерство на образованието, науката и културата; МВнР; Министерство на земеделието; МТ; *Министерство на околната среда*; Министерство на труда и социалните грижи; МФ; *Министерство на промишлеността*; МЗ; *Министерство за териториалното развитие и строителството*; *Министерство на търговията*; Министерство на правосъдието.

<sup>36</sup> Към Министерския съвет без ранг на министерство са новите структури: *Комитет по въпросите за младежта и спорта*, създаден с ПМС № 176 от 10.09.1992 г. (обн., ДВ, бр. 78 от 25.09.1992 г.); *Агенция за българите в чужбина*, създадена с ПМС № 180 от 18.09.1992 г. (обн., ДВ, бр. 79 от 29.09.1992 г.).



от Народното събрание<sup>37</sup>, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1994 г.<sup>38</sup> включва субсидии за дейността на издръжката на 13 министерства<sup>39</sup>; 2 други ведомства с ранг на министерства; 15 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства<sup>40</sup>; 3 администрации на независими органи, чийто състав се определя изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1995 г.<sup>41</sup> включва субсидии за дейността на издръжката на 16 министерства<sup>42</sup>; 2 други ведомства с ранг на министерства; 15 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства<sup>43</sup>; 4 администрации на независими органи, чийто състав е определян изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя<sup>44</sup>.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1996 г.<sup>45</sup> включва субсидии за дейността на издръжката на 17 министерства<sup>46</sup>; 2 други ведомства с ранг на министерства; 15 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства<sup>47</sup>; 4 администрации на независими

<sup>37</sup> Новата администрация е *Патентно ведомство* (ПВ) по Закона за патентите (обн., ДВ, бр. 27 от 02.04.1993 г., в сила от 01.06.1993 г.).

<sup>38</sup> Обн., ДВ, бр. 22 от 15.03.1994 г., изм., ДВ, бр. 88 от 26.10.1994 г.

<sup>39</sup> Министерство на отбраната; МВР; Министерство на правосъдието (МП); Министерство на науката и образованието; МВнР; МК; Министерство на земеделието; Министерство на транспорта; Министерство на околната среда; Министерство на труда и социалните грижи; Министерство на финансите; Министерство на промишлеността; МЗ; Министерство за териториалното развитие и строителството; Министерство на търговията.

<sup>40</sup> Към Министерския съвет *без ранг на министерство* нови са: Комитет за младежта и спорта, създаден с ПМС № 176 от 10.09.1992 г. (обн., ДВ, бр. 78 от 25.09.1992 г.) и преобразуван в *Комитет за физическо възпитание и спорт* с ПМС № 193 от 15.09.1994 г. (обн., ДВ, бр. 76 от 20.09.1994 г.), преобразуван на *Комитет за спорта, младежта и децата* с ПМС № 95 от 14.11.1995 г. (обн., ДВ, бр. 95 от 18.11.1994 г.); *Национално бюро за териториално убежище на бежанците*, създадено с ПМС № 207 от 23.10.1992 г. (обн., ДВ, бр. 90 от 06.11.1992 г.).

<sup>41</sup> Обн., ДВ, бр. 46 от 19.05.1995 г., изм. и доп., ДВ, бр. 1 от 02.01.1996 г.

<sup>42</sup> Министерство на отбраната; МВР; МП; *Министерство на образованието, науката и технологиите*; МВнР; МК; Министерство на земеделието и хранителната промишленост; Министерство на транспорта; Министерство на околната среда; Министерство на труда и социалните грижи (МТСГ); МФ; Министерство на промишлеността; МЗ; Министерство на териториалното развитие и строителството; *Министерство на търговията и външноикономическото сътрудничество*; *Министерство на икономическото развитие*.

<sup>43</sup> Към Министерския съвет *без ранг на министерство* новите администрации са: Комитет за спорта, младежта и децата, преобразуван на *Комитет за младежта и децата* и *Комитет за физическо възпитание и спорт* с ПМС № 88 от 18.04.1995 г. (обн., ДВ, бр. 38 от 25.04.1995 г.).

<sup>44</sup> Ново ведомство е *Сметна палата* по Закона за Сметната палата (обн., ДВ, бр. 71 от 11.08.1995 г.).

<sup>45</sup> Обн., ДВ, бр. 16 от 23.02.1996 г.

<sup>46</sup> Към структурата на Министерския съвет от предходната година се добавя *Министерство на енергетиката и енергийните ресурси* за сметка на закрития Комитет по енергетика.

<sup>47</sup> Към Министерския съвет *без ранг на министерство* се добавя нова структура: *Национална агенция за оценяване и акредитация*, създадена с Правилник за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация (обн., ДВ бр. 69 от 16.08.1996 г.).

органи, чийто състав е определян изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя<sup>48</sup>.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1997 г.<sup>49</sup> включва субсидии за дейността на издръжката на 16 министерства<sup>50</sup>; 2 други ведомства с ранг на министерства<sup>51</sup>; 13 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства<sup>52</sup>; 5 администрации на независими органи, чийто състав е определян изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя.

Законът за държавния бюджет на Република България от 1998 г.<sup>53</sup> включва субсидии за дейността по издръжката на 15 министерства<sup>54</sup>; 2 други ведомства с ранг на министерства<sup>55</sup>; 13 ведомства към структурата на Министерския съвет (комисии, комитети, съвети, главни управления, агенции и други) без ранг на министерства<sup>56</sup>; 8 администрации на независими органи, чийто състав се определя изцяло или отчасти от Народното събрание, и ведомството на един държавен орган, чийто председател се назначава от министър-председателя<sup>57</sup>.

<sup>48</sup> Нова администрация е *Комисия по ценните книжа и фондовите борси*, създадена на основание Закона за ценните книжа и фондовите борси и Правилник за устройството и дейността на Комисията по ценните книжа и фондовите борси (обн., ДВ, бр. 21 от 12.03.1996 г.).

<sup>49</sup> Обн., ДВ, бр. 52 от 01.07.1997 г.

<sup>50</sup> Министерство на отбраната; МВР; МВнР; МФ; Министерство на труда и социалната политика; МК; Министерство на промишлеността; *Министерство на регионалното развитие и благоустройството*; МОН; МЗ; МТ; *Министерство на земеделието, горите и аграрната реформа*; Министерство на околната среда и водите; Министерство на правосъдието и правната евроинтеграция; *Министерство на търговията и туризма*.

<sup>51</sup> Появява се нова администрация към Министерския съвет: *Държавна комисия по стоковите борси и тържищата* на основание на специален административен закон: Закон за стоковите борси и тържищата, обн., ДВ, бр. 93 от 01.11.1996 г.

<sup>52</sup> Към Министерския съвет *без ранг на министерство* нови са: *Комитет по енергетика*, създаден на мястото на закритото Министерство на енергетиката и енергийните ресурси с ПМС № 242 от 26.05.1997 г. (обн., ДВ, бр. 43 от 30.05.1997 г.); *Комитет за младежта, физическо възпитание и спорта*, преобразуван с ПМС № 136 от 02.04.1997 г. (обн., ДВ, бр. 29 от 08.04.1997 г.); *Агенция за чуждестранни инвестиции* от закритото Министерство на икономическото развитие в Министерския съвет с ПМС № 137 от 02.04.1997 г. (обн., ДВ, бр. 29 от 08.04.1997 г.); *Национална агенция по енергийна ефективност*, създадена с ПМС № 192 от 07.05.1997 г. (обн., ДВ, бр. 39 от 16.05.1997 г.).

<sup>53</sup> Обн., ДВ, бр. 123 от 22.12.1997 г.

<sup>54</sup> Министерство на отбраната, МВР, МВнР, МФ, Министерство на труда и социалната политика, МК, Министерство на промишлеността; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; МОН; МЗ; МТ; Министерство на земеделието, горите и аграрната реформа; Министерство на околната среда и водите; Министерство на правосъдието и правната евроинтеграция; Министерство на търговията и туризма.

<sup>55</sup> КИАЕМЦ; Държавна комисия по стоковите борси и тържищата.

<sup>56</sup> Към Министерския съвет *без ранг на министерство* са: ВАК; Комитет по енергетика; Комитет за младежта, физическо възпитание и спорта; КПД; Комитет по стандартизация и метрология; ГУА; Главно управление „Държавен резерв и военновременни запаси“; Агенция за приватизация; Агенция за чуждестранни инвестиции; Национална агенция за оценяване и акредитация; Национална агенция по енергийна ефективност; Национално бюро за териториално убежище на бежанците.

<sup>57</sup> Агенцията за чуждестранна помощ; НСИ; КЗК; Патентно ведомство; Сметна палата; Комисия по ценните книжа и фондовите борси.

Таблица № 1

Вид структура	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
министерства	13	15	13	16	17	16	15
комитети с ранг на министерства	1	1	1	1	1	2	2
комисии, създадени от МС	2	2	2	2	2	2	1
комитети без ранг на министерства, създадени от МС	6	7	7	8	7	5	4
съвети, създадени от МС с ранг на министерства	1	1	1	1	1	0	0
главни управления, създадени от МС	2	2	2	3	2	2	2
агенции към МС	2	3	3	2	2	4	4
независими структури, създадени със закон	3	4	4	5	5	6	9
други структури към МС			1	1	2	1	1
общо	30	35	34	39	39	38	38

#### 4. Правна уредба на централната публична администрация в България

Приетата структура на централната администрация на Република България със Закона за администрацията (ЗА) е плод на усилията, най-вероятно насочени към въвеждането на известна подредба в многообразието от административни структури, които упражняват от името на държавата изпълнителната власт. За съжаление, той не позволява да се спази един от основните принципи на нейната концепция за функциониране – принципът на субординация, стоящ в основата на административния контрол. Критиката ни е по отношение на въвеждането за първи път на нормативно ниво на следните видове звена: държавни агенции, администрация на държавните комисии, изпълнителни агенции и административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. През 1998 г. Законът за администрацията създава правна уредба за функционирането на системата от подпомагащи централните органи на държавно управление структури. При осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация: „Анализът на разпоредбите, систематично разположени в глава пета на Конституцията – „Министерски съвет“, разгледани комплексно, обосновава виждането, че изпълнителната власт са правителството и държавната администрация – чл. 105 – чл. 106 от Конституцията. Те са конструирани конституционно така,

че функционално правителството да създава съответните политики, да упражнява всички формиращи, координиращи и контролни правомощия в обхвата на понятието държавно ръководство, докато компетентността на администрацията е установена като осъществяване на държавната дейност в организационно-технически и експертен план, като изпълнение на вече взетите политически решения. В този смисъл държавната администрация следва да бъде разглеждана като един устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт. От това следва, че правителството и държавната администрация са два сегмента на изпълнителната власт, които упражняват своята компетентност в единство и в неразривна връзка помежду си. Важно е да се изтъкне също, че цялата изпълнителна власт е изградена при съблюдаване на няколко основни начала, приложими по отношение на всички нейни части, независимо от формата на структурното им обособяване: непрекъснатост, йерархичност, единство, назначаемост, колегиалност и ресорност<sup>58</sup>.

Администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи:

1. законност;
2. откритост и достъпност;
3. отговорност и отчетност;
4. ефективност;
5. субординация и координация;
6. предвидимост;
7. обективност и безпристрастност.

Администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове.

4.1. *Администрацията на Министерския съвет* осигурява текущата дейност на Министерския съвет и подготовката на неговите заседания. При изпълнение на своите функции администрацията на Министерския съвет осъществява координация на дейността на централната и териториалната администрация на изпълнителната власт. Администрацията на Министерския съвет е *самостоятелно юридическо лице* на бюджетна издръжка. Общото ръководство на администрацията на Министерския съвет се осъществява от министър-председателя. Администрацията на Министерския съвет се представлява от министър-председателя или от овластено от него лице. Министър-председателят е орган по назначаването на държавните служители в администрацията на Министерския съвет. Организацията на работа на Министерския съвет, структурата, съставът и функциите на отделните звена в неговата администрация се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. В администрацията на Министерския съвет се създава Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя, който изпълнява административен вътрешен контрол (чл. 38, ал. 1, т. 1, чл. 40–41, чл. 46а от Закона за администрацията, ЗА).

4.2. *Министерството*<sup>59</sup> е администрация, която подпомага дейността на министъра. Министерството е юридическо лице на бюджетна издръжка. Общото ръководство на министерството се осъществява от съответния министър. Министерството като администрация се представлява от министъра или от овластено от него длъжностно лице. За изпълнение на своите правомощия министърът може да създава териториални административни

<sup>58</sup> Решение № 9 от 28.07.2016 г. по к. д. № 8 от 2016 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 60 от 22.08.2016 г.

<sup>59</sup> „Министерства са организационно-административни единици, съдържащи служби и спомагателен персонал за осъществяване на изпълнителната дейност в отделна сфера на държавното управление, оглавявани от ръководител – министър, като орган на специализирана администрация“. Къндева, Е. *Цит. съч.*, 97.

звена на свое подчинение, които са организирани като дирекции в състава на областната администрация. При осъществяване на своята дейност министърът може да създава съвети. В министерството се създава *инспекторат* на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол.

В министерството се създава инспекторат на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол, дейността на който е насочена към пълно и точно изясняване на проверяваните случаи и предлагане на мерки за тяхното разрешаване. Инспекторатът в министерството осъществява административен контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет, освен в случаите, когато в закон е определено друго. Инспекторатите изготвят стратегически и годишен план за дейността си, които се утвърждават от съответния ръководител на административната структура, а за Главния инспекторат – от министър-председателя. Инспекторатите ежегодно представят отчет за дейността си пред съответния ръководител на административната структура, а Главният инспекторат – пред министър-председателя. Инспекторатът изпраща на Главния инспекторат ежегодно до 1 март доклад за извършените проверки през предходната година. Инспекторатът не извършва проверки в търговските дружества с държавно участие в капитала и държавните предприятия или относно бюджетната дисциплина (чл. 42; чл. 44; чл. 46 от ЗА).

Министерствата действат на територията на цялата страна, но понякога техни служби действат екстериториално (външни служби<sup>60</sup>) в чужбина:

а) задграничните (дипломатическите и консулските) представителства на Република България към Министерството на външните работи, чиято работа се контролира от съответния заместник-министър (чл. 2, ал. 1; чл. 5а; чл. 7, ал. 5 от Закона за дипломатическата служба);

б) икономическите съветници в службите по търговско-икономическите въпроси към задграничните представителства на Република България към Министерството на икономиката (чл. 1 и чл. 32 от Устройствения правилник на Министерството на икономиката и индустрията<sup>61</sup>);

в) военни аташета към задграничните представителства на Република България от Служба „Военно разузнаване“ (чл. 12, т. 8 от Закона за военното разузнаване)<sup>62</sup> и аташета

<sup>60</sup> Пак там, 98.

<sup>61</sup> Приет с ПМС № 20 от 25.02.2022 г., обн., ДВ, бр. 17 от 01.03.2022 г., в сила от 01.03.2022 г. Съобразно устройствения правилник на ведомството Дирекция „Външноикономическо сътрудничество“ има служители в задграничните представителства на Република България в чужбина, които са акредитирани и командирвани по реда на Закона за дипломатическата служба. Ежегодно министърът на икономиката и индустрията утвърждава страните, градовете и броя на дългосрочно командированите служители, което е съобразено с необходимостта от Службата по търговско-икономически въпроси. Такива представителства има в Австрия, Азербайджан, Албания, Белгия, Великобритания, Виетнам, Германия (в градовете Берлин, Мюнхен, Франкфурт на Майн, Хамбург), Грузия, Гърция (в градовете Атина и Солун), Египет, Израел, Индия, Иран, Ирак, Испания, Йордания, Канада, Катар, Кипър, Куба, Ливан, Нидерландия, Норвегия, Обединени арабски емирства (гр. Дубай), Полша, Република Корея, Румъния, Русия, Саудитска Арабия, Северна Македония (градовете Скопие и Битоля), Сирия, Словения, Съединени американски щати (гр. Лос Анджелис), Сърбия, Турция (в градовете Анкара, Бурса, Истанбул), Узбекистан, Унгария, Хърватия, Черна гора, Чехия, Швейцария, Швеция, Япония.

<sup>62</sup> Военните аташета са представители на министъра на отбраната в държавите на акредитация. Наброяват 26 представители в 45 държави, като 14 са акредитирани в една държава (основна акредитация): Азербайджан, Афганистан, Босна и Херцеговина, Великобритания, Грузия, Гърция, Египет, Израел, Иран, Йордания, Пакистан, Русия, Турция и Украйна, а 12 имат основна (допълнителна) акредитация: Австрия (Словакия, Словения, Унгария, Хърватия); Германия (Чехия); Италия (Испания); Катар (Кувейт); Китай (Корейска народна демократична република, Монголия); Полша (Естония, Латвия, Литва); Румъния



по отбраната от структурата на Министерството на отбраната към задграничните представителства на Република България (чл. 26, т. 14 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България);

г) директори на културни институти в чужбина към Министерството на културата (чл. 14, ал. 6 от Закона за закрила и развитие на културата)<sup>63</sup>.

4.3. *Държавната агенция*<sup>64</sup> е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство (чл. 47, ал. 1 от ЗА). Тази норма съдържа в себе си противоконституционност, доколкото:

а) КРБ от 1991 г. не предвижда изрично възможност да се създават структури без ранг на министерства, т.е. да се изграждат „няколко нива на държавното управление“, а въвеждането без законова делегация от Основния закон на подобни междинни звена противоречи на принципа за правовата държава;

б) в съответствие с принципа за разделение на властите на Народното събрание е вменена компетентност да създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя (чл. 84, т. 7), а разработването и осъществяването на политика, за която не е създадено министерство, означава образуването на „ведомства, които изпълняват функции на министерства, в отклонение от утвърдената от Народното събрание структура на правителството“, представляваща по същество акт на „скрито създаване“ извън компетентността на Министерския съвет, което е в противоречие с принципа на разделение на властите и принципа на правовата държава.

Държавната агенция е юридическо лице на бюджетна издръжка. С постановлението за създаването ѝ Министерският съвет определя начина на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на дейността ѝ. Държавната агенция се ръководи и представлява от председател, който се определя с решение на Министерския съвет. При осъществяване на своите функции председателят на държавната агенция се подпомага от заместник-председатели, чийто брой се определя в постановлението за създаване на държавната агенция. Министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и заместник-председателите. Председателят е орган по назначаването на държавните служители в агенцията. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на държавната агенция се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Председателят на държавната агенция представя в Министерския съвет ежегоден доклад за дейността на държавната агенция (чл. 47–49 от ЗА). Следователно отчетът на тази административна структура се извършва пред колективния орган на изпълнителната власт.

---

(Молдова); Северна Македония (Албания); Съединени американски щати (Канада); Сърбия (Черна гора); Тунис (Алжир); Франция (Белгия и Холандия).

<sup>63</sup> Българските културни институти в чужбина, оглавявани от директори, са в градовете: Берлин (Германия); Братислава (Словакия); Будапеща (Унгария); Варшава (Полша); Виена (Австрия); Лондон (Великобритания); Москва (Русия); Париж (Франция); Рим (Италия); Скопие (Северна Македония); Плага (Чехия).

<sup>64</sup> Такива централни администрации са: Държавна агенция „Архиви“ (Закон за Националния архивен фонд); Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“ (ПМС № 21 от 01.02.2019 г.); Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ПМС № 152 от 13.06.2001 г.); Държавна агенция за бежанците (Закон за убежището и бежанците); Държавна агенция за закрила на детето (Закон за закрила на детето); Държавна агенция „Национална сигурност“ (Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“); Държавна агенция „Разузнаване“ (Закон за Държавна агенция „Разузнаване“); Национален статистически институт (Закон за статистиката); Държавната агенция по стандартизация и метрология (Закон за техническите изисквания към продуктите).

4.4. *Държавната комисия* е колегиален орган към Министерския съвет или към министър за осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет. Държавната комисия е юридическо лице на бюджетна издръжка. С постановлението за създаване на държавна комисия Министерският съвет определя начина на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на дейността ѝ. Председателят и членовете на държавната комисия се определят с решение на Министерския съвет. Министър-председателят сключва, изменя и прекратява договорите с председателя и членовете на държавната комисия. Председателят ръководи дейността на държавната комисия и я представлява. Той е орган по назначаването на държавните служители в администрацията на комисията. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на държавната комисия и на нейната администрация се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Председателят на държавната комисия представя в Министерския съвет или пред министъра, към когото е създадена, ежегоден доклад за дейността ѝ. (чл. 50–52 от ЗА). Такъв колегиален орган е Държавната комисия по сигурността на информацията, която осъществява своята дейност на основание Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Анализът на правното положение на комисията показва, че става въпрос за колегиален административен орган, а не за администрация, който „осъществява общ контрол по защита на класифицираната информация, създавана, съхранявана, обработвана и пренасяна в комуникационни и информационни системи“ (чл. 9, т. 16 от ЗЗКИ). При това председателят ѝ се явява наказателна юрисдикция, налагаща административни наказания. С контролни правомощия е натоварена и ДАНС, която „осъществява пряк контрол по защита на класифицираната информация и по спазването на законовите разпоредби в тази област“ (чл. 11, ал. 1, т. 3 от ЗЗКИ). А контролирани „организационни единици“ са: органите на държавна власт и техните администрации, Министерството на отбраната и определени от министъра на отбраната структури на пряко подчинение на министъра на отбраната и формирования от Българската армия, органите на местното самоуправление и местната администрация, публичноправните субекти, създадени със закон или с акт на орган на изпълнителната власт, физическите и юридическите лица, в които се създава, обработва, съхранява или предоставя класифицирана информация (§1, т. 3 от ДР на ЗЗКИ). С подобен правен статус е Държавната комисия по стоковите борси и тържищата, която е държавен орган към Министерския съвет за регулиране и контрол върху създаването и дейността на стоковите борси, стоковите тържища и пазарите на производителите (чл. 4 от Закона за стоковите борси и тържищата, ЗСБТ), чийто председател също е наказателна юрисдикция.

4.5. *Изпълнителната агенция* е администрация към определен министър<sup>65</sup> за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейнос-

<sup>65</sup> *Министерство на външните работи*: Изпълнителна агенция за българите в чужбина; *Министерство на електронното управление*: ИА „Инфраструктура на електронното управление“; *Министерство на енергетиката*: Агенция за устойчиво енергийно развитие; *Министерство на здравеопазването*: ИА „Медицински надзор“; Изпълнителна агенция по лекарствата; *Министерство на земеделието*: ИА „Борба с градушките“; ИА „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“; Изпълнителна агенция по горите; Изпълнителна агенция по лозата и виното; Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури; Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството; Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол; *Министерство на икономиката и индустрията*: ИА „Българска служба за акредитация“; *Министерство на иновациите и растежа*: Българска агенция за инвестиции; Изпълнителна агенция за насърчване на малките и средните предприятия; *Министерство на културата*: Национален филмов център; *Министерство на образованието и науката*: ИА „Програма за образование“; *Министерство на околната среда и водите*: Изпълнителна агенция по околна среда; *Министерство на отбраната*: ИА „Военни клубове и военно-почивно дело“; *Министерство на*

ти и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Изпълнителна агенция се създава със закон или с постановление на Министерския съвет. От нормативната уредба става ясно, че министърът не би могъл да изпълни своите функции по административно обслужване на гражданите и техните организации по друг начин, освен ако от негово име не действат няколко административни структури със значителна армия от държавни служители. Към това обстоятелство трябва да се добави и друга правна възможност: „При осъществяване на своята дейност изпълнителният директор може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съвети се създават след съгласуване с министъра, към когото е създадена агенцията, на когото се представят и ежегодни отчети за дейността им. Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответната изпълнителна агенция“ (чл. 54, ал. 8 от ЗА). Следователно не само министърът трябва да бъде подпомаган в своята функция, но това трябва да се случи и на ръководителя на неговия помощник (изпълнителния директор на агенция – централна администрация), който се явява едноличен административен орган в непосредствените правоотношения по предоставяне на административни услуги на гражданите.

Изпълнителната агенция се ръководи и представлява от изпълнителния директор. Договорът с него се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена структурата, съгласувано с министър-председателя. Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на изпълнителната агенция се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Изпълнителният директор на изпълнителната агенция представя на органа на изпълнителната власт, който го назначава, ежегоден доклад за дейността на изпълнителната агенция (чл. 54–56 от ЗА). Доколкото отчетната дейност се извършва пред ресорния министър, действително е налице учредяване в противоречие с Конституцията на „квази-министерства“. В болшинството случаи това са отделени от министерството майка дирекции или управления. Едва ли представлява изненада за някого констатацията за отсъствието на каквато и да е съдебна практика относно нормата на чл. 46 от ЗНА във връзка със задължението Инспекторатът в ресорното министерство да осъществява административен контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет, освен в случаите, когато в закон е определено друго. Вниманието на съда е привлечено един път по повод отмяната на израза „определя числеността“ от Устройствения правилник на Агенцията по заетостта<sup>66</sup> и преимуществено към законосъобразността на прекратяваните служебни правоотношения на служителите на агенцията с нейния изпълнителен директор.

4.6. Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други. Дейността и организацията на работа на структурите се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет или издаден от съответния министър, като разпоредбите на глава втора не се прилагат.

*правосъдието:* Агенция по вписванията; *Министерство на регионалното развитие и благоустройството:* Агенция по геодезия, картография и кадастър; *Министерство на транспорта и съобщенията:* ИА „Автомобилна администрация“; ИА „Железопътна администрация“; ИА „Морска администрация“; ИА „Проучване и поддържане на река Дунав“; *Министерство на труда и социалната политика:* Агенция за социално подпомагане; Агенция за хората с уврежданията; Агенция по заетостта; ИА „Главна инспекция по труда“; Национален институт за помирение и арбитраж.

<sup>66</sup> Решение № 12283 от 07.12.2006 г. по адм. д. № 5850 от 2006 г. на ВАС, Петчленен състав.



Наред с изброените категории административни структури възникват и такива, които са създадени с нормативен акт и имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт<sup>67</sup> – една уникална формулировка, послужила за класификация, но непочиваща на конкретно конституционно основание.

Практиката показва, че въпреки разпоредбата на чл. 36 от ЗА, която изброява изчерпателно обхвата на администрацията на изпълнителната власт, колективните административните органи, създавани по силата на специален закон, които се отчитат пред Народното събрание и разполагат със самостоятелни администрации<sup>68</sup>, също са въввлечени в нормативния водовъртеж на Закона за администрацията<sup>69</sup> с помощта на текста на чл. 1, ал. 3 от ЗА:

<sup>67</sup> Тези, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт към Министерския съвет, са: Агенция за ядрено регулиране; Институт по публична администрация; Национален инспекторат по образованието; Национална агенция за оценяване и акредитация; Национална агенция за професионално образование и обучение; Национална комисия за борба с трафика на хора; Национална служба за охрана; Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Към отделните министерства администрациите са, както следва: *Министерство на външните работи*: Дипломатически институт към министъра на външните работи; Държавен културен институт към министъра на външните работи; *Министерство на здравеопазването*: Център за асистирана репродукция; *Министерство на земеделието*: Българска агенция по безопасност на храните; Държавен фонд „Земеделие“; Национална служба за съвети в земеделието; Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа; Център за оценка на риска по хранителната верига; *Министерство на икономиката и индустрията*: ИА „Българска служба за акредитация“; *Министерство на иновациите и растежа*: Агенция за публичните предприятия и контрол; Български институт по метрология; Патентно ведомство; Център на промишлеността на Република България в Москва; *Министерство на културата*: Национален институт за недвижимо културно наследство; Национален фонд „Култура“; *Министерство на младежта и спорта*: Антидопингов център; *Министерство на образованието и науката*: Национален студентски дом; Национален център за информация и документация; Фонд „Научни изследвания“; Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства; Център за развитие на човешките ресурси; *Министерство на отбраната*: Институт по отбрана „Професор Цветан Лазаров“; Информационен център на Министерството на отбраната; Национален военноисторически музей; Служба „Военна полиция“; *Министерство на правосъдието*: Бюро по защита на застрашени лица; Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“; Главна дирекция „Охрана“; Национално бюро за правна помощ; Централен регистър на особените залози; *Министерство на регионалното развитие и благоустройството*: Агенция „Пътна инфраструктура“; Дирекция за национален строителен контрол; *Министерство на транспорта и съобщенията*: Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“; Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт; *Министерство на труда и социалната политика*: Агенция за качеството на социалните услуги; Фонд „Социална закрила“; Фонд „Условия на труд“; Център за развитие на човешките ресурси и регионалните инициативи; *Министерство на финансите*: Агенция „Митници“; Агенция за държавна финансова инспекция; Национална агенция за приходите.

<sup>68</sup> Администрациите към независими административни органи: Комисия за енергийно и водно регулиране; Комисия за защита на конкуренцията; Комисия за защита на личните данни; Комисия за защита от дискриминация; Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество; Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори; Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия; Комисия за регулиране на съобщенията; Комисия за финансов надзор; Национален осигурителен институт; Национална здравноосигурителна каса; Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства; Съвет за електронни медии.

<sup>69</sup> За администрацията на Съвета за електронни медии се прилага Законът за администрацията, доколкото друго не е предвидено в този закон (чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за радиото и телевизията). Комисията за регулиране на съобщенията в своята дейност се подпомага от администрация, за която се прилага Законът за администрацията, доколкото друго не е предвидено в този закон (чл. 28, ал. 1 от Закона за електронните съобщения). Националната здравноосигурителна каса се състои от централно управление, районни здравноосигурителни каси и поделения на районните здравноосигурителни каси, за които се прилага

„Този закон се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на *другите органи на държавна власт* (к. м. – б. а.), предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление“.

Но отсъствието на вертикални връзки между публичноправните ведомства и тяхната самостоятелна правосубектност (изброените три вида административни структури и останалите разновидности имат статут на самостоятелни юридически лица) не позволява да се осъществи в пълнота вътрешноведомственият административен контрол по реда на Глава шеста „Оспорване на административните актове по административен ред“ от Административнопроцесуалния кодекс. Това е основание за възникването на корупционни практики и неефективност на изпълнителната власт, във вреда на гражданите и техните организации. Тази невъзможност да се приложи законът произтича от факта, че актовете, които подлежат на вътрешноведомствен контрол, са пренебрежимо малко на брой в сравнение с издаваните от ръководителите на изпълнителни агенции актове в качеството им на еднолични административни органи. Опасенията на конституционния съдия Арабаджиев през 1993 г., че чрез произволно признаване на компетентност на Министерския съвет да създава самостоятелна и производна на себе си администрация отчетността пред непосредствено по-горестоящия орган и парламента ще изчезне, на практика са се изпълнили в цялост. Това не е единственият недостатък на нормативния подход за многостепенна система на структуриране на държавния апарат.

## **5. Към генезиса на проблема, свързан със статута на някои видове централна администрация на изпълнителната власт**

Още с практиката на Конституционния съд през 1993 г. е положено началото на един неадекватен управленски процес<sup>70</sup>. С приемането на Закона за администрацията тенденцията за разширяване на компетентността на Министерския съвет е продължена, като е въведена норма, която е в драстично нарушение на Конституцията и по-специално на чл. 4, чл. 8, чл. 105, ал. 2, тъй като е допуснато възлагането със закон на компетентност на МС, която не се съдържа както в Основния закон, така и в конституционната практика. Става дума за чл. 35 от ЗА, който гласи: „Министерският съвет с постановление създава, преобразува и закрива административни структури, които не са предвидени от Конституцията“ (редакция, ДВ, бр. 24 от 21.03.2006 г.). Най-вероятно при присъединяването на Република

---

Законът за администрацията, доколкото друго не е предвидено в закон (чл. 6, ал. 5 от Закона за здравното осигуряване. За администрацията на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори се прилага Законът за администрацията, доколкото не противоречи на устройствения ѝ специален закон (чл. 78, ал. 3 от Закона за независимия финансов одит). Същото правило се прилага за администрацията на Държавен фонд „Земеделие“ (чл. 29, ал. 1 от Закона за подпомагане на земеделските производители), тази на Центъра за оценка на риска по хранителната верига (чл. 19, ал. 2 от Закона за Центъра за оценка на риска по хранителната верига) и администрацията на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия (чл. 4, ал. 3, изр. 2 от Закона за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия). Дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество се подпомага от администрация, която включва и териториалните ѝ звена със статут на дирекции в съответствие със Закона за администрацията (чл. 7, ал. 4 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество). Съвсем неясно е съдържанието на чл. 21д, ал. 1 от Закона за пътищата, която предвижда, че Агенция „Пътна инфраструктура“ прилага ЗА, доколкото не е предвидено в устройствения закон.

<sup>70</sup> Решение № 16 от 26.10.1993 г. по к. д. № 18 от 1993 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 97 от 16.11.1993 г.

България към Европейския съюз парламентът е проявил разум и е изменил първоначално публикуваната норма (обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.), която в онзи вариант копира разпоредбата на чл. 93, т. 16 от Конституцията на НРБ от 1971 г.<sup>71</sup>:

„(1) Министерският съвет създава, преобразува и закрива административни структури без ранг на министерства, които не са предвидени от Конституцията.

(2) С постановление на Министерския съвет се създават, преобразуват и закриват държавни и изпълнителни агенции и държавни комисии, които са отделни юридически лица на подчинение на централните органи на изпълнителната власт без ранг на министерства“.

Но с това проблемът не се е разрешил. Трябва да подчертаем, че при оспорването на ЗА пред Конституционния съд дискусията се води около статута на министъра на държавната администрация, заместването на министър-председателя при отсъствието му поради платен отпуск, компетентния да контролира областните управители административен орган (МС или министър-председателя) и статута на областните управители, лустрационните текстове относно ръководните длъжности в администрацията (отменени от КС)<sup>72</sup>. Спор съществува относно това дали и местната администрация трябва да бъде включена в обхвата на закона и дали администрацията на президента също трябва да е подчинена на предвидения нов административен режим. Но изобщо не се обръща внимание върху нарушаването на толкова съществени устои на държавността.

И в двата варианта на своето съществуване чл. 35 от ЗА предвижда изземване на компетентност от Народното събрание при определяне на структурата на изпълнителната власт от страна на Министерския съвет, което е в противоречие с чл. 4 от КРБ<sup>73</sup> и чл. 8 от КРБ<sup>74</sup>. Така се променя формата на държавно управление поради нарушения в правомощията на Народното събрание и Министерския съвет баланс. Практиката на Конституционния съд е категорична в този смисъл<sup>75</sup>: „Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт“.

С възможността Министерския съвет да възпроизвежда неограничен на брой административни структури се нарушават „конституционно маркирани средства за изразяване

<sup>71</sup> „Държавният съвет създава и закрива ведомства без ранг на министерства и назначава и освобождава от длъжност техните ръководители.“

<sup>72</sup> Решение № 2 от 21.01.1999 г. по к. д. 33 от 1999 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 8 от 29.01.1999 г.

<sup>73</sup> „Спецификата на изпълнително-разпоредителната дейност, поради нейния характер и динамика, е достатъчно добре конституционно защитена с отсъствието на изчерпателен каталог от правомощия за МС и едновременно с това – с изискването цялата му дейност да бъде строго съобразена с Конституцията и законите“. Решение № 2 от 12.05.2009 г. по к. д. № 1 от 2009 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 38 от 22.05.2009 г.

<sup>74</sup> „С термина „разделение на властите“, както и в много други правни термини се обобщава широко съдържанието, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Правното и политическото съдържание на термина „разделение на властите“ се състои в това, че става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, включено в управлението на съвременната държава. Иначе казано, разделението на властите може да бъде определено като метод за функциониране на държавната власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи.“ Решение № 9 от 04.10.2011 г. по к. д. № 7 от 2011 г. на Конституционния съд на Република България, обн., ДВ, бр. 80 от 14.10.2011 г.

<sup>75</sup> Решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 36 от 18.04.2003 г.

на властта“ и се постига „примат с инструментариума на правото“, което е недопустимо от конституционноправна гледна точка, тъй като така не се упражняват оперативни управленски функции, а много повече, което е същинско нарушение на държавоформацията ред. Реално отсъства какъвто и да е механизъм за законодателната власт да контролира изпълнителната, ако последната непрестанно и безотчетно разширява по количество, обем, по степен и обхват структурно своите предели на действие: „Трите власти се намират в равнопоставено положение пред нормите на Конституцията и законите. Схемата на разделението на властите е такава, че не се дава примат с помощта на правото на нито една от трите функции. Правото не предоставя привилегирован режим на нито една власт за сметка на друга. Основният закон по юридически път отразява ценността на трите власти. Той третира равностойно от гледна точка на своите правила за правомерност и законодателството, и изпълнението, и правосъдието, като ги поставя в еднакво задължително подчинено положение пред своите разпоредби. Трите власти са равни пред задължението си да изпълняват точно Конституцията и законите и да съдействат за юридически издържаното държавно организиране на обществото. В този смисъл примат и надмощие в конституционно отношение не може да има нито една от тях.

Възприетият модел на разделението на властите не дава примат с инструментариума на правото на която и да било от трите основни функции на държавата. Основният закон обективира в правния ред ценността на трите проявления на държавната власт. Той ги третира равностойно, като поставя в еднакво подчинено положение пред своите разпоредби както законодателната, така и изпълнителната и съдебната власт – те са равно задължени да изпълняват точно Конституцията и законите и да осигурят върховенство на правото в организацията и функционирането на държавата и обществото. В този смисъл надмощие на конституционно основание не може да има нито една от тях<sup>76</sup>.

За разширяването и увеличаването на централните ведомства през 1998 г. решаваща роля изиграва § 4 от ПЗР на Закона за администрацията: „В срок една година от влизането в сила на закона Министерският съвет преобразува съществуващите административни структури в системата на изпълнителната власт и привежда техните администрации в съответствие с този закон“. Актовете, които променят до неузнаваемост системата на органите на изпълнителната власт в България, са ПМС за превръщането на структурни звена (комисии, управления, дирекции, съвети) към министерства в изпълнителни агенции, държавни агенции и държавни комисии. По този начин се повишава рангът на тези структури, защото техният ръководител придобива самостоятелен статут на едноличен орган на изпълнителната власт с отделен бюджет, материално-техническа база и служители, които да подпомагат изпълнението на неговите функции.

Наред с тази стъпка се забелязват и някои други практики. На основание специален административен закон се създават администрации към вече съществуващи администрации: Министерският съвет по предложение на министъра на здравеопазването създава към Министерството на здравеопазването *Комисия по цените на лекарствата* (чл. 85, ал. 2 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина). Но има хипотези, когато правителството направо на основание чл. 105, ал. 2 от КРБ създава *администрации към съществуващи администрации*: Българска служба за акредитация към Комитета по стандартизация и метрология като национален орган за акредитация на лаборатории за изпитване или за калибриране; юридически лица за сертификация на продукти, на системи по качество и на персонал; юридически лица за контрол съгласно изискванията на БДС EN 45004, видно от ПМС № 228 от 13.10.1998 г. (обн., ДВ, бр. 123 от 23.10.1998 г.).

<sup>76</sup> Решение № 10 от 28.09.2021 г. по к. д. 8 от 2021 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 83 от 05.10.2021 г.

През годините и с невъоръжено око може да се установи, че фатално нараства броят на административните структури, които вече е спорно дали подпомагат дейността на административните органи, или по-скоро възпрепятстват тяхната работа. В докладите на осем български министър-председатели се съдържат достатъчно стряскащи данни в тази насока. В доклада на министър-председателя за състоянието на администрацията за 2001 г. се сочи, че съществуват 114 (с. 8) или 115 (с. 13) централни администрации (ЦА). В доклада на министър-председателя за състоянието на администрацията за 2002 г. те са 112 (с. 1)<sup>77</sup>. През 2003 г. са 121 (с. 7)<sup>78</sup>. През 2004 г. са 193 (с. 2)<sup>79</sup>. През 2005 г. са 226 (с. 18)<sup>80</sup>. През 2006 г. са 113 (с. 21)<sup>81</sup>. През 2007 г. са 114 (с. 9)<sup>82</sup>. През 2008 г. са 108 (с. 16)<sup>83</sup>. През 2009 г. пак са 108 (с. 22)<sup>84</sup>. През 2010 г. са 107 (с. 23)<sup>85</sup>. През 2011 г. са 111 (с. 77–78)<sup>86</sup>. През 2012 г. са 114 (с. 86–88)<sup>87</sup>. През 2013 г. са 115 (с. 90–92)<sup>88</sup>. През 2014 г. са 114 (с. 95–98)<sup>89</sup>. През 2015 г. са 86

<sup>77</sup> От тях 16 министерства, 26 структури към МС и 69 са структури към министри, без тези в МВР. Към МС са 7 държавни агенции (ДА), 6 държавни комисии (ДК) и 13 административни структури, създадени със закон. Към министрите са 27 изпълнителни агенции (ИА) и 12 административни структури (АС) по чл. 60 от ЗА.

<sup>78</sup> От тях 16 са министерства, 24 са към МС и 80 са структури към министри. Към МС са 8 ДА, 5 ДК и 11 АС, създадени със закон. Към министрите функционират 32 ИА, 2 комисии и 46 АС, създадени със закон или ПМС.

<sup>79</sup> От тях 16 са министерства, 19 са структури към МС, 152 са структури към министри и 5 са държавните институции, създадени със закон, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Към МС са 7 ДА, 3 ДК и 9 АС, създадени със закон или с ПМС. Към министрите са 36 ИА, 2 комисии и 114 АС, създадени със закон или с ПМС.

<sup>80</sup> От тях 16 са министерства, 21 са АС към МС, 181 са структурите към министри и 6 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред НС. Към МС функционират 9 ДА, 3 ДК и 9 административни структури, създадени със закон или с ПМС. Към министрите функционират 36 ИА, 1 ДА, 1 комисия и 143 АС, създадени със закон или с ПМС. През 2005 г. са създадени 38 АС (2 министерства, 1 ИА, 30 АС, създадени със закон или ПМС, и 5 комисии и съвета). С Решение на НС от 16.08.2005 г. са създадени Министерство на държавната администрация и административната реформа и Министерство на държавната политика при бедствия и аварии.

<sup>81</sup> От тях 16 са министерства, 20 са структури към МС, 72 са структурите към министри и 4 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред НС. Към МС са 9 ДА, 3 ДК и 8 административни структури, създадени със закон или с ПМС. Към министрите функционират 35 ИА, 2 ДК и 35 административни структури, създадени със закон или с ПМС.

<sup>82</sup> От тях 16 са министерства, 22 АС към МС, 70 АС към министри и 5 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред НС. Към МС са 11 ДА, 3 ДК и 8 АС, създадени със закон или с ПМС. Към министрите функционират 35 ИА, 2 ДК и 33 АС, създадени със закон или с ПМС.

<sup>83</sup> От тях 16 са министерства, 24 АС към МС, 61 АС към министри и 6 са държавните институции, създадени със закон, които отчитат дейността си пред НС. Към МС са 12 ДА, 3 ДК и 9 АС, създадени със закон или с ПМС. Към министрите са 30 ИА, 2 ДК и 29 АС, създадени със закон или с ПМС.

<sup>84</sup> Въвежда се следното разграничение на видовете централни ведомства: ИА – 34; АС, създадени със закон – 24; АС, създадени с ПМС – 13; АС, отчитащи се пред НС – 8; ДК – 5; АС, създадени към МС или министри – 16.

<sup>85</sup> Към МС функционират 8 държавни агенции; 3 ДК; 10 АС, създадени със закон; 1 АС, създадена с ПМС. Към министри са 2 ДК; 31 ИА; 14 АС, създадени със закон; 15 АС, създадени с ПМС.

<sup>86</sup> Включва администрация на МС; 15 министерства; 7 ДА; 5 администрации на ДК; 31 ИА; 38 АС, създадени с нормативен акт и осъществяващи изпълнителна дейност; 14 АС, създадени по чл. 60 от ЗА.

<sup>87</sup> Администрацията на МС, 15 министерства; 7 ДА; 5 администрации на ДК; 31 ИА; 40 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност; 15 АС по чл. 60 от ЗА.

<sup>88</sup> Администрацията на МС, 16 министерства; 7 ДА; 5 администрации на ДК; 31 ИА; 40 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност; 15 АС по чл. 60 от ЗА.

<sup>89</sup> Администрацията на МС, 15 министерства; 12 АС, отчитащи се пред НС; 14 АС, създадени с ПМС; 30



(с. 100–102)<sup>90</sup>. През 2016 г. са 109 (с. 2)<sup>91</sup>. През 2017 г. са 117 (с. 2)<sup>92</sup>. През 2018 г. са 116 (с. 2)<sup>93</sup>. През 2019 г. отново са 116 (с. 2)<sup>94</sup>. През 2020 г. са 114 (с. 2)<sup>95</sup>. През 2021 г. са 115 (с. 2)<sup>96</sup>.

Администрацията сякаш е заета с уреждане на своето положение и не толкова с това да обслужва нуждаещите се от административни услуги граждани. Магическите думички и фрази: „преименуване“, „създаване на нови звена/структури“, „поради вътрешно преструктуриране“, „преминаване/прехвърляне на функции“ или „преобразуване“ (разбирай „сливане на административни структури или административни звена, отделяне от административна единица и промяна на вида на администрацията“) са използвани в докладите за състоянието на администрацията от 2001 г. насам. Без изключение! Само преименуването на една административна структура изисква задължителна актуализация чрез обнародване в „Държавен вестник“ на нормативните актове, въз основа на които работи тя. През последните години в докладите тези формулировки са придобили следното звучене: „Динамика в развитието на администрацията“. Когато в една държава с демографски показатели като България броят на централните административни ведомства надвишава 50, това е индикатор за сериозен проблем. Но тогава, когато централните ведомства са над 100, това вече е държавно-институционална пандемия. Даването на „самостоятелен живот“ на всяко едно ведомство, което в миналото е било част от министерство, е основание за нарастване на броя на държавните служители, за укрепването на чийто капацитет през първото десетилетие на членство на България в Европейския съюз са разходвани не по-малко от 553 445 637 лева<sup>97</sup>.

Този нов житейски път на поредната администрация нерядко е доказателство и за дублиране на функции. Тук трябва да се отдаде дължимото и на „усилията“ на Народното събрание в тази насока, които не са за пренебрегване. Съществуващите въз основа на приет от парламента устройствен закон централни административни структури са около 13 на брой и те съществуват паралелно на министерствата и вместо тях. Така например първият създаден независим орган с изпълнително-разпоредителни правомощия – Комисията за защита на конкуренцията, от 1991 г. се занимава с надзорни задачи от функционалната характеристика на министъра на икономиката. Комисията за защита на личните данни<sup>98</sup> от 2003 г. и

АС, създадени със закон; 7 ДА; 6 администрации на ДК; 29 ИА.

<sup>90</sup> Администрацията на МС, 17 министерства; 7 ДА; 3 администрации на ДК; 25 ИА; 27 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност; 6 АС по чл. 60 от ЗА.

<sup>91</sup> Администрацията на МС, 17 министерства; 7 ДА; 4 администрации на ДК; 27 ИА; 53 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

<sup>92</sup> Администрацията на МС, 18 министерства; 8 ДА; 4 администрации на ДК; 29 ИА; 57 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

<sup>93</sup> Администрацията на МС, 17 министерства; 8 ДА; 4 администрации на ДК; 30 ИА; 56 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

<sup>94</sup> Администрацията на МС, 17 министерства; 9 ДА; 4 администрации на ДК; 29 ИА; 56 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

<sup>95</sup> Администрацията на МС, 17 министерства; 9 ДА; 4 администрации на ДК; 29 ИА; 54 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

<sup>96</sup> Администрацията на МС, 17 министерства; 10 ДА; 4 администрации на ДК; 29 ИА; 54 АС, създадени с нормативен акт, осъществяващи изпълнителна дейност.

<sup>97</sup> 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, 75.

<sup>98</sup> Особено отчетливо този въпрос бе поставен при изменението на Закона за електронните съобщения с параграф 41 от Закона за извънредното положение, когато нормата позволяваше достъп на определени държавни органи, а именно Главна дирекция „Национална полиция“, Столичната дирекция на вътреш-

Комисията за защита от дискриминация от 2005 г. контролират въпроси, свързани с личния живот на гражданите, от компетентността на министъра на вътрешните работи. Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към „Държавна сигурност“ и разузнавателните служби на Българската народна армия<sup>99</sup> дублира работата на Държавна агенция „Архиви“ към Министерския съвет. Съветът за електронни медии (правоприемник на Националния съвет за радио и телевизия) като колективен административен орган е иззел от 1998 г. с възникването си функциите на министъра на културата. Комисията за енергийно и водно регулиране от 2003 г. дублира дейността на министъра на енергетиката. Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори и Комисията за финансов надзор от 2003 г. са отнели правомощия, типични за министъра на финансите. Комисията за регулиране на съобщенията (правоприемник на Държавната комисия по далекосъобщения) от 1998 г. е поела част от правомощията на министъра на транспорта. Националният осигурителен институт от 2000 г. е иззел част от задачите на министъра на труда и социалната политика. Същото се отнася и до Националната здравноосигурителна каса, на която от 1999 г. са възложени ангажиментите за контрол, присъщи на министъра на здравеопазването и този, отговарящ за социалното дело. Малко по-различно е положението с функционирането на Комисията за противодействие на корупцията и отнемането на незаконно придобито имущество – административен орган, познат единствено на правната система на Република Ирландия, който донякъде повтаря от 2005 г. дейността на министъра на вътрешните работи или на МС в цялост, но едва ли някога ще бъде в състояние да се пребори с корупционните практики в България при така формираната система от органи на изпълнителната власт. Правомощията на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, което осъществява наблюдение на процедурите по разрешаване, прилагане и използване на специалните разузнавателни средства, съхраняването и унищожаването на информацията, получена чрез специални разузнавателни средства, както и за защита на правата и свободите на гражданите срещу незаконосъобразното използване на специални разузнавателни средства, по наше мнение от 2008 г. изпълнява част от правомощията на министъра на вътрешните работи, а в най-добрия случай тази компетентност не е даже работа на органите на изпълнителната власт, а на независимия съд. Конституирането на административни органи, „извънконституционно създадени“ според административноправната доктрина<sup>100</sup>, означава, че без значение от структурния състав на Министерския съвет (последният включва 19 министри), задължително допълнително функционират постоянно действащи 13 мандатни *колективни* органа, които упражняват изпълнителната

ните работи и областните дирекции на Министерството на вътрешните работи, единствено и само до данните, които са необходими за установяване на идентификатор за ползваните клетки, във връзка и за целите на изпълнението на задълженията по осигуряване 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. Топчийска, Д. (2020). Защитата на личната неприкосновеност в условията на пандемията от COVID-19. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 72–74. Впоследствие този текст бе отменен от Конституционния съд на Република България, тъй като не издържа теста за пропорционалност на конкуриращи се права. Решение № 15 от 17.11.2020 г. по к. д. № 4 от 2020 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 101 от 27.11.2020 г.

<sup>99</sup> Създадена през 2006 г. За смесването на изпълнително-разпоредителните функции на административния орган по оповестяване на сътрудничество на бившата „Държавна сигурност“ и научно-изследователската, информационно-образователна функция, която изпълнява организацията, вж. Николова, Р. (2015). Правомощия на Комисията по досиетата при обявяване на принадлежност към органите на бившата Държавна сигурност. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2014 г.* София: Нов български университет, 103–104.

<sup>100</sup> Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет, 189.

дейност, обслужвани от съответните 13 на брой централни администрации със служители. Към това трябва да се допълнят и трудностите по упражняването на административен надзор от тези независими административни органи, произтичащи от разнородната нормативна уредба на тяхната дейност, която за разлика от министрите, по-скоро по изключение, отколкото по правило, им придава значението на административнонаказващи органи (наказателни юрисдикции<sup>101</sup>) в тяхната колегиална същност<sup>102</sup>, което означава, че те не изпълняват своето предназначение да реализират държавната наказателна репресия като специфично средство за защита на законността във връзка с държавното управление и обезсмисля съществуването им в още по-голяма степен, за жалост.

### Заклучение

Анализът на нормативната уредба, на конституционната практика по въпроса и на фактическото положение на системата на държавния апарат навежда на извод, че силното гражданско общество в България е безсилно срещу подобна мастодонтна форма на организация на административните структури на изпълнителната власт. На практика се оказва, че въвеждането на нови видове администрации (държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции и т. н.) в националния правов ред не поражда по-съвършена систематизация на съществуващата до онзи момент композиционна рамка, каквито може би са били намеренията на българския законодател през 1998 г. Това е така, защото Законът за администрацията по-скоро легитимира стария нереформиран нормативен порядък, като дава юридическото основание за извеждането на структури от министерствата и насочването им извън последните, но постига появата на следните класически и гибелни за всяко държавното управление резултати.

Първо, драстично се повишава количеството на административните режими, адресирани към гражданите и техните организации, защото всяка нова структура търси „своето място под слънцето“ и осмислянето на нейното съществуване изисква непременно оправдаването на някакъв вид правоприлагане в областта на предприемаческата и стопанската дейност на гражданите. Отговорът на въпроса как се развива инвестиционната бизнес среда в България в резултат на толкова много административни режими е ясен и се съдържа в официалните данни.

Таблица № 2

Административен режим	Административни органи, които се отчитат пред Народното събрание	Централни административни органи
лицензионен	95	128
регистрационен	9	221
разрешителен	103	262
уведомителен	116	73
удостоверителен	33	233
<b>общо: 1 273</b>	<b>356</b>	<b>917</b>

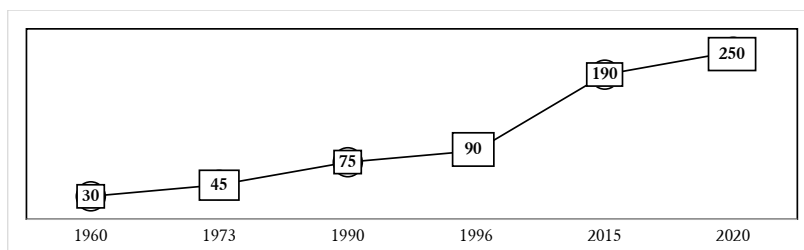
<sup>101</sup> Относно характеристиките на този вид административни юрисдикции вж. по-подробно в Янкулова, С. (2021). *Административни юрисдикции*. София: Монт, 218–239.

<sup>102</sup> Николова, Р. (2020). Административно наказване в сферата на административния надзор. В: *50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 63–66.



Второ, постоянното нарастване на централните административни структури не само че позволява, а изначално предполага прекомерното увеличаване на броя на държавните служители в централните администрации на изпълнителната власт, които да обслужват въпросните режими. И тук трябва да признаем, че никой принцип от Административнопроцесуалния кодекс не е в състояние да стимулира качество на административните услуги от страна на държавните служители в подобна безконтролна среда въпреки напоителните описания на правомощията на инспекторати и подзаконови актове за провеждане на контролната дейност.

Трето, създаването на нови административни структури е пряко обвързано с разрастването на обема на нормативната уредба. Историко-правното изследване на въпроса за обема на административното законодателство показва някои показателни особености. Към 1 януари 1960 г. българското административно законодателство съдържа не повече от 30 административни специализирани нормативни акта със законов статус, част от които са ангажирани с въвеждането на държавен монопол в областта на петролните продукти, тютюна, санитарно-аптечната дейност, електро-стопанството и електро-промишлеността, кинематографията, книгопечатането, производството на спирт, спиртни питиета, плодови ракии и вино, както и върху други дейности. През 70-те години на ХХ в. са налице приблизително 45 административни закона. Към 1 януари 1990 г. административните закони в България наброяват около 75. През 1996 г. действат приблизително 90 административни законови акта. Към 1 януари 2015 г. българската правна система съдържа 190 административни законови акта<sup>103</sup>. Към 1 януари 2020 г. нормативните актове със специализирано съдържание в областта на административното материално право, включително и финансово право, наброяват около 250.



Фигура № 1

Към действието на законите трябва да добавим и това на подзаконовите нормативни актове, както следва:

- а) 2400 постановления на Министерския съвет с нормативен характер;
- б) 150 правилника с нормативен характер;
- в) 2400 наредби;
- г) 247 инструкции;
- д) 123 тарифи;
- е) 40 методики, които имат нормативен характер.

Нормативните административни актове от националното законодателство са не по-малко от 5500. Тази цифра трябва да се допълни с вторичното право на Европейския съюз, кое-

<sup>103</sup> Николова, Р. (2021). Кодификацията на българското административно законодателство – необходимо условие за върховенството на правото. В: *Върховенство на правото – актуални проблеми*. София: Нов български университет, 37.

то допринася допълнително за разрастването на административноправното присъствие в българския обществен живот. На територията на Европейския съюз действат около 30 000 регламента и около 5000 директиви. Следователно към проблема с количеството на централните администрации трябва да прибавим и този с огромната по обем нормативна база (40 000 акта), въз основа на която централната публична администрация в България изпълва своя смисъл. Обръщаме внимание върху степента на постигане на удовлетворение на самата администрация, а не на нейната ефективност, защото цитираните данни говорят за всичко друго, но не и за предполагаема ефикасност на държавната служба.

Четвърто, за поддържането на такава сериозна система от структурни звена и работещите в тях служители държавата предоставя на различни централни администрации предимно на територията на столичния град за стопанисване не един и два имота – публична собственост. Трябва да се отчете, че за целите на държавното управление се изисква и адекватно материално-техническо поддържане на предоставеното имущество, подкрепено от съответния финансов ресурс<sup>104</sup>.

Пето, комплексното административно обслужване е мираж не само заради наличието на толкова разгърнат държавен апарат и хилядите неговите служители, а защото електронното управление на изпълнителната дейност при наблюдаваната динамика на възникване на нови административни структури и тяхното перманентно разместване не може да обхване в цялост системата, за да започне реално реализирането на този дългогодишен проект. Независимо от милионите финансови средства, отделени за него.

Шесто, големият брой структури, служители, документи, които се генерират по всеки повод, пораждат повсеместна корупционна среда – едно широко разпространено социално бедствие, в което гражданите и техните организации се давят безрезултатно от поне две десетилетия насам. Такъв значим проблем не може да се разреши с механично привнесения чуждестранен модел на антикорупционен административен орган, характерен за Ирландия, но не особено подходящ за българската юрисдикция, както се вижда от резултатите. Даже същият да е включен в пакета от закони на Плана за възстановяване и устойчивост, необходими за отпускането на финансови трансфери от бюджета на Европейския съюз.

Накратко, 35 години по-късно в България по повод структурата и функционирането на централната публична администрация са налице трите белега на обществените отношения, присъщи на тоталитарния политически режим през 1987 г.: хипертрофия („несъразмерното на функциите нарастване на държавния апарат“); бюрократизъм („политическото отчуждение на държавния апарат от народа“) и корупция (най-тежката „морална“ болест на обществото ни). Светещият в зелен цвят надпис пред българските граждани „АДЕКВАТНО УПРАВЛЕНСКО РЕШЕНИЕ“ по повод успешното провеждане на държавното ръководство, насочено към справяне с множеството кризи и съвременни предизвикателства, изисква задълбочено осмисляне на проблемите как да се усъвършенства и най-сетне – рационализира и модернизира структурата на централните администрации в Република България, както и дали Министерският съвет ще се позовава и занапред високомерно на противоконституционна норма от Закона за администрацията в процеса на безкрайно структурно самовъзпроизводство. Ако не си отговорим по подходящия начин на тези два въпроса, със

<sup>104</sup> „В чл. 106 от Конституцията са предвидени няколко различни правомощия на Министерския съвет. Тълкувателното искане се отнася за правомощието да се организира стопанисването на държавното имущество. Това правомощие има много широк предметен обхват. То се отнася не само за двата вида собственост на държавата (публична и частна), но обхваща и другите нейни права и задължения, които са парично оценени. Стопанисването на държавното имущество е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. Поддържането на държавното имущество, използването му, събирането на доходи и изплащането на задължения, свързани с него, воденето на документация са все форми на стопанисване.“ Решение № 19 от 21.12.1993 г. по к. д. № 11 от 1993 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 4 от 14.01.1994 г.

сигурност до десетилетие ще се изправим пред светещ в червено надпис „РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ТУК ИМАШЕ ТАКАВА ДЪРЖАВА“. В буквалния смисъл на думата.

## Библиография

Ганев, В. (1992). *Учебник по обща теория на правото*. Т. 2 (фототипно издание). София: 7М График.

Гиргинов, А. (2021). *Държавното устройство на България*. София: Нов български университет.

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

Манева, В. (2008). *Патентното нарушение*. София: Ромина.

Марчева, Д. (2021). *Конституционният принцип на правовата държава*. София: Нов български университет.

Методиев, В., Л. Стоянов, съст. (1987). *Българските държавни институции (1879–1986)*. София: ДИ „Д-р Петър Берон“.

Михайлова, Е. (2016). *Тоталитарната държава и право в България (1944–1989)*. София: Нов български университет.

Николова, Р. (2006). *Възникване и развитие на радиото и телевизията в България. Публичноправни аспекти*. София: Сиела.

Николова, Р. (2013). Някои тревожни бележки относно състоянието на администрацията в България. В: *Научни трудове на Русенския университет*. Т. 52/серия 7, 72–84.

Николова, Р. (2015). Правомощия на Комисията по досиетата при обявяване на принадлежност към органите на бившата Държавна сигурност. В: *Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2014 г.* София: Нов български университет, 97–111.

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, 69–77.

Николова, Р. (2020). *Учебно помагало по административно право*. София: Нов български университет.

Николова, Р. (2020). Административно наказване в сферата на административния надзор. В: *50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 54–67.

Николова, Р. (2021). Кодификацията на българското административно законодателство – необходимо условие за върховенството на правото. В: *Върховенство на правото – актуални проблеми*. София: Нов български университет, 32–46.

Спасов, Б. (1964). Централни специализирани ведомства на управление в НР България. *Правна мисъл*, 6, 51–54.

Стойчев, С. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела.

Таджер, В. (1973). *Гражданско право на НРБ*. София: Наука и изкуство.

Топчийска, Д. (2020). Защитата на личната неприкосновеност в условията на пандемията от COVID-19. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 63–74.

Янкулова, С. (2021). *Административни юрисдикции*. София: Монт.

# THE CENTRAL ADMINISTRATION OF THE EXECUTIVE POWER OF THE REPUBLIC OF BULGARIA – AN UNREFORMED PART OF THE STATE APPARATUS SYSTEM

Raina Nikolova<sup>105</sup>

**Abstract:** The present study is dedicated to the essence of the concept of “state apparatus”, to the historical and legal analysis of the formation of the central administrations of the executive power in Bulgaria and its development until the adoption of the current Constitution of the Republic of Bulgaria of 1991. It deals with the legal framework con-

cerning the status of the national central public administration and criticizes its shortcomings. The study presents the development of the central public administration over a period of 30 years (1991–2021).

**Keywords:** administrative structures, central public administration

---

<sup>105</sup> Dr. Habil., Professor of Administrative Law and Administrative Procedure Law at New Bulgarian University, e-mail: rnikolova@nbu.bg

# ЕФЕКТЪТ НА ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19 ВЪРХУ ПРЕСТЪПНОСТТА – ПОСЛЕДСТВИЯ И РИСКОВЕ

Рада Смедовска-Тонева<sup>1</sup>

**Резюме:** Кризата, провокирана от COVID-19, предизвиква интереса на специалисти от различни области, включително и криминолози. Това е така, защото пандемията засегна един от основните изследователски предмети на криминологичната наука – престъпността. Още в самото начало на кризата става ясно, че тя ще промени коренно обществената и социална организация и това неминуемо ще се отрази върху характера и тенденциите в престъпността. В първите месеци след налагането на локдаун едно от първите на-

блюдения във всички държави е, че нивата на регистрираната престъпност рязко спадат. Пандемията показва, че престъпността е изключително динамично социално явление, способно бързо да се адаптира и възползва от социалните промени. Дали обаче можем да погледнем наистина позитивно на този спад на престъпните деяния и дали не трябва по-скоро да сме с изострено внимание относно обществените последици и рискове?

**Ключови думи:** COVID-19, ограничителни режими, пандемия, престъпност

## Увод

Март 2020 г. светът се сблъсква с пандемията от COVID-19. Неяснотите са много, а несигурността голяма. На този фон една от първите стъпки на повечето държави е въвеждането на ограничителни режими, т.нар. локдаун, с цел максимално да се намали разпространението на вируса и националните здравните системи да се предпазят от претоварване. Това „затваряне“ предизвиква драстични промени в структурната и социална организация на обществото – хората са принудени да стоят по домовете си, затворени са търговските обекти, училищата, културните и спортни центрове. Икономическите последици не закъсняват – показателите рязко се влошават, а безработицата достига високи нива навсякъде. Хората са призовани да спазват социална дистанция и задължителното носене на предпазни маски става част от ежедневието. С цел спазване на ограничителните мерки властите въвеждат различни санкционни механизми – преобладаващата практика е налагането на глоба, чиято стойност варира в различните държави. Въпреки появилите се изследвания, които поставят под въпрос ефективността на този тип политика<sup>2</sup>, позовавайки се на липсата на

<sup>1</sup> Главен асистент, доктор, Институт по философия и социология към БАН, ел. поща: smerada03@gmail.com

<sup>2</sup> McClelland, A., A. Luscombe (2020). Policing the Pandemic: Counter-mapping Policing Responses to COVID-19 Across Canada. *The Annual Review of Interdisciplinary Justice Research*, Vol. 10, 195–231.

доказателства за спирането на разпространението на вируса, по-голямата част от държавите се изкушават да я въведат в стремежа си да овладеят задаващата се криза<sup>3</sup>.

Една от основните характеристики на пандемията е, че в почти всички държави основната задача за контрол и спазване на ограничителните мерки е поверена в ръцете на полицията. Една не толкова традиционна роля за нея. В резултат на това тя претърпява редица структурно-организационни промени, които оказват пряко влияние върху дейността ѝ<sup>4</sup>. Наред с трудностите, с които се сблъскват около неяснотата по прилагането на мерките и рисковете от заразяване, полицейските сили са реорганизирани и концентрирани повече в градовете с цел осъществяване на засилен контрол върху спазването на рестрикциите. Така малките населени места остават по-слабо охранявани (например в Италия и Франция, а в Испания в помощ се включват и част от военните сили). Многоликият характер на кризата – едновременно здравна, социална, политическа, икономическа – поставя полицията в особена позиция. Анализи посочват фундаменталната промяна в приоритетите на полицейските органи<sup>5</sup>, защото от институция, чиято основна задача е противодействието на престъпността, се превръща в структура, която трябва да гарантира опазването на обществения ред в името на публичнотоздравната криза. Подобна ситуация обаче не остава структурата и динамиката на престъпността незасегнати.

Пандемията се отразява върху всички сфери на обществения живот. Тя има своите предимно негативни страни, изразяващи се в загуба на милиони човешки животи, икономически, социални, психологически щети и пр. Опитът да погледнем на нея позитивно ни отвежда към две линии на разсъждение.

От една страна, ограничената мобилност на хората направи така, че временно се намали нивото на замърсяващите агенти в атмосферата. Емисиите на автомобилите и останалите транспортни средства представляват близо една четвърт от цялото количество на въглеродния диоксид, който човечеството генерира. А локдаунът довежда до драстичен спад на този тип замърсяване. По данни на Международната енергийна агенция през 2020 г. средният трафик по пътищата намалява с близо 50%.

От друга, кризата засегна един от основните изследователски предмети на криминологичната наука – престъпността. Още в началото на 2020 г., когато Световната здравна организация обявява пандемията, става ясно, че тя ще промени изцяло начина на живот на хората и че различните рестриктивни мерки ще се отразят на човешкото поведение. И наистина, още в първите месеци след налагането на локдаун едно от първите наблюдения във всички държави е, че нивата на регистрираната престъпност рязко спадат. Пандемията показва, че престъпността е изключително динамично социално явление, способно бързо да се адаптира и възползва от социалните промени. Дали обаче можем да погледнем наистина позитивно на този спад на престъпността? Дали той въздейства положително върху институционалните политики за противодействие на криминалитета? Дали не трябва по-скоро да сме с изострено внимание относно обществените последици и рискове? Това са основните въпроси, върху които разсъждава настоящият текст.

<sup>3</sup> Според анализите налагането на глобите се случва по-скоро на произволен принцип, което оказва минимален ефект върху поведението на нарушителите и хората изобщо.

<sup>4</sup> Maskaly, J., S. Ivkovic, P. Neyroud (2021). Policing the COVID-19 Pandemic: Exploratory Study of the Types of Organizational Changes and Police Activities Across the Globe. *International Criminal Justice Review*, Vol. 31(3), 266–285.

<sup>5</sup> Yitzhaki, M., M. Elran, C. Padan (2020). COVID-19 Challenges for the Israeli Police. *Institute for National Security Studies* [online] [viewed 07.03.2022]. Available from: <https://www.jstor.org/stable/resrep27816>.



### Някои предварителни уточнения и ограничения

Картината и данните, посочени в текста, отразяват първата година и половина след началото на пандемията. Става дума за изследвания, проведени непосредствено след възникването на здравната криза. Към настоящия момент ситуацията вероятно е малко по-различна, защото и управлението на пандемията е на друго ниво – разработването и прилагането на ваксинационните политики променя значително подхода на правителствата и управлението на кризата придобива по-либерален характер.

Статистическите данни, с които се борави, е възможно да не бъдат достатъчно достоверни. Причините за това са няколко.

Първо, в условията на здравната криза полицията почти навсякъде е натоварена с много повече правомощия, отколкото при обикновени обстоятелства. В същото време обаче тя се сблъсква с редица трудности – количественият състав на полицейските структури е сериозно засегнат, страхът от влизане в контакт поради риск от зараза също не трябва да се пренебрегва. Тези фактори, както и промяната и реорганизацията на работата, неминуемо се отразяват и върху статистическите данни за престъпленията. Това означава, че е възможно спадът да се дължи не само на измененията в престъпното поведение вследствие на различните видове ограничения, но и в промените при изпълнението на полицейските функции.

Второ, възможно е нивата на скритата престъпност да се окажат по-високи. В условия на подобна рискова ситуация и несигурност, породена от пандемията, естествено е хората да са по-малко склонни да регистрират престъпления. И обратно, в периодите, в които ситуацията изглежда овладяна и нивата на инфекциите спадат, се предполага, че жертвите на престъпления ще са по-уверени и по-често ще сигнализират на полицейските органи за извършени срещу тях посегателства. Поради тази причина при тълкуването на данните следва да имаме предвид и тези флукутации.

## I. Пандемия и престъпност

Причинно-следствената връзка между пандемията и престъпността привлича интереса на множество специалисти. Още през 2020 г. излизат разнообразни изследвания в тази сфера. Повечето от тях достигат до извода за общ спад на нивата на криминалитета, отчитайки различно движение на отделните видове престъпления<sup>6</sup>. Най-осезаемо намаляват престъпленията против собствеността (основно кражби и грабежи), докато по отношение на убийства, нападения, употреба на наркотици, данните не са еднозначни и са силно зависими от строгостта на ограничителните режими и управлението на кризата.

Американските криминолози започват да наблюдават тенденциите в престъпността още през първите месеци на пандемията. Някои от изследванията обхващат по-големите градове и регистрират, че общото ѝ ниво спада с около 35%, като най-видима е разликата при кражбите по домовете<sup>7</sup>. Анализите, проведени на територията на отделни населени места, излизат с подобни заключения. Едно от първите изследвания е в Сан Франциско и

<sup>6</sup> Stickle, B., M. Felson (2020). Crime Rates in a Pandemic: the Largest Criminological Experiment in History. *American Journal of Criminal Justice* [online], 45, 525–536 [viewed 23.04.2022]. Available from: <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09546-0>.

<sup>7</sup> Abrams, D. S. (2021). COVID and Crime: An Early Empirical Look. *Journal of Public Economics*, 194, 104344; Ashby, M. (2020). Initial Evidence on the Relationship Between the Coronavirus Pandemic and Crime in the United States. *Crime Science*, 9, 6.



Оукланд, характеризиращи се с едни от най-строгите ограничителни режими, където се отчита намаление между 43 и 50%<sup>8</sup>. Ниско ниво се регистрира и при престъпления, свързани с разпространението на наркотици.

В европейските държави картината не е много по-различна. Великобритания бележи общ спад на престъпността почти във всички категории престъпления, с изключение на тези, свързани с употребата и разпространението на наркотици и опазването на обществения ред. Разбираемо, противообществените прояви са свързани с налагането на изключително строгите мерки против разпространението на вируса. Примерът на Великобритания обаче показва, че в контекста на рестриктивните и санкционни политики рискът от прекомерно преследване на по-уязвимите групи чувствително се засилва. В периода април – май 2020 г. нивата на употреба на сила от страна на полицията се покачват с около 13%, въпреки че нивото на престъпността спада. Според експертите това се случва по-често спрямо маргинализирани представители на обществото и чернокожи. При налагането на глобите също се наблюдава известна диспропорция – през първите шест седмици от т.нар. локдаун чернокожите са с 54% повече санкционирани<sup>9</sup>. Защо обаче в този контекст се наблюдава покачване на регистрираните престъпления, свързани с наркотици? Защото полицията спира дадено лице под претекст, че става дума за пандемични ограничения, след което инициира проверка за наркотични вещества. Именно това е и причина да се стигне до заключението, че разширяването на полицейските правомощия вследствие на здравната криза задълбочава проблема с дискриминационното отношение спрямо определени обществени групи.

Данните на Министерството на вътрешните работи на Франция също отчитат общ спад в престъпността – различните видове кражби и грабежи намаляват с около 54 % спрямо 2019 г., убийствата също<sup>10</sup>. В Италия определени категории престъпления намаляват драстично. В първите месеци на пандемията кражбите по домовете са с около 67% по-малко от предходната година, както и кражбите на автомобили и мотопеди. Основната причина е в засиленото присъствие на полицейски сили по улиците и концентрирането им в големите населени места. Същото се отнася и за умишлените убийства, опитите за убийства, умишлените телесни повреди и т.н. Освен ограничителните мерки и локдауна Италия се характеризира и с една друга специфика. В този период организираните престъпни групи сякаш намаляват враждебността си една към друга, избягвайки колкото се може повече да привличат вниманието на полицейските структури.

В България, според данните от МВР, като че ли ефектът на пандемията не е толкова осезаем. Подобно на повечето държави, у нас също се регистрира спад на общото ниво на престъпността. Той обаче далеч не е толкова драстичен, колкото в другите страни. Според полицейската статистика на МВР през 2019 г. общият брой на регистрираните престъпления е 89 742, а през 2020 г. – 81 136, или разликата е от около 8600 престъпления, т.е. около 9%. Той се дължи основно на престъпленията против собствеността.

<sup>8</sup> Shayegh, S., M. Malpede (2020). Staying Home Saves Lives, Really! *SSRN* [online] [viewed 22.04.2022]. Available from: <https://ssrn.com/abstract=3567394> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3567394>.

<sup>9</sup> Harris, S., R. Joseph-Salisbury, P. Williams, L. White (2022). Notes on Policing, Racism and the COVID-19 Pandemic in the UK. *Race & Class* [online], 63(3), 92–102 [viewed 07.03.2022]. Available from: <https://doi.org/10.1177/03063968211063436>.

<sup>10</sup> Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), Interstats Analyses<sup>o</sup>41, SSMSI, paru le 27 janvier 2022. *Interieur.Gouv.Fr* [online] [viewed 07.03.2022]. Available from: <https://www.interieur.gouv.fr/sites/minint/files/medias/documents/2022-01/communiquede-presse-insecurite-et-delinquance-en-2021-une-premiere-photographie.pdf>.

## II. Какви са възможните теоретични обяснения?

Преди възникването на пандемията от COVID-19 в международен план съществуват криминологични изследвания, които обясняват промяната и флукуациите в динамиката и структурата на престъпността по време и след определени извънредни събития<sup>11</sup>. Става дума най-вече за природни катаклизми – например наводнения, земетресения и пр. Анализите се базират на идеите за социалната сплотеност, алтруизма и социалната дезорганизация. Така например се смята, че при бедствия хората биват завладени от алтруистични настроения и поради това са много по-склонни взаимно да си помагат. Нивата на социална кохезия и подкрепа временно се покачват, което от своя страна оказва влияние и върху нивата на престъпността. От криминологична гледна точка тези твърдения търпят известни критики и поставят под съмнение тяхната достоверност. Това е така, защото, от една страна, обикновено при възникването на подобни извънредни и екстремни събития не всички индивиди биват третирани по еднакъв начин и е твърде възможно да настъпят социални неравенства. Освен това в такива моменти и работата на полицията, свързана с регистрирането на престъпления, е затруднена, тъй като усилията ѝ са концентрирани повече в овладяването на съответната извънредна ситуация. С други думи – достоверността на статистиката е поставена под въпрос.

Теорията за социалната дезорганизация се използва, за да илюстрира обратната тенденция – нивата на престъпността се покачват, тъй като социалният и общественят ред са нарушени. При извънредни събития социалното неравенство става още по-забележимо и неравнопоставеността между отделните социални групи изпъква. Вследствие на това социалната сплотеност губи своята сила, а институционалните системи се оказват неспособни да контролират антисоциалните поведения.

В контекста на пандемията от 2020 г. няма съмнение, че основната причина за намаляването нивата на престъпността са въведените ограничителни режими. Много са разработките в тази посока, които по недвусмислен начин доказват тази зависимост.<sup>12</sup> Базирайки се на различни криминологични теории, още в самото начало на здравната криза изследователите предначертават възможните начини, по които биха могли да еволюират престъпните тенденции. В основата на техните анализи заляга теорията за рутинните действия, разработена от М. Фелсън през 1979 г. Тя възниква, защото социологическите и криминологическите виждания се оказват неспособни да обяснят покачването нивата на престъпност през 50-те и 60-те години на миналия век в САЩ. Според нея, за да възникне престъпление, са нужни цел, мотивиран извършител и липса на способен „пазител“, който да попречи на това да се случи.

Някои криминологични изследвания се позовават на теорията за рационалния избор на Бейкър с цел да обяснят спада на нивата на престъпните деяния срещу собствеността. Според тях извършването на престъпление крие повече рискове, отколкото икономически предимства. Водещ аргумент е и наличието на много повече контрол от страна на правоохранителните институции, натоварени със задачата да следят за спазването на ограничителните мерки, т.е. прибягването до престъпление е съпътствано от значителни рискове<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Hodgkinson, T., M. A. Andresen (2020). Show Me a Man or a Woman Alone and I'll Show You a Saint: Changes in the Frequency of Criminal Incidents During the COVID-19 Pandemic. *Journal of Criminal Justice* [online], Vol. 69, July/August [viewed 07.03.2022]. Available from: <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2020.101706>.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

Без съмнение, в контекста на пандемията, определящият фактор за по-занижените престъпни нива са настъпилите промени в мобилността на хората. Рестрикциите на социалните и икономически дейности намалява в значителна степен възникването на възможности за извършването на криминални действия. Хората променят начина си на живот – принудени са да стоят по домовете си, социалните контакти са сведени до минимум. Поради това и предположенията за това как ще се отрази ограниченото свободно движение върху престъпността не закъсняват. Практиката го потвърждава – различните категории престъпления се повлияват по различен начин според територията и времевия период<sup>14</sup>. Продължителното стоене вкъщи, затворените търговски обекти намаляват нивата на кражбите и грабежите. Липсата на възможности за пътуване и използване на обществен транспорт предизвиква спад на престъпленията, свързани с тях. И обратно – времето вкъщи засилва домашното насилие, защото потенциалните извършители на престъпления и техните жертви прекарват много повече време заедно. Всички преминават в онлайн пространството с различни цели (работа, обучение, търговия, развлечения), което автоматично увеличава броя на компютърните измами.

Опитът на България затвърждава твърдението, че строгостта на мерките има пряко отношение към характеристиките и динамиката на престъпността. Българските власти следват един от най-либералните начини на управление на кризата. Абсолютно „затваряне“ на държавата, подобно на много други страни, у нас не се случва. Вероятно поради тази причина и спадът на общото ниво на престъпността не е толкова осезаем. След разхлабването на ограничителните мерки в повечето държави се наблюдава връщане на нивата отпреди пандемията, а в някои дори се наблюдава завишение в сравнение с предишните години (например Франция)<sup>15</sup>, т.е. ефектът на пандемията има по-скоро временен характер.

В този контекст възниква въпросът дали наистина можем да погледнем позитивно на тази криза и нейните последици по отношение на престъпността.

### III. Парадоксалният ефект на пандемията върху престъпността

Още от самото начало на здравната криза изследванията алармират, че за сметка на някои категории престъпления други ще бележат ръст. За съжаление, прогнозите се сбъдват и въпросът е как да интерпретираме тази ситуация и нейния ефект по отношение на общите тенденции на престъпността. Отговорът е по-скоро негативен и причините за това са две. Първо, общият спад на престъпността е неизменно свързан с ограничителните режими, което автоматично го превръща във временен и тясно свързан с времевите рамки на введените рестриктивни мерки. Второ, намаляването на общите престъпни деяния се осъществява за сметка на покачването на броя на други категории престъпления – домашно насилие, организирана престъпност и пр., които всъщност крият много по-сериозни и дългосрочни рискове за обществото.

Престъпленията, свързани с домашно насилие, се повишават навсякъде. От началото на пандемията във Франция този тип деяния се увеличават с 30%, а през 2021 г. дори подминават нивата отпреди пандемичните времена<sup>16</sup>. Във Великобритания още през първите три месеца на пандемията, по време на първия локдаун, домашното насилие се увеличава

<sup>14</sup> Halford, E., A. Dixon, G. Farrell, N. Malleon, N. Tilley (2020). Crime and Coronavirus: Social Distancing, Lockdown and the Mobility Elasticity of Crime. *Crime Science*, 9, 11.

<sup>15</sup> Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), Interstats Analyses<sup>41</sup>, SSMSI. *Interieur. Gouv.Fr* [online] [viewed 07.03.2022]. Available from: <https://www.interieur.gouv.fr/sites/minint/files/medias/documents/2022-01/communique-de-presse-insecurite-et-delinquance-en-2021-une-premiere-photographie.pdf>.

<sup>16</sup> Ibid.

с 33%. В този смисъл бихме могли да кажем, че пандемията има парадоксален ефект. Призивът, използван от държавите – *Stay-at-home saves lives*, се оказва опасен именно от гледна точка на престъпните деяния, свързани с домашното насилие. В много от европейските страни още през първите месеци се наблюдава увеличение на насилието срещу жени и деца, покачват се нивата на убийствата на жени. Затова по време на COVID-19 кризата, но и не само, следва да се мисли критично относно идеализирането на дома като сигурна и безопасна среда. Когато измерваме нанесените щети, не трябва да вземаме предвид само човешкия живот. Домашното насилие е от скъпо струващите на държавата категории престъпления. То изисква провеждането на сериозна социална политика наред с развиването на програми за психологическа подкрепа и пр. А по-тежките престъпления (например убийствата) изискват изключително сериозен институционален ресурс. С други думи, в общ план се наблюдава спад на престъпността, но за сметка на престъпни деяния, които ощетяват значително по-високо и в по-дългосрочен план и оказват много по-голямо влияние върху общественото и институционално развитие.

Друг пример в тази посока е свързан с организираната престъпност. Тя винаги е проявявала забележителна способност бързо да се адаптира към политическите, институционалните, социални и икономически условия. Умее умело да заобикаля законодателни промени, които се приемат с цел да атакуват нейните интереси, и в същото време търси нови възможности за извличане на икономически облаги. Още в началото пандемията повдига въпроса за ефекта, директен или индиректен, който тя може да има върху криминалните стратегии, както и дали не отваря възможности за разгръщането на нови сценарии от страна на организираната престъпност. Международни организации (например Global Initiative against Organized Crime; Europol) сигнализират и анализират начините, по които тя се адаптира към кризисната ситуация, както и как еволюира. В Италия например е институционализирано специално звено за постоянен мониторинг на рисковете от инфилтриране на организираната престъпност в икономическия живот на страната вследствие на здравната криза.

По последни данни на Службата на ООН по наркотиците и престъпността от 2020 г. – пандемията от COVID-19 оказва огромно влияние върху организираната престъпност<sup>17</sup>: а) бизнесите, които са най-пострадали от т.нар. локдаун, изправени пред финансови трудности, са много уязвими и могат да се окажат задлъжнели в лицето на организираните престъпни групи; б) засиленото търсене в ключовите сектори (например здравеопазване – на медицински продукти) около пандемията и слабото предлагане отварят врати за нови пазари; в) правителствата отделят огромни средства за възстановяване на икономиките, ЕС също осигурява фонд за подпомагане на държавите членки. Опитът от предишни кризи показва, че организираните престъпни групи ще се насочат именно към тези фондове и публични средства; г) пандемията показва на места слабости в държавното управление и в това, че не успява да оказва помощ на по-бедните територии – организираната престъпност се възползва от това и го употребява за правене на пропаганда и осъществяване на контрол върху определени територии.

Някои от по-силно изразените негативни ефекти на пандемията също ще окажат влияние върху престъпните тенденции. Първият е свързан с рязкото увеличение на безработицата. Кризата принуждава голяма част от младото население да реструктурира социалния си и професионален живот. Затварянето на бизнеси създава несигурност за голяма част от

<sup>17</sup> The Impact of COVID-19 on Organized Crime (2020). *United Nations Office on Drugs and Crime* [online] [viewed 07.03.2022]. Available from: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB\\_COVID\\_organized\\_crime\\_july13\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB_COVID_organized_crime_july13_web.pdf).

хората, в това число и младите, които не знаят дали ще си запазят работните места. В някои страни от Западна Европа безработицата сред младите достига много високи нива<sup>18</sup>. Рязкото влошаване на икономическата обстановка, предизвикано от пандемията от COVID-19, се очаква да има сходни икономически и социални последици като кризата през 2009–2010 г. В този контекст може да се очаква и нарастване на риска от нов пик в престъпността.<sup>19</sup>

Вторият засяга практическото затваряне на образователните институции в по-голямата част от държавите, включително и в България. Въвеждането на т.нар. обучение в електронна среда, макар и на пръв поглед да изглежда позитивна стъпка, е съществен рисков фактор. Въпреки че е мярка, която ограничава разпространението на вируса и опазва здравето на децата, в дългосрочен план тепърва ще се оценяват щетите, които е нанесло в психологически, социален и образователен аспект. Психологическият е само един от елементите. Съществуват изследвания, според които един от негативните ефекти на дистанционното обучение е стресът и депресивните настроения сред децата и младежите<sup>20</sup>. Притеснителен пример е фактът, че когато в България, като част от стратегията за овладяване на епидемията през есента на 2021 г., властите предоставят избор между присъствено и дистанционно обучение, големите класове (единадесети – дванадесети) избират онлайн средата. От друга страна, социално-икономическите различия създават неравенство и не всички имат равен достъп до образование поради липса на технически устройства и достъп до интернет. Това създава рискове в дългосрочен план, защото тази част от населението ще има по-малко шансове за достъп до академично развитие. Към това трябва да се добави неувереността и несигурността в стратегиите на правителството за справяне със здравната криза. Противоречивите послания от страна на правителствени органи създава недоверие в институциите, което до голяма степен компрометиращо спазването на предприетите от страна на държавата ограничителни мерки.

На фона на тези разсъждения може да се каже, че пандемията отново прави актуална теорията за аномията на Дюркхайм<sup>21</sup> (Durkheim, 1952). Тя до голяма степен е в състояние да подскаже ефекта на промените в социалния ред върху нивата на престъпността. Аномията като онова чувство на фрустрация, при което индивидът е неспособен да отговори на ценностите и нормите в обществото. Липсата на утвърдени и здраво скрепени обществени норми поражда идеята да се постъпва девиантно в търсене на по-устойчива среда. В този контекст повишаването на престъпността в по-дългосрочен план ще се окаже неизбежно.

## Заклучение

Несъзнателно чрез ограничителните мерки властите предизвикват спад на общите нива на престъпността. На пръв поглед това изглежда позитивен ефект на пандемията върху нейната динамика. Оказва се обаче, че спадът се дължи на намаляването на нивата на определени категории престъпни деяния, като в същото време други видове престъпления, създаващи рискове в по-дългосрочен план по отношение на общественото развитие, увели-

<sup>18</sup> Marsh, S. (2021). Closed Doors and Lives in Limbo: Young Britons Face Covid Jobs Crisis. *The Guardian* [online] [viewed 15.04.2022]. Available from: <https://www.theguardian.com/business/2021/feb/04/closed-doors-lives-limbo-young-britons-face-covid-jobs-crisis>.

<sup>19</sup> Русев, А., А. Герганов, Т. Безлов (2020). *Тенденции на престъпността в България 2010–2020*. София: Център за изследване на демокрацията.

<sup>20</sup> Въздействие на пандемията COVID-19 върху предучилищното и училищното образование. Анализ на дълбочинни интервюта и изследване на отделни случаи. *Unicef.org* [онлайн] [прегледан на 07.03.2022]. Достъпен на: <https://www.unicef.org/bulgaria/media/8946/file>.

<sup>21</sup> Вж. Дюркем, Е. (1999). *Самоубийството*. София: Дженифър Хикс.



чават своите стойности. Обществото и държавата ще трябва да платят висока цена за това. И тогава изниква въпросът как да гледаме на този спад? Дали не трябва да сме запознати с детайлната картина на престъпността, преди да му се зарадваме. Още повече, че той е временен и се дължи единствено и само на въведените извънредни положения и рестриктивни режими по повод пандемията. В момента, в който мерките се отпускат, практиката показва, че престъпността отново бележи ръст, като на места това се случва с по-големи темпове отпреди здравната криза. И ако все пак се опитваме да потърсим позитивния ефект на пандемията, той би могъл да се насочи в посока на това дали институциите са способни да се възползват от него. Нивата на престъпността спадат, но различно, в зависимост от категориите престъпления, територията и времевия период. И важният въпрос за криминологията в това отношение е – какви са поуците и как може да се използва този спад на престъпността и в бъдеще. Промените в характера и нивата на престъпността вследствие на COVID кризата ще бъде отгук нататък доказателствена основа на много теории, които ще изследват етиологията на престъпното поведение. Някои изследвания наричат пандемията „естествено появил се експеримент“<sup>422</sup>, който ще подпомогне в голяма степен напредъка относно знанието за престъпното и човешкото поведение, както никога до този момент не е правило никое друго събитие. И сега повече от всякога трябва да се правят сравнения, като се вземат предвид различните ограничителни режими, тяхната продължителност, територията, върху която са наложени. Криминологичните изследвания следва да отчитат данните преди, по време и след пълни или частични затваряния. Формулирайки своята наказателна политика, държавата не следва да разглежда престъпността като статично явление. Тя трябва да отчита различните обществени, социални, икономически и други тенденции с цел да прогнозира техния ефект в краткосрочен и средносрочен план. Пандемията предоставя прекрасна възможност за това. Недостатъчно ще е обаче да се изследват само въпросите: защо, къде и до какви нива е спаднало нивото на престъпността. Изключително важно е това знание да се използва и с оглед на превенцията на престъпността в момента, когато светът започна да се връща към нормалното си функциониране.

### Библиография

- Дюркем, Е. (1999). *Самоубийството*. София: Дженифър Хикс.
- Русев, А., А. Герганов, Т. Безлов (2020). *Тенденции на престъпността в България 2010–2020*. София: Център за изследване на демокрацията.
- Marsh, S. (2021). Closed Doors and Lives in Limbo: Young Britons Face Covid Jobs Crisis. *The Guardian* [online] [viewed 15.04.2022]. Available from: <https://www.theguardian.com/business/2021/feb/04/closed-doors-lives-limbo-young-britons-face-covid-jobs-crisis>
- Maskaly, J., S. Ivkovic, P. Neyroud (2021). Policing the COVID-19 Pandemic: Exploratory Study of the Types of Organizational Changes and Police Activities Across the Globe. *International Criminal Justice Review*, Vol. 31(3), 266–285.
- McClelland, A., A. Luscombe (2020). Policing the Pandemic: Counter-mapping Policing Responses to COVID-19 Across Canada. *The Annual Review of Interdisciplinary Justice Research*, Vol. 10.

<sup>22</sup> Stickle, B., M. Felson (2020). Crime Rates in a Pandemic: the Largest Criminological Experiment in History. *American Journal of Criminal Justice* [online], 45, 525–536 [viewed 23.04.2022]. Available from: <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09546-0>.

Shayegh, S., M. Malpede (2020). Staying Home Saves Lives, Really! *SSRN* [online] [viewed 22.04.2022]. Available from: <https://ssrn.com/abstract=3567394> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3567394>.

Stickle, B., M. Felson (2020). Crime Rates in a Pandemic: the Largest Criminological Experiment in History. *American Journal of Criminial Justice* [online], 45, 525–536 [viewed 23.04.2022] Available from: <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09546-0>.

Yitzhaki, M., M. Elran, C. Padan. Covid-19 Challenges for the Israeli Police. *Institute for National Security Studies* [online] [viewed 07.03.2022]. Available from: <https://www.jstor.org/stable/resrep27816>.



# THE COVID-19 PANDEMIC AND ITS EFFECTS ON CRIME – CONSEQUENCES AND RISKS

Rada Smedovska-Toneva<sup>23</sup>

**Abstract:** The health crisis, due to the COVID-19 attracts the attention of different kinds of experts, including criminologists. This is because the pandemic has affected one of the main research topics of the criminology – the criminality. In the very beginning of the crisis it has turned out that it would radically change the public and social organization which would inevitably influence the criminal tendencies. A few months after the lockdown in most of the countries one of the

main research observation is that crime rates have decreased markedly. The pandemic has shown crime is an extremely dynamic social phenomenon capable to adapt quickly to the social changes. However, could we perceive positively this crime drop or should we regard it with sharp attention and have in mind the eventual social consequences and risks?

**Keywords:** COVID-19, crime rates, lockdown, pandemic

---

<sup>23</sup> Doctor of Sociology, Assist. Prof. in the Institute of Philosophy and Sociology at the Bulgarian Academy of Sciences, e-mail: smerada03@gmail.com

# РОЛЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА<sup>1</sup>

Райна Георгиева<sup>2</sup>

**Резюме:** Днес в Европа действа сложна система за закрила на правата въз основа на различни правни източници и съответно различен ред за отстояването им, но с общ конституционноправен корен. Каталогът с правата в конституциите е послужил за вдъхновение на авторите на международните актове в областта на правата на човека, а при изготвянето на нова конституция обикновено законодателят се обръща към международните стандарти в областта на правата на човека. Конституционните съдилища участват в утвърждаването и създаването на международните стандарти в областта на правата на човека чрез практиката си. Сезиранията през последните 30 години, измененията и допълненията на глава осма от Конститу-

цията и практиката на Конституционния съд на Република България показват, че той има роля като съд по правата на човека. Същевременно системата за конституционно правосъдие би могла да се подобри, като се улеснят редовните съдилища при прякото и непосредствено прилагане на Основния закон по дела. Една от възможните мерките за оптимизация е свързана с правното образование в областта на закрилата на правата и достъпа до научната правна литература в услуга на практикуващите юристи.

**Ключови думи:** конституционни съдилища, човешки права, международни стандарти, контрол за конституционност, Европейски съд по правата на човека, пряко прилагане

Преди всичко бих искала да Ви благодаря за възможността да съм днес тук с Вас и да допринеса, макар и с малко, към дискусията за огромната значимост на правата на човека като правна дисциплина и като практика. Благодарна съм на колегата Мария Петрова, с която ни свързва катедрата „Конституционноправни науки“, за предложението да бъда поканена. Ще се радвам да видя как идеята на проекта израства до въвеждането на „Права на човека“ като задължителна дисциплина не само за студентите по право, но и за магистратите и държавните служители. Бидейки факултативен предмет днес, правата като че ли не се ползват с нужната тежест в правосъзнанието на всеки – не само юрист, не само държавен служител, но и на всеки гражданин.

В следващите минути ще Ви ангажирам с кратко изложение за ролята на Конституционния съд за защита на правата на човека. Презентацията ще се спре на ролята на един

<sup>1</sup> Докладът е представен на проведената на 28–29 април 2022 г. в Нов български университет конференция „Обучението по права на човека: между теорията и практиката“, организирана в рамките на проекта „Засилване на националния капацитет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ“, който се изпълнява по Норвежкия финансов механизъм от Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ към Министерството на правосъдието.

<sup>2</sup> Доктор по конституционно право, главен експерт в Конституционния съд на Република България, ел. поща: raina.georg@gmail.com

конституционен съд за утвърждаването и създаването на международните стандарти в областта на правата на човека. Следва очертаване на ролята на Конституционния съд на Република България като съд по правата на човека. В заключителната част ще се спира на ползата от включването на конституционното правосъдие и права в образователните програми.

## 1. Въведение

Конституцията еволюира от политическа декларация до юридически акт, основен и върховен закон, до обществен договор, противопоставим на всички държавни органи, организации и лица именно след включването в нея на каталог с правата и осигуряването на достъп до съд, пред който лицата да защитят своите права. Днес закрилата на основните права е аспект на върховенството на конституцията.

Международната закрила на правата на човека и засиленото въвеждане на конституционно правосъдие имат общ генезис. И двете следват периоди на грубо погазване на правата, каквито са Втората световна война и действието на тоталитарните режими. И двете са родени в стремежа за създаване на мир и демокрация чрез право, за предотвратяване веднъж и завинаги на възможността за повтаряне на ужаса на Холокоста, на жестокото погазване на правата на политическите опоненти или на малцинства от силните на деня, на произвола, облечен в закон.

Същите фактори, които са дали тласък на конституционализма в полза на закрилата на правата в средата на XX век на национално равнище и съответно на широкото въвеждане на контрол за конституционност, дават началната искра на процесите, довели до учредяването на Съвета на Европа (СЕ) и на Европейския съюз (ЕС).

Днес в рамките на европейското правно пространство, като под европейско разбирам принадлежащо към Европа на СЕ и Европа на ЕС, е развита сложна система за закрила на основните права въз основа на различни правни източници и съответно различен ред за отстояването им в случай на нарушения пред съд. Общото за цялата система е, че тя е повлияна съществено от достиженията на конституционното право на национално ниво, служи си с конституционноправни реторика и почива на конституционноправни принципи като този за върховенството на правото.

## 2. Ролята на един конституционен съд по утвърждаване и създаване на международните стандарти в областта на правата на човека

Ролята на един конституционен съд при утвърждаване и създаване на международни стандарти в областта на правата на човека се проявява веднъж въз основа на самата конституция и втори път чрез практиката му.

Връзката на конституцията като нормативен акт от най-висш порядък в националната правна система с международното право в областта на правата е двустранна. От една страна, изготвянето на международни актове почива на националния опит и на споделените от държавите съдоговорителки конституционни ценности. От друга, при изготвянето на проект или при изменението на конституция експертите се обръщат към световните стандарти и добри практики в областта на правата. Достатъчно е само да се сравнят конституциите на държави – страни по Европейската конвенция по правата на човека (ЕКПЧ или Конвенцията), изготвени през последните 30 години, за да се забележи прилика между разпоредби, засягащи основните права на човека, с норми на Конвенцията и протоколите към нея, особено правото на живот, на свобода и сигурност, правото на справедлив процес<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Вж. например чл. 27–34 от Конституцията на Република Сърбия, чл. 25–34 от Основния закон на Албания, чл. 38 от Турската конституция, чл. 22–25 и чл. 28–29 от Конституцията на Хърватия, чл. 25–29 от Конституцията на Косово, чл. 10–14 от Конституцията на Република Северна Македония.

Връзката между конституционното и международното право в областта на правата на човека се осъществява и чрез дейността на конституционните съдилища. Те осъществяват предварителен контрол за конституционност до ратификацията на международните договори и последващ контрол за съответствието на законодателните актове не само с международните договори в областта на правата, сред които с най-емблематично значение е ЕКПЧ. Така се осигурява безпротиворечива, ясна и предвидима регламентация в областта на правата, което на свой ред се отразява на ефективността на правната закрила.

Конституционните съдилища имат водеща роля по утвърждаването на юриспруденцията на ЕСПЧ, тъй като тълкуват конституционните права и свободи в светлината на ЕКПЧ, така както е разяснена от Съда. В някои европейски държави изискването за съответстващо на международните договори в областта на правата тълкуване е закрепено на конституционно ниво. Такъв е примерът с чл. 10.2 от Испанската конституция и чл. 20 от Румънската конституция.

Чрез диалога си с ЕСПЧ европейските конституционни юрисдикции допринасят за развитието на обща конституционна доктрина и европейска правна култура<sup>4</sup>. Голяма част от съдилищата цитират или отчитат важността на практиката на ЕСПЧ<sup>5</sup>. На свой ред и ЕСПЧ отчита практиката на националните съдилища, когато изследва произнасянето на национална конституционна юрисдикция по конкретно дело и търси наличието на „европейски консенсус“ по даден въпрос. Дори да има различие във виждането на един конституционен съд и ЕСПЧ по повод на конкретно право, в крайна сметка водещ в повечето случаи е стремежът за прилагането на по-високия стандарт и осигуряването на по-голяма закрила на индивидуалните права. Като съдилища, пред които се търси закрила на права, конституционните юрисдикции подлежат на преглед за съответствие с чл. 6 от Конвенцията<sup>6</sup>.

Наред с това по повод на правата в рамките на СЕ действа мрежа за неформален диалог между конституционните съдилища чрез Европейската комисия за демокрация чрез право, позната като Венецианска комисия, и мрежа на висшите съдилища. Чрез тях се осъществява обмен на информация за практиката по прилагането на ЕКПЧ<sup>7</sup> и националните стандарти, включително конституционни, в областта на индивидуалните права. Така допълнително един конституционен съд може да участва в развитието на стандарти в областта на правата.

### 3. Конституционният съд като съд по правата на човека

Данните за най-често упражняваното правомощие създават впечатлението, че „специалитетът“<sup>8</sup> на Конституционния съд на Република България е абстрактният нормен контрол за конституционност по искане главно на народните представители. Статистическите данни за дейността на българската конституционна юрисдикция<sup>9</sup> показват, че делата, образува-

<sup>4</sup> Така в Machacek, R. (1994). *Austrian Contributions to the Rule of Law: the Constitutional Court, the Administrative Court, European Perspectives*. Germany: N. P. Engel, 52.

<sup>5</sup> De Visser. (2014). *Constitutional Review in Europe: a Comparative Analysis*. Portland, USA: Bloomsbury, 429.

<sup>6</sup> Напр. решението по делото *Ruiz-Mateos vs Spain* по жалба № 12952/87, вж. Application/Requête No. 12952/87. HUDOC [online] [viewed 19.04.2020]. Available from: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-83260&filename=RUIZ-MATEOS%20v.%20SPAIN.pdf>.

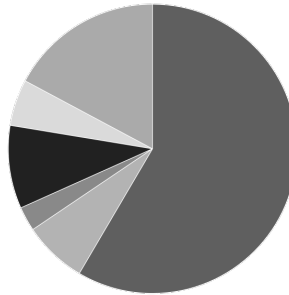
<sup>7</sup> *Superior Court Network* [online]. [viewed 19.04.2022]. Available from: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/network&c>.

<sup>8</sup> Така Фаворьо нарича най-характерното за даден съд правомощие. Вж. Фаворьо, Л. (2002). *Конституционните съдилища*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 40.

<sup>9</sup> Съставен въз основа на информацията в сборниците с решения и определения на Конституционния съд

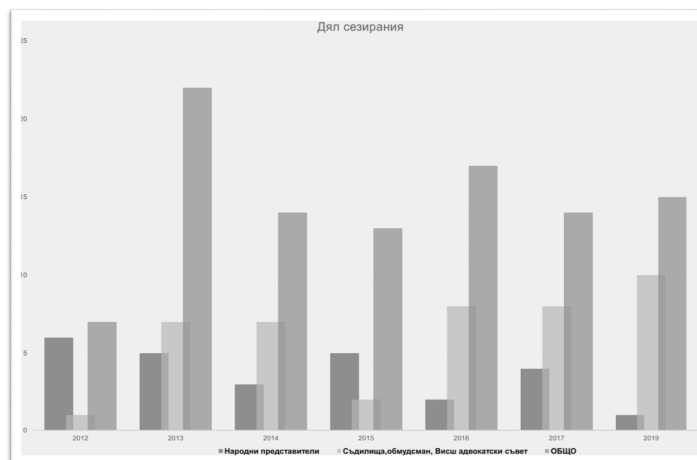
ни по инициатива на парламентарните малцинства в различните легислатури през годините, са значително повече в сравнение с тези, започнали по инициатива от другите сезиращи субекти. Между 1991 г. и 2015 г. сумарно най-големият процент дела са по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията (278 дела) и са образувани от народни представители (214 от общо 347).

1991 г.-2015 г.



■ Народни представители ■ Президент ■ Министерски съвет ■ Върховен съд, Върховен касационен съд, Върховен административен съд ■ Омбудсман ■ Главен прокурор

Отчитането на исканията по години очертава по-различна картина. Действително до 2012 г. включително най-активният сезиращ субект са народните представители. След 2013 г. обаче се откроява ясна тенденция за намаляване на броя на исканията от парламентарното малцинство за сметка на увеличаване на сезиранията от омбудсмана, органите на съдебната власт и Висшия адвокатски съвет. Така например за 2012 г. от общо 7 производства 6 са образувани по искане на народните представители и едно по искане на омбудсмана. За 2019 г. Конституционният съд на Република България е сезиран веднъж от народни представители (к.д. № 4/2019 г.) от общо 15 дела за годината. За същата година Конституционният съд е образувал дела по 4 искания на омбудсмана, 4 на ВАС или ВКС (състав или пленум), 2 по искане на Висшия адвокатски съвет, 2 по искане на президента и 1 по искане на Министерския съвет.



Горната статистика демонстрира тенденция за засилване на вниманието към закрилата на основните права и съответно на процента конституционни дела, образувани по повод

от издателство „Проф. Марин Дринов“, сборниците „Конституционен съд. Юриспруденцията 1991–1996“ и „Конституционен съд. Юриспруденцията 1997–2006“ на изд. „Отворено общество“, както и информацията на интернет страницата на Конституционния съд.

на конституционно защитимите права на гражданите за сметка на конфликтите между публичните институции. Като проекция на тази тенденция би могло да се интерпретира и прогресивното разширяване на кръга на сезиращите субекти по чл. 150 от Конституцията с изменението и допълнението от 2006 г. и 2015 г., когато сред тях бяха включени омбудсманът и Висшият адвокатски съвет. Естествено продължение на тази тенденция би било осигуряването на достъп на гражданите до конституционно правосъдие чрез всеки съд.

Конституционните основания, които са били разглеждани в практиката на Конституционния съд, както и на решенията, с които нормативни актове на законодателя се приемат за противоконституционни, показват, че пазителят на Българската конституция е посветил съществен дял от дейността си на гарантирането на конституционно установените права и свободи<sup>10</sup>. От 437 решения на Конституционния съд в АПИС например 154 съдържат израза „права на човека“, а 223 „конституционни права“. Над 133 акта на Конституционния съд на Република България обсъждат права по ЕКПЧ.

У нас, както в теорията<sup>11</sup>, така и в практиката<sup>12</sup>, се приема, че Конституционният съд следва да тълкува и прилага Конституцията на Република България в съответствие с ратифицираните, обнародвани и влезли в сила за страната ни международни договори в областта на правата и практиката на призиваните да ги тълкуват юрисдикции. Така например в Решение № 2/1997 г. по к.д. № 15/1997 г. относно съответствието на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства с Конституцията на Република България съдът приема, че „материята на правата на човека има общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред“, поради което тълкуването на разпоредбите, засягащи основните права, следва да е съобразено във възможно най-голяма степен с нормите на ЕКПЧ. В част от актовете си Конституционният съд обсъжда засягането на права в светлината на международни актове, макар и да е сезиран само по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията<sup>13</sup>.

#### **4. Възможност за оптимизация на защитата на правата на човека чрез включване на конституционното правосъдие и права в учебните програми като задължителна дисциплина**

Възможността за непосредствено прилагане на Конституцията, респективно отстояване на конституционните права и свободи от отделни съдебни състави, е повод за продължителна дискусия, особено по повод на формулировката на разпоредбата на чл. 15 от Закона за съдебната власт<sup>14</sup>, която създава факултативна форма на контрол и гласи: „*Когато прецени, че закон противоречи на Конституцията на Република България, съдът уведомява Върховния касационен съд или Върховния административен съд, а прокурорите и следователите – главния прокурор*“.

В реч, произнесена в чест на 16 април – Деня на Конституцията, председателят на Конституционния съд, д-р Павлина Панова, потвърждава, че функцията да се произнася по

<sup>10</sup> Друмева, Е. (2018). *Конституционно право: Пето допълнено и преработено издание*. София: Сиела, 614–615.

<sup>11</sup> Танчев, Е., съст. (2002). *Основни права на човека*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 35.

<sup>12</sup> Вж. например Решение № 15/ 2010 г. по к. д. № 9 / 2010 г., Решение № 3/2011 г. по к.д. № 19/2010 г., Решение № 1/ 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.

<sup>13</sup> Вж. например Решение № 11/1998 г. по к.д. № 10/1998 г.

<sup>14</sup> Закон за съдебната власт (ЗСВ), Обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.



съответствието на законите с Конституцията се отнася и до всички съдилища и че „когато съдиите обръщат поглед към Конституцията, това трябва да бъде поощрявано“<sup>15</sup>.

Същевременно липсва достатъчно подкрепяща практиката учебна и научна литература. В курсовете по конституционно право на двамата професори, чиито учебници служат за основа при преподаването на конституционно право през първите десетилетия от приемането на Конституцията – Борис Спасов и Стефан Стойчев<sup>16</sup>, не се отделя внимание на този конкретен практически въпрос, като от текста може да се заключи по-скоро, че е невъзможно съдилищата да прилагат пряко Конституцията.

Все още малцина хабилитирани автори решително подкрепят възможността отделни съдебни състави да приложат пряко норма на Конституцията. Проф. Танчев отбелязва, че съдилищата „следва да приложат конституционния текст вместо закона или подзаконовия акт, който не детайлизира конституционната уредба и не произтича от нея“<sup>17</sup>. Проф. Пенев споделя, че „когато съответната конституционна разпоредба е с конкретно регулативно действие, покриващо обхвата на обществените отношения, регулирани от съответната законова разпоредба“<sup>18</sup>, съдилищата могат да упражнят контрол за конституционност върху законова разпоредба, влязла в сила след Конституцията от 1991 г.

За да се поощрят съдиите да прилагат Конституцията и да отстояват конституционните права, би могло да се предвиди включването на такава дисциплина в програмата на Националния институт по правосъдие, както това е сторено в Италия<sup>19</sup> например. Конституционното правосъдие и права биха могли да залегнат в задължителния план за обучение на студентите по право и на служителите в държавната администрация. Това би могло да спомогне за промяна на правната култура в посока към надскачане на легицентричния подход, при който за правата се съди само по законовите разпоредби и буквата на закона. Време е образованието по право да догони еволюцията на правото.

## Библиография

Друмева, Е. (2018). *Конституционно право: Пето допълнено и преработено издание*. София: Сиела.

Пенев, П. (1998). За прякото действие на конституционните норми в дейността на Конституционния съд и съдилищата. *Правна мисъл*, бр. 2, 27–35.

Пенев, П. (2022). За прякото действие на конституционните разпоредби – проявни форми и реализация. *Електронно издание Lex.bg* [онлайн], 14.02. [прегледан на 20.04.2022]. Достъпен на: <https://news.lex.bg/непосредствено-действие-на-конститу/>.

Стойчев, Ст. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела.

Танчев, Е. (1999). *Конституция на Република България. Коментар*. София: Сиела.

<sup>15</sup> Съдия Павлина Панова, председател на КС: „Всеки съд е в правото си да прилага пряко Конституцията и всеки съдия да сезира за закони, които ѝ противоречат“. *De Fakto* [онлайн], 20.04.2022 [прегледан на 23.04.2022]. Достъпен на: <https://defakto.bg/2022/04/20/павлина-панова-председател-на-кс-всек/>.

<sup>16</sup> Стойчев, Ст. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела, 33.

<sup>17</sup> Танчев, Е. (1999). *Конституция на Република България. Коментар*. София: Сиела, 39.

<sup>18</sup> Пенев, П. (1998). За прякото действие на конституционните норми в дейността на Конституционния съд и съдилищата. *Правна мисъл*, бр. 2, 27–35 и Пенев, П. (2022). За прякото действие на конституционните разпоредби – проявни форми и реализация. *Електронно издание Lex.bg* [онлайн], 14.02. [прегледан на 20.04.2022]. Достъпен на: <https://news.lex.bg/непосредствено-действие-на-конститу/>.

<sup>19</sup> Видно от програмите за обучение на сайта на Училището за магистратурата (Scuola Superiore della Magistratura): Scuola Superiore della Magistratura.



- Танчев, Е., съст. (2002). *Основни права на човека*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.
- Фаворьо, Л. (2002). *Конституционните съдилища*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.
- De Visser (2014). *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*. Portland, USA: Bloomsbury.
- Machacek, R. (1994). *Austrian Contributions to the Rule of Law: the Constitutional Court, the Administrative Court, European Perspectives*. Germany: N. P. Engel.

# THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT FOR THE PROTECTION OF THE HUMAN RIGHTS

Rayna Georgieva<sup>20</sup>

**Abstract:** Today in Europe there is a complex system of protection of individual rights based on different sources of law and respectively with a different procedure for their defense, but with common constitutional legal root. The “catalogue” of basic rights in constitutions served as inspiration for the drafters of the International act in the field of human rights, whilst in the constitutional legislative process usually the legislator turns to the established International Human Rights Standards. Constitutional courts participate in the promotion and development of human rights standards through their case-law. The references in the past 30 years, the amendments of chapter eight of the Consti-

tution and the case-law of the Constitutional court of the Republic of Bulgaria show that it has a roles as human rights court. However, the system of constitutional review could be improved with the facilitation of the ordinary courts in the direct application of the Basic law on cases. One of the possible measures is the legal education in the field of human rights protection and the availability of scientific legal publications in service of the practicing lawyers.

**Keywords:** constitutional courts, human rights, international standards, constitutional review, European Court of Human Rights, ordinary courts, direct application

---

<sup>20</sup> PhD in Constitutional law, chief expert at the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, e-mail: raina.georg@gmail.com

# ОТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ ЕСПЧ И СЪДА НА ЕС И НАЦИОНАЛНИТЕ НАКАЗАТЕЛНИ СЪДИЛИЩА В СВЕТЛИНАТА НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА<sup>1</sup>

Иво Хинов<sup>2</sup>

**Резюме:** Концепцията за правата на човека е в основата на общуването между двата наднационални съда – ЕСПЧ и СЕС – и националните юрисдикции. Това общуване е сложно по своя характер, като включва както възприемане, така и противопоставяне на правните разрешения, възприети от наднационалните юрисдикции.

Но със сигурност то утвърждава естеството на правата на човека като свръхправо, върховен императив и критерий за преценка на законосъобразност на национален закон и съдебна практика.

**Ключови думи:** права на човека, наднационални и национални съдилища, взаимоотношения

## Правата на човека и националният закон

1. В българския правен ред концепцията за правата на човека не е обективирана в отделен правен акт. По-скоро тя намира проявление в определени правни норми, съдържащи се в различни законови актове. Това проявление се състои в начина на формулиране на правните институти – а именно степента на защита на правата на лицата, заинтересовани или засегнати от приложението им. По този начин, чрез материалноправните институти се дефинират правните интереси, признати като свързани с човешките права, а с процесуалните институти се създава подходящ процесуален ред за защитата на тези интереси.

2. Ако може да се говори за обединяване на едно място на конкретни правни норми, в които се обективират човешки права, то това е Глава 2 от Конституцията на Република България (КРБ)<sup>3</sup> „Основни права и задължения на гражданите“<sup>4</sup>, макар че такива права се на-

<sup>1</sup> Докладът е представен на проведената на 28–29 април 2022 г. в Нов български университет конференция „Обучението по права на човека: между теорията и практиката“, организирана в рамките на проекта „Засилване на националния капацитет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ“, който се изпълнява по Норвежкия финансов механизъм от Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ към Министерството на правосъдието.

<sup>2</sup> Докторант към Института за държавата и правото на Българската академия на науките, съдия в Специализирания наказателен съд, ел. поща: ivo\_hinov@mail.bg

<sup>3</sup> Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

<sup>4</sup> Това са право на гражданство по чл. 25, право на живот по чл. 28, на свобода по чл. 30, права на обвиняемия по чл. 31, право на личен живот по чл. 32–34 и др.

мират и в Глава 1 „Основни начала“, за които конституционният законодател е приел, че са основополагащи за правовия ни ред<sup>5</sup>. Също така някои от основните права са посочени самостоятелно в началото на определени закони, в главата „Основни принципи“ – например в НПК<sup>6</sup> чл. 11–12 относно равенството, чл. 15 относно право на защита, чл. 16 относно презумпция за невинност, чл. 17 относно неприкосновеност.

3. Следователно не може да се говори за национален кодифициран акт, специално посветен на правата на човека – като например Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)<sup>7</sup> или Хартата на ЕС<sup>8</sup>; най-близката роля в тази насока играят глава 1 и 2 КРБ. При все това тези норми в КРБ в значителна степен остават декларативни въпреки непосредственото им действие (чл. 5, ал. 2), което се дължи на правната традиция при прилагането на закона (а именно съдът прилага съответния отраслов закон, но не и пряко КРБ), и също така при липса на по-широк достъп до конституционно правосъдие (чл. 150, ал. 2 КРБ дава такъв достъп само на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС), при които не е честа практика да оспорят конституционносъобразността на определен закон въз основа на противоречието му с човешко право, посочено в КРБ).

4. При все това концепцията за правата на човека е обективно съществуваща юридическа реалност и е потенциален мощен регулатор на правните отношения най-често като лакмус за законосъобразност на позитивните технически законови норми и впоследствие като тяхно коригиращо приложение или дори неприложение. Това обаче става не пряко<sup>9</sup>, а косвено, опосредено от практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и Съда на Европейския съюз (СЕС).

Така концепцията за правата на човека се оказва едно своеобразно „право над националното право“, доколкото е критерий за законосъобразност на националното право и по този начин го регулира. Както националното право регулира определени материални и процесуални правоотношения, така и концепцията за правата на човека като „свръхправо“ обуславя съществуването и определен вид приложение на конкретните практически националноправни разрешения.

### Правата на човека и Европейският съд (ЕСПЧ и СЕС)

5. За разлика от националните ни съдебни органи, които никак или в най-добрия случай неохотно възприемат концепцията за правата на човека като непосредствен и пряк правен регулатор на конкретните материалноправни и процесуални отношения, двата наднационални съда – ЕСПЧ и СЕС, подхождат по различен начин. Така те разглеждат определени измерения на правата на човека като императивни правила и пряко ги прилагат в практиката си. При все това следва да се признае, че това става най-вече при преценка на европей-

<sup>5</sup> Например чл. 6 относно свободата и равенството на хората, чл. 12 за сдруженията, чл. 13 за вероизповеданието, чл. 16 за правото на труд, чл. 17 за правото на собственост, чл. 19 за свободната стопанска инициатива.

<sup>6</sup> Наказателно-процесуален кодекс (Обн., ДВ. бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. доп. ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г.).

<sup>7</sup> Конвенция за защита правата на човека и основните свободи, Съвет на Европа, 1950.

<sup>8</sup> Харта на основните права на Европейския съюз (ОВ С 202, 07.06.2016 г., 389–405).

<sup>9</sup> В настоящото изложение е напълно пропусната практиката на Конституционния съд (КС), доколкото авторът не е компетентен да я коментира. Когато се говори за национални съдилища, се има предвид инстанционните съдилища, занимаващи се с наказателни дела. При все това следва да се посочи, че в почти всички решения на КС основен критерий за преценка на конституционна съобразност на оспорени текстове в Наказателния кодекс (НК) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) е именно спазването на определено човешко право, обикновено с позоваване на практиката на ЕСПЧ.

ската законосъобразност на националния закон и съдебна практика, респективно на европейските законодателни актове, но по-рядко като пряк източник на правно регулиране на първичните материални и процесуални отношения.

6. Това е най-видимо относно ЕСПЧ, който разрешава правни спорове единствено с оглед на правата на човека, предвидени в ЕКПЧ; но също така се наблюдава и в практиката на СЕС, когато тълкува европейското право в светлината на Хартата и именно в този аспект го съпоставя с националното право. В този случай се проявява характерът на концепцията за правата на човека като „свръхправо“, като критерий за законосъобразност на конкретните отраслови закони, регулиращи определени материални или процесуални отношения.

### **Отношения между националните и наднационалните юрисдикции**

7. По този начин решенията на ЕСПЧ и на СЕС оказват въздействие върху практиката на националните съдилища. Това въздействие е обусловено от принципното положение, че тези решения са задължителни за националните юрисдикции. Като резултат решенията на ЕСПЧ и СЕС или мотивират националния съд да се съобрази с тях, или да им се противопостави, което почти винаги става по мълчалив начин.

8. Така се оформя следното взаимодействие между националните юрисдикции и наднационалните ЕСПЧ и СЕС; то се осъществява на полето на правата на човека.

В основата на това взаимодействие е конкретно национално правно положение, което потенциално е в нарушение на определено проявление на правата на човека. Това национално правно положение може да се базира на текста на закона или на трайната съдебна практика.

9. На първо място е актът на националния съд. Възможни са два вида съдебни акта – пасивен или активен.

Пасивният съдебен акт е типичен национален съдебен акт с процесуално или материалноправно значение, постановен в рамките на обичайното национално съдопроизводство. Той условно се нарича пасивен, доколкото като странична и евентуална негова последица са въпросите, които възникват във връзка с правилното приложение на правата на човека при постановяването му. Чрез този съдебен акт се прилага националното правно положение и поради това потенциалното му противоречие със свръхправото, наречено „правата на човека“, става актуално. Респективно недоволната страна по националното дело може да подаде жалба до ЕСПЧ, като поиска установяване на това противоречие. В случая съдът има една пасивна позиция – той прилага националното право, с което прилага (правилно или погрешно) правата на човека; въз основа на неговия акт частен субект предприема активното действие – а именно недоволната страна по главното дело може да сезира ЕСПЧ.

Активният съдебен акт е предназначен именно да установи съответствието или липсата на такова съответствие между националното правно положение и определено проявление на правата на човека. Той е постановен от самия съд, разглеждащ делото, преди да приложи на практика това национално правно положение. Това е винаги решение на самия съд, независимо от евентуалното становище на страната по делото. Тук съдът има активна позиция при установяване дали националният закон и/или съдебна практика противоречат на правата на човека. Касае се за задаване на преюдициално запитване.

10. На второ място това е съответното произнасяне от страна на ЕСПЧ и СЕС. Първият от тях винаги, а вторият често разглежда правния проблем от аспекта на спазване на правата на човека. Всеки един от двата съда основава решението си въз основа на нормативния акт, в който са обективирани правните норми, дефиниращи тези права – а именно ЕКПЧ и Хартата, като се позовава и на своята собствена практика в това отношение. Също така

СЕС трайно тълкува Хартата в светлината на ЕКПЧ, респективно възприема правните разрешения на ЕСПЧ.

По този начин чрез акт на наднационален съд – ЕСПЧ и СЕС – се установява дали и до каква степен националното правно положение е в съответствие с концепцията за правата на човека. Произнасянето на ЕСПЧ и СЕС е задължително и обвързващо – както за националния съд, така и за законодателя, като всеки един в рамките на своята компетентност следва да предприеме мерки по спазването на точно това тълкуване на практическите проявления на това конкретно измерение на правата на човека.

11. На трето място (което е най-важно) е отговорът на националната юрисдикция – а именно начинът, по който тя прилага в своята правораздавателна дейност правното разрешение на ЕСПЧ и СЕС. Такъв отговор е дължим, както ако наднационалните юрисдикции приемат, че националното правно разрешение е в съгласие, така и ако приемат, че е в противоречие с правата на човека, макар че именно при втория случай отговорът става много по-ясно видим.

12. Така, ако ЕСПЧ и СЕС приемат, че националният закон и съдебна практика съответстват на ЕКПЧ и Хартата, тяхната констатация може да послужи като допълнителна мотивация за приложението им от националния съд. Това най-вече е така при отправено преюдициално запитване, при което съдът, който го е отправил, прилага отговора на СЕС в своето национално дело. По-рядко това е така относно произнасянето от ЕСПЧ, като това произнасяне може да послужи само като допълнителен довод, който се изтъква при възражение на защитата.

13. Респективно, ако ЕСПЧ и СЕС приемат наличие на несъответствия и противоречия между тяхното тълкуване на правата на човека и националното правно положение, то отговорът на националния съдебен орган е в значителна степен по-определен – но само по главното дело, в което е допуснатото нарушение. При отправено преюдициално запитване националният закон и съдебна практика се оставят без приложение; при решение на ЕСПЧ делото се възобновява – чл. 422, ал. 1, т. 4 НПК<sup>10</sup>. Относно останалите дела този отговор е по-неясен и в значителна степен факултативен. А именно зависи от усмотрението на съответния съдия дали да го приложи или не.

14. Понякога се наблюдава и четвърти етап от това взаимодействие – при което националният съд се противопоставя на решението на ЕСПЧ и СЕС, като го оспорва. Това може да бъде по явен или мълчалив начин. Явното оспорване става чрез изричен съдебен акт, с който се изразява несъгласие с правното разрешение на ЕСПЧ и СЕС, като се възприема алтернативно виждане относно конкретното приложение на правата на човека; при мълчаливото противопоставяне предложеното правно разрешение на ЕСПЧ и СЕС се игнорира.

При явното противопоставяне, в зависимост от естеството му (т.е. дали е под формата на преюдициално запитване или не; дали ще има нова жалба до ЕСПЧ или не) може да има и съответен отговор от ЕСПЧ и СЕС, с който националният съд ще може да се съобрази, или отново да не се съобрази.

15. По този начин се формира специфичното взаимодействие между националните и наднационалните съдилища. Налице е диалог между съдии; конкретното материално или процесуално правоотношение и проблемите, които възникват от него, са поводът за този диалог; действителен предмет на диалога е определено проявление на правата на човека – относно точното му измерение, характеристики и практическо приложение в даден фактически и правен контекст. Макар и ЕСПЧ и СЕС да имат преимущество на последна инстанция, доколкото тяхното становище е задължително, все пак националният съд прилага

<sup>10</sup> НПК, Обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. доп., ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г.



на практика предложеното от тях правно разрешение, поради което може и да не го приложи; също така би могъл и да оспори вече даденото тълкуване.

Така се наблюдава определен баланс на силите – ЕСПЧ и СЕС дават формално задължителни и обвързващи указания относно спазването на определено проявление на правата на човека; но националният съд решава дали и доколко да ги спази.

16. В този диалог между съдии ролята на ВКС е от уникално значение. Съобразно нашата правна традиция именно ВКС е отговорен за еднаквото и правилно приложение на закона, за тази цел може да издава задължителни тълкувателни решения (ТР) – чл. 124 КРБ и чл. 124 Закон за съдебната власт (ЗСВл)<sup>11</sup>. Ала дори и без тях практиката му има фактическа задължителна сила за по-долните съдилища.

Поради което, ако ЕСПЧ и СЕС установят противоречие на национален закон и/или съдебна практика с тяхното тълкуване на определено измерение на правата на човека, то тяхното установяване може да има реално практическо значение, а това означава да бъде взето предвид от масовата съдебна практика само ако бъде потвърдено от ВКС. Така се оказва, че произнасянията на ЕСПЧ и СЕС сами по себе си нямат практическо значение; те може да имат такова значение само ако бъдат опосредени от акт на ВКС.

По този начин, при конфликтни тълкувания на правата на човека от страна на националния съд и на двата наднационални съда, в чисто практически аспект последното решение на национално ниво се взема от върховната национална юрисдикция.

17. Следва да се дадат няколко примера, при които ВКС приема да спази правното разрешение на ЕСПЧ и СЕС, респективно – при които не го прави.

### **ВКС, чрез ТР, официално отчита практиката на ЕСПЧ, за да утвърди закона и/или съдебната практика**

18. Съобразно чл. 207, ал. 2 НПК (отм.) понастоящем чл. 219, ал. 3, т. 4 НПК в постановлението, с което определено лице е привлечено като обвиняем, се посочват доказателствата, на които се основава обвинението, ако това няма да затрудни разследването. Това означава, че ако разследващият орган прецени, че посочването на тези доказателства ще затрудни разследването, тези доказателства не следва да се посочват. Това правно разрешение е обсъдено в т. 4.1 от ТР 2/02, като е цитирана практиката на ЕСПЧ, за да се мотивира, че то е съответно на определено проявление на правата на човека – а именно на правото на защита на обвиняемия.

19. Съобразно чл. 141 вр чл. 123, ал. 2, т. 2 НПК е възможно да се запази в тайна самоличността на определен свидетел. В т. 5 от ТР 2/09 се обсъжда въпросът дали ако този свидетел е пострадал от деянието, така се нарушава правото на защита на обвиняемия. За да защити националното правно разрешение, ВКС се позовава на практиката на ЕСПЧ.

20. Съобразно чл. 189, ал. 3 НПК осъденото лице дължи разноски за служебния защитник. За да защити това национално правно разрешение, в ТР 4/10 ВКС се позовава на практиката на ЕСПЧ. Останалите на особено мнение съдии също така се позовават на правото на справедлив процес по чл. 6 ЕКПЧ, ала без да сочат конкретна съдебна практика.

21. Подобно нещо се наблюдава и в практиката на ВКС като касационна инстанция; отново с цел утвърждаване на взетото решение по прилагане на националния закон, както и в отговор на доводите на защитата понякога се цитира практиката на ЕСПЧ.

<sup>11</sup> Обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г.

**ВКС, чрез ТР, официално отчита практиката на ЕСПЧ като основен мотив за отказ от традиционното национално правно разрешение и възприемане на ново, различно правно разрешение**

22. В ТР 1/13 се коментира въпросът за съдбата на гражданския иск при прекратяване на наказателното обвинение; за да приеме решението си, което очевидно е в нарушение на чл. 88, ал. 3 НПК, ВКС се позовава на практиката на ЕСПЧ, която задължава да се осигури определена ефективност при упражняването на правото на пострадалия да получи обезщетение за претърпените от него вреди от деянието, квалифицирано като престъпление. В особеното мнение също така се цитира практиката на ЕСПЧ, като се прилага алтернативно тълкуване, утвърждаващо буквалния прочит на чл. 88, ал. 3 НПК.

18.2. В ТР 3/15 се коментира принципът *non bis in idem* при наказване за едно и също деяние по административен и наказателен ред. Националната норма на чл. 24, ал. 1, т. 6 НПК е тълкувана по нов начин, изцяло в светлината на чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ и относимата практика на ЕСПЧ, като се достига до качествено ново правно разрешение при изоставяне на старата съдебна практика на ВС.

Това решение на ВКС е оспорено от главния прокурор, който е иницирал ново ТР - № 4/18 г. В него отново ВКС прави анализ на практиката на ЕСПЧ и именно въз основа на нея потвърждава решението си в ТР 3/15.

Така в т. 4 се посочва: „В кореспонденция с признатата от Република България юрисдикция на ЕСПЧ при тълкуване на разпоредбите в материята на правата на човека трябва да е съобразено в най-висока степен с даденото от Съда тълкуване на нормите на ЕКПЧ. Изискването за съответстващо тълкуване включва и задължението за националните съдилища, включително и за върховната съдебна инстанция, да коригират съдебната практика при несъответствие с установените в Конвенцията стандарти, както и с практиката на ЕСПЧ по тяхното прилагане и тълкуване“.

18.3. В ТР 4/14 се обсъжда публичността на съдебното заседание, ако по делото са ползвани СРС. За да достигне до извода си, че ползването на СРС не е само по себе си основание за ограничаване на публичността, ВКС се позовава на практиката на ЕКПЧ, включително и на осъдителни решения срещу България.

**ВКС се дистанцира от практиката на ЕСПЧ**

19. В други случаи ВКС се дистанцира от практиката на ЕСПЧ, като фактически я оставя без приложение. Тези случаи обаче остават скрити. Липсва изрично противопоставяне в тази насока, а именно в ТР или в касационно съдебно решение да се посочи определено правно разрешение на ЕСПЧ и след това да се мотивира защо то ще бъде оставено без приложение. Подобен подход на явна конфронтация е несъвместим с националните правни традиции.

При все това може да се открият определени случаи, при които ВКС мълчаливо игнорира практиката на ЕСПЧ по български дела и по този начин мълчаливо утвърждава националното правно разрешение – независимо че то е възприето от ЕСПЧ като нарушаващо определено измерение на правата на човека.

**Правна защита при претърсване от жилищен дом**

20. Националното правно разрешение относно извършване на претърсване и изземване е това следствено действие да става с предварително разрешение или последващо одобрение от съдия; това се приема за достатъчно.

21. ЕСПЧ е на различно мнение, като изисква предоставяне на специфична правна защита на лицето, засегнато от това следствено действие – а именно да може да оспори пред съд законосъобразността на взетото решение за предприемането му, като иска обезщетение при липсата на такава законосъобразност (чл. 13 ЕКПЧ). Това е довело до констатации от ЕСПЧ по определени български дела, че националното право не отговаря на минималния стандарт за осигуряване на защита на личната сфера – делата – т. 70 от *Peev v. Bulgaria* № 64209/01 – претърсване на служебен кабинет; т. 59 от *Iliya Stefanov v. Bulgaria* № 65755/01 – претърсване от адвокатска кантора; т. 235–236 от *Gutsanovi v. Bulgaria* № 34529/10 – претърсване от жилищен дом; т. 162 *Slavov and others v. Bulgaria* № 58500/10 – претърсване от жилищен дом; т. 94 от *Govedarski v. Bulgaria* № 34957/12 – претърсване от жилищен дом; т. 86–87 от *Posevini v. Bulgaria* № 63638/14 – претърсване от жилищен дом.

22. При все това ВКС по никакъв начин не приема за нужно да коментира въпроса. По този начин, чрез своето мълчаливо игнориране, ВКС утвърждава своя собствен прочит на защита на правата на лицата, засегнати от това следствено действие (а именно достатъчна е съдебната защита при даване на предварително разрешение или последващо одобрение), като не е необходимо засегнатото лице да може да се обърне към съд, като оспори този съдебен акт.

Следва изрично да се посочи, че ВКС разполага с нужния инструментариум така да тълкува НПК и ЗОДОВ<sup>12</sup>, че да позволи подобно правно средство за защита; показателна е цитираната по-горе практика на ВКС, НК<sup>13</sup> при корективно тълкуване на закона, за да се отговори на практиката на ЕСПЧ.

### **Правна защита при изземване на чужда вещ, послужила като средство на престъплението**

23. Националното правно разрешение при митническата контрабанда по чл. 242 НК е отнемане на стоката, пренасяна незаконно през границата, независимо чия собственост е; а също така и отнемане на превозното средство, послужило за извършване на деянието – независимо чия собственост е, освен ако стойността му явно не съответства на тежестта на престъплението – чл. 242, ал. 8 НК. Това става в рамките на производство, в което собственикът не може да вземе участие като страна и да защити интересите си.

Това правно разрешение е в очевидно противоречие с чл. 6, ал. 1 ЕКПЧ, който изисква да се проведе справедлив процес с предоставяне на ефективни правни средства за защита при определяне на гражданските задължения, включително и относно отнемане на вещи. Иначе казано – лицето, търпящо вреди от такова отнемане, различен от подсъдимия, следва да има възможност да вземе участие в производството и да се защити.

Това правно разрешение е в очевиден ущърб на правото на собственост, защитено от Протокол 1 към ЕКПЧ, доколкото е възможно трето лице да е собственик на превозното средство и по никакъв начин да не свързано с престъплението, за чието извършване то е било използвано. При все това, според националното разбиране за защита на правото на собственост в рамките на наказателния процес, това няма никакво значение.

24. ВКС очевидно споделя това виждане.

В ТР 2/11 се обсъжда отнемането в полза на държавата на предмета на престъплението „подкуп“ по реда на чл. 307а НК. За да обуслови тезата си, че не следва да се отнема този предмет, ако е бил осигурен от изнудваното лице или от МВР, ВКС се позовава на нормата

<sup>12</sup> Закон за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), Обн., ДВ, бр. 60 от 05.08.1988 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 94 от 29.11.2019 г.

<sup>13</sup> Наказателен кодекс (НК), Обн., ДВ, бр. 26 от 02.04.1968 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 53 от 08.07.2022 г.

на чл. 242, ал. 7 НПК, която изисква задължително отнемане независимо чия собственост е вещта. Т.е. ползва чл. 242, ал. 7 НК като ориентир, за да достигне до своя извод.

В т. 2 от ТР 2/12 се приема като правило, че обезпечение може да се наложи само спрямо имущество на обвиняем; като изключение е посочена възможността по чл. 242, ал. 7 НК, при която е възможно такова обезпечение и върху чужда вещ.

В тези ТР законосъобразността (от гл. т. на свръхправото „права на човека“) на нормата на чл. 242, ал. 7 НК не е поставена под съмнение; обратното – приема се за нормално подобен начин на правно регулиране.

25. ЕСПЧ е на различно становище. Така по делото *Ünsped Paket Servisi San. Ve Tic. A.Ş. v. Bulgaria* № 3503/08 г приема в т. 32, че когато се отнема средството на престъплението, това може да стане само при съответствие с изискванията на чл. 1 от Протокол 1, които включват необходими процесуални гаранции. Това означава да се извърши преценка какъв е приносът на собственика на тази вещ към извършване на деянието; а също така и предоставяне на възможност да вземе участие в производството по отнемане на вещта му. Счита в т. 37, че изискването за законност изключва произвола. Уточнява в т. 38, че всяка намеса при ползване на собствеността следва да отчита „справедливия баланс“ между интересите на обществото и защита на основните права (правото на собственост). Когато е конфискувана собственост, която е била незаконно ползвана (като средство на престъплението), този баланс зависи от много фактори, които включват поведението на собственика – степен на вина, положени грижи или поне отношение между поведението му и престъплението. Поради което и лицето, чиято собственост е засегната от определени мерки, следва да има възможност да се обърне към компетентните власти, за да ги оспори, включително, като се позове на незаконосъобразно, незаконно или произволно решение (за конфискация на неговата вещ).

Основен акцент ЕСПЧ поставя на обстоятелството, че отнемането не е осъществено в процедура, в която дружеството е можело да изложи становището си пред съда, като дори подобна процедура не съществува на национално ниво (т. 46).

ЕСПЧ заключава, че дружеството е понесло изключителна тежест (с отнемането на камиона му), която може да е оправдана само ако е имало възможност да оспори по ефективен начин отнемането на своята собственост като резултат на наказателен процес, в която не е било страна; ала то не е имало тази възможност; поради това справедливият баланс между защитата на неговите права и обществения интерес е бил нарушен, в нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 (т. 47).

26. Националният орган, отговорен за изпълнението (Министерството на правосъдието, Отдел по изпълнение на решенията на ЕСПЧ), е уведомил ВКС за това решение.

С писмо изх. № R-4/25.11.2015 г Председателят на ВКС, НК съответно е уведомила председателите на съдилищата. Преразказва съдържанието му, включително и установените пороци – неспазване на законовото изискване за съответствие между тежестта на престъплението и стойността на отнеманото средство на престъплението, както и липса на възможност на засегнатото лице да вземе участие в процеса и да изрази своето становище. Дадени са указания: „при приложение на разпоредбата на чл. 242, ал. 8 НК е необходимо да изследват справедливия баланс между стойността на превозното или преносното средство, послужило за превозването или пренасянето на стоките, предмет на престъплението по чл. 242 НК, и стойността на контрабандните стоки“.

27. Следователно веднага след решението по делото *Ünsped* ВКС е бил официално сезиран от Министерството на правосъдието (МП) относно посочения недостатък на националното право. Респективно ВКС ясно е възприел и идентифицирал проблема – а именно автоматично прилагане на чл. 242, ал. 8 НПК от съда, без да има възможност както засег-

натото лице да вземе участие в производството по отнемане на вещта му, послужила като средство за престъплението, така и съдът да извърши преценка за наличието и естеството на приноса на това лице при извършване на престъплението.

Но този проблем не е намерил съответното правно разрешение. Дадени са указания на съдилищата само относно съотношението между стойностите на отнеманото МПС и на контрабандните стоки, т.е. утвърждаване на националното правно разрешение по чл. 242, ал. 8 НК. Вторият проблем остава висящ, което означава, че не е намерено за нужно да се промени националната съдебна практика, като тя бъде съобразена с тълкуването на ЕСПЧ.

28. Същевременно е имало възможност националното право да се тълкува по такъв начин, че да отговаря на изискванията на ЕСПЧ. Това е въпрос, изцяло в компетентността на ВКС, НК, като е можело да стане с ТР.

Така, пряко позовавайки се на решението на ЕСПЧ, ВКС, НК, чрез ТР можеше да приеме нужните правила, за да отговори националният закон на ЕСПЧ. Именно по този начин, чрез позоваване на практиката на ЕСПЧ, бе постановено ТР 3/15 относно принципа *non bis in idem*. С него директно се противопоставя националното право с ЕСПЧ и се дава приоритет на ЕСПЧ.

На второ място е било възможно ВКС, вместо със съответно и коригиращо тълкуване, да подходи към директна конфронтация с НК, като се позове на решението на ЕСПЧ и задължението си по чл. 46 ЕСПЧ да го изпълни на национално ниво. Така е било възможно да приеме, че нормата на чл. 242, ал. 8 НК противоречи на основните начала на нашето право. Наказателната отговорност е лична, поради което трето лице, което няма никаква връзка с инкриминираното деяние и дееца, не може да носи отговорност по НК, свързана с отнемането на негова собствена вещ, ползвана за пренасянето или превоза на контрабандната стока – без значение, че по националните критерии тази отговорност не се назовава „наказателна“.

На последно място всеки един състав на ВКС е имал правомощието по чл. 150, ал. 2 КРБ да сезира КС с преюдициален въпрос дали е налице несъответствие между Конституцията и чл. 242, ал. 8 НК.

29. Очевидно е, че е имало различни правни разрешения за изпълнение на решението на ЕСПЧ с оглед спазване на правото на собственост по чл. 1 от Протокол 1 към ЕСПЧ и на правото на справедлив съдебен процес и ефективни правни средства за защита по чл. 6, ал. 1 ЕСПЧ. При все това не е пристъпено към нито едно от тях. Този проблем е останал прикрит. Едва след отговора на СЕС на преюдициалното запитване от АС Пловдив (дело С-393/19) той е станал видим и е намерил легитимното си разрешение с произнасянето на КС.

### **ВКС се дистанцира от практиката на СЕС**

30. Налице са няколко примера, при които ВКС игнорира с мълчание определени особености на националния закон и съдебна практика, за които СЕС е приел, че противоречат на националния закон. Следва да се обсъди само един от тях – именно относно посочването на имената на съучастниците в споразумение.

31. Така по С-377/18 СЕС е приел, че при сключване на споразумение от едно лице, в текста на това споразумение е допустимо да се посочат като извършители на деянието и други лица (обвиняеми или подсъдими, срещу които производство продължава), само при определени условия. Те са следните: ако това посочване е необходимо за определяне на юридическата отговорност на сключилия споразумението и също така в самото споразумение ясно е указано, че вината на тези лица не е установена, доколкото срещу тях се води наказателно производство.



32. Това решение на СЕС е постановено в контекста на национална съдебна традиция в текста на споразумението да се посочват по един и същи начин както онзи обвиняем или подсъдим, който сключва споразумението, така и останалите, които не сключват такава. Те се посочват с трите им имена и ЕГН. Обичайно се преписва текстът на Постановлението по чл. 219 НПК или диспозитивът на обвинителния акт. Поради това, ако споразумение сключват няколко лица, а други няколко не сключват такава, от текста му по никакъв начин не може да се отграничат първите от вторите – всички те са индивидуализирани по един и същи начин.

Това противоречи на презумпцията за невиновност – доколкото в съдебен акт определен обвиняем или подсъдим се посочва за виновен, въпреки че този съдебен акт не установява вината му.

33. Решението на СЕС е в значителна степен неопределено. То посочва, че при определено условие е възможно в споразумението да се посочи съобвиняемият/съподсъдимият – а именно ако това посочване е нужно, за да се ангажира наказателната отговорност на сключилия споразумението. Поради което е нужна преценка в кои случаи това условие е налице. А именно дали самоличността на съучастника е елемент от фактическия състав на деянието; или е достатъчно само посочване на определено негово типово качество (например определено длъжностно лице); или е достатъчно само съществуването на такъв съучастник, без значение кое е това лице. Следователно в различните случаи е нужно различно по тип посочване на съучастника, като винаги е нужно това посочване да е под формата на три имена и ЕГН.

34. И именно тук е ролята на ВКС чрез ТР да определи различните случаи, при които съучастникът следва да се посочва в споразумението – с пълна самоличност, с определено свое съставомерно качество или само съществуването му.

Понастоящем ВКС не е предприело нищо в тази насока.

35. Поради това и съдебната практика продължава по същия начин, а именно масово в споразуменията се посочват трите имена и ЕГН на всички съучастници, включително и тези, които не сключват такава споразумение. Това има за пряк резултат накърняване на признато им от закона право – презумпцията за невинност.

36. Следователно мълчанието на ВКС относно практическото приложение на решението на СЕС по С-377/18 води до неговото игнориране.

А в това решение изрично е посочено, че ако все пак се посочват данните на несклучилите споразумението по съучастници, това посочване следва да е придружено с указанието, че вината на тези лица не е установена и производството срещу тях продължава. Такова посочване обичайно няма в съдебните актове, одобряващи споразуменията. Поради това игнорирането на решението на СЕС по С-377/18 е пълно.

37. Задължение на ВКС е да следи за точното и еднакво спазване на законите – чл. 124 КРБ и чл. 124 ЗСВл. Липсата на съответно произнасяне от страна на ВКС – а именно чрез ТР – да разграничи различните хипотези, при които е възможно в едно споразумение да се посочват данните на съучастниците, които не са страни по него, води до продължаващо нарушение на презумпцията за невинност.

### **Оспорване на решенията на СЕС**

38. На последно място следва да се маркират и някои случаи, при които определени решения на СЕС, свързани със защита на правата на човека, са били оспорени от националния съд. Това се наблюдава в случаите, когато е зададено преюдициално запитване, което цели да накара СЕС да преразгледа вече постановено от него решение и да постанови дру-



го решение по същия въпрос. Т.е. и в тези случаи концепцията за правата на човека се прилага като „свръхправо“, основание една национална юрисдикция, която по принцип дължи прилагане на закона така, както е тълкуван от СЕС, да се позове на него и да потърси друго, различно тълкуване.

Примери за това са запитванията:

– относно естеството на обосноващото предположение по чл. 63, ал. 1 НПК, като със запитването по С-8/19 се оспорва решението на СЕС по С-310/18;

– относно възможността за обжалване на решението на националния съд да бъде извършено претърсване и изземване или разпит на свидетел чрез европейска заповед за разследване (ЕЗР) в друга държава членка, като със запитването по С-852/19 се оспорва решението на СЕС по С-324817;

– относно правото на информация относно националния акт за задържане и възможностите за обжалването му при издаване на европейска заповед за арест (ЕЗА), като със запитването по С-105/21 се оспорва решението на СЕС по С-649/19.

При първите две от тях новото произнасяне отчита до определена степен доводите, свързани с приложението на правото на човека.

### 39. Изводи

Правата на човека са общият език, на който си общуват националните и наднационални юрисдикции. Това общуване е сложно по своя характер – дистанционно, свързано със сътрудничество или противопоставяне, с цел постигане на свои собствени или общи цели. Формалната задължителност на тълкуването на ЕСПЧ и СЕС невинаги има за пряк резултат приложението на това тълкуване от националните съдилища.

Като всяко общуване и това крие своите проблеми. Но все пак е несъмнено, че такова юридическо общуване съществува. И това общуване е именно относно правата на човека. Те са общата ценност, която обединява наднационалните съдебни юрисдикции и десетките европейски национални юрисдикции, включително и българската.

Така правата на човека се оказват не само общ юридически език, на който протича това общуване, но също така и смисъл и цел на това общуване. Те са свръхправо, критерий за законосъобразност на закони и съдебна практика, върховен и безусловен императив, на който се подчиняват всички. До известна степен концепцията за правата на човека има такава роля за съвременното общество, каквато е имала религията през Средновековието – обединяваща спойка между различните индивиди и общности, предоставяща смисъл, цел и оттам ценностни критерии за частната и публичната дейност.

# THE RELATIONSHIP BETWEEN ECtHR AND CJEU AND NATIONAL CRIMINAL COURTS IN THE LIGHT OF THE CONCEPT OF HUMAN RIGHTS

Ivo Hinov<sup>14</sup>

**Abstract:** The concept of human rights is at the heart of the relationship between the two supranational courts – ECtHR and the CJEU – and the national jurisdictions. This relationship is complex in nature involving both the perception of and opposition against the legal solutions adopted by supranational

courts. But its result is clear – it affirms the human rights as super-right, a supreme imperative and a criterion for assessing the legality of national law and case law.

**Keywords:** human rights, supranational and national courts, relationship

---

<sup>14</sup> PhD student at the Institute for the State and the Law of the Bulgarian Academy of Science, judge at the Specialized Criminal Court, e-mail: ivo\_hinov@mail.bg

# ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННИ ЛИ СА РАЗПОРЕДБИТЕ ОТ ИЗБОРНИЯ КОДЕКС, ПРЕДВИЖДАЩИ ОТЧИТАНЕ НА БЮЛЕТИНИТЕ БЕЗ ПОСОЧЕНА ПРЕФЕРЕНЦИЯ В ТЯХ „ПО ПРАВО“ ЗА ВОДАЧИТЕ НА ЛИСТИТЕ ОТ СЪОТВЕТНАТА ФОРМАЦИЯ

Петър Славов<sup>1</sup>

**Резюме:** Настоящата статия анализира реда за отчитане на преференциалния вот, подаден за дадена кандидатска листа – било то за народни представители или за общински съветници, и в частност евентуалната противоконституционност на „привилегията“ по чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК в полза на т.нар. „водачи на листи“. Или с други думи казано, бронето „по право“ за тези водачи на бюлетините за партийната формация без посочен преференциален вот, като последните се добавят (сумират) с получения изричен

личен преференциален вот от тези водачи. По този начин е очевидно привилегираното положение на водачите, което се създава с тези разпоредби в ИК, като считаме, че последните противоречат на чл. 6, ал. 2 (забрана за привилегии или дискриминация на гражданите) от Конституцията, чл. 10 (общо, равно и пряко избирателно право), както и чл. 4, ал. 1 – принципа на правовата държава.

**Ключови думи:** Изборен кодекс, преференция, преференциално гласуване, водач на листа

## I. Цели на изследването и нарушени конституционни принципи

Настоящата статия анализира реда за отчитане на преференциалния вот, подаден за дадена кандидатска листа – било то за народни представители или за общински съветници, и в частност „привилегията“ по чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 от Изборния кодекс (ИК)<sup>2</sup> в полза на т.нар. „водачи на листи“. С други думи казано, „по право“ *ex-lege* за тези водачи се броят бюлетините за кандидатската листа, в които няма посочен преференциален вот, които се

<sup>1</sup> Адвокат Петър Славов е юрист и икономист по образование, докторант по конституционно право в Нов български университет, член на Висшия адвокатски съвет със съвещателен глас, народен представител в 43-то Народно събрание, ел. поща: peter\_slavov@vladikinslavov.com

<sup>2</sup> Изборен кодекс (ИК), обн., ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., посл. изм. бр. 15 от 22.02.2022 г.

добавят (сумират) с получения изричен личен преференциален вот от тези водачи. Допълнително, налице е практика от минали избори на някои секционни избирателни комисии бюлетини с повече от една преференция в тях<sup>3</sup> също да се броят като подадени за водача на листата – нещо, което също противоречи на принципа на честните избори чрез равно и пряко избирателно право.

Разпоредбите на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК имат практически идентичен текст, съответно в частта за избор на народни представители и общински съветници в ИК:

Чл. 278, ал. 5: *Когато избирателят не е отбелязал предпочитание (преференция) за кандидат в избраната от него кандидатска листа, се зачита предпочитание (преференция) за кандидата, посочен на първо място в листата.*

Чл. 437, ал. 5: *Когато избирателят не е отбелязал предпочитание (преференция) за кандидат в избраната от него кандидатска листа, се зачита предпочитание (преференция) за кандидата, посочен на първо място в листата.*

По този начин е очевидно привилегированото положение на водачите, което се създава с тези разпоредби в ИК, като считаме, че последните противоречат на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, като с тях е въведен дискриминационен подход (поставяне в привилегировано положение на водачите на листи за народни представители и общински съветници) спрямо останалите кандидати от листите.

Допълнително, чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 противоречат и на чл. 10 от Конституцията, като с тях, в нарушение на принципа за „общо, равно и пряко избирателно право“, се въвежда неравенство по отношение на пасивното избирателно право на гражданите – кандидати за народни представители или общински съветници.

Освен това е налице и вътрешно противоречие между уредбата на ИК на гореспомнатия ред и реда за избиране на членове на Европейския парламент, където подобна фикция за зачитане на бюлетини с непосочена преференция за водача на листата не е налице. Не на последно място, с разглежданата разпоредба на чл. 278, ал. 5 се поставя в неравнопоставено положение и вотът на българските граждани в чужбина при избори за народни представители.

В случая няма да изследваме процеса на приемане на тези разпоредби в ИК, предвид липсата на основания за противоконституционност на това основание, макар да е ноторно известно, че те са внесени „екстрено“ между първо и второ гласуване от група народни представители и подобни текстове липсват в първоначалния законопроект и не кореспондират с неговата логика. Ще се съобразим с трайната практика на Конституционния съд, че нарушения на правилата на законодателния процес, разписани в ЗНА<sup>4</sup> и ПОДНС<sup>5</sup>, не са основания за противоконституционност, предвид че, както сочи и проф. Ем. Друмева<sup>6</sup>, Народното събрание е парламентът на Република България, където се приемат законите.

<sup>3</sup> Които съгласно чл. 278, ал. 2, т. 5 ИК са действителни и следва да се считат за подадени само за избраната кандидатска листа като бюлетини, в които не е посочена преференция.

<sup>4</sup> Закон за нормативните актове (ЗНА), обн., ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г., посл. изм. и доп. бр. 34 от 03.05.2016 г.

<sup>5</sup> Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.

<sup>6</sup> „Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол“, гласи чл. 62, ал. 1 от КРБ. Впрочем Народното събрание осъществява законодателната функция, а самото то като държавен орган с тази си основна функция е законодателната власт в България. „Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите“, гласи чл. 84, т. 1 от КРБ. Народното събрание е парламентът на Република България.“ Вж. Друмева, Ем. (2008). *Конституционно право*. Трето допълнено и преработено издание. София: Сиела, 437.

Оставаме на мнението обаче, че конституционособразността на всеки законодателен акт трябва да има водещо значение при приемането му, а и изглежда, че останалите аргументи за евентуалната им противоконституционност са достатъчни сами по себе си!

## **II. По отношение на противоречието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията – принципът на „правовата държава“**

На първо място, ще разгледаме принципа на „правовата държава“, уреден в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Безспорно стабилитетът на нормативната уредба, ясният и точен смисъл на законодателството и неговото единство и непротиворечивост са основни елементи на една правова държава. В настоящия случай обаче имаме явно противоречие в реда за отчитане на личния преференциален вот на водача на партийна листа спрямо този на останалите кандидати.

Както стана ясно по-горе, освен прибавянето към личния му преференциален вот и на „вот по право“, равняващ се на броя бюлетини без преференция, подадени за съответната партийна листа, то водачът би могъл да получи и допълнително вот от бюлетините, при които подадената преференция е счетена за невалидна (вж. 3.4. по-долу във вр. с разпоредбите на чл. 278, ал. 2, т. 5 и чл. 437, ал. 2, т. 5 ИК).

Тези възможности за тълкуване водят нерядко и до противоречива практика на секционните комисии, които нерядко отчитат като „преференциален вот“ за водача и бюлетините по чл. 278, ал. 2, т. 5 и чл. 437, ал. 2, т. 5. При малки разлики между водача и друг кандидат от листата със силен преференциален вот именно тези бюлетини и зачетените в тях реално липсващи преференции могат да се окажат решаващи за това да се определи кой е избраният кандидат от листата (например в хипотезата, когато избран е само един от дадена кандидатска листа).

Очевидно е, че горното противоречи с основния конституционен принцип на „правовата държава“ и стабилитета, точността и доверието в изборния процес.

## **III. По отношение на противоречието с чл. 10 от Конституцията**

3.1. Чл. 10 от Конституцията постановява изборите в Република България да се провеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Това се отнася както за активното, така и за пасивното избирателно право, т.е. за правото да бъде избран даден кандидат.

В свое Решение № 4 от 04.05.2011 г. по к.д.4/2011 г. Конституционният съд посочва, че е „недопустимо законово ограничаване както на активното, така и на пасивното избирателно право спрямо неговата конституционна уредба. И последното да не се съдържа в глава втора „Основни права и задължения на гражданите“, какъвто е случаят с активното избирателно право (чл. 42, ал. 1 от Конституцията), това не променя качеството му на основно политическо право на българските граждани. Недопустимо е единствено поради систематиката на правната му уредба извън глава втора да се обосновава възможността за неговото законодателно ограничаване“.

От друга страна, с нормата на чл. 278, ал. 5 и на чл. 437, ал. 5 от ИК за определени кандидати в изборния процес се прави именно това – ограничава се тяхното пасивно избирателно право, като се предвижда „служебно“ предимство за водача на дадена листа на кандидати за народни представители или за общински съветници да бъдат зачетени като валидно подадени лични предпочитания (преференции) от празните в частта за преференции бюлетини, при които е посочена само политическа партия/коалиция. Горното кореспон-

дира и с изводите на Конституционния съд по отношение на избиращелното право, което „право е „равно“. Всеки избирачел има право на един глас, равен по тежест на гласа на всеки друг избирачел в конкретния изборен процес (съгласно максимата „Един човек – един глас – една тежест!“). Конституционният съд поддържа в своята практика, че „равенството в избирачелното право е един от съществените елементи на конституционния принцип, че цялата държавна власт, която произтича от народа, се осъществява от него чрез органите, предвидени в Конституцията (чл. 1, ал. 1). Равенството в избирачелното право изисква всеки избирачел да има равни права при упражняване правото си на избор“ (Решение № 1 от 2009 г. по к.д. № 5/2009 г.).

**Независимо че в тези бюлетини избирачелят не е посочил предпочитание към конкретен кандидат, на основание на разглежданите норми в ИК водачът на листата прибавя към действително подадените за него лични предпочитания и броя на бюлетините без посочена в тях предпочитания, още по-малко пък за кандидата – водач на листата.**

3.2. Изборният кодекс допуска пренареждане на листите за народни представители или за общински съветници на основание на броя на получените лични предпочитания (предпочитания), когато даден кандидат е събрал над 7 на сто от валидно подадените за съответната листа гласове (чл. 298, ал. 2 и чл. 454, ал. 2 ИК). С други думи, на база на получените предпочитания даден кандидат от неизбираемата част на листата би могъл да измести друг, намиращ се в нейната челна и избираема част, и така да бъде избран вместо последния за народен представител или общински съветник. Този принцип на конкурентно начало, съчетано с равно пасивно избирачелно право, обаче е нарушен посредством разпоредбите, които са предмет на изследването, по отношение на водачите на листите. За тях „по право“ се броят като предпочитания, така и празните откъм предпочитания бюлетини. Така водач на листа, независимо че може да не е получил нито една лична предпочитания, само на базата на определен брой празни бюлетини в частта им за предпочитанията ще запази мястото си, независимо че следващият го кандидат има значително повече лични предпочитания. **Очевидно е неравното положение, в което законодателят е поставил водача на листата спрямо неговите конкуренти с нормата на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5, и то в нарушение на чл. 10 от Конституцията.**

3.3. С анализираните разпоредби от ИК законодателят недопустимо и в нарушение на чл. 10 от Конституцията е въвел фикцията, че макар даден избирачел да не е посочил свое предпочитание за кандидат, той предпочита (дава предпочитания за) водача на съответната партийна листа. Подобна фикция не намира опора нито в Конституцията, нито в уредбата на останалите видове избори за изборни длъжности, уредени в ИК, например за членове на Европейския парламент, където подобна уредба няма. Нещо повече – очевидно е, че непосочването на конкретна предпочитания би могло да се дължи на редица други фактори – неодобряване именно на водача на листата и/или останалите кандидати (но подкрепа за партийната формация), непознаване на предпочитанияния режим на гласуване, съгласие с цялостната подредба на листата, а не само водачеството в нея и т.н.

3.4. Не на последно място, фикциите на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК биха могли да влязат в пряко противоречие с действителната воля на избирачеля, чиято подадена предпочитания, по една или друга причина, бъде счетена за невалидна (например засягане на друго поле от предпочитанията и др.). В този случай, следвайки нормата на чл. 278, ал. 2, т. 5 ИК, съответната бюлетина ще остане валидна, но ще се третира като такава с неподадена (незачетена) предпочитания. С други думи, каквато практика се наблюдава при редица секционни комисии на изминали избори, отново е възможно да бъде отчетена като предпочитанияна за съответния водач на листата независимо от очевидно различната воля на избирачеля.



#### IV. По отношение на противоречието с чл. 6, ал. 2 от Конституцията

4.1. Привилегированото положение, което се предоставя на водачите на партийните листи в изборите за народни представители и общински съветници, отсъства в уредбата на реда за избиране на членове на Европейски парламент от РБ. С други думи, с нормата на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК недопустимо се създават привилегии за определена категория лица – обикновено на партиен принцип и като част от политическата принадлежност на лицата, регистрирани като водачи на партийни листи в изборите за народни представители или общински съветници, и същевременно се дискриминират останалите участници в листите.

2.2. Ноторно известен факт е, че партийните листи обичайно се водят от членовете на политическото ръководство на съответната партия. Често с многократни участия в местната и националната законодателна власт те нерядко са непопулярни сред широката маса избиратели, но „защитата на водача на листата“ ги пази от евентуално разместване дори когато някой следващ кандидат има повече преки лични предпочитания от тях. Последното действа силно демотивиращо на избирателната активност на гражданите, които желаят да гласуват за конкретни личности, а не толкова за една или друга партия и нейните партийни функционери. В резултат и с оглед на системното negliжиране на желанието на избирателите, видно от избирателната активност на изборите за 45-ото, 46-ото и 47-ото Народно събрание, тя все повече намалява, избраните органи са с все по-ниска представителност, което пък от своя страна поставя на изпитание един от устоите на демократичната държава, а именно – представителната демокрация!

#### V. В заключение

На основата на изложената аргументация органите по чл. 150 от Конституцията лесно биха могли да сезират Конституционния съд с така описания казус и на посочените основания за противоконституционност, защото политическите права на гражданите са сред основните конституционни права и подобни тежки нарушения и ограничения спрямо тях действат изключително деструктивно по отношение на представителната демокрация и демократичната държава.

Най-много обаче би подходило като че ли на омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет да упражнят правомощията си съответно по чл. 150, ал. 3 и ал. 4 от основния ни закон и да защитят пасивното избирателно право като основно гражданско право. Към момента на изготвяне на настоящата статия Висшият адвокатски съвет е бил сезиран на 04.09.2022 г. от автора като негов член със съвещателен глас и се очаква решението на висшия орган на българската адвокатура.

#### Библиография

Друмева, Ем. (2008). *Конституционно право*. Трето допълнено и преработено издание. София: Сиела.

Конституция на Република България, обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

Изборен кодекс, обн., ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., в сила от 05.03.2014 г., посл. изм. бр. 15 от 22.02.2022 г., в сила от 22.02.2022 г.;

Правилник за организацията и дейността на 41-во, 42-ро и 43-то Народно събрание  
Решение № 8 от 1993 г. по к.д. № 5/1993 г.  
Решение № 1 от 2009 г. по к.д. № 5/2009 г.  
Решение № 4 от 04.05.2011 г. по к.д.4/2011 г.  
Определение № 1/2011 г. на КС по к. д. № 2/2021 г.

# DO THE REGULATIONS OF THE ELECTORAL CODE CONTRADICT WITH THE BULGARIAN CONSTITUTION AS THEY PROVIDE FOR CALCULATING “EX-LEGE” THE VOTE OF THE PARTY BALLOTS WITHOUT ANY PREFERENCE IN FAVOR OF THE LIST LEADER

Peter Slavov<sup>7</sup>

**Abstract:** This article provides an analysis of the possible contradiction with the Constitution of the regulations in the Bulgarian Election Code creating a “privilege” for the list leaders in municipal elections as well as for MPs, who are entitled to, according to art. 278 (5) and art. 437 (5), along with their own preferential vote, also to receive the party ballots without any preference in them. Thus, it is obvious that there is a privileged

position of these list leaders (while the other candidates are being discriminated against), which puts the aforementioned regulations of the Election Code in contradiction with art. 6 (2) of the Bulgarian Constitution – prohibition of privileges or discrimination, art. 10 – common, equal, direct voting right and art. 4 (1) – rule of law.

**Keywords:** Electoral Code, preference, preferential voting, list leader

<sup>7</sup> Peter Slavov, LL.M, MSc. is a PhD student in Constitutional Law at New Bulgarian University, a counselling member of the Supreme Bar Council, MP in the 43rd National Assembly, e-mail: peter\_slavov@vladikinslavov.com

# НАСИЛИЕТО – СЪЩНОСТ И ПРОЯВНИ ФОРМИ

Стоян Узунов<sup>1</sup>

**Резюме:** Насилието съпътства човешкото развитие от древността до наши дни. То е всепроникващо и многолико. Като социален феномен е било обект на разнопосочни изследвания, целящи обяснение на неговата същност. Най-често то се разглежда като резултат от агресивното поведение на отделната личност, насочено към друг индивид. Насилието има различни форми на проява – от различните видове психичен тормоз до физическото малтретиране,

което може да прерасне в престъпление. В зависимост от специфичните отношения, които се развиват между хората, насилието най-често се среща в семейната среда, в училището и в работната среда.

**Ключови думи:** насилие, агресия, психичен тормоз, физическо малтретиране, престъпление, домашно насилие, училищно насилие, насилие на работното място

## I. Същност на насилието – агресията като негова детерминанта

„Насилието съпътства човешкото развитие от древността до наши дни. Историята изобилства с ярки примери за различни по своята форма, причини и резултати насилствени актове. Насилието е всепроникващо и многолико. Факторите, които го обуславят, са изключително разнообразни. На двата му полюса – насилниците и жертвите, са хора от различен пол, възраст и раса, с различна етническа и религиозна принадлежност“<sup>2</sup>.

Насилието като социален феномен е било обект на разнопосочни изследвания, целящи обяснение на неговата същност. Най-често то се разглежда като резултат от агресивното поведение на отделната личност, насочено към друг индивид, а много често двата термина се използват еднозначно. *Aggressio* (лат.) – нападение, поведение, с което преднамерено се нанася вреда – физическа или психическа, на индивид или група.

Въпреки разнообразните теории за същността на човешката агресивност те могат да се обединят в две основни направления:

1. Към първото се отнасят тези, които търсят обяснението на човешката агресивност във вродените инстинкти. Тук основна е теорията на З. Фройд, според която „първоначално деструктивните тенденции в човешката личност се проявяват като автоагресия от мазохистичен тип в тясна връзка с автоеротизма. По-късно те се насочват към външни обекти

<sup>1</sup> Докторант в катедра „Наказателноправни науки“ при Академията на Министерството на вътрешните работи, заема ръководна длъжност в Бюрото по защита на застрашени лица към министъра на правосъдието, ел. поща: S\_Uzunov@justice.government.bg; Stoianmvr@abv.bg

<sup>2</sup> Цит. по Китанов, К., Н. Белова (2000). *Насилствената престъпност срещу жени и деца – същност и виктимологична превенция*. София: МВР НИКК, 17.

и придобиват садистичен характер. Тези разрушителни сили могат да бъдат насочени към социалноприемливи форми на изява – спорт, лов, различни видове художествена дейност (т.нар. сублимация). По този начин се създава възможност личността да се освободи от напрежението, породено от неудовлетворените либидни и агресивни влечения, като едновременно с това не нарушава изискванията на цивилизацията и обществото<sup>3</sup>.

2. Към второто се отнасят тези автори, които приемат, че агресивността е резултат главно на външни подбуди. Те приемат, че агресията се предизвиква от сблъсък между желанията на индивида и непреодолимите препятствия, които възникват пред тях.

Разнообразните прояви на човешката агресивност като социално поведение могат да бъдат систематизирани, както следва:

- Според начина, по който се проявява – физическа или вербална, активна или пасивна, пряка или непряка;
- Според целта, към която е насочена – целяща да предизвика страдание на жертвата (враждебна агресия) или насочена към осъществяване на различни желания на извършителите – кражби, грабежи и т.н. (инструментална агресия);
- В зависимост от резултатите – целяща възмездие срещу някаква заплаха (реактивна агресия) и насочена към постигане на някакъв позитивен ефект (проактивна агресия).<sup>4</sup>

## II. Проявни форми на насилието

Насилието има различни форми на проява – от различните видове психичен тормоз до физическото малтретиране, което може да прерасне в престъпление. Прилаганото насилие зависи и от неговите извършители (непълнолетни, младежи, хора с психични отклонения, наркомани, алкохолици и др.), от това кои са жертвите (жени, деца, близки, роднини и др.), както и от отношенията между двете страни (семејни, служебни, съседски и др.).

Извършителите използват насилие, мотивирани от различни, понякога дори парадоксални подбуди. Например насилието, осъществявано с най-благородни цели – спасение на човечеството, справедливостта, прогреса и т.н. Насилие се извършва и по чисто егоистични подбуди, свързани с материални облаги или със стремеж за самоизява. „Проучванията на мотивите за извършване на насилствени престъпления дават основание да се твърди, че от психологическа гледна точка, обща характеристика на умишлените убийства, изнасилванията и грабежите, която ги отличава от другите престъпления, е стремежът на извършителите за съхраняване на своето „Аз“ чрез деструктуриране „Аза“ на другите. Този стремеж е резултат на криза в личностната идентичност на извършителите. Такава криза може да бъде свързана със силен егоцентризъм, висока импулсивност и намалена социална вградимост.“<sup>5</sup>

В много от случаите на насилствени прояви човек си задава въпроса дали те не са дело на индивид с чисто психопатологични отклонения. Въпреки че повишената агресивност и склонност към жестокост могат да бъдат резултат от психично разстройство, насилието не би могло да се обясни само с болестни промени при отделни индивиди. То е интердисциплинарен проблем.

<sup>3</sup> Вж. Такворян-Солакян, Б. (2016). Някои посоки и превенция на насилието, агресивността и девиациите сред учениците. *Педагогика*, т. 88, № 5, 605.

<sup>4</sup> Китанов К., Н. Белова. Цит. съч., 19.

<sup>5</sup> Пак там, 21.

В зависимост от специфичните отношения, които се развиват между хората, насилието най-често се среща в семейната среда, в училището и в работната среда.

**1. Домашното насилие** – то най-често се извършва от членовете на семейството (в това число извънбрачни партньори), като основно е насочено срещу жените и децата в него. Те стават жертва на неуспешната реализация или неудовлетвореност от живота на своите насилници. След като веднъж вече е възникнало, семейното (домашното) насилие става хронично. В конфликтите между съпрузите много често биват въввлечени и други роднини, познати или приятели. Най-характерната особеност на насилието в семейството е, че то се възпроизвежда. Насилническите модели на поведение, ролите на жертвите и на насилниците се усвояват от децата и се пренасят в бъдещите им съпругески отношения.

Доскоро домашното насилие се приемаше от държавата и обществото за изцяло личен (семеен) проблем. Институциите много често си затваряха очите пред постоянната му ескалация. От друга страна, следите от домашно насилие старателно се прикриват както от извършителите, така и от жертвите. Заради срама и неудобството от обществената оценка много от посегателствата се пазят в тайна. Така много от блудствата, изнасилванията, побоите в семейството остават скрити за компетентните органи.

Заплахи и принуда съществуват не само между съпрузи, но и между деца и родители, братя и сестри, други близки и роднини.

„Домашните насилници са изключително изобретателни както по отношение на поводите, така и по отношение на средствата и начините за упражняване на насилие. Домът се превръща в бойно поле, а семейният живот в сражение, от което никой не излиза победител.“<sup>6</sup>

През последното десетилетие българските институции предприеха действия за подобряване на съществуващото законодателство по отношение на домашното насилие и на насилието, основано на полов признак (ДННОПП). Приетите законодателни мерки в тази посока засега обаче са недостатъчни и не отговарят на стандартите и практиките на европейско ниво.

В законодателството на България са заложили редица правни средства за защита при домашно насилие. В относително кратки срокове се задейства процедура в граждански съд, където се изясняват обстоятелствата по заявен случай на такъв тип насилие. Институциите обаче все още са затруднени да действат служебно, а зависят в голяма степен от волята на жертвата, която трябва да подаде оплакване. Държавата може да действа и по сигнал на близък, роднина или съсед, но в повечето случаи външните за насилствения конфликт лица остават безмълвни пред прилаганото насилие в чуждия дом. Позитивна е промяната в българското законодателство, при която потърпевшите лица не е необходимо да подават жалба, ако прокуратурата вече е установила извършено нарушение или престъпление, тъй като много често пострадалите са манипулирани от посегателите си, след като са се оплакали. Освен това бяха направени промени в Наказателния кодекс и официално домашното насилие беше инкриминирано като престъпление – за убийство при домашно насилие се предвиждат едни от най-тежките наказания.

В голяма част от Западна Европа държавните институции имат право на внезапни проверки в домовете на млади семейства с деца, както и на такива, които вече са попаднали в статистиката за проблемни семейства. Това се прави с цел адекватна, неочаквана и реална проверка на микроклимата в дома. Дори при най-малки съмнения за употреба на насилие срещу деца или когато те стават свидетели на такова, държавата се намесва чрез извеждане

<sup>6</sup> Пак там, 23.



на детето от семейството и стартирането на последващи профилактични мерки с останалите членове, особено с основния субект, прилагащ насилие. Това е полезна практика, която би могла да се използва и в България, стига институциите и неправителствените организации, в това число и обществеността, да си подадат ръка и да положат усилия в тази насока.

Поради гражданското си естество процедурата за закрила от домашно насилие предпоставя и трудности от доказателствен тип.

Случаите на домашно и основано на пола насилие създават трудности при събирането на доказателства за започване на съдебно производство поради същността на този тип насилие, което остава скрито зад стените на дома. В резултат често пъти няма никакво писмено доказателство за извършеното деяние, поради което съдът може да издаде заповед за защита само на базата на декларацията на пострадалия, която обаче е лесно оборима от извършителя (чл. 13, ал. 3 от Закона за защита от домашно насилие<sup>7</sup>).

Отношенията със здравните институции също са сочени като конкретен пример за трудностите, пред които са изправени жертвите, търсещи доказателства за извършено домашно насилие. ЗЗДН задължава всеки лекар, не само съдебния, при молба да издаде удостоверение в писмен вид за нанесена телесна повреда и следи от насилие по жертвата (чл. 4, ал. 3 от ЗЗДН). Повечето общопрактикуващи лекари обаче не са наясно с това свое задължение и отказват да издадат такъв документ, а в същото време съдебномедицинската експертиза, която „тежи“ повече в съда, е и по-скъпа.

Има посочени и редица слабости в дейността на полицията, като например отказа да бъдат задържани извършители, които са нарушили заповед за защита. Съставянето на предупредителни протоколи по ЗМВР<sup>8</sup> е крайно недостатъчно, за да респектира домашните насилници, които в голямата си част са страхливи по природа. Все по-често се среща мнението, че трябва да се създаде регистър на извършителите на домашно насилие и те да бъдат наблюдавани.

Необходима е критична оценка на процедурите за издаване на заповеди за защита от домашно насилие според ЗЗДН, за да се анализира какви са трудностите пред жертвите в подаването на молба за защита и доказването на насилието.

Позицията на децата жертви и сътрудничеството с НПО доставчици на социални услуги трябва да се подобрят чрез повишаване на осведомеността на съдебните и полицейските органи относно тези важни законодателни и практически аспекти. Рамката за прилагане на законодателството за защита от домашно и основано на пола насилие трябва да се преразглежда периодично, за да укрепи изпълнението и координацията между институциите. В него е дадена дефиниция на домашното насилие, но липсва легална (законова) дефиниция на понятието „сексуално насилие“. Определения могат да бъдат намерени в документи на Министерството на вътрешните работи (МВР) и Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД). Доколко обаче те отговарят на съответните наказателноправни норми, е неясно. Необходимо е въпросът да се изследва подробно в сътрудничество между органите на полицията, социалните институции и съдебната власт.

Според пострадали от домашно насилие е необходимо прилагането на повече превантивни мерки като обучения, психологическа работа с жертвите на насилие, особено с децата, за да не възприемат те агресивно или пасивно поведение. Необходимо е възпитание у дома от най-ранна детска възраст. За малките момичета – какво означава насилието, как

<sup>7</sup> Закон за защита от домашно насилие (ЗЗДН), Обн., ДВ, бр. 102 от 22.12.2009 г., в сила от 22.12.2009 г., посл. изм. ДВ, бр. 101 от 27.12.2019 г.

<sup>8</sup> Закон за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), Обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. изм. ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г.

изглежда то, как може да се промени човекът, когато обичаш, след време. За момчетата – какво би могло да се случи, ако не си сдържат нервите и си позволят да приложат насилие срещу друг човек.

Както се вижда от глобалния мониторингов доклад на Движение „Образование за всички“ (EFA), UNESCO и UNGEI<sup>9</sup>, необходими са спешни мерки в борбата със сексуалното, основано на полов признак насилие срещу ученици. Докладът посочва, че то включва както сексуално и вербално насилие, така и физическо насилие. Това може да доведе до пропуснати часове, слабо представяне, изключване, ниско самочувствие, депресия, нежелана бременност, болести, предавани по полов път. Влиянието върху децата и тяхното бъдеще може да се окаже пагубно.

**2. Училищното насилие** – то се изразява в посегателства срещу учители, ученици и други лица, свързани с училището. Нивото на агресия в училищата е много важно, защото то е измерител за агресивността на обществото като цяло.

Една от основните задачи на училището е да допринася за формиране на гражданска култура у децата, основана на взаимно уважение и ненасилие. Това се случва изключително трудно, тъй като събития от рода на сбивания, шумни спорове, замеряне с предмети и други са ежедневие, дори в класната стая. Училищният живот е изключително динамичен, често пъти изпълнен с конфликти, които се разрешават по насилствен начин. Тези конфликти се проявяват на различни нива в зависимост от основните групи, които съставляват училищната общност – учители, директори, ученици, родители. Често потърпевши стават жени преподаватели, които са лицето на професията учител, въпреки че напоследък не е рядкост обект на училищно насилие да стават и мъже преподаватели.

Най-сериозният проблем обаче си остава агресивността на учениците един спрямо друг. Много от тях се чувстват сериозно застрашени и принудени да прибегват до средства за самозащита, а по-малките – до отказ да ходят на училище. Изследване показва, че голяма част от учениците смятат, че училищното насилие постоянно се повишава, като близо половината са ставали жертва на такова<sup>10</sup>. Близо една четвърт от учениците са използвали насилие или агресия срещу друг ученик, като също толкова са заявили, че носят помощни средства – боксове, ножове, дори газови пистолети (типично за ученици в по-горни класове).

Наред със страха, друг възможен резултат от преживяното насилие е озлоблението и желанието за отмъщение. Грубите училищни закачки са основата, върху която израства насилието и се повишава агресивната готовност на учениците. „Особена тревога буди опасността училището да се превърне в школа за насилие, а децата, на които то е чуждо, да се окажат зле адаптирани към училищната среда.“<sup>11</sup>

За по-ефективна превенция на агресията в училищата МОН ще трябва да положи усилия за увеличаване на броя на психолозите и педагогическите съветници. Желателно е във всички средни и в по-големите основни училища да има поне по един психолог. По данни от началото на 2017 г. във всички 2473 училища в България на пълен или на половин щат работят 692 педагогически съветници и 390 психолози, което е крайно недостатъчно.

<sup>9</sup> Global Education Monitoring Report Team, United Nations Girls' Education Initiative: School-related Gender-based Violence is Preventing the Achievement of Quality Education for All. Policy Paper 17. *Unesco. Digital Library* [online], March 2015 [viewed 09.09.2022]. Available from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232107E.pdf>.

<sup>10</sup> Coram International: Изследване на насилието над деца в България. Част I: Разпространение на насилието над деца и на свързаните с него знания, нагласи и практики. *Unicef.org* [онлайн] [прегледан на 09.09.2022]. Достъпен на: <https://www.unicef.org/bulgaria/media/10236/file>.

<sup>11</sup> Китанов К., Н. Белова. Цит. съч., 26.

Министерството на образованието и науката поддържа Национална мобилна група за психологическа подкрепа, но много по-адекватно би било да се създадат мобилни групи от психолози във всеки регион на страната, които да реагират бързо при инцидент. Необходимо е разширяване на координационния механизъм за взаимодействие между институциите при работа с деца, жертви или в риск от насилие.

**3. Насилие на работното място.** Проблемите, свързани с този вид насилие, придобиха особена важност през последните години на тежка икономическа и социална криза в страната. Във връзка с финансови затруднения, които изпитват голяма част от българските семейства, много мъже и жени са принудени да търсят работа, която не съответства на желанията, възможностите и подготовката им. Липсата на парични средства ги принуждава да приемат неподходящи условия на труд, да търпят неудобства, а понякога и да се излагат на опасност от насилие. Това е причина голяма част от работоспособното население на България да търси своя поминък в по-големите градове или в чужбина. Вследствие на това много семейства се разрушават, а децата се възпитават в непълни такива.

Най-разпространено насилие на работното място е сексуалното насилие, прилагано над жени работнички или служителки. Обект на този тип са предимно неомъжени жени или служителки на чуждестранни фирми. Голяма част от пострадалите приемат сексуалното насилие и не съобщават за него поради страх от изгубване на работата си, като по този начин губят и източника на препитание за своите семейства.

Значителен е броят и на децата, които са принудени да работят поради факта, че произхождат от бедни семейства или са безпризорни и трябва да се грижат сами за себе си. Много от тях също са принудени да изпълняват неподходящи, нископлатени дейности и да търпят издевателства над себе си.

Насилието на работното място тясно се преплита с домашното насилие, когато членовете на семейството са обвързани и с общ бизнес.

Сложността и многообразието на този социален феномен се проявяват и във факта, че всяка от разглежданите по-горе разновидности има специфична структура. Жертвите и извършителите са различни хора, между които съществуват уникални по своята същност отношения. В процеса на общуването им възникват проблеми, свързани с потребности, желания, власт, контрол, зависимости и други. Именно тяхното разрешаване при определени обстоятелства довежда до насилие.

### III. Заключение

В отговор на всичко това обществото прилага репресии чрез закони и институции. Прави се опит да се ограничи насилието, като се прилага насилие. Правораздаването е трудно и неефективно, липсват адекватни и своевременни присъди. Не се прави опит за разкриване и установяване на факторите и причините, които са в основата на това явление, като спрямо същите се приложат мерки за неутрализиране или поне ограничаване.

Обществото е съгласно да се изразходват множество сили и средства за разследване и разкриване на извършени насилствени престъпления, вместо този ресурс да бъде пренасочен към превенция и профилактика на факторите и причините за тяхното извършване.

### **Библиография**

Китанов К., Н. Белова (2000). *Насилствената престъпност срещу жени и деца – същност и виктимологична превенция*. София: МВР НИКК.

Такворян-Солакян, Б. (2016). Някои посоки и превенция на насилието, агресивността и девиациите сред учениците. *Педагогика*, т. 88, № 5, 602–629.

# VIOLENCE – ESSENCE AND FORMS OF MANIFESTATION

Stoyan Uzunov<sup>12</sup>

**Abstract:** Violence has accompanied human development from ancient times to the present days. It is pervasive and multifaceted. As a social phenomenon, it has been the subject of diverse studies aimed at explaining its essence. It is most often seen as the result of an individual's aggressive behavior directed at another individual. Violence has different forms of manifestation – from different types of mental harassment to physical

abuse, which can turn into a crime. Depending on the specific relationships that develop between people, violence most often occurs in the family environment, in the school and in the work environment.

**Keywords:** violence, aggression, mental harassment, physical abuse, crime, domestic violence, school violence, workplace violence

---

<sup>12</sup> PhD candidate in the Department of Criminal Law Sciences at the Academy of the Ministry of Interior, holds a managerial position in the Protection Bureau for Threatened Persons under the Minister of Justice, e-mail: S\_Uzunov@justice.government.bg; Stoianmvr@abv.bg

# ПРАВНИЯТ СТАТУТ НА ЛИЦАТА С ПСИХИЧЕСКИ УВРЕЖДЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Илиана Боюклиева<sup>1</sup>

**Резюме:** Статията разглежда въпроси на българското законодателство, свързани с правния статус на лицата с психически увреждания. Анализира се националното законодателство по отношение на правния статут на лицата с психични увреждания, като се очертават проблемите на тяхната правоспособност, недееспособност и основни права. В този контекст се прави

сравнение на българската правна рамка с Конвенцията за правата на хората с увреждания. В заключение, необходима е правна реформа, която да регулира в детайли правния статут на тези лица в синхрон с международните принципи.

**Ключови думи:** лица с психически увреждания, правен статус, правоспособност, недееспособност, основни права

През последните години в България все по-често се обсъжда темата за правния статут на лицата с психически увреждания. Особена актуалност темата придобива, след като Република България ратифицира Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ) на 26 януари 2012 г.,<sup>2</sup> което се явява предпоставка за обсъждането на проблемите относно правния статут на тази категория лица в България, като най-вече се засяга въпросът за националното ни законодателство, което не съответства на чл. 12 от КПХУ. Визираната наднационална разпоредба акцентира върху равнопоставеността на хората с увреждания, като подчертава признаването на тяхната правоспособност и дееспособност, правото да упражняват самостоятелно гражданските си права, да бъдат зачетени волята и предпочитанията им, също така равнопоставеност в право на собственост и наследяване на имущество, право на самостоятелно вземане на финансови решения. В България често лицата с психически увреждания по презумпция се приемат за недееспособни и съответно същите не попадат в кръга на правните субекти, които могат самостоятелно да упражняват редица основни права и/или да защитават самостоятелно същите. Именно това поражда колизията между

<sup>1</sup> Докторант в департамент „Право“ на Нов български университет, ел. поща: [iliana@bulgarialegal.bg](mailto:iliana@bulgarialegal.bg)

<sup>2</sup> Конвенцията за правата на хората с увреждания е приета от ООН на 13.12.2006 г. На 23.12.2010 г. Конвенцията бе ратифицирана и от Европейския съюз, като през последните няколко години Съюзът ясно залага основните стандарти на Конвенцията в политическите и нормативните си актове. Към настоящия момент, от 27-те държави членки на ЕС, 24 държави са я ратифицирали, а останалите са я подписали, без да са я ратифицирали (Република Ирландия, Кралство Холандия и Финландия). Сред държавите в Европа, които са стартирали реформа на законодателството си във връзка със запрещението, настояничеството и попечителството, са Чехия, Хърватия, Ирландия, Латвия, Словакия, Испания.



българското законодателство и заложените принципи в КПХУ, изискващи да се осигури равенство пред закона, като се зачитат волята и предпочитанията на лицата с увреждания (чл. 12, т. 4 от Конвенцията).

Целта на настоящата статия е да се анализира българското законодателство по отношение на правния статут на лицата с психически увреждания, очертавайки проблемите на тяхната дееспособност, равнопоставеността и възможността за упражняване на основни права от същите, като съответно в тази връзка се съпостави националната ни правна рамка с разпоредбите на Конвенцията за правата на хората с увреждания. За целите на настоящото изложение под „лица с психически увреждания“ ще разбираме всички хора с интелектуални увреждания и психосоциални разстройства, ограничени или лишени от дееспособност. Основание за това е липсата на легална дефиниция за лице с психическо (или ментално) увреждане в нашето законодателство. Поради което терминът „лице с психическо увреждане“ в настоящата статия ще обхваща пълнолетните лица, които са както ограничено за претени, така и поставените под пълно запрещение въз основа на налична диагноза за психическо заболяване.

Изхождайки от българското гражданско право, което признава физическите лица като един от трите вида субекти на правото, то и лицата с увреждания следва да ги обозначим като гражданскоправни субекти. Освен това като правни субекти същите се идентифицират чрез определени от правото белези, които образуват техния правен статут (правно положение). Също така в доктрината е застъпено виждането, че както правоспособността, така и дееспособността на физическите лица са необходима характеристика за определянето на категорията правен субект, която е свързана с човешката личност<sup>3</sup>. Теоретично е прието, че всеки гражданскоправен субект има правен статут<sup>4</sup>, който е необходим за участието му в правния живот, а най-важните белези на правния субект от категорията физическо лице са правоспособността и дееспособността<sup>5</sup>. В българското право правосубектността на физическите лица съвпада с тяхната правоспособност<sup>6</sup>, като правният режим на правоспособността на физическите лица се основава на чл. 4, ал. 2, чл. 6, ал. 1 от Конституцията на Република България<sup>7</sup> и чл. 1 от Закон за лицата и семейството<sup>8</sup>. Съгласно чл. 4, ал. 2 от Конституцията ни държавата създава условия за свободно развитие на човека, а чл. 6 установява основния принцип на равенство пред закона, който намира изключително важно приложение по отношение на физическите лица<sup>9</sup>. Съответно българският законодател в ЗЛС е застъпил разбирането, че правоспособността означава възможността на всяко физическо лице да има права и задължения. Но правоспособността не е достатъчна, за да се придобиват права или поемат задължения с лични действия. За да стане това възможно, е необходимо физическото лице да има и дееспособност. Така чрез дееспособността е дадена възможността на едно лице да упражнява права и задължения с лични действия по своя собствена

<sup>3</sup> Таджер, В. (2001). *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял 2*. София: Софи-Р, 64–65.

<sup>4</sup> Правният статут на физическите лица се явява съвкупност от правоспособност, дееспособност и деликтоспособност. Вж. Ташев, Р. (2010). *Обща теория на правото*. София: Сиби, 369–373.

<sup>5</sup> Павлова, М. (2002). *Гражданско право – обща част*. Второ преработено издание. София: Софи-Р, 233.

<sup>6</sup> Ташев, Р. Цит. съч., 354–369.

<sup>7</sup> Конституция на Република България (КРБ), Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

<sup>8</sup> Закон за лицата и семейството (ЗЛС), Обн., ДВ, бр. 182 от 09.08.1949 г., посл. изм. ДВ, бр. 120 от 29.12.2002 г.

<sup>9</sup> „И макар че по своята биологическа природа хората не са еднакви по способности, то обективното право им е създало еднакви възможности за участие в правния живот.“ Вж. Павлова, М. Цит. съч., 233.

воля и преценка. Именно дееспособността подлежи на ограничаване или отнемане, ако се приеме, че лицето не може да се грижи за своите работи поради липса на зряла воля и съзнание, т.е. не разбира смисъла и значението на последиците на отделните действия. Следва да се посочи, че правоспособност се разглежда в правната доктрина като правно качество, състоящо се в абстрактната възможност на едно лице да придобива или да бъде носител на конкретни права и задължения<sup>10</sup>. Но освен правоспособност физическите лица притежават и дееспособност. Като в доктрината е прието, че дееспособността е годност да се извършват правомерни правни действия, чрез които могат да се пораждат, съхраняват, изменят, погасяват или прекратяват права и задължения чрез лични действия<sup>11</sup>. Дееспособността настъпва в такъв момент от развитието на човешкото същество, когато то е достигнало необходимата психо-физическа и интелектуална зрялост<sup>12</sup>.

Оттук, освен от правната доктрина, изхождайки и от нашето законодателство, по отношение на правоспособността няма никакво съмнение, че тя се придобива от всяко физическо лице и се загубва единствено след смъртта а лицето (вж. чл. 1 от ЗСЛ), но не така е поставен въпросът за дееспособността. Към настоящия момент българското законодателство лишава лицата с психически увреждания от дееспособност чрез поставянето им под запрещение, което води задължението да търпят пълното си или ограниченото участие в обществения, политическия и икономическия живот. Съответно те са лишени в голяма степен от реализирането на основни права. Недееспособните лица са зависими при задоволяване на своите потребности от волята и действията на други физически лица<sup>13</sup>. Нещо повече, недееспособните лица са изключени от кръга на правните субекти, които могат да упражняват редица права според нашето законодателство.

Така въпросът за дееспособността на лицата с психически увреждания следва да бъде изяснен съгласно нашето законодателство и съответно да се съпостави с КПХУ с цел всеобхватност по отношение на правния статут на тези лица. Дееспособността на българските лица е регламентирана от разпоредбите на чл. 5 от ЗЛС. Съгласно чл. 5, ал. 1 от ЗЛС непълнолетните и пълнолетните, които поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат за своите работи, се поставят под пълно запрещение и стават недееспособни. За да бъде поставено едно лице под ограничено запрещение, е необходимо то да бъде пълнолетно и поради слабоумие или душевна болест да не може да се грижи за своите работи, но състоянието му да не е така тежко, че да бъде поставено под пълно запрещение (арг. чл. 5, ал. 2 ЗЛС).

Видно от цитираните текстове, условията за поставяне под запрещение са две и са кумулативни:

1) да е налице болестно състояние на лицето, което да засяга интелекта, психиката и волята;

2) това болестно състояние да се е отразило върху възможността на лицето да осъзнава действията и волеизявленията си.

В цитирания закон са посочени изчерпателно две групи заболявания: слабоумие – това е вродено психическо заболяване, при което са възможни различни степени на умствено недоразвитие – идиотия, имбецилност, дебилност, олигофрения; и душевна болест (психопатия) – това са придобити психически заболявания – шизофрения, епилепсия и др.

<sup>10</sup> Пак там, 235.

<sup>11</sup> Пак там, 249–267.

<sup>12</sup> Пак там, 251.

<sup>13</sup> Зиновиева, Д., Н. Гевренова (2012). *Правен режим относно лицата с психически увреждания*. София: Сиела, 91.

Освен това българската законодателна рамка е постановила процедура за поставяне под запрещение<sup>14</sup>, която е доста сложна по своята правна същност. Процедурата съдържа два елемента – медицинско освидетелстване и юридическо действие. Правната уредба на поставянето под запрещение е комплексна – включва материалноправна норма (чл. 5 ЗЛС) и процесуалните правила за особено исково производство по реда на чл. 336–340 от ГПК<sup>15</sup>.

Едва след ратификацията на Конвенцията за правата на хората с увреждания проблемът с дееспособността на лицата с психически увреждания влиза във фокуса на нашето общество, тъй като националното ни законодателство се оказва, че не е в съответствие с разпоредбите на чл. 12 от посочената конвенция. Чл. 12 от КПХУ се отнася до двете понятия: правоспособност и дееспособност. Съгласно разпоредбите на Конвенцията ратифициралите я държави следва да осигурят на хората с увреждания, включително на хората с психически увреждания, възможността чрез лични действия да придобиват права и поемат задължения, както и да ги упражняват. Наред с това следва да предприемат подходящи мерки за осигуряване на достъп на хората с увреждания до необходимата им подкрепа за реализиране на тяхната правоспособност и дееспособност. Правата на хората с увреждания, гарантирани в чл. 12 от КПХУ, са от съществено значение за ефективното упражняване на други права, предвидени в нея: право на независим живот в общността, достъп до пазара на труда, право да контролират собствените си финансови дела, достъп до банкови кредити, ипотеки и други форми на финансово кредитиране, участие в политическия живот, право на сключване на брак и др.<sup>16</sup> Оттук следва изводът, че концепцията за дееспособността на хората с психически увреждания придобива нови значения, а нормативно регламентирани възможности за ограничаване или лишаване от дееспособност в българската законодателна рамка следва да се променят и/или допълнят. Волята на лицата с увреждания при упражняване на собствените им права не може да бъде формирана и изразена от други хора. По този начин съществуващите системи на настойничество и попечителство, основани на заместващо вземане на решения (вместо и от името на лицата с психически увреждания), следва да бъдат заменени от друг вид правни механизми, които да гарантират и осигуряват подкрепящо вземане на решения от самите лица с психически увреждания<sup>17</sup>. В тази връзка с основание може да се посочи, че е необходимо националната ни законодателна рамка да бъде променена по отношение на дееспособността на лицата с психически увреждания. Техният правен статут следва да бъде детайлно регулиран с цел осигуряване на възможности за упражняване на основни права, посочени в КПХУ. По този начин българското законодателство би могло да се синхронизира с наднационалната правна рамка, от една страна, а от друга – би постигнало осъвременяване на вътрешната правната регламентация по от-

<sup>14</sup> Процедурата за поставяне под запрещение е регламентирана в разпоредбите на чл. 336–340 от ГПК. Искането за поставяне на едно лице под пълно или ограничено запрещение може да бъде направено от съпруга, от близки роднини, от прокурора и от всеки, който има правен интерес от това. В тези производства участието на прокурор е задължително (арг. чл. 336, ал. 2 ГПК).

<sup>15</sup> Граждански процесуален кодекс (ГПК), Обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г.

<sup>16</sup> Flynn, E. (2011). *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Cambridge University Press, 18.

<sup>17</sup> Вж.: Анализ на БЦНП (2011). Равенство на хората с увреждания при упражняване на основни човешки права съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания [онлайн] [прегледан на 23.03.2022]. Достъпен на: [http://www.equalrights.bcnl.org/uploadfiles/documents/bg\\_review\\_uncrpd\\_final.pdf](http://www.equalrights.bcnl.org/uploadfiles/documents/bg_review_uncrpd_final.pdf). Подробно се излага концепция по отношение на гарантирането и осигуряването на правни възможности, които да синхронизират изискванията на КПХУ с националното законодателство по отношение и на лицата с психически увреждания.

ношение на лицата с психически увреждания, избягвайки най-крайната мярка за отнемане на правосубектността на дадено лице (разбира се, при условия, че здравното състояние на конкретното лице го позволява)<sup>18</sup>.

Към настоящия момент съобразно нашето законодателство тези лицата с психически увреждания, които са поставени под запрещение, са лишени или ограничени от участие в обществения, политическия и икономическия живот. Така се стига до ограничаването, респективно до лишаването им в голяма степен от възможността да упражняват основни права. Същите са силно зависими от волята и действията на други лица. Това води до противоречие със заложените принципи в КПХУ да се осигури равенство пред закона за лицата с увреждания, признавайки тяхната дееспособност. А от друга страна, смятам, че дори е налице несъответствие и с чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България, където иманентно присъстват и лицата с увреждания, тъй като е прогласено, че всички са равни пред закона. Съответно застъпеното разбиране, че израз на конституционното изискване за особена закрила на лицата с психически увреждания е отнемането на дееспособността им с цел да се защити техният интерес през последните години, все повече изглежда твърде неактуално<sup>19</sup> с оглед на съвременните принципи на демокрация, хуманизъм и правова държава. Несъмнено виждането на Радослава Янкулова, изразено в „Запрещението в практиката на европейските конституционни съдилища“ по отношение на правното регулиране на дееспособността, уредено в Закона за лицата и семейството, който е в сила от 1949 г. и предшества приемането на Конституцията от 1991 г., следва да се подкрепи. Същата подчертава, че „В този смисъл действащата конституционна уредба „заварва“ режима на недееспособността, който не е проявление на осъзната и прогласена в чл. 51, ал. 3 от Конституцията потребност от повишена чувствителност към нуждите на хората с увреждания, а е наследство от отминалия тоталитарен режим“<sup>20</sup>. На практика лице с отнета дееспособност е законово възпрепятствано само да инициира производство за отмяна на запрещението, което се явява косвено ограничение за конституционното право на защита при нарушени или застрашени права, прогласено в чл. 56 от Конституцията. В тази връзка мнението на Валентина Попова<sup>21</sup>, че на законодателя не му е стигнало нито времето, нито силите да обърне внимание на спецификата на съдебното производство за поставяне, респективно за отмяна на запрещението, също заслужава внимание.

На практика лицата с психически увреждания и отнета или ограничена дееспособност са лишени от редица основни права, тъй като същите са възпрепятствани да извърш-

<sup>18</sup> Вж.: БЦНП (2014). Становище за променената с член 12 от КПХУ нова „ФОРМУЛА“ за дееспособността – възможността за всички да упражняват правата си. *БЦНП* [онлайн] [прегледан на 23.03.2022]. Достъпен на: <https://bapid.com/bapid/wp-content/uploads/2014/08/statementdraftupdated.pdf>; Вж. също: Анализ на БЦНП (2011). Равенство на хората с увреждания при упражняване на основни човешки права съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания [онлайн] [прегледан на 23.03.2022]. Достъпен на: [http://www.equalrights.bcnl.org/uploadfiles/documents/bg\\_review\\_uncrpd\\_final.pdf](http://www.equalrights.bcnl.org/uploadfiles/documents/bg_review_uncrpd_final.pdf); В анализа основно се акцентира върху предоставяне на възможности определени действия на лице с психическо увреждане да се подпомагат от попечител и/или настойник, а не изцяло попечителството, респективно настойничеството да измества правата на такова лице. Разглежда се въпросът българското законодателство да създаде и процедура по отмяна на ограничаването и лишаването на дееспособността с оглед настъпили промени в състоянието на лицето с психически увреждания

<sup>19</sup> Тодорова, В. (2015). Българската дискусия за запрещението – между решението на Конституционния съд и Законопроекта за физическите лица и мерките за подкрепа. *Правна мисъл*, № 2, 101–102.

<sup>20</sup> Янкулова, Р. (2017). Запрещението в практиката на Европейските конституционни съдилища. *Правна мисъл*, № 3, 15–17.

<sup>21</sup> Вж. Сталев, Ж. (2012). *Българско гражданско процесуално право*. IX прер. и доп. изд. София: Сиела, 725–726.

ват правни действия самостоятелно и са поставени в непосредствена зависимост от волята на други лица. Тъй като други лица вземат решения и извършват правни действия, което не е съобразно със степента на конкретното увреждане, то институтът на запрещението, защитавайки интересите на даденото лице, създава и предпостави за лишаване от права.<sup>22</sup>

Изхождайки от гореизложеното, може да се посочи, че основен проблем на правния статут на лицата с психически увреждания в България е отнемането, респективно ограничаването на тяхната дееспособност, а това от своя страна влече след себе си редица проблеми по отношение на правата, които тези лица загубват, след като са лишени от това правно качество. Тяхната воля и техните основни права, като разпореждане с гражданско-облигационни отношения, както и в семейните и наследствени отношения, имуществени права и отношения, както и достъп до правораздаване, са силно ограничени, като дори в случаите на пълно запрещение са отнети. Други лица вземат решения и извършват правни действия, а институтът на запрещението невинаги може да бъде достатъчно ефективен за целите на съвременната парадигма по отношение на правосубектността на лицата с психически увреждания.

В гражданския оборот лицата с психически увреждания, лишени от дееспособност, не могат да упражняват правото на сключване на сделки, с оглед на което те са лишени от участие в обществено-икономическия живот. На практика лица с отнета дееспособност поради психически увреждания са лишени от правото да сключват договори, не могат да бъдат страна по договор и съответно тяхната воля се определя от настойника им. Оттук следва изводът, че автоматично, без да се отчита степента на способността на тези лица да вземат решения, с които да изразяват воля, те са ограничени, респективно лишени да участват в гражданския оборот. В този аспект по отношение на гражданско-облигационните права на лицата с психически увреждания следва, че са лишени и от участие в разпореждането с техни недвижими вещи. Следва да се посочи, че съдебната практика по производства за поставяне под запрещение на лица с психически увреждания в множество от случаите разкрива, че правният интерес и мотивите на ищците в такива дела се основават на база имуществени отношения с лицето, чието отнемане на дееспособност се иска. По този начин, поставяйки лицето под пълно запрещение и отнемане на дееспособността му, твърде вероятно е да се постигне определена цел за разпореждане с имуществото на това лице, а и дори да не е корисна целта – то следва да се посочи, че отнемайки се дееспособността на дадено лице, му се отнема не само правото за разпореждане с имущество с цел защитата му, а и други правни интереси, за които то може да е способно да взема решение – като решение за местоживеене или обучение, или лечение<sup>23</sup>.

Освен това лицата с психически увреждания са изключени от пазара на труда. Една от причините за това е обстоятелството, че лицата, поставени под пълно запрещение, не могат да сключват трудови договори. Макар на конституционно ниво да е гарантирано правото на труд на лицата с увреждания, то на практика тези с психически увреждания са лишени от тази възможност поради ограничението сами да сключват трудови договори.

Лицата с психически увреждания, лишени от дееспособност, са ограничени и в социален аспект поради загубване на възможността да сключват брак, съответно невъзможност да изграждат семейни връзки и отношения. Следва да бъде подчертано, че българският семеен кодекс ограничава правото на сключване на брак на лица, които са поставени под

<sup>22</sup> Factsheet (2013). Legal Capacity of Persons with Intellectual Disabilities and Persons with Mental Health Problems. *European Union Agency for Fundamental Rights* [online] [viewed 27.03.2022]. Available from: <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/legal-capacity-persons-intellectual-disabilities-and-persons-mental-health>.

<sup>23</sup> Зиновиева, Д., Н. Гевренова. Цит. съч., 124–126.



пълно запрещение, т.е. тези лица са лишени на практика от възможността за изграждане на семейни отношения, без законодателят да е предвидил механизми, чрез които да се направи конкретна оценка, доколко конкретното лице осъзнава и разбира значението на правното действие от сключването на брак. Освен забрана за сключване на брак същите не могат да упражняват родителски права, нито да бъдат осиновители, без да е дадена законова възможност при промяна на състоянието тези права да се възстановят. На практика тези лица са лишени от правото на семейство и родителство.

Разглеждайки темата за правния статут на хората с психически увреждания – освен материално-правната регламентация по отношение на същите, следва да се засегне и проблемът с процесуалната защита на тези лица. Правото на достъп до съдебна защита за лицата с психически увреждания в България е ограничено. Макар чл. 13 на КПХУ да изисква държавата да осигури на хората с увреждания ефективен достъп до правосъдие наравно с всички останали, то в българското законодателство по отношение на лицата с психически увреждания достъпът до правосъдие е органичен. И това ясно се очертава при преглед на българското процесуално законодателство по отношение на основните процесуални правни норми. Принципът за равенството в правото на защита е инкорпориран и в Административнопроцесуалния кодекс<sup>24</sup>, и в Гражданския процесуален кодекс<sup>25</sup>, и в Наказателно-процесуалния кодекс<sup>26</sup>.

Принципът за равенството в правото на защита е потвърден в АПК: всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по този кодекс, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси (чл. 8, ал. 1 АПК). Защита на всички лица, които имат правен интерес или чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от акт (действие или бездействие) на администрацията, е последователно гарантирана в отделни разпоредби на кодекса. С оглед защитата на правата на хората с увреждания е предвидено, че в случаите, когато страна или друг участник в производството е глухоням, глух, нем или сляп, се назначава тълковник по негово искане. Това се случва и когато процесуалните действия ще бъдат затруднени или не могат да бъдат извършени, ако не се назначи такъв (чл. 14, ал. 5 АПК). Подобна възможност за оказване на подкрепа и съдействие по отношение на хора с психически увреждания няма.

Гражданското процесуално право в България урежда процесуалната правоспособност, а именно, че този, който може да участва в гражданския процес, независимо от качеството си на ищец или ответник, е този, който е правоспособен по материалното право (чл. 27, ал. 1 ГПК). Дееспособните физически лица извършват съдопроизводствените действия лично, а ограничено запретените извършват съдопроизводствените действия лично, но със съгласието на попечителите си; поставените под пълно запрещение се представляват от законните си представители (чл. 28 ГПК). Това означава на практика, че хората с увреждания, които са поставени под ограничено или пълно запрещение, имат законови ограничения за лично участие в процесуалните действия. Личното участие е под условие – съгласието на попечителя – за ограничено запретените, а е изцяло изключено и заместено с участие на законния представител при пълно запретените. Тези ограничения се отнасят и по отношение на правото на предявяване на иск. В българския граждански кодекс също е предвидена въз-

<sup>24</sup> Административнопроцесуален кодекс (АПК), Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., посл. изм. ДВ, бр. 15 от 19.02.2021 г.

<sup>25</sup> Граждански процесуален кодекс (ГПК), Обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г.

<sup>26</sup> Наказателно-процесуален кодекс (НПК), Обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г.

можност за назначаване на тълковник, когато в делото участва глухо или нямо лице (чл. 4, ал. 3 ГПК). Но отново подобна мярка за осигуряване на съдействие не е предвидена по отношение на лица с психически увреждания. Дори, както и по-горе беше посочено, лицата, поставени под пълно запрещение, не попадат в кръга на правните субекти, които могат да търсят съдебна отмяна на запрещението<sup>27</sup>.

В НПК е гарантирано равенството на всички граждани, участващи в наказателното производство. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Това означава, че и здравословното, физическото и психическото състояние на гражданите не е основание за ограничаване на техните процесуални права. Гарантирано е и правото на защита на обвиняемия, включително чрез разясняване на процесуалните права на лицата и осигуряване на възможност да ги упражняват (чл. 15 НПК). Правото на защита на хората с увреждания е гарантирано с изискването за задължително участие на защитник, когато обвиняемият страда от физически или психически недостатъци, които му пречат да се защитава сам. Ето защо е предвидено, когато обвиняемият или свидетелят е глух или нем, да се назначава тълковник (чл. 142, ал. 3 НПК). Наказателно-процесуалното право въвежда ограничение за лица с физически или психически увреждания да не могат да бъдат свидетели, но само когато това пречат правилното възприемане на фактите, както и възможността да дават достоверни показания за тях (чл. 118, ал. 3 НПК). Това означава, че в наказателния процес хората с увреждания могат да се явяват в качеството си на свидетели, но даваните от тях показания се преценяват с оглед на възможността им за правилно възприемане на фактите и даване на достоверни показания, което до голяма степен пречат тази възможност за лица с интелектуални увреждания<sup>28</sup>.

От разгледаните разпоредби на българското процесуално право следва изводът, че лицата с психически увреждания и поставени под запрещение остават ограничени по отношение на правото на достъп до правосъдие – най-ярко това се забелязва при гражданско-процесуалните права. Пълното лишаване на запрещения от дееспособност е предпоставка за невъзможността лицето само да поиска от съдилищата преразглеждане на поставянето си под пълно запрещение. Съгласно чл. 340 във връзка с чл. 336, ал. 1 от ГПК запретино лице не е сред кръга субекти, които са процесуално легитимирани да поискат от съда отмяна на запрещението, макар точно такова лице да има основен интерес. Този законодателен недостатък е критикуван остро от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)<sup>29</sup>, който в решение по делото Станчев срещу България<sup>30</sup> постановява, че с оглед на гаранти-

<sup>27</sup> От 2017 г. вследствие на осъдително решение на ЕСПЧ – по делото Станев срещу България – с промяна в чл. 340, ал. 2 на Гражданския процесуален кодекс е дадено право на ограничено запретино лице да иска отмяната на запрещението си. Но по отношение на пълното запрещение въпросът остава неуреден.

<sup>28</sup> БЦНП (2014). Становище за променената с член 12 от КПХУ нова „ФОРМУЛА“ за дееспособността – възможността за всички да упражняват правата си. *БЦНП* [онлайн] [прегледан на 23.03.2022]. Достъпен на: <https://bapid.com/bapid/wp-content/uploads/2014/08/statementdraftupdated.pdf>.

<sup>29</sup> В редица свои решения Европейският съд по правата на човека се е произнасял във връзка с установени нарушения на конкретни права на запретино лице – правото на пряк достъп до съд – делото Станев срещу България, делото *Salontaji-Drobnjak v. Serbia* (решение от 13.01.2010), *Shtukaturov v. Russia* ( молба № 44009/05, решение от 27.03.2008), правото на гласуване по чл. 3 от Протокол 1 към Конвенцията – делото *Alajos Kiss v. Hungary* (решение от 20.08.2010). Поставянето на лице под запрещение се разглежда от Съда в Страсбург като нарушаване на правото на личен живот по чл. 8 от ЕКПЧ – така *Shtukaturov v. Russia*, *Salontaji-Drobnjak v. Serbia*.

<sup>30</sup> Вж. Решение на ЕСПЧ от 17.01.2012 г. по дело Станчев срещу България (36760/06). *Република Бъл-*



рането на правото на достъп до съда от чл. 6 на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи при определяне на гражданските права запретеното лице трябва да има осигурен непосредствен достъп до съда с цел преразглеждане на мярката. ЕСПЧ сочи, че поставянето под запрещение препятства достъпа до правосъдие, а на лице, поставено под запрещение, трябва да е осигурен пряк достъп до правосъдие.<sup>31</sup> Също така ЕСПЧ изрично подчертава някои основни проблеми на българската уредба и „растящото значение, което международните инструменти за защита на лицата с психични разстройства днес придават на предоставянето на максимална юридическа автономност на тези лица“<sup>32</sup>. ЕСПЧ посочва, че българското законодателство не предоставя достатъчно надежден и непосредствен достъп до съд на запретеното лице (макар това дело да се отнася до ограничено запрещение, изложените доводи важат и за пълното запрещение). Макар ЕСПЧ да осъди България за нарушени права на лица, поставени под запрещение, като изтъкна някои основни проблеми на българската уредба, то все още този въпрос не е уреден напълно. Българските съдилища са поставени в трудната ситуация на избор между вътрешното право и международен договор – КПХУ, чиито норми са с по-висок ранг и имат предимство, осигурено от Конституцията. Така например в Решение на СГС от 04.11.2013 г., г.о., пети брачен състав, посочва, че „чл. 5 ЗЛС е в противоречие с тези норми и не следва да се прилага. За съжаление, липсват вътрешноправни механизми, приети от българския законодател, които да определят конкретните мерки за защита и мерки за подкрепа, които държавата и в частност съдът следва да осигури на хората с увреждания в България. Съдът е поставен в положение директно да прилага принципи и норми, за които липсват конкретни мерки за приложение, като по този начин е в риск да не даде пълна защита на ответника“.

През 2014 г. омбудсманът на Република България също прави опит да повдигне въпроса за правния статут на лицата с психически увреждания, като депозира искане до Конституционния съд за обявяване на противоконституционността на частта от разпоредбата на чл. 5, ал. 1 и ал. 3 от ЗЛС, които гласят „и стават недееспособни“. Искането на омбудсмана е аргументирано на първо място с разпоредбите на Конституцията на Република България: чл. 4, ал. 2, с които се гарантират животът, достойнството и правата на личността, т.е. държавата ни е длъжна да гарантира достойнството и правата на личността; и на второ място с разпоредби на КПХУ, които прогласят принципа на зачитане на достойнството, самостоятелността на индивида, свободата на личен избор и пълноценно и ефективно участие в обществения живот. Искането на омбудсмана пред Конституционния съд поддържа становището, че лицата с психически увреждания са ограничени и лишени от права, гарантирани както от Конституцията на Република България, така и от Конвенцията за правата на хората с увреждания. Образувано е конституционно дело № 10/2014 г. Съответно с Решение № 12/2014 г. Конституционният съд отхвърля искането, но посочва и следното: „Националните норми относно ограничаването на дееспособността на лицата, поставени под запрещение, съответно приравняването на режима на поставените под пълно запрещение на малолетните, а на поставените под ограничено запрещение – на непълнолетните, трябва да се тълкуват стеснително по начин, който изпълнява конституционното изискване да се осигури засилена защита на хората с психически увреждания. Тяхното единствено предназначение е да предпазват такива лица от извършването на правни действия, с които биха могли да увредят собствените си интереси, както и да обезпечат сигурност на гражданския обо-

гария/Министерство на правосъдието [онлайн] [прегледан на 27.03.2022]. Достъпен на: <https://mjs.bg/home/index/48312690-3f31-497b-88ba-3ee5e458e500>.

<sup>31</sup> Пак там, параграфи 241–247.

<sup>32</sup> Пак там, параграф 244.

рот чрез охраняване на правата и интересите на третите лица, които също могат да бъдат засегнати. Привеждането на законодателството в съответствие с Конвенцията за правата на хората с увреждания не може да се постигне с неприлагането на въпросните разпоредби. Защитата на правата на хората с психически увреждания е въпрос от компетентността на Народното събрание, което трябва да приеме съответното законодателство за режима на недееспособността“.

С цитираното решение Конституционният съд приема, че по отношение на лицата с психически увреждания особената защита включва и предпазването на тези лица от извършване на правни действия, с които те биха могли да увредят собствените си интереси. Важен елемент от тази защита е институтът на поставянето под запрещение, доколкото поради естеството на тяхното състояние няма друг по-ефективен начин за защита на техните интереси, на интересите на трети лица и на обществото като цяло. До приемането на нова уредба, която да е в съответствие с европейското и международното право, разпоредбата на чл. 5, ал. 1 ЗЛС следва да се прилага, макар и ограничително, като способ за подкрепа и съдействие на нуждаещите се лица<sup>33</sup>. Следва да се посочи и особеното мнение на съдия Георги Ангелов по к.д. № 10/2014 г., който изразява подкрепа по отношение на искането на омбудсмана и посочва, че Конституцията прогласява равенство на всички хора, тъй като се раждат свободни и равни по достойнство и права. Съответно съдия Георги Ангелов посочва още, че чл. 6, ал. 2 на Конституцията не позволява обявяването на увредените за недееспособни, както прави Законът за лицата и семействата в чл. 5, ал. 1, и дори той посочва още: „нито заместването им при упражняването на техните права от друг, както постановява оспореният чл. 5, ал. 3 ЗЛС. Тези опции не попадат в прогласената и възложена от чл. 51, ал. 3 от Конституцията особена закрила на държавата и обществото спрямо увредените“. Цитираният съдия посочва също така, че „Противоречие на оспорените норми с чл. 12 и 13 от Конвенцията е налице, дори и ако такова между тях и основния закон няма, както приема решението“. Той завършва становището си с мнение, че всъщност в основата на проблема е разширяването на границите на свобода на всеки индивид, т.е. осъвременяването по отношение на правата на всяко човешко същество ще се постигне, като преди това всеки е осъзнал тази необходимост.

През настоящата година ЕСПЧ отново осъди България по делото Анатолий Маринов срещу България (жалба № 26081/17)<sup>34</sup>, където въпросът за нарушени права на лице с психическо заболяване, поставено под запрещение, отново е основание за критика на националното ни законодателство. В решението си от 15.02.2022 г. ЕСПЧ посочва, че лишаването от изборително право е безогледно, „автоматично следващо от факта на поставянето му под запрещение, и че едно производство за отмяната на запрещението не би разгледало отделно въпроса с правото му да гласува“. В решението се акцентира, че при отхвърляне на искането за отмяна на запрещението ограничението би останало, без да се изследва капацитетът на жалбоподателя да прави съзнателни избори при упражняване на правото си на глас“. Ето защо производството по отмяна на запрещение по глава двадесет и осма на Гражданския процесуален кодекс Съдът не намира за ефективно правно средство за защита. В решението си ЕСПЧ допълва: „Поради това Съдът заключава, че безразборното отнемане на изборителните права на жалбоподателя – без индивидуализиран съдебен контрол и единствено

<sup>33</sup> Вж. Решение № 12 от 17.07.2014 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 10/2014 г. (Обн., ДВ, бр. 61 от 25.07.2014 г.)

<sup>34</sup> Вж. Case of Anatoliy Marinov v. Bulgaria (Application no. 26081/17), 15 February 2022. HUDOC [online] [viewed 27.03.2022]. Available from: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22decision%2026081/17%22%22%7D>.

въз основа на факта, че психичното му увреждане е налагало поставянето му под ограничено запрещение – не може да се смята за пропорционално на легитимната цел на ограничаването на правото на глас“. ЕСПЧ посочва още, че „третирането на всички лица с интелектуални или психиатрични увреждания като еднородна група е спорно и ограничава техните права“<sup>35</sup>. Този акт на ЕСПЧ отново напомни, че българското законодателство трябва да се осъвремени по отношение на правния статут и съответно правата на лицата с психически увреждания. А особено институт на запрещението следва да бъде преосмислен, тъй като запрещението в България е с уредба от XIX век, което практически не отговаря на нуждите на съвременния правен ред.

Правният статут на лицата с психически увреждания в България повече от десетилетие продължава да вълнува обществеността. И макар чисто теоретично този проблем да се анализира и съответно да се правят предложения за промяна на българската законодателна рамка, то до настоящия момент темата продължава да е актуална, без да са предприети съществени стъпки за осъвременяване на законодателството.

Основен проблем остава отнемането, респективно ограничаването на дееспособността на лицата с психически увреждания. Така недееспособните с психически увреждания в България са поставени в силна зависимост от волята и действията на други лица, съответно те са лишени от основни права, без това да е съобразено с психоздравното им състояние, без да са осигурени възможности за самостоятелно упражняване на основни права съобразно спецификата на състоянието на индивида, без да е предвидена мярка самото лице да поиска отмяна на недееспособността му като най-заинтересовано. Последниците от лишаването, респективно ограничаването на дееспособността им като вторичен ефект носи след себе си редица проблеми по отношение на правата, които тези лица загубват, след като са лишени от това правно качество. Други лица вземат решения и извършват правни действия, което не е съобразно със степента на конкретното психическо увреждане, и съответно институтът на запрещението, основавайки се най-вече на защита на интересите на конкретното лице, създава и предпоставки за лишаването му от права.

В заключение следва да се посочи, че като страна по КПХУ Република България и в частност българският законодател трябва да положи усилия за промяна и осъвременяване на нормативната уредба с цел осигуряване на възможности и мерки, с които хората с психически увреждания да бъдат част от субектите на правото, да могат да упражняват правата си, разбира се, пропорционално и съобразно психоздравното си състояние. Защото първата стъпка за осигуряване на равноправието е изграждането на нов подход в правната уредба, засягаща дееспособността, която следва да обезпечи адекватната грижа и подкрепа за лицата с психически увреждания и да даде правната гаранция, че те наистина са равни пред закона както всички други с една основна цел – да упражняват ефективно и съразмерно правата си. В този смисъл необходимостта от детайлна и осъвременена регламентация на правния статут на лицата с психически увреждания е належаща.

<sup>35</sup> Пак там, параграф 57.

### Библиография

Зиновиева, Д., Н. Гевренова (2012). *Правен режим относно лицата с психически увреждания*. София: Сиела.

Павлова, М. (2002). *Гражданско право. Обща част*. София: Софи-Р.

Сталев, Ж. (2012). *Българско гражданско процесуално право*. IX прер. и доп. изд. София: Сиела.

Таджер, В. (2001). *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял 2*. София: Софи-Р.

Ташев, Р. (2010). *Обща теория на правото*. София: Сиби.

Тодорова, В. (2015). Българската дискусия за запрещението – между решението на Конституционния съд и Законопроекта за физическите лица и мерките за подкрепа. *Правна мисъл*, № 2, 101–102.

Янкулова, Р. (2017). Запрещението в практиката на Европейските конституционни съдилища. *Правна мисъл*, № 3, 15–17.

Factsheet (2013). Legal Capacity of Persons with Intellectual Disabilities and Persons with Mental Health Problems. *European Union Agency for Fundamental Rights* [online] [viewed 27.03.2022]. Available from: <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/legal-capacity-persons-intellectual-disabilities-and-persons-mental-health>.

Flynn, E. (2011). *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Cambridge University Press.

# THE LEGAL STATUS OF PERSONS WITH MENTAL DISABILITIES IN BULGARIA

Iliana Boyuklieva<sup>36</sup>

**Abstract:** The article discusses some problems of the Bulgarian legislation related to legal status of persons with mental disabilities. The national legislation regarding legal status of persons with mental disabilities is considered, outlining the problems of their legal capacity, legal incapacitation and fundamental rights. In this context, it compares the

national legal framework with the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In conclusion, legal reform is needed to regulate in detail the legal status of these individuals in sync with international principles.

**Keywords:** persons with mental disabilities, legal status, legal capacity, legal incapacitation, fundamental rights

---

<sup>36</sup> PhD student at the Law Department of New Bulgarian University, e-mail: [iliana@bulgarialegal.bg](mailto:iliana@bulgarialegal.bg)

# ЕРГЕНСКИЯТ ДАНЪК В ИСТОРИЧЕСКИ ПЛАН И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО МУ В СЪВРЕМИЕТО

Марина Цветанова<sup>1</sup>

**Резюме:** Статията разглежда установяването на ергенския данък, историческото му развитие по време на действието на четирите български конституции. Изследват се проблемите на законодателния процес, както и тези на съобразяването на ергенския данък с конституционните и данъчни разпоредби, с принципите и цели-

те на данъчното облагане, основните права и конституционни принципи. Обсъжда се възможността за установяването му в съвременното.

**Ключовидуми:** ергенски данък, противоконституционност, законоустановеност на данъците, принципи на данъчното облагане, принцип на пропорционалност

Данъчното облагане е предмет на обсъждане при всяка смяна на държавното управление, политическа, финансова или ценностна криза. През годините след преминаването към пропорционалната данъчна система, все по-често се повдига въпросът за семейното подоходно облагане<sup>2</sup> и се изявява желанието за въвеждане на познатия от миналото ергенски данък. Мнения, подкрепящи подобна инициатива, могат да бъдат намерени в интервюта на учени, между които акад. Григор Велев и проф. Петър Иванов<sup>3</sup>, които са отразени също в проекта на Българската академия на науките и изкуствата – Българска национална доктрина от 2014 г.<sup>4</sup>, както и в статии на известни журналисти<sup>5</sup> и изказвания на политически

<sup>1</sup> Студент в 5. курс, магистърска програма „Право“, Нов български университет, ел. поща: marina.tsvetanova@yahoo.de

<sup>2</sup> Всички без ГЕРБ обещаваат необлагаем минимум (2021). *Mediapool.bg* [онлайн], 15.03. [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: <https://www.mediapool.bg/vsichki-bez-gerb-obeshtavat-neobлагаем-minimum-news319409.html>; БСП настоява за семейно подоходно облагане (2021). *Дума* [онлайн], 24.02. [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: <https://duma.bg/bsp-nastoyava-za-semeyno-podohodno-oblagane-n233136>.

<sup>3</sup> Акад. Григор Велев: Трябва да въведем ергенски данък, за да има по-малко „самотни“ майки (2014). *Флагман* [онлайн], 25.12. [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: <https://www.flagman.bg/article/73284>; Професор: Ергенският данък ще спре източването от „самотни“ майки (2015). *Петел* [онлайн], 16.03. [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: [https://petel.bg/Profesor--Ergenskiyat-danak-shhe-spre-iztochvaneto-ot-samotni-mayki\\_\\_104834](https://petel.bg/Profesor--Ergenskiyat-danak-shhe-spre-iztochvaneto-ot-samotni-mayki__104834).

<sup>4</sup> Проект на Българска национална доктрина ще бъде внесен в Народното събрание. *Българска академия на науките и изкуствата* [онлайн] [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: <https://www.basa.bg/index.php/260-2015-01-08-15-44-40>.

<sup>5</sup> Найденов, В. (2015). Върнете ергенския данък! *24 часа* [онлайн], 10.11 [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: <https://www.24chasa.bg/mnenia/article/5102453>; Найденов, В. (2021). 03.03.2019: Без ергенски данък България умира. *168 часа* [онлайн], 31.01. [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: <https://www.168chasa.bg/article/9465634>.

личности. Идеята за въвеждане на ергенския данък в съвременната ни данъчна система се защитава с довода, че този данък е подходяща мярка за справяне с демографската криза. Независимо от твърденията трябва да се направи преценка от правна гледна точка възможно ли е въвеждането на такъв вид данък, това целесъобразна и пропорционална мярка ли е и има ли алтернатива за постигане на желаните резултати.

На първо място следва да се изясни какво представлява ергенският данък, как е въведен и какво е било историческото му развитие.

Някаква форма на ергенски данък се въвежда с новия Закон за народното просвещение, в сила от 1909 г., с който е изменен Законът за народното просвещение, обнародван през 1891 г. „С цел да се подпомогне издръжката на основните училища съгласно чл. 106 всяка община се задължава да основе училищен фонд, който се образува от: приходите на недвижимите имоти и капитали, които притежават училищата; приходите на недвижимите държавни имоти, които държавата би отпуснала на училището; приходите от обработени земи от мерите или от общинските гори; приходите от пасища, лодки, каменоломни и други имоти, определени за училищата; регламентирани в закона глоби; определените в съответните закони данъци, такси и глоби в полза на училищните фондове; частни подаръци и завещания; излишъците от училищните бюджети; налог върху неженените младежи от 30 г. нагоре по 10 лв. годишно“<sup>6</sup>. През 1912 г. със Закона за изменение на закона за народното просвещение данъкът е премахнат.

През 1920 г. е приет Закон за данък върху общия доход, според който населението се разделя на 18 групи с данъчна ставка между 2 и 35%, и се въвежда методът на върхнина, т.е. неженените мъже между 30 и 50 г. се облагат допълнително с 10% данък<sup>7</sup>. Отменен е през 1925 г. с промените в прякото облагане, направени със Закон за данъка върху приходите на лицата и дружествата.

През 1951 г. с Указ за насърчение на раждаемостта и многодетството, като прилагането му се конкретизира от Правилник за прилагане на Указа за насърчение на раждаемостта и многодетството, които претърпяват няколко изменения, се установява отново ергенският данък<sup>8</sup>. Задължени лица са били всички български и чужди граждани, които се намират на територията на Републиката, на възраст между 21 и 45 г. за жените и 21 и 50 г. за мъжете, които са неженени, неомъжени, овдовели, семейни или разведени без деца<sup>9</sup>. При раждане или осиновяване на деца данъкът се прекратява от деня на раждането или осиновяването, а в останалите случаи, както примерно при навършване на възрастта, от началото на месеца, следващ този, в който са отпаднали предпоставките за облагане<sup>10</sup>.

Освободени от облагане са били семейните до една година от сключването на брак и до две години от смъртта на дете; лицата, които имат деца, загинали в Отечествена война или борбата срещу фашизма, или като бригадири, трудоваци и войници; учащите във висши и средни учебни заведения до навършване на 25 г., при условие че нямат доходи и при

<sup>6</sup> Питекова, Р., Е. Еничарова, В. Баничанска, П. Петров (2012). Управление на финансите на училището в условията на делегиран бюджет. В: *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“*, Факултет по педагогика, Книга „Педагогика“ [онлайн], Т. 105, 119 [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: [https://www.uni-sofia.bg/index.php/bul/content/download/95228/726812/version/1/file/GSU\\_Pedagogika+t\\_105.pdf](https://www.uni-sofia.bg/index.php/bul/content/download/95228/726812/version/1/file/GSU_Pedagogika+t_105.pdf).

<sup>7</sup> Вж. *Министерство на финансите* „Хроника“ [онлайн] [прегледан на 03.04.2022]. Достъпен на: <https://www.minfin.bg/bg/230>.

<sup>8</sup> Ангелов, А. (1960). *Финансово право на Народна република България*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 314–315.

<sup>9</sup> Пак там, 315.

<sup>10</sup> Пак там.



същите условия, както учащите, се освобождават войниците и трудоваците, отбиващи редовната си служба; инвалидите от войните или борбата срещу фашизма, трудовете инвалиди със загубена работоспособност над 50% и лицата с физически и умствени недостатъци, неспособни да изкарат прехраната си с личен труд, както и слепите<sup>11</sup>.

Целта на ергенския данък е била да обхване „по-голямата стопанска мощ, която имат платците по него“<sup>12</sup>. На облагане са подлежали доходите на физическите лица по Закона за данъка върху общия доход, като данъкът е бил пропорционален в размер на 5% от облагаемия доход, като лицата, платци на данъка, които са от градското население, са били длъжни да подават декларация дори и когато не са плащали данък общ доход, а в селата облагането се е извършвало по служебни списъци<sup>13</sup>.

С Постановление № 61 на Министерския съвет от 28.12.1967 г. за насърчаване на раждаемостта в частта „Материално подпомагане“ се въвежда увеличение на ергенския данък. Чл. 7 гласи, че размерът на данъка за неомъжените и неженените над 30-годишна възраст, както и за семейните без деца след 5-годишен брак, се увеличава от 5 на 10%.

Промени в данъка с Указ за насърчаване на раждаемостта от 23.02.1968 г. не се въвеждат. Кръгът на субектите на облагане остава същият, а размерът за съответните възрастови групи е такъв, какъвто е предвиден в Постановлението на МС от 1967 г. В указа от 1968 г. се предвижда приемане на правилник за прилагането му. По отношение на този данък и след Указа от 1968 г. се защитава мнение, че данъчното облагане с този вид данък има за цел да стимулира раждаемостта сред субектите на облагане, и идеята на законодателя е насърчаване на раждаемостта, ако трябва и с такива мерки като изземване на част от техния доход, защото очевидно по-големите доходи на тези лица са основание за облагането им<sup>14</sup>. Като обект на облагане са били изключени необлагаемите с данък общ доход доходи.

През април 1968 г. в „Държавен вестник“<sup>15</sup> е обнародван Правилник за прилагане на Указа за насърчаване на раждаемостта, издаден от Министерството на икономиката и планирането, Министерството на народното здраве и социалните грижи, Министерството на културата, науката и просветата. С чл. 35 и следващите условия за облагане се изменят. Данъкът се определя върху доходите, облагаеми с данък върху общия доход, без да се изключват необлагаемите доходи. Данъкът се начислява в размер 5% за лицата от 21 до 30 навършени години, 10 % за лицата от 30 до 35 навършени години и 15% за лицата над тази възраст. Данъкът се събира до навършване на 45 години от жените и на 50 години от мъжете. Освобождават се от данък: семейните – до 3 години от сключването на брака; родителите, чиито деца са починали или са мъртвородени; слепите, глухите и лицата с установена група инвалидност или установена стерилност. Ако тези лица са семейни, освобождават се от данък и двамата съпрузи. Съпругът неродител се освобождава и в случаите, когато не е осиновил детето на другия съпруг, на когото е възложено упражняването на родителските права, при условие че се грижи за това дете, то живее в семейството и не е навършило 18 години към датата на сключване на брака. Слепотата, глухотата, инвалидността и стерилността се доказват с експертни решения от съответните комисии. Всяко едно от условията за облагане, било то навършване на определена възраст за въвеждане на по-висок данък или някое от другите условия, е подлежало на деклариране. Неподадите своевременно декларация са дължали 0,05% лихва за всеки просрочен ден. За първи път след въвеждането

<sup>11</sup> Пак там.

<sup>12</sup> Пак там.

<sup>13</sup> Пак там.

<sup>14</sup> Кучев, С. (1977). *Финансово право на Народна република България*. София: Наука и изкуство, 280.

<sup>15</sup> ДВ, бр. 30 от 16.04.1968 г.

на този данък, въпреки увеличаването на размера му и намаляването на годините на сключен брак без деца, в които семейните двойки са освободени от облагане – от 5 на 3 г., с Правилника се приема облекчение за хората, които не могат да имат деца по медицински причини, като те са освободени от облагане.

Както е описано по-горе, последното въвеждане на ергенски данък се прави с чл. 7 на Указа за насърчаване на раждаемостта от 1968 г. Правилникът за прилагане на Указа за насърчаване на раждаемостта, с който се изменят част от условията, се издава на основание чл. 11 от Указа. Чл. 7 до 10 са отменени с изменение на Указа, обнародвано в ДВ, бр. 30 от 1990 г. Правилникът от своя страна е изменен последно през 1989 г. и е отменен с ДВ, бр. 32 от 29 март 2002 г. Правилникът, включително в частта си за ергенския данък, с последното си изменение от 1989 г., остава в този вид до отмяната през 2002 г. Предвид факта, че основанието за облагане, което се намира в нормативен акт от по-висок ранг, отпада през 1990 г., ергенският данък очевидно е трябвало да бъде отменен през 1990 г. Независимо от това, че в Правилника регулацията му остава до 2002 г., този данък не се е събирал след 1990 г. след смяната на политическия режим в страната.

След като се изясни въвеждането и развитието на ергенския данък през годините, трябва да се изследва какъв е той по-конкретно – дали е съответствал на правната уредба и би ли могъл да бъде въведен в съвременето, каквито желаниа се изразяват.

В Търновската конституция от 1879 г. данъчната материя е уредена в чл. 105, ал. 2 по следния начин: „Народното събрание има да обсъжда предложения за държавни займове, за уголемяване, намаляване, или туряне данъци и всекакви берии, а също и за расхвърлянето и за реда на събирането им“. Самото задължение за плащане на данъците е регламентирано в чл. 69, който гласи: „Всекой подданик на Българското Княжество, безъ исклучение, длъженъ е да плаща определените по закона даждия и държавни берии и да носи тегобите“.

В Димитровската конституцията от 1947 г. данъчната уредба се съдържа в чл. 94 – Данъчните задължения на гражданите се разпределят според тяхната стопанска мощ. Тези задължения, както и освобождаването от тях се установяват само със закон. Чл. 16 от своя страна гласи, че Народното събрание е единственият законодателен орган на Народната република България.

В Живковската конституция от 1971 г. с чл. 78 установяването на данъците и определянето на техния размер отново спада към компетенциите на законодателния орган, а именно на Народното събрание. То, според чл. 78, ал. 8, изречение второ, може да възложи на Министерския съвет да определя размера на данъците, но само на тези, които се дължат от държавните организации. Според чл. 64 данъчните задължения на гражданите се определят със закон съобразно техните доходи и имущества.

В Конституцията на Република България от 1991 г., която е действаща и в момента, уредбата, засягаща данъците, се съдържа в чл. 60, според който гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество, както и че данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон. Също чл. 84, т. 3 установява правомощието единствено на Народното събрание да установява данъците и да определя размера на държавните данъци. Според чл. 141, ал. 3 общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон.

От изложеното дотук може да се обобщи, че „във всички досегашни български конституции уреждането на данъчната материя е предоставено изрично, единствено и неизменно на законодателната власт“<sup>16</sup>. Това повдига въпроса бил ли е ергенският данък противо-

<sup>16</sup> Симеонова, Г. (2022). *Публични вземания без данъчен характер с произход от Европейския съюз*. София: Издателство на НБУ, 31.

конституционен предвид конституционно установения принцип за законоустановеност на данъците, предвид нормотворческата компетентност на органите и нормативните актове, с които е въвеждан и изменян през годините.

По време на действието на Търновската конституция и двата пъти, когато е въвеждан ергенски данък, това се е случило със закон, приет от Народното събрание, така че от тази гледна точка не произтичат проблеми от конституционно естество.

При последващото му въвеждане през 1951 г. по време на Димитровската конституция е бил въведен с указ. Указът от 1951 г. е на Президиума на Народното събрание и е издаден на основание чл. 35, т. 5 КНРБ във връзка с чл. 4 и чл. 5, буква „б“ от Закона за Президиума на Народното събрание и е одобрен с Решение на сесия на Народното събрание на 01.11.1951 г.<sup>17</sup> с мнозинство и без обсъждане. Това създава два проблема.

На първо място, според чл. 5, буква „б“ от Закона за Президиума на Народното събрание един от елементите на фактическия състав е, че указите във връзка с държавния народностопански план и с държавния бюджет се приемат „в особено важни и бързи случаи“. В случая с Указа за насърчаване на раждаемостта и многодетството е крайно съмнително дали тези предпоставки, които трябва да са кумулативно изпълнени, са налице. Те биха били изпълнени в случай на необходимост от актуализация на бюджета, поемане или отпускане на заеми по определен повод, опрощаване на задължения и подобни, налагащи някаква спешност събития. Насърчаването на раждаемостта и многодетството не изисква спешно решение, така че може да се изчака следващата сесия на Народното събрание. Такова решение не е и реално възможно предвид ограниченията на физиологията и времевите рамки, които тя поставя.

На второ място проблем представлява фактът, че Димитровската конституция изисква данъчните задължения и освобождаването от тях да бъдат установявани само със закон. Също изрично е регламентирано, че единствен законодателен орган е Народното събрание. Данъкът се въвежда с указ на Президиума на Народното събрание, т.е. с подзаконов нормативен акт и не от законодателен орган. Някои автори приемат, че въпреки че Президиумът няма всички правомощия на Народното събрание, той го замества, тъй като парламентът по времето на тоталитарната държава е с фасадна функция<sup>18</sup>. Този аргумент може да бъде подкрепен с мотивите за приемането на второ четене на чл. 19 КНРБ от 1947 г., където редовните сесии на Народното събрание са определени като „безплодна заседателщина“<sup>19</sup>. Това мнение трудно би могло да бъде споделено. Президиумът осъществява някои правомощия на Народното събрание, но не може да го замества, защото не притежава всичките му правомощия<sup>20</sup>. Ако законодателят в лицето на Великото народно събрание е желал пълно заместване на Народното събрание от Президиума, е можел да го предвиди в Конституцията, предвид че тази нейна част е била обсъждана на сесиите и мотивирана при гласуването и на второ четене. Освен това при обсъждането на проекта на Конституцията, видно от стенографските дневници, изглежда мотивиран стремежът властта да е на народа, като Народното събрание не може да делегира правомощията си или поне не го е направило в случая с данъчната уредба. В допълнение може да се каже, че ролята на Президиума е била на колективен държавен глава предвид правомощията и функциите<sup>21</sup>, а държавният глава не е зако-

<sup>17</sup> Стенографски дневник, 1 НС, IV РС, 1 З., 01.11.1951 г.

<sup>18</sup> Михайлова, Е. (2016). *Тоталитарната държава и право в България 1944–1989 г.* София: Издателство на НБУ, 123.

<sup>19</sup> Стенографски дневници, ВНС, 122 З., 29.11.1947 г., с. 745.

<sup>20</sup> Спасов, Б. Указите на Президиума на Народното събрание, 23, в: Михайлова, Е. *Тоталитарната...*, 123.

<sup>21</sup> Михайлова, Е. (2016). *Ролята на държавния глава в законодателния процес. Преглед на българските*

нодателен орган според Конституцията. Възприемането, толерирането, оправдаването или всякакъв друг вид обяснение на този много сериозен проблем, който представлява подмяна на властта, на законодателния орган и нарушаване на правовия ред, е пример за оправдаване на, несправяне със и проява на търпимост към правния произвол и неграмотността, както и липса на желание за справяне с вредните последици, които произтичат от това, в интерес на управлението и администрацията, каквито примери продължават да изобилстват и в съвременното, при все че Република България е правова и демократична държава<sup>22</sup>.

Без коментар е останал както на първо, така и на второ четене чл. 94, според който само със закон може да се установяват данъци. От мотивите към Законопроекта за Президиум на Народното събрание става видно, че „законът не трябва обезателно да е гласуван от законодателно тяло, а е такъв свод от правни норми, който дава дълготрайно уреждане на принципните линии на дадена материя, без да се впуска в създаване на правила с преходен и конюнктурен характер и в детайлно уреждане на въпроси от устройствено естество, на административна процедура и пр.“<sup>23</sup>. Според това „ново“ понятие за закон материята, която нормативният указ за стимулиране на раждаемостта и многодетството урежда, е такава, която следва да бъде уредена със закон, както и законодателят е регламентирал в Конституцията. В този смисъл опитите на социалистическата теория да застъпи тезата, че с указите не законодателства, са безпочвени<sup>24</sup>. Освен указа за ергенския данък има достатъчно други примери за укази, които уреждат материя, която следва да бъде уредена със закон, а не с указ. Всичко останало е абдикация на Народното събрание от правомощията и задълженията му и узаконяване на произвола. Указът, с който е установен ергенският данък през 1951 г., е противоконституционен, а с това и самият ергенски данък.

Същото важи и за внесените промени в размера на данъка с Постановление 61 на Министерския съвет от 1967 г., както и по отношение на Указа от 1968 г. и Правилника за прилагането му от 1968 г. Всички те са противоконституционни на същите основания и са се прилагали в противоречие с Конституцията и по време на действието на Конституцията от 1971 г.<sup>25</sup> Изменения и допълнения на данъчен закон могат да бъдат правени само със закон<sup>26</sup>, а не с постановления или укази и правилници за материя, която на първо място е била запазена по отношение на нормотворческата компетентност за законодателната власт в лицето на Народното събрание, независимо от това как е названо едно данъчно задължение (данък, такса, мито, вноска), ако характерът му е на данъчно задължение<sup>27</sup>, и то предвид факта, че през 1973 г. в сила влиза Законът за нормативните актове, който пределно ясно урежда йерархията на нормативните актове и компетентността на органите за издаване-

*конституционни модели.* София: Издателство на НБУ, 106; също вж. Бучкова, П. (2007). Указът на президента – особен акт на държавно управление. *Право без граници* [онлайн], № 1, 10–15 [прегледан на 10.08.2022]. Достъпен на: <https://eprints.nbu.bg/id/eprint/2071/>.

<sup>22</sup> Примери за толериране на такова поведение са приемането на един закон с преходните и заключителни разпоредби на друг; тълкувателните решения, с които на практика се законодателства; нежеланието за конфронтация с последиците от нищожните нормативни актове, като се обявяват за противоконституционни *ex tunc*, а не *ex nunc*; също и приемането на неграмотността на юриконсултите с ТР № 1/21.01.2022 г. по т.д. № 4/2019 г. на ВАС и много други.

<sup>23</sup> Стенографски протокол, 6 ВНС, 1 РС, 5 З., 12.02.1948 г. в: Михайлова, Е. *Тоталитарната...*, 127–128.

<sup>24</sup> Пак там, 128.

<sup>25</sup> Костов, М. (1986). *Финансова система и система на финансово-правно регулиране/законодателни проблеми.* София: Издателство на БАН, 132.

<sup>26</sup> Спасов, Б. (1973). *Въпроси на новата Конституция.* София: Наука и изкуство, 237. В: Костов, М. Цит. съч., 132.

<sup>27</sup> Пак там, 132, 147.

то им. Легитимен е онзи закон, който е приет по установения ред, а противното нанася тежък удар върху обществения договор и непоправима вреда върху обществения интерес<sup>28</sup>. Бива нарушаван и основният принцип за върховенство на правото, както и справедливостта в правото<sup>29</sup>. Най-късно след влизане в сила на Закона за нормативните актове първичната правна уредба е трябвало да се изведе на равнището на закон, за да бъдат достигнати изискванията и на Конституцията<sup>30</sup>.

Предвид гореизложеното възниква въпросът за ергенския данък в съвременното при действието на Конституцията от 1991 г. Конституционните разпоредби са повече от ясни по отношение на установяването на данъците. Това може да се случва само със закон и единствено Народното събрание е компетентният законодателен орган в това отношение. Общинските съвети могат да определят местните данъците по размер, при условия и ред, установени в закон, което от своя страна означава, че не могат да установяват местни данъци по вид<sup>31</sup>. Данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон, който обаче следва да защити основните права и свободи<sup>32</sup>. От това може да се заключи, че ако се последва инициативата да се въведе ергенски данък при сега действащата конституция, то това може да се случи само чрез закон по смисъла на чл. 3, ал. 1 ЗНА, който е приет от Народното събрание по установения ред, а не с подзаконов нормативен акт. „Създадени не със закон данъчни уредби са противоконституционни“<sup>33</sup>. Преди този данък е бил местен данък, но дори и такъв, той трябва да бъде установен от Народното събрание, а чак след това общинските съвети биха могли да определят неговия размер. Това е принципът за законоустановеност на данъците. Следва обаче да се проверят останалите изисквания, които трябва да са налице, за да бъде въведен такъв данък.

Проблем представлява това какъв вид данък е ергенският данък и този вид конституционно допустим ли е. През време на действието на българските конституции, предвид възможностите, които самите конституции са давали, са се събирали различни по вид данъци.

В Княжество България според Търновската конституция чл. 105 и чл. 69 са позволявали събирането на повече видове данъци в сравнение със съвременната данъчна система. По вид данъците са били разделени на редовни и извънредни, преки и косвени<sup>34</sup>. Интерес в случая представляват видовете преки данъци. Те са се разделяли на приходни, които включват т.нар. реални или обектни данъци като данък върху земята, сградите, занятията, върху прихода от капитала, от личната работа и облагане при службата и ликвидацията с приходно значение<sup>35</sup>, и лични данъци, които включват данък върху глава, семействата и огнищата, класен и класифициран данък<sup>36</sup>. „Личните данъци имат предвид личната платежна способност на гражданина или на сбор, организация, група и пр. от населението, отличаващи се с особено гражданско или обществено-правно положение. В основата както на издирването на тая платежна способност, така и на измерването ѝ стои личността на да-

<sup>28</sup> Чочова, М. (2022). За легитимността на закона. В: *Предизвикателства към правото. Научни четения в памет на Кристиан Таков*. София: Издателство на НБУ, 119–126.

<sup>29</sup> Повече в Топчийска, Д. (2016). *Върховенство на правото. Теоретични аспекти*. София: Авангард; Топчийска, Д. (2016). Понятие за справедливост в правото. *Правна мисъл*, № 3, 3–19.

<sup>30</sup> Костов, М. Цит. съч., 9.

<sup>31</sup> Решение № 10/2003 г. по конст. дело № 12/2003 г. на КС.

<sup>32</sup> Решение № 8/1997 г. по конст. дело № 3/1997 г. на КС.

<sup>33</sup> Решение № 3/1996 г. по конст. дело № 2/1996 г. на КС.

<sup>34</sup> Стоянов, П. (1933). *Основни начала на финансовата наука*. София: Печатница „Книпеграфъ“, 260 и сл.

<sup>35</sup> Пак там, 272 и сл.

<sup>36</sup> Пак там, 328 и сл.



нъкоплатците.<sup>37</sup> Към този вид данъци спада и ергенският данък. С въвеждането му обаче все по-често се изоставя облагането на глава, за да се прибегне към допълнително облагане или пък към събиране на някои или всички преки данъци в увеличени размери чрез споменатите по-горе връхнини<sup>38</sup>. Предвид формулировката на нормите в Търновската конституция, засягащи данъците, описаните видове данъци, както и изложеното относно ергенския данък като вид данък, следва, че ергенският данък като вид е бил установен съобразно конституционните разпоредби, защото личните данъци не са били забранени конституционно.

С влизането в сила на Димитровската конституция разбирането за видовете данъци се променя. Целта на законодателната власт е била да се дистанцира от Търновската конституция. Видно от стенографските дневници, в първите два проекта финансовото стопанство изобщо не е било уредено и едва в третия проект се вписват разпоредби, свързани с тази материя<sup>39</sup>. Димитровската конституция предвижда данъците да се определят според стопанската мощ на гражданите. Какво е вложил законодателят в това понятие, не може да бъде изяснено чрез стенографските дневници, защото този въпрос почти не е обсъждан или не в детайл, с изключение на критиките, които отправя проф. Петко Стоянов точно по отношение недостатъчната яснота на текста<sup>40</sup>, но този текст се приема и на второ четене без коментари<sup>41</sup>. От времето на Търновската конституция теорията на стопанската мощ е описана така, че данъците са общо задължение за всички, засягат всеки отделно според това кой колко може да участва в плащанията, следователно според неговия доход и имуществено състояние, според неговите платежни способности<sup>42</sup>. Това означава, че данъците е следвало да се определят като доходни и имуществени. Все пак от литературата от времето на Димитровската конституция е видно, че данъците са се определяли общо, т.е. за определени групи облагаеми обекти и лица, и данъчните задължения не са се възлагали с оглед на някакви определени индивидуално платци, а се изграждат във връзка със стопански, политически и други съображения, важащи общо за различните категории<sup>43</sup>. Установява се известно противоречие при определянето на видовете данъци. Така както се изяснява желанието за дистанциране от Търновската конституция, критикува се предходната данъчна система с данъка върху глава, който данък върху глава води до сливане на обект и субект на облагането и до пълно потисничество<sup>44</sup>, така в новоизграждащата се социалистическа държава данъците са се делили на два републикански (данък върху оборота и данък върху общия доход) и четири местни (данък върху сградите, наследствата, военен данък и ергенски данък)<sup>45</sup>. Според делението на обект на облагане, с което социалистическата данъчна система иска да се отличи от старата, обект на облагане е и семейното положение, свързано с определени имуществени последици. При ергенския и военния данък социалистическата данъчна система борава с похватите на системата от времето на Търновската конституция, където на преден план при издирване и измерване на платежната способност стои личността на данъкоплатеца, като пропуска все пак да се отграничи от старата система.

<sup>37</sup> Пак там, 328.

<sup>38</sup> Пак там, 333.

<sup>39</sup> Стенографски дневник, ВНС, 79 З., 04.06.1947 г., с. 112 и следващи.

<sup>40</sup> Пак там.

<sup>41</sup> Стенографски дневник, ВНС, 123 З., 30.11.1947 г., с. 762.

<sup>42</sup> Стоянов, П. Цит. съч., 241–242.

<sup>43</sup> Ангелов, А. Цит. съч., 250.

<sup>44</sup> Пак там, 267.

<sup>45</sup> Пак там, 294.

Предвид формулировката в КНРБ от 1947 г., че данъците се определят според стопанската мощ, ергенският данък се аргументира с това, че неомъжените/неженените и бездетните имат по-голяма стопанска мощ, т.е. разполагат с повече средства, отколкото тези граждани, които издържат семейство<sup>46</sup>. Фактът, че обект на облагане е личното положение, а не „стопанската мощ“, т.е. размерът на средствата, е в противоречие с конституционната формулировка, а аргументацията, с която е въведен ергенският данък, изглежда като изкривяване на законовите норми с цел прокарване на социални политики. С това ергенският данък, предвид личния му характер, е бил противоконституционен и като вид данък.

След приемане на Конституцията от 1971 г. данъчните задължения на гражданите се определят съгласно чл. 64 съобразно техните доходи и имущества. Това предполага данъците да се делят на подоходни и имуществени, което автоматично трябва да изключва личните данъци, какъвто е ергенският, защото е свързан не с доходите, а с личния статус. Въпреки това видовете данъци се запазват същите и след 1971 г. Ергенският данък е наричан „стимулиращ“, като тук като обект на облагане не се споменава семейното положение, а само че се изчислява върху дохода, по който е обложено лицето с данък общ доход<sup>47</sup>. На практика няма никаква промяна. Дори да се изключи фактът, че ергенският данък не е приет със закон, най-късно с приемането на Живковската конституция той, като се има предвид и внасянето на по-голяма яснота в понятията за видовете данъци, е трябвало да бъде отменен като противоконституционен, защото е личен, а не подоходен или имуществен, каквото е делението според КНРБ от 1971 г.

Според Конституцията от 1991 г., данъците се установяват според доходите и имуществото на гражданите, т.е. както и преди, данъците, класифицирани според обекта на облагане, се делят на подоходни и имуществени. В националната правна уредба са допустими само тези два вида данъци<sup>48</sup>. Конституционните разпоредби не допускат установяването на данъци, свързани с обществения статус на гражданите, т.е. лични данъци, какъвто е ергенският данък<sup>49</sup>. Предвид факта, че Република България е правова държава, а „правова държава означава упражняване на държавната власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност“<sup>50</sup>, то приетите от законодателната власт данъчни закони също трябва материално и формално да съответстват на Конституцията, за да гарантират правна сигурност, човешко достойнство и справедливост на данъчнозадължените лица<sup>51</sup>, ергенският данък, като се има предвид класификацията му като личен данък, въведен в съвременето, би бил противоконституционен. Той изобщо не би следвало да бъде въведен, предвид изискването за предварителна проверка на съответствието на законите с Конституцията.

На последно място при въвеждане на някакъв вид данък трябва да се съобразят целите на данъчното облагане, дали този вид данък преследва легитимните цели на данъчното облагане, може ли с този данък те да бъдат постигнати, както и характерът на данъка подходящ ли е за постигането им, или има и алтернативи, които в по-малка степен ще ощетяват данъкоплатците и ще балансират интересите на фиска с този на гражданите<sup>52</sup>.

<sup>46</sup> Пак там, 315.

<sup>47</sup> Кучев, С. Цит. съч., 281.

<sup>48</sup> Пенев, С. (2020). *Финансово право. Специална част*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 218.

<sup>49</sup> Пак там.

<sup>50</sup> Решение № 1/27.01.2005 г. по конст. дело № 8/2004 г. на КС

<sup>51</sup> Пенев, С. Цит. съч., 215.

<sup>52</sup> Повече за принципа на пропорционалност в конституционното право: Pieroth, B./Schlink, B., *Grundrechte Staatsrecht II*, 19. Auflage, Verlag C. F. Müller, Heidelberg, 2003, Rn. 296 f., 846 ff.



По време на Търновската конституция като основна цел на данъците се е възприемало посрещането на колективните нужди на публичноправните тела<sup>53</sup>. Признават се и други, допълнителни цели на данъчното облагане, като социални и политически, които обаче не следват от същината им, а от формите, начините и размера на вземането<sup>54</sup>. Много по-често данъците са мотивирани с морални цели като борба с алкохолизма, с употребяването на наркотични средства като тютюн и афион, но въпреки това тези пороци не са ограничени с облагането с по-високи данъци, което означава, че облагането на тези предмети е само за да се осигурят финансово публичните тела, а борбата с пороците на обществото може само да бъде подпомогната с финансовите средства – данъците, като се заменят по-силните напитки и наркотични средства с по-евтини и по-малко вредни за пиене и пушене<sup>55</sup>. Специално на ергенския данък се е гледало като на специфично прилагане на социалния принцип в облагането – косвено, чрез повече средства у държавата да се покровителстват семействата и по-специално многобройните такива, пряко да се утежни бремето на самоосвободилите се от социалното задължение да поддържат семейство, но законодателят по онова време установява данъка така, че той се абстрахира от мотивите, допринесли за това, и като възприема идеята за ергенския данък, застъпва метода на връхнините, както е описано по-нагоре, а малко по-късно данъкът отпада от данъчната ни система<sup>56</sup>. Принципно данъкът е също политически управленски механизъм, който има възможност да насърчава социално желаните дейности и да спира социално нежеланите, като, ако се насочат правилно, данъците не изкривяват, както често се случва в действителност, а коригират и балансират<sup>57</sup>, за която легитимна цел обаче на първо място те трябва да бъдат законосъобразни, което в случая с ергенския данък не е налице.

След 1947 г. данъците в НРБ като социалистическа държава са нов тип на безеквивалентно задължаване на социалистическите предприятия, организациите и гражданите, способстващо за изпълнението на задачите и функциите по строителството на социализма от държавата върху основата на осъзнатите икономически закономерности, присъщи на социалистическия обществено-икономически ред<sup>58</sup>. С други думи, данъчното облагане е метод за мобилизация на средства в централизирания фонд на държавните финанси, които отиват за издръжка на социалистическия държавен апарат и за финансиране на учрежденията, предприятията и службите, осъществяващи градивните задачи на държавата в областта на стопанското, културното и социалното строителство; осъществяват се важни задачи на държавната политика в посока на укрепване и развитие на социалистическите обществени отношения; служи за уреждане на финансовите отношения между висшите и нисшите органи на държавната власт по линията предимно на укрепване на финансовата база за развиване на мероприятията на местните органи и на изравняване на условията, при които да работят тези органи в различните части на страната<sup>59</sup>. Различно формулирани от новия режим, на практика целите на данъчното облагане остават същите, както и при действието на Търновската конституция. При тази конституция ергенският данък също е проява на социалната цел на данъчното облагане, като се цели стимулиране на раждаемостта и сключването на брак, предвид че законодателят при приемане на КНРБ от 1947 г. е вписал изрич-

<sup>53</sup> Стоянов, П. Цит. съч., 176.

<sup>54</sup> Пак там, 180–181.

<sup>55</sup> Пак там, 182.

<sup>56</sup> Пак там, 333.

<sup>57</sup> Симеонова, Г. (2017). Данъчна справедливост. В: *Научни четения в памет на Венелин Ганев и Никола Долапчиев*. София: УИ „Св. Климент охридски“, 492.

<sup>58</sup> Ангелов, А. Цит. съч., 255.

<sup>59</sup> Пак там, 253–254.

но, че бракът се ползва от закрилата на държавата, и видно от стенографските дневници е възхваляван като основна градивна единица на социалистическото общество, в която ще се възпитават децата в унисон с политиките и идеологиите на новия държавен режим.

С влизането в сила на Живковската конституция финансовата дейност на държавата се определя като комплекс от волеизявления и конкретни действия, насочени към реализиране на процесите по разпределение, натрупване, разходване и използване на националния доход и контрола върху тази дейност<sup>60</sup>. Ролята на бюджета, който се формира от данъчното облагане, се изразява във въздействие върху социалистическата икономика (осигурява необходимите средства за развитие на народното стопанство); въздействие върху социално-културното развитие (средства за култура, образование и изкуство); развитие и финансово осигуряване на социалните придобивки (държавно обществено осигуряване, безплатна медицинска помощ, пенсии, стипендии); организацията на отбраната и усъвършенстване на държавния апарат (организация на държавния апарат като стопанско ръководство предвид факта, че държавата сама ръководи стопанския живот); въздействие върху международните отношения (укрепване на международната търговия и дипломатическите отношения) и непрекъснато развитие на обществото<sup>61</sup>. От това се разбира, че данъчното облагане следва, както и преди, фискални, социални и политически цели. Ергенският данък в този период е наричан стимулиращ. Очевидно държавата е продължила да следва целта за насърчаване на раждаемостта чрез данъка, което е проява на социалната цел на данъчното облагане и израз на идеологията на властта.

При сега действащата нормативна база и Конституцията от 1991 г. целите на данъчното облагане са четири, а именно фискална, социална, икономическа и контролна. Освен това в КРБ според чл. 14 семейството, майчинството и децата са под закрилата на държавата и обществото. Стимулирането на раждаемостта и подпомагането на семействата е легитимна цел, която може да се преследва и чрез данъчната политика на държавата. В тази връзка е обяснимо желанието за въвеждане на ергенски данък с цел реализация на семейното подпомагане и стимулиране на раждаемостта, за да се преодолее демографската криза. За да е налице пропорционалност между цел и средство, трябва да се провери дали ергенският данък, в описаната му форма, представлява легитимно средство за постигане на тази цел, подходящо и необходимо ли е средството и обоснована ли е мярката, с която се накърняват основни и други права на данъкоплатците, защото данъчното облагане изисква постоянен баланс между интересите на отделния данъкоплатец и интересите на държавата. Този тип проверка следва да важи във връзка с всички конституции.

На първо място, ергенският данък е бил противоконституционен и въведен отново, пак ще бъде противоконституционен, така че не може да бъде легитимно средство за постигане на поставените политически цели за стимулиране на раждаемостта и намаляване на демографската криза. Следва да се провери съществуват ли други пороци.

На второ място, за да бъде подходящо средство, ергенският данък трябва поне в минимална степен да подпомага постигането на желаните цели. Това, с оглед на изложението дотук, е спорен въпрос, чийто отговор, предвид здравия разум и житейската логика, по-скоро е отрицателен, като се вземе под внимание фактът, че за да подпомага целта за намаляване на демографската криза, решението да имаш деца трябва главно да се основава на факта, че в противен случай ще плащаш данък. Размерът му действително е бил сравнително висок, но едва ли основно съображение при раждане е данъчното облагане, имайки предвид ангажиментите, които следват след раждането. Това обаче може да е съображение за сключване

<sup>60</sup> Кучев, С. Цит. съч., 28.

<sup>61</sup> Пак там, 311–313.

на брак. Предвид това, че семейните двойки без деца са били освободени от заплащането на ергенски данък само временно, този факт също не може да е аргумент за това подходяща ли е мярката.

Данъкът трябва да е и необходимо средство за постигане на желаните цели. Той би бил такова, ако целта не може да се постигне с други средства, които са по-малко накърняващи правата или в по-малка степен накърняващите правата средства не са еднакво подходящи за постигане на борбата с демографската криза така, както ергенският данък. При ергенският данък израз намира социалната цел на данъчното облагане. С използването ѝ държавата прилага принципа на съобразяване на данъците с доходите и имуществата на лицата, като освен това чрез данъчни облекчения провежда политика на стимулиране на определени дейности като облекчения при отпускане на ипотечни кредити за семейства, облекчения при дарения и т.н.<sup>62</sup> Принципът на съобразяване на данъците с доходите и имуществата на лицата предопределя вида на данъците, които могат да бъдат събирани – данъци, свързани с доходите и с имуществата, и чрез реализирането на принципа се постига и равнопоставеност на субектите на облагането заради това, че се ограничават претенциите на държавата при установяването и определянето на размера на данъците<sup>63</sup>. Доходът се определя като прираст на покупателната способност на физическото лице за определен период от време, като в съвременните форми на данъчно облагане прирастът се определя не само в лицето на отделния гражданин, но и на всички лица, получаващи доходи в състава на отделна социална единица, каквато е едно домакинство или семейство<sup>64</sup>. Логично, това означава, че тези граждани, които не са семейни и/или нямат деца, разполагат с повече доходи, отколкото семейните и хората с деца, защото при семейните и хората с деца доходът се разпределя върху всички членове на семейството, с което размерът му на глава спада, докато несемейните и бездетните разполагат с целия доход само за себе си. Предвид това, че чрез приходите от данъци се покриват разходите за общи потребности на обществото, а съвременното понятие за данък е свързано с идеята за социална справедливост и равнопоставеност<sup>65</sup>, има резон в идеята за разпределянето на данъчната тежест така, че несемейните и бездетните да понасят по-голяма част от нея.

Принципът за равнопоставеността в данъчното облагане трябва да предполага равно начало, а реализирането на социалния принцип се постига чрез облекчения, както по-нагоре е споменато, които според чл. 60, ал. 2 КРБ са установени само със закон и също са съобразени с доходите и имуществото. Привилегиите са нарушение на принципа на равнопоставеност, но в някои случаи Конституцията допуска такива привилегии, които са обществено необходими и следователно оправдани<sup>66</sup>. Данъчната равнопоставеност е относителна и е въпрос на законодателна целесъобразност за едни и същи групи лица и при еднакви условия да бъдат предвидени облекчения или утежнения<sup>67</sup>. Това обаче трябва да се осъществява чрез реализирането на функциите на облагане, преразпределянето на средствата, като се направи опит за изравняване на дохода чрез данъчни облекчения за семейните и хората с деца, а не чрез облагане с по-високи данъци на несемейните и бездетните. Облагането с по-висок или с допълнителен данък на несемейните и бездетните изглежда като

<sup>62</sup> Гешев, С., И. Стоянов (2010). *Данъчна система на България*. София: Институт по международно право, 100.

<sup>63</sup> Пенев, С. Цит. съч., 217.

<sup>64</sup> Гешев, С., И. Стоянов. Цит. съч., 102.

<sup>65</sup> Пенев, С. Цит. съч., 210–211.

<sup>66</sup> Решение № 12/1994 г. по конст. дело № 12/1994 г. на КС.

<sup>67</sup> Пенев, С. Цит. съч., 217.

вид санкция за неизправно поведение. Освен това държавата няма право да наложи таква изправно поведение, а може да се опита да го постигне само чрез стимули като данъчни облекчения. На практика държавата би трябвало чрез данъчни облекчения да направи така, че едно семейство да разполага на глава със същия доход, с който би разполагал някой несемеен или бездетен, поради факта, че семейството с деца, ако плаща същите данъци, както някой несемеен и бездетен, би разполагало с по-малко средства, въпреки че осъществява желаното от държавата и преследвано като цел поведение.

В тази връзка, по отношение на приликата със санкционно плащане, сериозен проблем представлява и фактът, че дълги години хората, които по медицински причини не са могли да имат деца, не са били освободени от облагане с ергенски данък. На тези хора им е наложено плащане за положение, което не зависи от тяхната свободна воля. Те не могат да предприемат нищо, за да изпълнят целите на държавната политика и да се освободят от плащането или поне са ограничени в това да осиновят дете, което никога не е било гарантирано и лесно осъществимо начинание.

Всеки инструмент, който би подпомогнал семейство в отглеждането на дете, може да бъде и инструмент за преодоляване на ниската раждаемост, но публичните средства трябва да бъдат разумно и справедливо разпределени, като законодателството също трябва да бъде преразгледано в тази връзка<sup>68</sup>. Стимулирането на раждаемостта може да бъде постигнато също толкова ефикасно, но законосъобразно за разлика от ергенския данък чрез комбинация от данъчни облекчения, плащания по линия на социалното подпомагане, както и други мерки като гъвкаво работно време за майки, повече места в детски градини, както и тяхното удобно работно време, възможност бащата да ползва част от майчинството, като за стимул общата му продължителност да бъде удължена с няколко месеца, като цяло по-високи размери на трудовото възнаграждение, минимален размер на платения годишен отпуск поне 24 дни и други, което води до извода, че ергенският данък в класическия му вид съвсем не е необходимо средство за постигане на желаните държавни цели.

„Данъчното правоотношение се характеризира с липса на равнопоставеност между страните. Съответно е важно да се вземат всички възможни мерки, за да се балансират тези отношения.“<sup>69</sup> В този смисъл ергенският данък като средство за постигане на стимулирането на раждаемостта трябва да е обоснован или пропорционален в тесен смисъл. Това означава, че трябва да се противопоставят по тежест интензитетът на накърняването на правата на данъкоплатците с ползата от постигането на желаната цел. Обосновано ще е въвеждането на такава мярка, когато тежестта на накърняване на правата не е извън пропорция с преследваната цел. Целта е стимулиране на раждаемостта и справяне с демографската криза. Трябва да се изследва какви права на данъкоплатците се противопоставят на тази цел. Правата на данъкоплатците се определят като основни и производни, като основните са тези, които са отразени в Конституцията и международните договори (примерно забрана за дискриминация в чл. 6 КРБ), а производни са тези, които произтичат от първично установените и са определени в отделни данъчни закони (чл. 17 ДОПК), като последните се делят на материални и процесуални<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Чочова, М. (2018). Някои въпроси относно семейните помощи за деца в България. *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Социално подпомагане – проблеми и перспективи*. Т. X, 139–143.

<sup>69</sup> Симеонова, Г. *Данъчна...*, 489.

<sup>70</sup> Симеонова, Г. (2017). Правата на данъкоплатците при изпълнение на основното им конституционно задължение за заплащане на данък. В: *Национална конференция „25 години Конституция на Република България в перспективата на върховенството на правото, демокрацията и защитата на основните права?“*, 131–138, 132.

Ако в Търновската конституция няма обособен раздел за основните права на поданиците и само по изключение е регламентирано някое основно право, то в Конституцията от 1947 г. вече има раздел с основни права и задължения, който включва защитата на брака и семейството в чл. 76. В Конституцията от 1971 г. с чл. 35, ал. 2 в каталога на основните права се добавя и това, че не се допускат никакви привилегии или ограничения в правата, основани на народност, произход, религия, пол, раса, образование и обществено и материално положение. Бракът и семейството продължават да са под закрилата на държавата. В чл. 50 се урежда правото на защита срещу незаконно вмешателство в личния и семейния живот и посегателство върху честта и доброто име. Във връзка с ергенския данък си противостоят, от една страна, правото на държавната защита на брака и семейството със същото право, но отрицателната страна на материалния му обхват, а именно правото на невмешателство в семейния живот, личната свобода и забраната за дискриминация. Семейният и личният живот са едни от основните права, които се ползват с най-висока степен на защита, защото спадат към интимната сфера на живота и личността на всяко лице. Основни права могат да бъдат ограничавани само с други основни права, които им поставят граници, освен ако в самата разпоредба не е изрично регламентирано някакъв вид ограничение, което в случая на упоменатите основни права, предвид важността им, не е налице. Недопустимо е с цел стимулиране на раждаемостта държавата да се намесва в личния и семеен живот чрез мерки, наподобяващи санкционни, и да дискриминира гражданите, които по медицински причини не са можели да имат деца. Също, предвид нивото на обществено развитие през тези години, отношението към извънбрачните деца и техните майки, фактът, че малко бракове са се разтрогвали, развитието на медицината и ограничените възможности, които е предлагала, допълнително е поставяло в по-лошо положение партньора на лице, което не е можело да има деца по медицински причини. Интензитетът на накърняване на основните права на данъкоплатците и ползата от постигането на стимулирането на раждаемостта, чието постигане съвсем не е сигурно, както е описано, са извън пропорция и това прави ергенския данък като мярка необоснован.

Същото важи и за обосноваването на ергенския данък в отношение с накърняване на основни права, гарантирани от съвременната Конституция. В допълнение трябва да се спомене, че Конституцията от 1991 г. не регламентира изрично защитата на брака, а само в чл. 46, ал. 1 се упоменава, че бракът е доброволен съюз между мъж и жена, което би наложило аргументация, че не е обосновано да се стимулира семейството чрез данъчното облагане, а само майките чрез социално подпомагане, защото те и в тази Конституция все още се ползват от закрилата на държавата. Това води след себе си още проблеми като дискриминацията на самотните бащи. Ако преди е било немислимо, то по отношение на основните права ергенския данък, евентуално въведен в съвременното, също би дискриминирал еднополовите двойки, които нямат конституционната възможност да сключат брак или най-малкото законовата възможност да сключат гражданско партньорство, което да е равнопоставено на брака, както и да осиновяват деца, въпреки че дискриминация на основание на пола е конституционно забранена. Както във връзка с отменените конституции, така и по отношение на КРБ важи същото, че тежестта на накърняването на основните права е в силно изразена извънпропорционалност с ползите от ергенския данък като мярка, което го прави необоснован и е в нарушение на принципа за пропорционалност. Ергенския данък не би могъл да бъде въведен в съвременното законосъобразно.

В заключение може да се обобщи, че ергенския данък е бил и ще бъде противоконституционен и незаконосъобразен и съвсем не е подходящо средство за постигане на стимулиране на раждаемостта и сключване на брак. Всякакви изказвания по отношение на въвеж-



дането му в съвременната правна уредба са или силно изразено непознаване на данъчното облагане, конституцията и функционирането на държавата, или популизъм. Като допълнение може да се помисли за въвеждане на подобие на ергенски данък в българската данъчна система, при условие че се извършат някои промени. На първо място трябва да се премине към прогресивно облагане, което е по-справедливо. Трябва да се въведе възможност за семейно доходно облагане. Данъчните закони не са изолирани от останалите, така че трябва да се променят конституцията и семейният кодекс, за да се допускат еднopolовите бракове или поне гражданското партньорство. И не на последно място, трябва да се гарантират основните права на всички субекти на данъчното облагане, в частност – недискриминационният характер на облагането. Подробности в тази връзка и предложения за изменение на данъчното облагане по примера на немското семейно доходно облагане и данъчни класи ще бъдат изложени в следваща публикация.

### Библиография

- Ангелов, А. (1960). *Финансово право на Народна република България*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.
- Бучкова, П. (2007). Указът на президента – особен акт на държавно управление. *Право без граници*, № 1, 10–15.
- Гешев, С., И. Стоянов (2010). *Данъчна система на България*. София: Институт по международно право.
- Костов, М. (1986). *Финансова система и система на финансово-правно регулиране (законодателни проблеми)*. София: Издателство на БАН.
- Кучев, С. (1977). *Финансово право на Народна република България*. София: Наука и изкуство.
- Михайлова, Е. (2016). *Ролята на държавния глава в законодателния процес. Преглед на българските конституционни модели*. София: Издателство на НБУ.
- Михайлова, Е. (2016). *Тоталитарната държава и право в България 1944–1989 г.* София: Издателство на НБУ.
- Найденов, В. (2015). Върнете ергенския данък! 24 часа, 10.11.
- Найденов, В. (2021). 03.03.2019: Без ергенски данък България умира. 168 часа, 31.01.
- Пенов, С. (2020). *Финансово право. Специална част*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.
- Симеонова, Г. (2017). Данъчна справедливост. В: *Научни четения в памет на Венелин Ганев и Никола Долапчиев*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 487–496.
- Симеонова, Г. (2017). Правата на данъкоплатците при изпълнение на основното им конституционно задължение за заплащане на данък. В: *Национална конференция „25 години Конституция на Република България в перспективата на върховенството на правото, демокрацията и защитата на основните права“*, 131–138.
- Симеонова, Г. (2022). *Публични вземания без данъчен характер с произход от Европейския съюз*. София: Издателство на НБУ.
- Спасов, Б. (1973). *Въпроси на новата Конституция*. София: Наука и изкуство.
- Спасов, Б. (1958). *Указите на Президиума на Народното събрание*. София: Наука и изкуство.



Стоянов, П. (1933). *Основни начала на финансовата наука*. София: Печатница „Книпеграф“.

Топчийска, Д. (2016). *Върховенство на правото. Теоретични аспекти*. София: Авангард.

Топчийска, Д. (2016). Понятие за справедливост в правото. *Правна мисъл* № 3, 3–19.

Чочова, М. (2018). Някои въпроси относно семейните помощи за деца в България. *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право, Социално подпомагане – проблеми и перспективи*. Т. X, 139–143.

Чочова, М. (2022). За легитимността на закона. В: *Предизвикателства към правото. Научни четения в памет на Кристиан Таков*. София: Издателство на НБУ, 119–126.

Pieroth, В., В. Schlink (2003). *Grundrechte Staatsrecht II*, 19. Auflage, Heidelberg: Verlag C. F. Müller, Rn. 296 f., 846 ff.

# TAX FOR UNMARRIED AND CHILDLESS PERSONS (BACHELOR TAX) IN A HISTORICAL PERSPECTIVE AND POSSIBILITIES FOR ITS ESTABLISHMENT IN MODERN TIMES

Marina Tsvetanova<sup>71</sup>

**Abstract:** The article examines the establishment of the tax for unmarried and childless persons (bachelor tax) and its historical development during the four Bulgarian constitutions. The problems of the legislative process are being explored, as well as those of the compliance of the bachelor tax with the constitutional and tax provisions,

with the principles and objectives of taxation, the fundamental rights and constitutional principles. The article discusses the possibility for the establishment of this tax in modern times.

**Keywords:** bachelor tax, unconstitutionality, tax establishment by primary legislation, principles of taxation, proportionality principle

---

<sup>71</sup> Student in the 5th year of the Master's program in Law at New Bulgarian University, e-mail: marina.tsvetanova@yahoo.de

# ИСТОРИКО-ПРАВЕН АНАЛИЗ НА ПРЕБРОЯВАНЕТО НА НАСЕЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 1879–2010 Г.

Ангел Йорданов<sup>1</sup>

**Резюме:** Настоящата статия анализира шестнадесет преброявания на българското население в периода от 1879 до 2010 г. С този труд се предоставя информация за нормативната и подзаконова уредба, регламентираща организацията и етапите, през които преминават преброяванията на населението през разглежданите периоди. Със статията се проследяват миграционните процеси от края на XIX до началото на XX век в българската държава, както и редица исторически събития, които оказват сериозно въздействие върху структурата на населението. Внимание се обръ-

ща на бежанските вълни, наблюдаващи се през 20-те години на XX век, тъй като последните носят след себе си огромни финансови и икономически последици за България. Представят се данни за раждаемостта, смъртността и естествения прираст на населението. Изследват се възрастовият състав и образователният статус на преброяваното население, както и степента на урбанизация през някои от преброяванията на българското население.

**Ключови думи:** бежански вълни, миграционни процеси, население, раждаемост, смъртност, урбанизация

## Увод

Административноправният институт „преброяване на населението“ неведнъж се изследва от научната доктрина<sup>2</sup>. Неговото приложение е с огромно значение за редица публичноправни отрасли, сред които са административното и финансовото право. Разбира се, той е важен както за икономиката на всяка една държава, така и за нейната национална сигурност. За целите на административното право преброяването на населението предоставя множество статистически данни и информация, чрез която се определя административноправният статус на гражданите. Институтът помага да бъде установен точният

<sup>1</sup> Ангел Йорданов е студент в магистърска програма „Право“ в департамент „Право“ и майнър-програма „Гражданска и корпоративна сигурност“ в департамент „Национална и международна сигурност“, Нов български университет, ел. поща: angel.yordanov22@abv.bg

<sup>2</sup> Аркадиев, Д. (2016). *Растежът на населението в България: от зората на историята до сега*. Велико Търново: УИ „Св. св. Кирил и Методий“; Атанасов, А. (2011). *Населението на България в началото на XXI век: състояние и тенденции*. София: Акад. изд. „Проф. Марин Дринов“; Атанасов, А. (2012). *Накъде върви населението на България? Списание на Българската академия на науките*, 23–30; Божиков, К. (1993). *Икономическа характеристика на населението в България*. В: *Статистика: тримесечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*, 41–56.

брой на населението в България, териториалното разпределение на населението по общини и области, т. е. с него се дават сведения за това какво е местожителството на преброяваните лица, както и съставът на преброяваното население. Данните, които се предоставят от проведените преброявания, имат огромно значение и при организирането на парламентарни, президентски и други избори, чрез които се цели да бъдат излъчени държавните органи в Република България, т.е. те са важни, за да може всеки един български гражданин да упражни своето политическо административно изборително право, което е едно от основните политически права на гражданите в съвременните демократични общества. Информацията от преброяванията помага да се актуализират изборителните списъци в страната, тъй като чрез последните се установява колко са реалните гласоподаватели, които могат да вземат участие при избиране на властта.

Данните, които се предоставят от преброяването на българското население, разбира се, са много важни и за административното право на услугите относно предоставянето на ВиК услуги. Те се използват за изчисляване на водопотреблението на населението, селското стопанство и индустрията<sup>3</sup>.

Разглежданият институт е от съществено значение и за финансовото право, тъй като чрез него се оказва сериозно въздействие върху определянето на необходимите средства за социални разходи, от които изплащане на пенсии и определяне на обезщетения за безработица. Институтът, разбира се, е важен и за финансирането на здравеопазването – под и над определена възраст и социални грижи.

Информацията от преброяването на населението е важна за всяка една държава и нейната икономика, тъй като чрез силна икономика се реализират огромни производства, води се добра търговия. Събраните данни са изключително важни за пазара на труда, тъй като чрез тях се определят пазарните отношения в страната, но освен това се осигуряват и социално-икономическите характеристики на българското население, сред които заетостта, упражняваното занятие, статус на заетостта и много други<sup>4</sup>.

Административноправният институт е важен и за националната сигурност на страната. Множество са факторите, които оказват въздействие върху националната сигурност във всяка една държава. С преброяването на населението се анализират редица фактори, сред които географски, икономически, социални, демографски, етнически и религиозни. В областта на националната сигурност този институт е определящ за състава на армията и броя на населението, което може да се включи във военни действия при военно положение или война. С това се цели да бъде гарантирана сигурността на всеки един български гражданин, да се осигурят и защитят интересите на българското общество, както и суверенитетът и териториалната цялост на страната. Чрез преброяването на населението се анализира в голяма степен и демографската сигурност, която се разглежда като вид състояние на обществото, при което последното се намира в положение да окаже необходимата сила за запазване на нацията<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Алексиев, М. (2005). Прогнози за населението и питейно-битовото водопотребление. *Водни проблеми*, 15.

<sup>4</sup> Томев, Л. (2016). Пазарът на труда и бедността в България – отново обект на критики от Европейската комисия. В: *Статистика: тримесечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*. София: Издателство на Националния статистически институт, (4), 115–127.

<sup>5</sup> Йорданов, И. (2018). *Етнодемографската ситуация в Република България и влиянието ѝ върху националната сигурност*. София: Издателство [И. Йорданов], 100–120.

## 1. Преброяване на българското население в периода 1879–1885 г.

Наблюдават се немалко определения за „преброяването на населението“ от научната доктрина. Според някои от тях преброяването на населението е „правителствен акт, основаващ се на закон, с честотата обикновено на 10 години, чрез който акт се получават точни данни за броя на хората в страната и в отделните населени места по: пол, възраст, образование, грамотност, занятие, вероизповедание, етническа принадлежност“<sup>6</sup>. От друга страна, преброяванията на населението са още народно организирани статистически наблюдения, чрез които се цели да се събере информация за броя, структурата и състава на населението, както и информация за броя и вида на домакинствата и семействата, сградния и жилищния фонд<sup>7</sup>.

Първото преброяване на населението в Княжество България се извършва през далечната 1879 г. Това преброяване се осъществява с помощта на общинските чиновници. То е още и неофициално. Липсват свидетелстващи източници, описващи точната процедура, организация и етапи, през които се осъществява горепосоченото преброяване. Единствено може да се запознаем със статистическите данни, удостоверяващи, че през този период то възлиза на 1 714 000 души. През 1879 г. се случват различни исторически събития, чрез които се поставят основите на Третата българска държава. Различни са обществено-политическите, икономическите и социалните причини, които налагат преброяването на населението да бъде осъществено тогава.

Изборите за Учредително събрание<sup>8</sup> са една от причините, поради която се провежда преброяването през 1879 г. Интересно за настоящото изследване е обстоятелството, че през „есента на 1878 и пролетта на 1879 г. органите на временното руско управление правят регистрация на населението върху окупираните от руските войски територии. Това се прави, защото при отстъплението си османските войски отнасят и унищожават архивите на населението“<sup>9</sup>.

През 1881 г. се провежда първото официално преброяване на населението в Княжество България. Правителството на Княжество България създава много голяма организация, чрез която успява да се съберат първите официални данни<sup>10</sup>. Законът за общото преброяване на народа в Княжество България<sup>11</sup> е първият нормативен акт, чрез който се реализира преброяването през 1881 г. Той се обнародва с Указ № 16 на княз Александър I Батенберг. С Указ № 295 от 25.06.1880 г. на княз Александър I Батенберг се създава и Статистическо отделение към Министерството на финансите, чрез което може официално да се потвърди, че се поставят и основите на държавната статистическа институция в Българското Княжество.

През този период много важна роля при провеждане на преброяването имат общинските началства. Окръжните управители съставят преброителни комисии, към които могат да се присъединяват и участват доброволци. Печатът е средството за масово осведомяване, чрез който се канят доброволците, за да заемат своите места в преброителните комисии. Първият вестник, наблюдаващ се след Освобождението на България от турско робство, се

<sup>6</sup> Велковска, Г. (2011). *Терминологичен речник по демография*. София: Валдес-ВВ-ГВ, 49.

<sup>7</sup> Тахир, М. (2016). *Етнодемография и култура на сигурността*. София: За буквите – О писменехъ.

<sup>8</sup> Божигов, П. (1996). *Извадковият метод: Преброяване на населението и други социални изследвания*. София: Статистическо издателство и печатница при НСИ, 20.

<sup>9</sup> Аркадиев, Д. Цит. съч.

<sup>10</sup> Найденова, П. (2000). Миграционни процеси в България през отминалите столетия. *Население: научно-популярно списание на Института по демография*, бр. 2, 7.

<sup>11</sup> Обн., ДВ, бр. 91 от 13.12.1880 г.

издава под наименованието „Витоша“<sup>12</sup>. Той излиза през 1879–1880 г., а негов редактор е Тодор Бурмов.

Преброяване на населението се провежда и в Източна Румелия, но то претърпява голям неуспех. Първоначално се цели да бъдат събрани максимално точни резултати, но така и не се достига до тях, от което малко по-късно последват и други преброявания през 1884 г. и 1885 г. След тези преброявания се предоставя точен брой на населението в тази автономна област. То наброява 975 030 души. Информацията, която се събира, обхваща семейното и обществено положение на лицата, вероизповедението, местожителството, образованието, възрастта и много други<sup>13</sup>.

## 2. Преброяване на българското население в периода 1887–1900 г.

На 31.12.1887 г. се провежда цялостно преброяване на българското население. То е съпроводено от едно много голямо историческо събитие – в случая Съединението на Княжество България с Източна Румелия. След проведеното преброяване населението възлиза на 3 154 375 души. Следващото преброяване е извършено през 1892 г., т.е. пет години след преброяването през 1887 г. При това преброяване населението възлиза на 3 310 810 души.

Преброяване има и през 1900 г., т.е. осем години след проведеното през 1892 г. То се реализира със Закон за общото преброяване на населението, сградите и домашния добитък в Българското Княжество<sup>14</sup>. Този нормативен акт е обнародван с Указ № 134 на княз Фердинанд I Български. С него се уреждат преброяванията до 1946 г. Разбира се, във времето този нормативен акт няколко пъти е изменян и допълван, а на един по-късен етап се променя и неговото наименование. С този нормативен акт се предвижда, че преброяване на населението се извършва на всеки пет години. С него по един категоричен начин се посочва, че всички данни се събират само и единствено за нуждите на преброяването, след което преброителните карти се унищожават. Методът на самопреброяването е характерен при проведените преброявания от 1900 до 1946 г.

Преброяването на населението през този период се осъществява от преброителите. Те се наблюдават много щателно от полицейските власти, тъй като дейността, която извършват, е от много важно значение. Във всеки окръг се създава по една окръжна преброителна комисия, а във всяко околие по една околийска преброителна комисия, които трябва да следят за качествено, правилно и законосъобразно преброяване в своите административни райони.

При това преброяване населението възлиза на 3 744 283 души.

## 3. Преброяване на българското население в периода 1905–1926 г.

Проведеното преброяване на българското население през 1905 г. е петото преброяване на населението. Наблюдава се същата нормативна уредба, като тук за преброителната дейност огромно значение има и Наредбата за преброяване на населението, сградите и домашния добитък в Княжество България от 1905 г.

<sup>12</sup> Николова, Р. (2016). *Публичноправни проблеми на печатните медии в България*. София: Дружество „Европейско право“, 50.

<sup>13</sup> Златанова, С. (2018). Преброяване на населението в България в края на XIX век. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 27.12.2021]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article\\_id=191](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article_id=191).

<sup>14</sup> Обн., ДВ, бр. 4 от 08.01.1898 г.



Много голяма роля през този период има Дирекцията на статистиката, която още е и висша инстанция, осъществяваща върховен контрол<sup>15</sup>. Преброителната дейност се осъществява от агент-преброители, подпомагани от окръжни и околийски преброителни комисиии. За целите на преброяването се използват лични и домакински карти. През разглеждания период в страната се наблюдават много повече села, отколкото градове. Преди век българската държава е била предимно земеделска държава, поради което броят на селското население е бил по-голям от броя на градското население.

В чуждестранните дипломатически агентства и консулства не се предоставят карти за преброяване на населението. За сметка на това има определени миграционни тенденции, отразени от провежданите през този период преброявания.

Важни за настоящото изследване са миграционните процеси от Австро-Унгария към България в края на XIX век и началото на XX век<sup>16</sup>. В страната ни след подписването на Санстефанския и Берлинския договор се наблюдават много сериозни външни миграционни движения. През този период голяма част от турското население, което векове наред живее в българските земи, напуска освободените български територии, за да се установи в Турция. Този период е изключително важен за страната ни, тъй като всички българи, които през времето са принудени да емигрират от своята родина, се завръщат отново в освободените български територии, за да заемат полагащото им се място. Доста активна е политиката на страната ни по отношение на чужденците, които решават да емигрират на българска територия. През 1880 г. българското правителство предприема много активни действия, чрез които се достига до приемане на нормативна уредба, чрез която всъщност се предлага почти безплатна възможност за придобиване на неизползвана земя. В резултат на това от 1880 до 1890 г. в страната ни емигрират много чехи, словаци, а в Северна България – немци и унгарци. В началото на XX век българската държава се нуждае от професионалисти, които да изградят отново нейните основи, а чрез имиграционните процеси се осигуряват и необходимите кадри. При проведеното преброяване през 1887 г. се установява, че австро-унгарските поданици надхвърлят 4000 души. Към 1905 г. от Австро-Унгария към България идват около 3500 души. В края на XIX век и началото на XX век статистиките за чужденци показват, че австро-унгарските поданици заемат трето място в българската държава сред западноевропейците, тъй като преобладават както по брой, така и по съотношение в страната ни. Преброителите събират данни, обхващащи семейното положение на преброяваните лица, вероизповеданието, професията и занаята, който упражняват, степен на образование и др.

Населението на Княжество България при проведеното преброяване на 31.12.1905 г. възлиза на 4 035 575 души.

Шестото преброяване на българското население започва на 31.12.1910 г. Основен нормативен акт, чрез който то се реализира, е Законът за преброяване на населението, сградите и домашния добитък, както и наредбите, които се издават от Главната дирекция на статистиката. Преброяването започва съгласно Указ № 326 на цар Фердинанд от 12.07.1910 г. При това преброяване не се наблюдават нови, различни неща от предходните преброявания през 1900 и 1905 г. Главната дирекция на статистика изготвя Наредби за организиране и из-

<sup>15</sup> Златанова, С. (2019). Преброяване на населението и жилищния фонд в България през 1905 година. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 28.12.2021]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article\\_id=215](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article_id=215).

<sup>16</sup> Peykovska, P. (2012). Migrations from Austria-Hungary to Bulgaria in the Late 19<sup>th</sup> and Early 20<sup>th</sup> Centuries: Evidence from the Bulgarian Censuses. *Bulgarian Historical Review*, (1–2), 73–95.

пълнение на първите операции по преброяването<sup>17</sup>, които са с много голямо и съществено значение за организирането на преброителната дейност.

С Указ № 3 на цар Фердинанд се обнародва Правилник за уредбата на Главната дирекция на статистиката<sup>18</sup>. С този подзаконов акт се посочва, че Главната дирекция на статистиката е централен статистически институт, притежаващ научно-технически характер. Тя има за цел да събира данни, които се отнасят до състоянието на българската държава, да ги проверява и обнародва.

След проведеното преброяване на населението от 31.12.1910 г. става ясно, че броят му възлиза на 4 337 513 души.

Седмото преброяване на българското население се извършва на 31.12.1920 г. Има данни, от които става ясно, че седмото преброяване на населението се предвижда да бъде осъществено на 31.12.1915 г., но този период е изключително напрегнат за нашата страна, а и участието на българската държава в Първата световна война е главната причина, поради която не успява да се достигне и до неговото реализиране.

През 1920 г. четиридесетото правителство на Царство България с министър-председател Александър Стамболийски съдейства с всички необходими средства, за да може да се осъществи преброяване на населението. С Указ № 162 от 03.05.1920 г. се постановява да бъде извършено преброяване на българското население на 31.12.1920 г. Отново приложим е Законът за преброяване на населението, сградите и домашния добитък, като последният е изменен<sup>19</sup> и обнародван с Указ № 6 на цар Борис III.

При преброяванията от 1900, 1905 и 1910 г. се използват лични и домакински карти за осъществяване на преброителната дейност, докато през 1920 г. се използват само и единствено домакински карти. При това преброяване се въвеждат въпроси в домакинските карти, чрез които се цели да бъде установен колко е голям притокът на бежанците и изгнаниците в Царство България, които са дошли след Балканската война от земите, които са останали след Ньойския договор извън новите граници на България<sup>20</sup>. При това преброяване голяма роля имат агент-преброителите и агент-контрольорите.

През 1912 г. в България се образува много голям български бежански поток, а причина за неговото образуване е избухването на Първата балканска война между Османската империя и т.нар. Балкански съюз, в който участват България, Сърбия, Гърция и Черна гора. Един от най-големите български бежански потоци се наблюдава през 1920 г., тъй като по това време Западна Тракия е изтеглена от българската държава при условията на Ньойския договор и предадена на Антантата, която по-късно на конференцията в Сан Ремо я дава на Гърция, с което се прекъсва прекият излаз на България към Егейско море<sup>21</sup>.

След проведеното преброяване на населението на 31.12.1920 г., се установява, че българското население възлиза на 4 846 971 души.

Тук трябва да обърнем внимание на важните промени в демографската структура на българската държава – огромните вълни бежанци, които се заселват в пределите на Родина – майка. От Освобождението на страната от турско робство до 20-те години на XX век в страната не спират да прииждат бежанци, а техните размери са огромни. Това води

<sup>17</sup> Обн., ДВ, бр. 220 от 09.10.1910 г.

<sup>18</sup> Обн., ДВ, бр. 123 от 11.07.1910 г.

<sup>19</sup> Обн., ДВ, бр. 107 от 13.08.1920 г.

<sup>20</sup> Златанова, С. (2020). Преброяване на населението и жилищния фонд в България през 1920 година. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 31.12.2021]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article\\_id=238](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article_id=238).

<sup>21</sup> Peykovska, P. (2017). War and Migration in Bulgaria from 1912 to 1926: the Refugee Inflows in the Light of Census Data. *Bulgarian Historical Review* XLV, No. 1–2, 218–259.

до последващи редица икономически и социални кризи в България, тъй като финансовите средства, които използва българската държава, са огромни. През разглеждания период страната ни води доста активна политика, чрез която се цели да подслони всички онези бежанци, които напускат своята родина по различни причини. Македонските бежанци заемат много важно място в нашата най-нова българска история, а този въпрос в голяма степен засяга общественото развитие на българската държава след Освобождението. Важно историческо събитие е избухването на Кресненско-Разложкото въстание през 1878 г. През този период става ясно, че Македония няма да бъде присъединена към българската държава, тъй като Берлинският договор я предоставя на султана. След тази новина се води много сериозно бойно сражение, от което малко по-късно над 30 000 бежанци от Македония се насочват към българските градове – Благоевград, Кюстендил, Самоков, Дупница и София. Разбира се, българската държава протяга ръка към тези хора, като им осигурява земеделска земя<sup>22</sup>.

През 1902–1903 г. отново към българската държава прииждат бежански вълни, тъй като по това време са разбити Илинденско-Преображенското въстание и Горноджумайското. Може да се каже, че в началото на 1904 г. броят на бежанците в България наброява около 30 000 души. България предприема много сериозни политически действия, тъй като по това време в Народното събрание се гласуват средства, които да отидат в помощ на новопристигналите бежанци. През 1912–1913 г. отново се наблюдава засилване на бежанците, а главната причина за това е Междусъюзническата война. Оцеляването на тези хора зависи изцяло от българската държава, тъй като те са принудени да оставят всичко, което имат, само и единствено, за да се спасят от военните действия. При проведеното преброяване на населението в българската държава през 1920 г. се разбира, че броят на бежанците се покачва, или с други думи, той надхвърля 175 000 души. Това се дължи и на загубата на България в Първата световна война. През 1925 г. отново се извършва преброяване на бежанците в България, от което става ясно, че техният брой надхвърля 296 593 души, разбира се, при преброяването им се включват и тези, които вече не са сред живите. През този период българската държава е изправена пред много сериозни финансови и икономически изпитания. Държавата, за огромно съжаление, е от страната на губещите в Първата световна война и това налага заплащането на огромни репарации, а и многобройните войни, които води страната ни, казват своята дума<sup>23</sup>.

Осмото преброяване на населението се провежда на 31.12.1926 г. С Указ<sup>24</sup> № 299 на цар Борис III от 1926 г. се посочва, че на 31.12.1926 г. се извършва общо преброяване на населението. Тук отново се използват всички наредби, разработени от Главната дирекция на статистиката. Не се предвиждат нови правила, методи и принципи, които да са различни от вече разгледаните преброявания. И тук се използва методът на самопреброяването. Разбира се, освен преброяване на българското население, предвижда се да бъдат преброени и влезлите бежанци в България. Събират се данни за всички бежанци, които се установяват на територията на България от 01.01.1920 до 31.12.1926 г.

Гръцко-турската война, която се провежда в периода 1919–1922 г., е важно историческо събитие, тъй като тя е сред основните причини, поради които в страните се заселват огромен брой арменски бежанци. Над 25 000 арменски бежанци се настаняват през 1922 г. в българската държава, тъй като българското правителство с министър-председател Александър Стамболийски отваря границите на страната за тях. От края на 1921 г. до есента на 1922 г.

<sup>22</sup> Вачков, Д. (2016). Македонските бежанци и тяхното настаняване в България – финансово-икономически аспекти на проблема (1878 – 30-те години на XX век). *Македонски преглед*, бр. 1, 7–17.

<sup>23</sup> Пак там, 7–17.

<sup>24</sup> Обн., ДВ, бр. 28 от 08.05.1926 г.

в страната ни се наблюдават и хиляди руски бежанци. В периода 1912–1926 г. българските бежански потоци се дължат на клаузите от мирния договор, който се подписва от България в Ньой сюр Сен като една от победените в Първата световна война<sup>25</sup>.

Немалко са лицата с руска народност, които се установяват при преброяването през 1926 г. Техният брой надхвърля 19 000. Наблюдава се сериозна трудова заетост на руските емигранти, от което следва, че броят на безработните през този период не е голям. От преброяването през 1926 г. е видно, че руските имигранти по отраслова заетост са най-много заети в отраслите индустрия и минно дело. България прокара сериозна политика по отношение на трудово активното руско население през този период. Назначават се много руси, но последните не които и да са те, а само тези, които имат съответните знания и умения в определен отрасъл, т.е. от това следва, че страната много сериозно се занимава да събира специалисти в различни области, за които няма желаещи български кандидати<sup>26</sup>.

През този период коефициентът<sup>27</sup> на трудовата активност сред руската общност в страната в голяма степен успява да надвиши средния за страната от 54, 3%.

При проведените преброявания през 1910, 1920 и 1926 г. се наблюдава сериозно движение от селата към градовете на икономически активното население<sup>28</sup> в България, което благоприятства развитието на урбанизацията, тъй като последната се определя като нарастващ дял на населението, което живее в градските райони<sup>29</sup>.

Периодът, обхващащ годините от 1911 до 1926 г., е изпълнен с изключително много изпитания, сред които множеството проведени войни, в които българската държава участва. Това води до голям брой жертви, но въпреки този голям брой жертви, които дава България, както и бежанските вълни, наблюдаващи се през същия период, може да се заключи, че разглежданият времеви интервал от 1911 до 1926 г. е с най-голям брой на нарастващо градско население, за което допринася и високата раждаемост през тези години<sup>30</sup>.

От проведеното на 31.12.1926 г. преброяване на българското население става ясно, че то възлиза на 5 478 741 души.

#### 4. Преброяване на българското население през 1934 г.

Деветото преброяване на населението се провежда на 31.12.1934 г., т.е. осем години след проведеното през 1926 г. С Указ<sup>31</sup> № 2 на цар Борис III става ясно, че обект на преброяване са населението, сградите, промишлените и търговските заведения, домашните животни, земеделските стопанства и поземлената собственост. Отново характерен е методът на самопреброяването, а домакинските карти се използват за преброителната дейност.

В периода 1910–1930 г. в страната градското население расте с неизмерима сила, а това в малките населени места намалява със сериозни темпове. За огромно съжаление, това се дължи най-вече на вътрешната миграция, тъй като тя е и основната причина, благоприятстваща урбанизацията<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Peukovska, P. War and Migration in Bulgaria from 1912 to 1926..., 218–259.

<sup>26</sup> Пейковска, П. (2014). Преброяване, труд и общество: руската емиграция в България през 20-те години на XX в. Ч. I–II. *Исторически преглед*, бр. 3–4, 119–144.

<sup>27</sup> Мишайков, Д. (1941). *Основен курс по демография*. София, 87–93.

<sup>28</sup> Пейковска, П. (2020). Въздействие на миграцията върху урбанизацията в България през 1910-те – 1930-те години: количествени измерения. *Исторически преглед*, бр. 1, 91–143.

<sup>29</sup> Poston, D., L. Bouvier (2010). *Population and Society: An Introduction to Demography*. Cambridge.

<sup>30</sup> Пейковска, П. Въздействие на миграцията върху урбанизацията в България през 1910-те – 1930-те..., 100.

<sup>31</sup> Обн., ДВ, бр. 19 от 26.04.1934 г.

<sup>32</sup> Пейковска, П. Въздействие на миграцията върху урбанизацията в България през 1910-те – 1930-те..., 91–143.

В периода между 1926 и 1934 г. в България има 97 града, а през 1946 г. те наброяват 105. Голяма част от авторите<sup>33</sup>, изследващи миграционните процеси през този период, поддържат становището, че миграционният прираст е винаги в полза на градовете, тъй като чрез него се увеличава градското и се намалява селското население<sup>34</sup>.

В периодите 1927–1934 г. и 1935–1946 г. също се наблюдава растеж на градското население, но с по-малки проценти от това в периода 1911–1926 г.<sup>35</sup>

От изложеното до момента можем да заключим, че един от най-големите източници, предизвикващи урбанизацията през разглеждания период, е вътрешната миграция в България, която, разбира се, в много голяма степен е тясно свързана с имиграцията през военния и междувоенния период и бежанските вълни, които съществено допринасят за това да се разрастват градовете и да расте тяхното население.

След проведеното преброяване на българското население и от данните, които се събират, става ясно, че населението наброява 6 077 939 души.

Важно за настоящото изследване е и преброяването на българската нация във Вардарска Македония през 1943 г., когато се извършва преброяване на населението. Няма публикувани данни за преброяването през този период, но данните от реализираното преброяване се съдържат в Централния държавен архив – София. При проведеното преброяване през 1943 г. става ясно, че българите съставляват голям процент от населението във Вардарска Македония, или с други думи – достигат до 76% от населението. Видно е, че през този период българите са силно концентрирани на тази територия, тъй като в нито една околия няма българска общност, която да бъде по-малка от 50%. В етническия състав на Вардарска Македония през този период се наблюдават българи, но сред населението има и турци, албанци, цигани и помаци. От статистическите данни става ясно, че във Вардарска Македония през май 1943 г. има 281 544 българи, от което може да се стигне и до заключението, че българската нация в голям процент преобладава сред населението във Вардарска Македония<sup>36</sup>.

## 5. Преброяване на българското население в периода от 1944–1989 г.

Десетото преброяване на българското население се извършва на 31.12.1946 г. Това е и последното преброяване, осъществяващо се чрез заложените методи, идеи и принципи от преброяването през 1900 г.

С Указ № 78 на цар Борис III се изменя Законът за общото преброяване на населението, сградите и домашния добитък. Този закон започва да се прилага под наименованието Закон за общите демографски и стопански преброявания в Царство България.

През 1945 г. с Указ<sup>37</sup> № 3 на цар Борис III се постановява общо преброяване на населението, сградите, добитъка, домашните птици, кошерите с пчели, колите и други превозни средства, земеделските оръдия и машини, както и на земеделските стопанства и промишлените, търговските и други неземеделски заведения в Царството. Горепосоченото преброяване през 1945 г. не се реализира.

<sup>33</sup> Пак там, 97.

<sup>34</sup> Стефанов, И., З. Сугарев, Н. Наумов, Е. Христов, А. Атанасов (1974). *Демография на България*. София: Наука и изкуство, 218.

<sup>35</sup> Вж. Пейковска, П. Въздействие на миграцията върху урбанизацията в България през 1910-те – 1930-те..., 103.

<sup>36</sup> Любенова-Бакалова, М. (2008). Етническият състав на населението във Вардарска Македония според преброяването от м. май 1943 г. *Македонски преглед*, бр. 1, 97–102.

<sup>37</sup> Обн., ДВ, бр. 147 от 28.06.1945 г.



При проведеното преброяване се използва същата подзаконова уредба, както и при предходните преброявания. Отново приложими са Наредбите за организиране и изпълнение на първите операции по преброяването, Наредбата за номериране на дворните места и общините, Наредба-закон за градските общини, Наредба-закон за селските общини и Правилникът за водене регистрите на населението. С това преброяване се цели да бъде установен точният брой на населението, както и да се проследят настъпилите изменения сред българското общество след Втората световна война. Отново приложим е принципът на самопреброяването.

С преброяването се цели създаване на нови регистри на населението. Всички сведения, които се събират с домакинските карти, се прехвърлят в домакински листове, които се съхраняват от общинските управления, за да послужат за образуването на новите регистри.

С Указ<sup>38</sup> № 11 от 17.07.1946 г. се обнародва Закон за организиране на статистиката в България.

С него се предвижда, че Главната дирекция на статистиката е централен и върховен за страната статистически институт, който организира, събира и обработва всички статистически материали, извършва различни научни дейности, анализи и др.

Законът за организирането на статистиката в България отменя Закона за Главната дирекция на статистиката и Закона за общите демографски и стопански преброявания.

След проведеното десето преброяване на българското население на 31.12.1946 г. броят възлиза на 7 029 349 души.

В настоящото изследване заслужава да бъде обърнато внимание и на преброяването, която се осъществява от 25.12.1946 до 31.12.1946 г. в Пиринския край. То става възможно, тъй като с Указ<sup>39</sup> № 13 от 27.03.1946 г. изпълнителната власт възлага на Главната дирекция на статистиката да извърши поредното общо стопанско и демографско преброяване на населението. В периода 09.08.1946 – 10.08.1946 г. се вземат множество решения на Десетия пленум на ЦК на БРП, които по никакъв начин не се съобразяват с интересите на българската държава. На него БРП предприема открити действия, чрез които цели населението в Пиринска Македония да бъде признато за част от „македонската нация“<sup>40</sup>.

Преброяването в Пиринския край от 25.12.1946 – 31.12.1946 г. е извършено по принудителен и недемократичен начин. Това става видно от голямата съпротива на населението и ръководещите го политически организации. Голяма част от населението се съпротивлява на решението да бъде записано като „македонци“. Разбира се, на така взетите решения за записването на населението като „македонско“ се съпротивляват и редица членове на БРП, а срещу последните са предприети доста сериозни наказателни мерки<sup>41</sup>.

Събраните резултати не могат да се приемат за действителни, тъй като те не са събрани по законосъобразен начин, а за това свидетелства огромната съпротива, наблюдаваща се през този период от страна на населението<sup>42</sup>.

Следващото единадесето преброяване на българското население започва на 01.12.1956 г. Министерският съвет издава постановление от 14.04.1956 г., съгласно което се извършва преброяването на населението през този период<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Обн., ДВ, бр. 160 от 14.07.1946 г.

<sup>39</sup> Обн., ДВ, бр. 83 от 11.04.1946 г.

<sup>40</sup> Ангелов, В. Акция за демографското преброяване на населението в Пиринския край (25 – 31 декември 1946 г.). *Исторически преглед*, XLVI, 48.

<sup>41</sup> Пак там, 57.

<sup>42</sup> Пак там, 63.

<sup>43</sup> Златанова, С. (2017). Преброяване на населението в дигитален формат. *Статистика* [онлайн] [пре-



В преброяването се включва и семейството като самостоятелна единица на наблюдение. С Указ за наказания във връзка с нарушенията на статистическата отчетност<sup>44</sup> на Президиума на Народното събрание се отменя Законът за организиране на статистиката в България.

Тук не се наблюдава методът на самопреброяването, а приложим е методът на разпитване. Всяко едно лице се разпитва от преброителите, като последните попълват и преброителните карти.

Може да се каже още, че това е и първото преброяване на населението и жилищния фонд, при което се въвежда машинна обработка на данните. Един от най-важните етапи, през които се преминава, е шифрирането на материалите<sup>45</sup>.

След приключване на единадесетото преброяване на българското население се установява, че то възлиза на 7 613 709 души.

Следващото дванадесето преброяване се извършва девет години по-късно, т.е. през 1965 г. Тук за първи път се правят множество изследвания относно раждаемостта и миграцията на населението. Раждаемостта е един социално-демографски процес, характеризиращ здравно-демографското състояние на страната, но тук е мястото, където трябва да отбележим, че основен фактор, определящ динамиката на общия брой на населението, е естественото движение на населението, а последното се определя както от раждаемостта, така и от смъртността<sup>46</sup>. Във всички преброявания от 1965 г. насам се установява наличието на т.нар. нуклеарно семейство, включващо две и повече лица, свързани помежду си с определена степен на родство както по кръвна линия, така и в резултат на брак или съжителство без брак или осиновяване.

С Постановление № 136 на Министерския съвет от 30.12.1963 г. става възможно реализирането на преброяването през 1965 г.<sup>47</sup>. При това преброяване в страната има 134 града с население от 3 312 938 души. През този период около 40% от населението на България живее в градовете.

От 1956 до 1965 г. се наблюдава увеличено остаряване на българското население<sup>48</sup>.

След преброяването на българското население то възлиза на 8 227 866 души.

Тринадесетото преброяване на българското население се извършва на 02.12.1975 г. То започва с разпореждане № 60 на Бюрото по преброяванията на Министерския съвет от 18.02.1972 г.

От последното преброяване през 1965 г. населението нараства с около 501 854 души. В периода от 1955–1974 г. се наблюдава много голяма миграция, достигаща 1 573 689 души<sup>49</sup>. Това се дължи на изселването от по-малките градове в по-големите. Голям процент се на-

гледан на 28.07.2022]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article\\_id=151](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article_id=151).

<sup>44</sup> Обн., ДВ, бр. 21 от 13.03.1953 г.

<sup>45</sup> Златанова, С. Преброяване на населението в дигитален формат...

<sup>46</sup> Апостолов, Е., Х. Мичков (1971). *Социално-демографски процеси и здравно състояние на населението: обзор*. София: ЦНМИ, 122.

<sup>47</sup> Златанова, С. (2021). Преброяване на населението и жилищния фонд в България през 1965 г. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 09.07.2022]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article\\_id=273&tab=bg](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article_id=273&tab=bg).

<sup>48</sup> Христов, Е. (2004). Процесът на остаряване на населението в България през 20-и век според неговите преброявания. В: *Статистика: тримесечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*. София: Издателство на Националния статистически институт, LVI, бр. 4, 17–26.

<sup>49</sup> Балевски, Д. (1976). *Преброяване [на населението в НРБ] – 1975: Резултати и перспективи*. София: Партиздат, 35–53.

блюдава и при изселване от селата към градовете. Увеличават се и градовете в Народна република България. През 1965 г. те наброяват 175, а през 1975 г. достигат 214.

Специални ръководни органи са Правителствената комисия и Централното статистическо управление. В окръзите работят окръжните преброителни комисии.

След извършеното преброяване на населението броят му възлиза на 8 727 771 души.

Четиринадесетото преброяване на населението се извършва на 04.12.1985 г., т.е. десет години след преброяването през 1975 г. Броят на населението при преброяванията от 1965 до 1985 г. се установява на база на т.нар. категория „постоянно население“, т.е. такива лица, които живеят постоянно на едно място.

Голяма част от общия брой на населението е градско. Около 5 799 939 души са избрали да живеят в градовете. Тук се наблюдава най-голям брой на лицата във възрастовата група от 30 до 39 години. Общият брой на тази категория лица възлиза на 1 319 280 души, следвани от възрастовата група от 10 до 19 години.

## 6. Преброяване на българското население в периода 1989–2011 г.

Следващото петнадесето преброяване на населението се извършва на 04.12.1992 г., т.е. седем години след преброяването през 1985 г. Преброяването се провежда съгласно Постановление № 136 на Министерския съвет от 17.07.1992 г. за преброяване на населението и жилищния фонд<sup>50</sup>. Горепосоченото постановление се издава на основание на Решението на Народното събрание от 26.05.1992 г. за утвърждаване на плана на Националния статистически институт за статистическите изследвания<sup>51</sup>.

Преброяването се извършва чрез попълване на преброителен лист. Попълва се т.нар. карта „Н“, в която се включват всички лица от едно жилище. При това преброяване се събират множество данни за заетостта и безработицата сред българското население.

Заслужава да обърнем внимание и на икономически активното население през разглеждания период. За икономически активни през 04.12.1985 г. се възприемат всички онези лица, които към момента на преброителната дейност получават заплата или друг доход, като не се гледа времето, от което те осъществяват трудова дейност, както и лицата, които отсъстват от работа поради факта, че са в отпуск<sup>52</sup>.

При преброяване на българското население на 04.12.1992 г. заетите и безработните лица съставляват групата на икономическо активното население през този период.

При преброяването от 1985 г. броят на населението в България възлиза на 8 948 388 души, а през 1992 г. то е 8 487 317 души, т.е. при това преброяване наблюдаваме рязко намаляване на населението с около 476 000 души. През този период населението в трудоспособна възраст намалява с около 298 000 души.

Заслужава да бъде коментирано и образованието, което се наблюдава при заетите лица. През този период повишаване на образованието имаме главно при младежката част от населението. Увеличава се броят на лицата, получили висше образование сред заетите лица, както и този на тези с полувисше и средно образование<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Обн., ДВ, бр. 62 от 31.07.1992 г.

<sup>51</sup> Обн., ДВ, бр. 45 от 1992 г.

<sup>52</sup> Божиков, П. (1993). Икономическа характеристика на населението на България. В: *Статистика: три-месечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*. София: Издателство на Националния статистически институт, XXXV, бр. 6, 41–56.

<sup>53</sup> Пак там, 46.

Шестнадесетото преброяване на българското население се извършва на 01.03.2001 г. със Закон за преброяване на населението, жилищния фонд и земеделските стопанства в Република България през 2001 г.<sup>54</sup>.

Обект на наблюдение са лицата, посочени в чл. 3, ал. 1, т. 1–8. Преброяването на лицата се извършва по тяхното местоживееене.

В периода от 1956 до 1965 г. над 50% от мигрантите са на възраст до 29 години, а през 1993–2001 г. техният брой намалява, тъй като се увеличават мигрантите над 30-годишна възраст<sup>55</sup>. Между двете преброявания от 1992 и 2001 г. голяма част от населението решава да емигрира навън от страната за повече от една година<sup>56</sup>.

При преброяването на българското население се извършва и наблюдение на здравното състояние на населението чрез метода интервю. С това изследване се цели да се проучи здравното състояние и здравното поведение на населението<sup>57</sup>.

За проведените преброявания на българското население от 04.12.1992 и 01.03.2001 г. може да се каже, че са първите след 1934 г., при които се събира информация за броя на инвалидите в България. Чрез получените данни се събира множество информация за доживяване и трудоспособност на населението за периода от 1990–1992 г. и 1999–2001 г.

При преброяване на населението през 1992 г. броят на инвалидите в страната възлиза на 233 709 души. По-голяма част от тях се намират в градовете и по-малко в селата. При преброяването на населението през 2001 г. става ясно, че броят на инвалидите в страната е намалял с около 10 000 души. Най-много инвалиди при проведеното преброяване са във възрастовата група 50–59 години, следвани от възрастовите групи 40–49 и 60–69 години<sup>58</sup>.

Смъртността е един от най-сериозните демографски проблеми, които се наблюдава в България. От 1990 г. в страната ни смъртността продължава да се увеличава. За огромно съжаление, не можем да кажем, че така стоят нещата при раждаемостта. България е от страните със средно равнище на раждаемост в Европа. Добрата новина е, че през последните години в страната ни все повече се увеличава средната продължителност на живота. Разбира се, в това отношение се наблюдават много ниски темпове, а и може да се потвърди, че българската държава отново е на последно място сред европейските държави<sup>59</sup>.

Външната миграция продължава да бъде главната причина за обезлюдяване на малките региони в България. През последното десетилетие на XX век в България не се наблюдават сериозни миграционни вълни, тъй като през този период се наблюдава сериозно затихване. Може да се каже, че българската държава е в частта със страни, при които се наблюдава ниско равнище на нетна миграция<sup>60</sup>.

„Още в началото на XX в. естественият прираст на населението в България е в процес на систематично намаляване, което от своя страна е резултат от бързото и също систематично намаляване на раждаемостта“<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> Обн., ДВ, бр. 16 от 25.02.2000 г.

<sup>55</sup> Жекова, В. (2006). Вътрешна и външна миграция на населението в България. *Икономически изследвания*, XV, (2), 175–204.

<sup>56</sup> Атанасов, А. *Населението на България в началото на XXI век: състояние и тенденции...*, 40.

<sup>57</sup> Харалампиев, К. (2003). *Трудов потенциал на населението на България (1992–2001)*. София: Балкани, 11–12.

<sup>58</sup> Калчев, Й. (2011). Инвалидизация на населението в България. В: *Статистика: Тримесечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*. София: Издателство на Националния статистически институт, бр. 3 и 4, 86–113.

<sup>59</sup> Атанасов, А. *Населението на България в началото на XXI век: състояние и тенденции...*, 15–16.

<sup>60</sup> Пак там, 20–21.

<sup>61</sup> Пак там, 38.

Последното в историко-правен аспект седемнадесето преброяване на населението и жилищния фонд е проведено в съответствие със Закона за преброяване на населението и жилищния фонд в Република България<sup>62</sup> през 2011 г.

В периода от 1992 до 2001 г. от страната ни се изселват около 196 000 души, но през този период около 19 000 се завръщат в България. От тези данни на Националния статистически институт може да се потвърди, че през този период миграционният баланс се оценява на 177 000 души. От 2001 до 2011 г. миграционният баланс се оценява на 175 000 души<sup>63</sup>

От 1985 до 2011 г. населението на страната ни намалява с около 584 000 души. По отношение на раждаемостта през първите години на XXI век България не е от страните с най-ниска раждаемост, а се нарежда сред европейските държави, които имат средно равнище на раждаемост<sup>64</sup>.

### Заклучение

Разглежданият административноправен институт е много значим както от историческа, така и от правна гледна точка, тъй като неведнъж се изследва от научната доктрина. Чрез него в сериозна степен се изследват процесите, които оказват съществено влияние върху структурата на населението.

От края на XIX век до 30-те години на XX век промяната в структурата на населението се дължи на териториалните промени, тъй като българската държава участва в редица ключови военни сражения, които предизвикват сериозни последици върху нейната териториална цялост.

Преброяванията на населението в периода от края на XIX век и 20-те години на XX век е от съществено значение, тъй като чрез данните, които се събират през тези периоди помага да се установят какъв е броят на бежанските вълни у нас, тъй като последните носят огромни финансови и икономически последици за българската държава.

Разбира се, административноправният институт помага през всеки един период, в който се предвижда преброяване да се съберат множество данни за възрастта на преброяваните лица, семейното им положение, народността, образованието, местожителството, вероизповеданието, майчин език и много други признаци.

Преброяването на населението помага да се изследва външната и вътрешната миграция. В началото на XX век трябва да отбележим, че в страната има много повече села, отколкото градове. Преди век българската държава е била предимно земеделска държава, поради което броят на селското население е бил по-голям от броя на градското население.

С преброяването на населението се представят данни за раждаемостта и смъртността в България. От информацията, с която разполагаме, е видно, че смъртността е един от най-сериозните демографски проблеми, с които се сблъсква страната ни, а и не само, тъй като България е на първо място по смъртност в Европа.

За правилното, качествено и законосъобразно преброяване на населението голяма заслуга имат органите, натоварени с преброителната дейност. От създаването на Третата българска държава до 1900 г. в страната преброителите се занимават с преброителната дейност.

<sup>62</sup> Обн., ДВ, бр. 39 от 26.05.2009 г.

<sup>63</sup> Mintchev, V., G. Shopov, I. Kaltchev, V. Boshnakov (2016). Migration of Bulgarian Population – Characteristics and Relations to the Regional SocioEconomic Disparities. *Economic Studies*, No. 5, 45–78.

<sup>64</sup> Атанасов, А. (2012). Накъде върви населението на България? *Списание на Българската академия на науките*, бр. 5, 23–30.

От началото на ХХ век до началото на ХХІ век се наблюдават преброители и контролбори, подпомагани от различни държавни органи през всеки един период.

### Библиография

Алексиев, М. (2005). Прогнози за населението и питейно-битовото водопотребление. *Водни проблеми*.

Ангелов, В. Акция за демографското преброяване на населението в Пиринския край (25–31 декември 1946 г.). *Исторически преглед*, XLVI.

Апостолов, Е., Х. Мичков (1971). *Социално-демографски процеси и здравно състояние на населението: обзор*. София: ЦНМИ.

Аркадиев, Д. (2016). *Растежът на населението в България: от зората на историята до сега*. Велико Търново: УИ „Св. св. Кирил и Методий“.

Атанасов, А. (2011). *Населението на България в началото на ХХІ век: състояние и тенденции*. София: Акад. изд. „Проф. Марин Дринов“.

Атанасов, А. (2012). Накъде върви населението на България? *Списание на Българската академия на науките*, бр. 5, 23–30.

Балевски, Д. (1976). *Преброяване [на населението в НРБ] – 1975: резултати и перспективи*. София: Партиздат.

Божиков, К. (1993). Икономическа характеристика на населението в България. В: *Статистика: тримесечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*, XXXV, бр. 6. София: Издателство на Националния статистически институт.

Божиков, П. (1996). *Извадковият метод: преброяване на населението и други социални изследвания*. София: Статистическо издателство и печатница при НСИ.

Вачков, Д. (2016). Македонските бежанци и тяхното настаняване в България – финансово-икономически аспекти на проблема (1878 – 30-те години на ХХ век). *Македонски преглед*, бр. 1.

Велковска, Г. (2011). *Терминологичен речник по демография*. София: Валдес-ВВ-ГВ.

Жекова, В. (2006). Вътрешна и външна миграция на населението в България. *Икономически изследвания*, XV, бр. 2, 175–204.

Златанова, С. (2017). Преброяване на населението в дигитален формат. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 09.07.2022]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article\\_id=151](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article_id=151).

Златанова, С. (2018). Преброяване на населението в България в края на ХІХ век. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 27.12.2021]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article\\_id=191](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article_id=191).

Златанова, С. (2019). Преброяване на населението и жилищния фонд в България през 1905 година. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 28.12.2021]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article\\_id=215](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article_id=215).

Златанова, С. (2020). Преброяване на населението и жилищния фонд в България през 1910 година. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 30.12.2021]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article\\_id=230](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article_id=230).

Златанова, С. (2020). Преброяване на населението и жилищния фонд в България през 1920 година. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 30.12.2021]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article\\_id=238](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/bg/details.php?article_id=238).



Златанова, С. (2021). Преброяване на населението и жилищния фонд в България през 1965 г. *Статистика* [онлайн] [прегледан на 09.07.2022]. Достъпен на: [https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article\\_id=273&tab=bg](https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article_id=273&tab=bg).

Йорданов, И. (2018). *Етнодемографската ситуация в Република България и влиянието ѝ върху националната сигурност*. София: Издателство [И. Йорданов].

Калчев, Й. (2011). Инвалидизация на населението в България. В: *Статистика: тримесечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*. София: Издателство на Националния статистически институт, бр. 3 и 4.

Любенова-Бакалова, М. (2008). Етническият състав на населението във Вардарска Македония според преброяването от м. май 1943 г. *Македонски преглед*, бр. 1, 97–102.

Мишайков, Д. (1941). *Основен курс по демография*. София.

Найденова, П. (2000). Миграционни процеси в България през отминалите столетия. *Население: научнопопулярно списание на Института по демография*, бр. 2.

Николова, Р. (2016). *Публичноправни проблеми на печатните медии в България*. София: Дружество „Европейско право“.

Пейковска, П. (2014). Преброяване, труд и общество: руската емиграция в България през 20-те години на XX в. Ч. I–II. *Исторически преглед*, бр. 3 и 4.

Пейковска, П. (2020). Въздействие на миграцията върху урбанизацията в България през 1910-те – 1930-те години: количествени измерения. *Исторически преглед*, бр. 1.

Стефанов, И., З. Сугарев, Н. Наумов, Е. Христов, А. Атанасов. (1974). *Демография на България*. София: Наука и изкуство.

Тахир, М. (2016). *Етнодемография и култура на сигурността*. София: За буквите – О писменехъ.

Томев, Л. (2016). Пазарът на труда и бедността в България – отново обект на критики от Европейската комисия. В: *Статистика: тримесечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*. София: Издателство на Националния статистически институт, бр. 4.

Харалампиев, К. (2003). *Трудов потенциал на населението на България (1992–2001)*. София: Балкани.

Христов, Е. (2004). Процесът на остаряване на населението в България през 20-и век според неговите преброявания. В: *Статистика: тримесечен бюлетин на ЦСУ при Министерски съвет = Statistics*. София: Издателство на Националния статистически институт, LVI, бр. 4.

Mintchev, V., G. Shopov, I. Kaltchev, V. Boshnakov. (2016). Migration of Bulgarian Population – Characteristics and Relations to the Regional SocioEconomic Disparities. *Economic Studies*, No. 5.

Pejkovska, P. (2012). Migrations from Austria-Hungary to Bulgaria in the Late 19<sup>th</sup> and Early 20<sup>th</sup> Centuries: Evidence from the Bulgarian Censuses. *Bulgarian Historical Review*, 1–2.

Pejkovska, P. (2017). War and Migration in Bulgaria from 1912 to 1926: the Refugee Inflows in the Light of Census Data. *Bulgarian Historical Review*, XLV, 1–2.

Poston, D., L. Bouvier (2010). *Population and Society: An Introduction to Demography*. Cambridge.



# HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE CENSUS OF THE POPULATION IN BULGARIA IN THE PERIOD 1879–2010

Angel Yordanov<sup>65</sup>

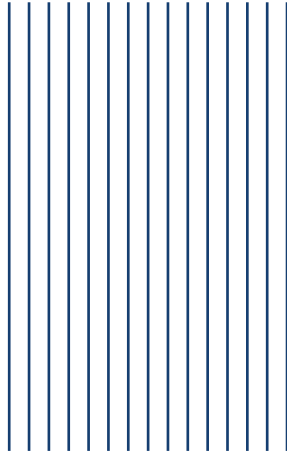
**Abstract:** This article analyzes sixteen censuses of the Bulgarian population in the period from 1879 to 2010. This work provides information on the normative and by-laws regulating the organization and stages through which the population censuses pass during the considered periods. The article traces the migration processes from the end of the 19<sup>th</sup> century to the beginning of the 20<sup>th</sup> century in the Bulgarian state, as well as a number of historical events that had a serious impact on the structure of the population. Attention is paid to the waves of refu-

gees observed in the 20s of the 20<sup>th</sup> century, as the latter brought enormous financial and economic consequences for Bulgaria. Data on birth rate, death rate and natural population growth are presented. The age composition and educational status of the enumerated population is studied, as well as the degree of urbanization during some of the enumerations of the Bulgarian population.

**Keywords:** refugee waves, migration processes, population, birth rate, mortality, urbanization.

---

<sup>65</sup> Angel Yordanov is a student in the Master's program in Law at the Department of Law and the Master's Program "Civil and Corporate Security" at the Department of National and International Security, New Bulgarian University, e-mail: angel.yordanov22@abv.bg



**КРЪЖОЦИ**



**CIRCLES**

# ПРЕДСТАВЯНЕ НА КРЪЖОКА ПО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО НА ГРАЖДАНИТЕ

Райна Николова<sup>1</sup>

Резюме: Материалът представя обсъжданите с участниците в кръжока по административно право на гражданите две основни теми през пролетния семестър на академичната 2021/2022 г.: административноправния статут на бежанците и ад-

министративното военно право и правата на гражданите.

Ключови думи: административноправен статут на бежанците, административно военно право, правата на гражданите

Вероломното нападение на Руската федерация на 24.02.2022 г. над Република Украйна и бушуващата война, предизвикала огромна вълна от украински бежанци, потърсили закрила в България, бе повод за задълбочена дискусия за административноправната уредба на правата и задълженията на чужденците в подобна ситуация. По тази първа тема през пролетния семестър бяха разпределени няколко подтеми, както следва:

1. Предоставяне на статут на бежанец – проф. д.н. Райна Николова, 25.03.2022 г.
2. Обсъждане на законодателни инициативи – Ренета Илиева, 25.03.2022 г.
3. Предоставяне на статут на хуманитарна (международна) закрила – Елена Чотова, 01.04.2022 г.
4. Предоставяне на статут на временна закрила – проф. д.н. Райна Николова, 01.04.2022 г.
5. Отнемане на статут на бежанец и международна закрила – Ремина Алексиева, 08.04.2022 г.
6. Издаване и подмяна на български документи за самоличност на чужденци с предоставена закрила от Република България – Симонна Кирилова, 08.04.2022 г.
7. Ред и условия за даване на ЕГН на чужденци в Република България – Ангел Йорданов, 08.04.2022 г.
8. Издаване на виза за краткосрочно пребиваване – Ренета Илиева, 08.04.2022 г.
9. Социални помощи, медицинска помощ, образование и право на труд за бежанци – Йоанна Йосифова, 15.04.2022 г.

Участниците в кръжока проследиха хронологията, по която се проведе организацията на българската държава чрез специализирания административен орган (Държавната агенция за бежанците към Министерския съвет) по приемането на украински бежанци (предимно майки с деца). Обсъдена бе законодателната инициатива по подобряване и усъвършенстване на националното законодателство, третиращо административноправния статут

<sup>1</sup> Доктор на науките, професор по административно право и процес в Нов български университет, ел. поща: rnikolova@nbu.bg

на бежанците. Отчетени бяха дефицитите и недостатъците в работата на Народното събрание в тази насока.

Втората тема, по която работи кръжокът, бе посветена на административното военно право и административните права и задължения на гражданите. Акцентът бе поставен върху гражданскоправните аспекти на защитата на населението при военни действия, природни бедствия и други масови кризи. Хронограмата по представянето на подтемите чрез презентации и доклади бе следната:

1. Правата на гражданите по време на извънредно положение – Ренета Илиева, 20.05.2022 г.

2. Правата на гражданите по време на военно положение – Ангел Йорданов, 20.05.2022 г.

3. Правата и задълженията на гражданите по време на пожари – Симонна Кирилова, 27.05.2022 г.

4. Правата и задълженията на гражданите по време на наводнения – Елена Чотова, 27.05.2022 г.

5. Правата и задълженията на гражданите по време на земетресения – Ремина Алексиева, 03.06.2022 г.

6. Правата и задълженията на гражданите по време на промишлени аварии – Йоанна Йосифова, 03.06.2022 г.

7. Упражняване на правото на научноизследователска и развойна дейност в областта на отбраната – проф. д.н. Райна Николова, 10.06.2022 г.

Детайлно бе разгледана нормативната уредба, която формира административното военно право като самостоятелен подотрасъл на нестопанското административно право и административноправните аспекти на защита на гражданите при настъпването на кризи, които засягат населението.

Обсъден бе въпросът за поддържането на бомбоубежища и укрития на територията на Република България, както и готовността на публичната администрация да отговори на предизвикателствата при реализирането на евентуална заплаха.

Разгледана бе научноизследователската дейност в областта на военното дело, развивана от Института по отбрана „Професор Цветан Лазаров“.

Бяха коментирани правилата за безопасно поведение и сигнали за ранно предупреждение и оповестяване на гражданите.

Студентите представиха обстоятелни доклади и интересни презентации.

# PRESENTATION OF THE CITIZENS' ADMINISTRATIVE LAW CIRCLE

**Raina Nikolova<sup>2</sup>**

**Abstract:** The paper presents the two main topics discussed with the participants of the Administrative Law of Citizens Circle during the spring semester of the academic year 2021/2022: the administrative legal sta-

tus of refugees and the administrative military law and the rights of citizens.

**Keywords:** administrative status of refugees, administrative military law, human rights

---

<sup>2</sup> Dr. Habil., Professor of Administrative Law and Administrative Procedure Law in the Law Department of New Bulgarian University, e-mail: rnikolova@nbu.bg

**ISSN (Online): 1314-5797**