



# АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО – СЪВРЕМЕННИ ТЕНДЕНЦИИ В ПРАВОРАЗДАВАНЕТО И ДОКТРИНАТА

Сборник с доклади  
от национална научна кръгла маса



Издателство „Наука и икономика“  
Икономически университет - Варна

**АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО – СЪВРЕМЕННИ ТЕНДЕНЦИИ  
В ПРАВОРАЗДАВАНЕТО И ДОКТРИНАТА**

---

**Сборник с доклади от национална научна кръгла маса**



**АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО –  
СЪВРЕМЕННИ ТЕНДЕНЦИИ  
В ПРАВОРАЗДАВАНЕТО И ДОКТРИНАТА**

**Сборник с доклади  
от национална научна кръгла маса, 20 април 2018**

2018

Издателство „Наука и икономика”  
Икономически университет – Варна

Сборникът се издава като резултат от национална научна кръгла маса „Административно право – съвременни тенденции в правораздава-нето и доктрината“, проведена на 20 април 2018 г. Научният форум е организиран в изпълнение на договор за сътрудничество между Икономически университет – Варна и Административен съд – Варна и договор за сътрудничество между Икономически университет – Варна и Института за държавата и правото при Българска академия на науките.

Публикуваните доклади не са редактирани и коригирани. Авторите носят пълна отговорност за съдържанието, оригиналността им и за грешки, допуснати по тяхна вина.

Тази книга или части от нея не могат да бъдат размножавани, разпространявани по електронен път и копирани без писменото разрешение на издателя.

ISBN 978-954-21-0972-3

## **ОРГАНИЗАЦИОНЕН КОМИТЕТ**

**Председател:** Гл. ас. д-р Дарина Димитрова

**Членове:** Доц. д-р Андрияна Андреева  
Доц. д-р Галина Йолова  
Гл. ас. д-р Живка Матеева  
Гл. ас. д-р Диана Димитрова

## **НАУЧЕН СЪВЕТ**

Проф. д-р Маргарита Бъчварова – Икономически университет – Варна

Доц. д-р Андрияна Андреева – Ръководител катедра „Правни науки“,  
Икономически университет – Варна

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

Проф. д-р Дарина Зиновиева – Институт за държавата и правото  
при БАН

Доц. д-р Надежда Йонкова – Институт за държавата и правото  
при БАН, Комисия за защита от дискриминация

Доц. д-р Веселина Канатова – Институт за държавата и правото  
при БАН

**Контакти:** 9002, гр. Варна, бул. „Княз Борис I“ №77,  
Икономически университет – Варна,  
Катедра „Правни науки“,  
Email: [katedra\\_pn@ue-varna.bg](mailto:katedra_pn@ue-varna.bg)

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Увод</b> .....	9
<b>1. Мария Славова</b> Европейското административно право в перспективата на юридическото образование в България .....	12
<b>2. Мария Нейкова</b> Служебният обмен на данни – водещ принцип в комплексното административно обслужване.....	23
<b>3. Надежда Йонкова</b> Правен режим на финансово оздравяване на общини с финансови затруднения .....	32
<b>4. Мария Лечева</b> Организация на системата за интегрирано гранично управление в Република България.....	41
<b>5. Марияна Ширванян</b> Условия за упражняване на правото на приспадане на Данъчен кредит по ЗДДС по доставки на строително монтажни работи. Проблеми от практиката.....	51
<b>6. Андрияна Андреева, Галина Йолова</b> За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд.....	65

<b>7. Андрияна Андреева, Дарина Димитрова</b>	
Съдебен контрол върху административните актове по процедури за хабилизация .....	80
<b>8. Бистра Николова</b>	
Административнонаказателната отговорност в сферата на финансовия контрол .....	99
<b>9. Бранимира Колева</b>	
Данъчно-правни проблеми свързани с големите наличности от материални запаси.....	115
<b>10. Боян Георгиев</b>	
Застрояване. Видове застрояване. ....	128
<b>11. Диана Димитрова</b>	
Националната платформа за електронно възлагане – стъпка в процеса на хармонизация с европейските изисквания .....	137
<b>12. Катя Антонова</b>	
Съвременен подход при управление на безопасните и здравословни условия на труд.....	149
<b>13. Павлина Иванова</b>	
Икономически и социални аспекти на здравословните и безопасни условия на труд.....	162
<b>14. Мила Иванова</b>	
Признаване, изпълнение и изпращане на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане.....	172



**15. Живка Матеева**

Осъществяването на публични функции от държавното  
предприятие „Единен системен оператор“  
като обект на предоставяне на власт.....186

**16. Диана Стамболова**

За предимствата от създаване на Централен  
административен съд.....200

**17. Пирин Соколов**

Тенденции в административно-правната уредба  
на правомощията на Агенцията по вписванията .....213

## Увод

На 20 април 2018 г. в Икономически университет – Варна се проведе научна кръгла маса „Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината“. Идеята за този научен форум се породи като резултат от сътрудничеството между Катедра „Правни науки“ при ИУ-Варна, Административен съд - Варна и Института за държавата и правото при БАН.

В изпълнение на Договора за сътрудничество с Административен съд - Варна от 24.03.2017 г. бе приета покана отправена от съда за организиране на съвместен научен форум в областта на административното право. След проведени срещи между представители на Катедрата и Административния съд се оформи идеята да се организира научен форум, обединяващ проблематиката на административното правораздаване и административната доктрина, като чрез срещата двете институции заздравят връзките помежду си и създадат трайна практика по дискусии и научни прояви от различно естество.

След утвърждаване на идеята за организиране на форум с практико-теоретична насоченост се взе решение за привличане и на партньорите ни от Институт за държавата и правото при БАН, в изпълнение на Договор за сътрудничество от 17.06.2017 г. По този начин се обособи своеобразно тристранно сътрудничество между Катедра „Правни науки, Административен съд - Варна и ИДП при БАН, в аспект на максимално, но и многоаспектно обвързване на практики и учени, ангажирани непосредствено с материята на административното право и процес.

Целта на партньорството с ИДП при БАН е с активни усилия на академичната и научната общност да бъдат предприети съвместни дейности, способстващи възможности за научни изследвания, идеи и достижения в различни аспекти на областта на правото и икономиката. В изпълнение на последната договорът предвижда и

провеждане на редица разнообразни и съвместни научни прояви: конференции, симпозиуми, кръгли маси по актуални правни и икономически въпроси.

Целта на партньорството с Административен съд - Варна е да бъдат предприети съвместни дейности, които да способстват за обогатяване на правната култура и надграждане на правни познания у студентите на висшето училище, пряко обвързано с практиката. Предвижда се провеждането на различни събития – срещи-дискусии със съдии, публични съдебни заседания, както и възможност за провеждане на съвместни научни прояви: конференции, симпозиуми, кръгли маси по актуални правни въпроси.

Този научно-практически форум отговори на необходимостта от обвързване на теорията с практиката. Организираната кръгла маса, от една страна, даде възможност за ползотворни срещи на учени и практики, които в духа на дискусия и обмяна на идеи обсъдиха конкретни практически проблеми, очертаха насоки и дадоха предложения за разрешаването им. От друга страна, кръглата маса даде възможност да се установи, затвърди и намери връзка между академичната среда и дейността на катедрите със структури и институции на правораздаването и правното прилагане.

Научният форум бе организиран в две части:

**Практическа**, включваща дискусии по актуални въпроси на административното правораздаване и представяне дейности от работата на Административен съд – Варна.

**Теоретична**, включваща участие с научни доклади и представяне на проблематиката на административната наука и практика от гл. т. на правната доктрина.

На кръгла маса беше разисквано развитието на съвременната административноправна доктрина в последните десет години. АПК е първият кодекс в областта на административното право и процес, който се прилага вече над 10 години. Проведеният научно-практически форум разкри някои от проблемите на административното право прилагане и правораздаване и бяха направени предложе-

ния за тяхното разрешаване.

Същевременно преподаването на правни дисциплини в ИУ - Варна е дълготрайна традиция още от възникването му като първо търговско училище в страната продължаваща и до днес. Видни изследователи и преподаватели и в областта на административното право са били част от академичния състав на университета и преди създаването на Катедра „Правни науки“: за периода 1945-1957 г. - проф. Карол Иванов Телбизов, за периода 1946-1947 г. Димитър Димитров – професор по държавно и административно право.

През месец декември 1989 г. от катедра “Планиране и управление на народното стопанство”, с ръководител проф. Нора Мицова, се създава ново структурно звено – катедра „Правни науки”.

Към настоящия момент в Катедра „Правни науки“ работят трима преподаватели с изявени научни интереси в областта на административното право, защитили докторски дисертации по научната специалност „административно право и административен процес“: гл. ас. д-р Дарина Димитрова, гл. ас. д-р Живка Матеева и гл. ас. д-р Диана Димитрова. Това е една от причините да се организира кръглата маса и да се постави началото на поредица от специализирани форуми, провеждани от Катедра „Правни науки“.

Надяваме се проведеният форум да установи трайна практика по взаимодействие на науката и правоприлагането с цел бъдещи и ползотворни научни проекти, практически насочени предложения и идеи, както и насоки за доктринално развитие на теорията и правните институти.

Доц. д-р Андрияна Андреева  
Ръководител катедра „Правни науки“  
Гл. ас. д-р Дарина Димитрова  
Председател на организационния комитет

**ЕВРОПЕЙСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО  
В ПЕРСПЕКТИВАТА НА ЮРИДИЧЕСКОТО ОБРАЗОВАНИЕ  
В БЪЛГАРИЯ**

*Проф. д-р Мария Славова<sup>1</sup>  
Софийски университет „Св. Климент Охридски”*

**THE EU ADMINISTRATIVE LAW IN THE PERSPECTIVE  
OF THE LEGAL EDUCATION IN BULGARIA**

*Prof. Mariya Slavova PhD  
Sofia University „St. Kliment Ohridski”*

**Резюме**

Европейското административно право не е включено в учебните дисциплини на юридическите училища в България и това е проблем, който следва да се разгледа. България имаше десет години, за да свикне/се приспособи с начина по който ЕС води политика и контролира администрацията. В образователната практика този въпрос е обхванат в университетските курсове по административно право. Принципите на административното право в националните системи на държавите членки и принципите на административното право на ЕС следва да бъдат анализирани по отношение на българската перспектива на усъвършенстване на правното образование като част от юридическата реформа в страната.

*Ключови думи: административно право на ЕС; юридическо образование; учебни дисциплини; свързана администрация; дискреционни правомощия; стабилност; правен преглед; злоупотреба с права.*

**Abstract**

The EU administrative law is not included in the curriculae of the law schools in Bulgaria and this is a problem to be considered. Bulgaria has had ten years to get accustomed to the ways in which EU delivers policy and controls

---

<sup>1</sup> Професор, д-р по право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски”, адвокат от Софийската адвокатска колегия, Академик на Българската академия на науките и изкуствата, главен редактор на списание „Правен преглед”.

administration. In the education practice this matter is covered by the university course of administrative law. The principles of administrative law in the national systems<sup>2</sup> of the member states and the principles of EU<sup>3</sup> administrative law have to be analysed in regard of the Bulgarian perspective of the improvement of the legal education as part of the judicial reform of the country.

**Key words:** *EU administrative law; legal education; curriculae; bound administration; discretionary power; stability; judicial review; abuse of power.*

## 1. Постановка

Българското юридическо образование често е обект на коментарии с отрицателна аконотация. Критериите за подбор на преподаватели и студенти в деветте висши училища, които произвеждат юристи не отговарят на изискванията на пазара на труда и създават неконкурентноспособни вишисти. Затова и усъвършенстването на юридическото образование е необходимост, която се налага обективно както от оценката на професионалната реализация на младите юристи, така и от качеството на правните услуги в страната. Въпреки изцяло новата правна уредба на образованието, приета след 1991 г., и непрекъснатите призови за съдебна реформа, не се стига до ясна концепция за усъвършенстването на юридическото образование. Броят на студентите намалява, но завършилите право са повече от работните места. Двата основни закона в областта - Закона за висшето образование/ЗВО/ и Закона за развитието на академичния със-

---

<sup>2</sup> Drago, Roland, *Science administrative. Caracteres generaux de la Science administrative. Les structures administratives. Maitrise. Les cours de droit*, Paris, 1980; Yardley, D. C. M. *Principles of Administrative Law*, London, Butterworths, 1986; Близнашки, Г. *Принципи на парламентарно управление*. Университетско издателство "Св. Кл. Охридски", С., 1999; Galligan, D. J, ed. Hawkins. K, *Using Legal Discretion*. In: *A Reader on Administrative Law*. Oxford, Oxford University press, 1996

<sup>3</sup> *European Code of Good Administrative Behaviour*, European Ombudsman Press Release № 9/2002 Von Bar, Christian. *Principles of European Law*. Oxford University Press, 2006.

тав в Република България<sup>4</sup> /ЗРАСРБ/, особено след изменението му от 2018 г., създават повече проблеми с лошата си реализация. Днес се обсъжда създаването на нов закон за висшето образование, който да отрази развитието на Болонския процес в новата парадигма на висшето образование в Европа. Обсъжда се и проектът за изменение и допълнение на Правилника по приложение на ЗРАСРБ, който има високата цел да уреди неуредената законодателна материя, пренебрегната от народните представители в Закона за изменение и допълнението/ЗИД/ му.

Усъвършенстването на българското юридическо образование е част от процеса на усъвършенстване на образованието у нас. Правната уредба на образованието е особено многобройна, противоречива, недокрай хармонизирана с правото на Европейския съюз, лишена от финансови<sup>5</sup> и правни гаранции за осъществяването си. С оглед на повишеното обществено внимание към проблемите на образованието, отразени в Закона за бюджета за 20018 г., българското образование следва да се реформира чрез *определяне на съвременни критерии за подбор на преподавателския състав и адекватна форма на обвързването на преподавателите с училищата и актуализиране на учебните планове на всички образователни равнища, в контекста на дигиталното обучение и включването на практически ориентирани дисциплини в учебния план* чрез оптимизиране на хорариума на съществуващите задължителни дисциплини.

Следва да се работи и върху средата, защото отношението към образованието е отрицателно до степен, че студентите не посещават лекциите и идват само на изпит, въоръжени с нови технически

---

<sup>4</sup> Днес, десет години след приемането на закона, отново конкурсите се ускоряват, за да „хванат” стария модел, който се усложнява от закона за изменение и допълнение /ЗИД/ на ЗРАСРБ от 2018 г.

<sup>5</sup> Радев, Тодор. Финансирането – ключ към успешна реформа на висшето образование, Сборник от научна конференция, посветена на 145 от създаването на БАН, 2014, с. 79 и сл.

средства за преписване. Студентите се уморяват от огромния брой теоретични дисциплини, преподавани без връзка с аудиторията и не вярват, че практически ориентирани новите дисциплини ще са различни. В тази среда е трудно да се предприемат действия по европеизиране на образованието без външна финансова подкрепа за насърчаване на модерното разбиране за приоритети в образователната стратегия<sup>6</sup>.

## 2. Защо да изучаваме европейско административно право?

Европейското административно право/ЕАП/ възниква обективно поради необходимостта от прилагане на единни принципи за организацията и дейността на общностната администрация на територията на ЕС. Въпреки съзнанието за тази необходимост концепцията за европейско административно право се оформя бавно, защото в договорите за Европейските общности - Римският от 1957 год. и Маастрихтският от 1992 год., не са заложени текстове, които да поставят основите на единен модел на държавна администрация. Разбирането за единен модел на организация и дейност на общностната администрация води до извеждането на принципите на административното право сред източниците на общностното право<sup>7</sup>. Така *административното право е единственият правен отрасъл, чиито принципи са източник на първичното право на Европейския съюз /ЕС/*.

Принципите на ЕАП добиват практически смисъл чрез приложението им работата на съда на ЕС/СЕС/ и особено чрез института на преюдициалното запитване. Опирайки се на утвърдените от на-

---

<sup>6</sup> Радев, Тодор. Финансирането – ключ към успешна реформа на висшето образование, Сборник от Научна конференция, посветена на 145 от създаването на БАН, 2014, с. 81 и сл.

<sup>7</sup> Източниците на общностното право включват първичното законодателство, международните съглашения на ЕС, вторичното законодателство, общите принципи на административното право, съдебната практика на Европейския съд и конвенциите между страните членки.



ционалните административни съдилища, СЕС доразвива и коригира общите административни принципи, които обвързват всички държави. Националните съдилища са задължени да гарантират изпълнението на договорите на ЕС и прилагането на вторичното право на Комисията на ЕС. Националните съдилища са задължени при тълкуване да се обръщат към СЕС, когато има неясноти в текста на някоя правна норма, съгласно чл. 177 от Договора за ЕО, което обогатява тълкувателната рамка, следвана от националните съдилища. Приема се, че съществува *acquis communautaire* на административноправните принципи, развито от СЕС.

Сред принципите на ЕАП следва да се отбележат принципите на пропорционалност, на правна сигурност, на защита на законните очаквания, на защита срещу дискриминация, на изслушване и отговорност за нарушения на общностното право. Поради изключителната динамика на отношенията, които регламентира европейското административно право, неговите принципи се развиват за да отразят необходимостта от ефективна и ефикасна защита на правата и интересите на гражданите.

Наред с това законната свобода на действие на общностната администрация не бива да преминава границите на административната дискреция. Действията на общностната администрация в съответствие с принципа на субсидиарност, не трябва да превишават необходимото за постигането на целите на Договора за ЕС. Така приложението на принципа на субсидиарност следва се ограничава от принципа на пропорционалност, като за всеки отделен случай се преценява дали предприетото действие е подходящо за постигането на зададената цел, дали средствата за постигането на целта причиняват необходимите ограничения, които следва да се понесат за постигането на целта. Принципът на субсидиарност, определя условията, при които ЕС се ползва с приоритет за действие пред държавите членки и за да може да се оспори националната мярка като несъответна на принципа на субсидиарността, държавата членка трябва да докаже, че целите на мярката могат да бъдат успешно постиг-

нати с прилагането ѝ.

Принципът на разумен срок означава, че съдилищата разглеждат и решават съобразно закона в разумен срок всяко подадено до тях искане. Защитата на приложението на принципа на разумния срок се осъществява на национално равнище и чрез административната процедура по плащане на обезщетение за забавяне от националните институции.

Принципът на откритост и прозрачност се смята за особено важен стандарт за добра държавна администрация и наред с принципа на отчетност кара всеки административен орган публично да се отчита за действията.

Принципите на ЕАП са заложиени в административното право на всички европейски страни, въпреки че държавните администрации в държавите от ЕС са стари структури, те постепенно се приспособяват към развитието на общностните административни принципи.

Непрекъснатото взаимодействие между държавните служители на страните-членки и Европейската комисия, изискването за развитие и прилагане на *acquis communautaire* с уеднаквени стандарти за надеждност в Съюза, възникването на европейската система за административно правосъдие и споделяните основни принципи за държавната администрация водят до известна конвергенция между националните администрации. Правните системи на страните-членки на ЕС, непрекъснато се сближават чрез законодателната дейност на неговите институции и чрез съдебната практика на СЕС и така възниква понятието **„европеизация на административното право“**.

Към страните кандидат-членки се поставя изискване да развият своите администрации така, че да достигнат степента на надеждност на европейското административно пространство и да споделят принципите на ЕАП, като минимален стандарт за качество и надеждност на държавната администрация, който страните-кандидатки трябва да постигнат.

ЕАП предвижда санкционни последици в случай на нарушаване на задължението за транспониране на правото на ЕО, като нарушението води до реализиране на извън договорна отговорност, поради непривеждане в сила на определена директива на ЕО или поради неприлагане на резолюция и на това основание на държавата може да бъде търсена отговорност за претърпени от гражданите и техните организации вреди.

Източник на административно сближаване е постоянното взаимодействие между официалните представители на страните-членки и представителите на Европейската комисия. ЕС изгражда единна институционална рамка, за да наложи ценностната система на „обединена Европа“. Наред с Римските договори, през 1957 г. се подписва и конвенция относно общите за трите общности европейски съд и европейски парламент, а през 1965 г. е подписан Договор за сливане на изпълнителните органи на трите общности, с което се създава единен институционален механизъм, който включващ и Комисията, и Съвета на трите общности. Новоизграденият механизъм се обозначава в доктрината като „институционален триъгълник“, утвърден в „доклада на мъдреците“ през 1979 г. Всяка една институция действа с обвързана компетентност, според особената задача, която ѝ е възложена и според структурата си, определена от Договора, с оглед на тази задача. Принципът на институционалното развитие е основен за отношенията между институциите, тъй като е закрепен в Договора за ЕО. Според него всяка институция може да действа само в границите на поверените ѝ правомощия.

Международно административноправният характер на ЕК се проявява в обстоятелството, че тя е най-независимата институция и защитава само интересите на ЕС, като израз на европейската идея за единство. Необвързана с националните политики и интереси на държавите членки, Европейската комисия разработва собствени процесуални правила. Тя отговаря само пред Европейския парламент, който, за разлика от националните парламенти, е по-скоро хибрид между законодателен и консултативен орган, заради слож-

ните консултации преди приемането на всеки регламент и директива. Председателят на ЕК отговаря пред парламента за действията на комисарите. Както при националните законодателства обаче, Парламентът има право да гласува вот на недоверие на Комисията и при приет вот еврокомисарите са длъжни да подадат колективно оставка. Комисията се състои от председател, министър на външните работи на ЕС, заместник председател и по един комисар от всяка една държава-членка, като съгласно чл. 244 ДФЕС членовете на Комисията се избират на ротационен принцип с одобрение на ЕП. На всеки еврокомисар е поверен ресор и според него и ръководството на една или повече генерални дирекции, тъй като генералният директор отговаря пред комисаря от съответния ресор. Именно генералните дирекции изработват проектоактовете, които Комисията предлага. След преглеждането и нанесените поправки по проектоакта отделът от Комисията, който действа в условията на обвързана компетентност, го предава за проверка на правната служба. Генералният секретариат включва готовото предложение в дневния ред на Комисията за дискутиране. Четирите основни правомощия на ЕК са предлагането на закони на ЕП и Съвета, провеждането на политиката на ЕС и бюджета на Съюза, прилагането на европейското законодателство заедно със Съда на ЕС и представяването на ЕС в международните отношения. Контролната функция на комисията се изразява в упражняването на надзор, изготвянето на становища и сезирането на Съда на ЕС, ако установи, че държавата-членка е извършила нарушения спрямо задълженията си. Съдът на ЕС упражнява контрол върху ЕК, което е израз на административната му функция. Съдебната му функция произтича от произнасянето по искиове на държавите членки, институции или на физически и юридически лица, както и в други случаи, предвидени от Договорите.

Важен контролен административен орган е и омбудсманът на ЕС, чийто статус се определя от ЕП. Омбудсманът получава жалби не само от всеки гражданин на ЕС, но и от всяко физическо или юридическо лице с местожителство и седалище в държава членка

на ЕС в случаи на лошо администриране от институцията на ЕС.

Консултативните административни органи включват Комитета по регионите и Икономическия и социален комитет /ИСК/. По решение на ЕК и Европейския съвет са създадени и агенции, фондации, центрове и други ведомства, които да подпомагат административната дейност на Съюза<sup>8</sup>.

Всички тези ведомства допълват функционирането на административния апарат на ЕС чрез експертни мнения, консултации и други административни правомощия, предоставени им от Комисията и Съвета.

Статусът на служителите в административния апарат, т.е. различните генерални дирекции, управления, отдели е уреден в Регламент № 259/68 (от 28.02.1968 г.), който е многократно изменян и допълван. Служителите са класифицирани в четири категории – А, В, С и D, като всяка категория се подразделя на степени. Служителите и длъжностните лица се ползват с определени привилегии и имунитети, описани в специален протокол. Наред с щатните и нещатни служители, част от административният апарат са не само експертите и научните сътрудници към учрежденията на ЕС, но и експертите, командировани от държавите членки на разпореждане в ЕС.

---

<sup>8</sup> Например Европейската агенция по лекарствата /ЕМЕА/, Европейската агенция за околната среда/ЕАОС/, Европейската фондация за обучение/ЕФО/, Европейският център за развитие на професионалното обучение/СЕДЕFOF/, Европейският център за мониторинг на наркотиците и наркоманите/ЕМCDDA/, Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд, Ведомството за хармонизация във вътрешния пазар (ОНИМ), Бюрото на Общността за права върху сортове растения, Европейската агенция за безопасни и здравословни условия на труд, Европейският център за наблюдения на расизма и ксенофобията (EUMC), Европейската агенция за възстановяване (EAR), Европейската служба за безопасност на храните, Европейската агенция за безопасност на мореплаването (EMSA), Eurojust, подпомагащ прокурорите на страните членки в борбата с трансграничната престъпност, Центъра за преводи за органите на ЕС и Европейската служба за борба с измамите/OLAF/.

Стандартите за държавната служба са в основата на еднообразното действие на общностната администрация, която действа предимно в условия на обвързаност. Тези стандарти предвиждат разделение между обществената и частната сфера; разделение между политика и администрация; развитие на индивидуалната отговорност на държавните служители, като се премахнат предишните процедури по съвместно вземане на решения, а това изисква добре образовани и способни обществени мениджъри; защита на работното място, стабилност, достатъчно заплащане, ясно определени права и задължения на държавните служители; набиране на персонал и повишение въз основа на постижения. Всички тези условия допринасят в голяма степен за определянето на смисъла и ценностите на съвременната професионална държавна служба. В този дух Европейският парламент приема и резолюция за утвърждаване на Европейския Кодекс за доброто административно поведение, който институциите на Европейския съюз и техните служители са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите. Кодексът извежда легални дефиниции за основните материалноправни понятия като услуга, публика, институция, служител и съдържа, наред с това, изчерпателно изброяване на принципите на доброто административно поведение. Изведени са двадесет и три принципа на доброто административно поведение, които демонстрират смесена правна природа. Наред с традиционните правни принципи са включени и нови: принципът на законното очакване, състоятелността, даването на съвети, достъпността и куртоазията, принципът на надеждността и предсказуемостта и последователността.

## **Заклучение**

Сближаването на организацията и дейността на общностната администрацията показват тенденция за европеизация на административното право, като доминиращ елемент от правното развитие на ЕС. Европейската административна рамка предстои да се дообо-

гатава и да допринесе за изграждането на международна административна рамка, която да осигури, чрез поетапно координиране и йерархичност, единно управление, което гарантира своеобразно обединение на правовите държави и организации като гарант за световен мир, в контекста на глобалното административно право. Този процес не бива да остава извън обучението по право, защото ще увреди конкурентоспособността на младите юристи и ще ги изолира от процесите в обединена Европа и света.

**За контакти:** проф. д-р Мария Славова  
„Св. Климент Охридски“  
mgslavova@gmail.com

# СЛУЖЕБНИЯТ ОБМЕН НА ДАННИ – ВОДЕЩ ПРИНЦИП В КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

*Доц. д-р Мария Нейкова  
Бургаски свободен университет*

## DATA EXCHANGE EX OFFICIO – GUIDING PRINCIPLE IN THE COMPLEX ADMINISTRATIVE SERVICE

*Assoc. Prof. Dr. Maria Neykova  
Burgas Free University*

### Резюме

Настоящата статия разглежда нормативната база, регламентираща еднократното събиране и създаване на данни и задължението на първичния администратор на данни да изпраща служебно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции и на организациите, предоставящи обществени услуги, които също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават.

*Ключови думи:* служебен обмен; административен орган; електронно управление; административни услуги.

### Abstract

This article considers the legal basis regulating one-time collection and creation of data and the obligation of the primary data administrator to send data ex officio to all administrative authorities, to the persons having public functions, and to the organizations providing public services that also process these data and have expressed their wish to receive them.

*Key words:* exchange ex officio; administrative authority; e-governance; administrative services.

Служебното събиране на доказателства от административния орган е основен принцип, регламентиран в чл. 36 от АПК във връзка с изискването за еднократно събиране и създаване на данни и



служебното уведомяване на физическите и юридическите лица, предвидено в чл. 2 и чл. 3 от Закона за електронното управление. Необходимо е административните органи да предоставят услугата като реално изпълняват задължението си да не изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни и да полагат по-големи усилия, за да ги съберат служебно от първичния администратор на данните. Друго проявление на принципа е задължението на първичния администратор на данни да изпраща служебно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават. Необходимо е също административните органи да осигурят възможности за предоставяне на административни услуги по различни, адекватни на спецификата на всяка услуга и изискванията на нуждите на потенциалните клиенти, канали за достъп. Още повече, ако за една административна услуга се установят различни целеви групи от клиенти, които имат различни характеристики и различни потребности, то за всяка от тези целеви групи следва да се предвидят най-подходящите канали за предоставяне. Чрез регламентиране на различни и многобройни канали за достъп до предоставяне на административни услуги и чрез алтернативното им уреждане и уреждането на възможността те да се комбинират, гражданите и организациите ще бъдат максимално облекчени и ще могат да упражнят свободния си избор. Освен това при въвеждане на комплексно административно обслужване администрацията трябва да идентифицира всички възможности за автоматизация както на вътрешните процеси, така и на дейностите по взаимодействие (комуникация) с външни субекти като заявители и/или други администрации.

Поради интегралния характер на дейностите по предоставяне на административни услуги и пряката обвързаност с други дейности и политики в администрацията като административната реформа,

въвеждането на електронно управление, административното регулиране и намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса, политиката в областта на държавните и местни такси, децентрализацията, борбата с корупцията и др. бяха предприети редица нормативни промени. Административните производства пред всички органи на власт са уредени с общ процесуален закон – АПК. АПК се прилага и по отношение на извършването на административни услуги. Параграф 8 от Преходните и заключителни разпоредби на административно процесуалния кодекс предвижда, че уредените в кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и тяхното обжалване по административен и съдебен ред се прилагат и при извършването на административни услуги, както и при обжалването на отказите за извършването им, освен ако в специален закон е предвидено друго.

С измененията и допълненията в АПК, в сила от 25 март 2014 г., кодексът става много по-приложим спрямо административното обслужване:

- Извършването на комплексно административно обслужване е включено в предмета на АПК.

- Комплексното административно обслужване е включено като един от принципите на кодекса. Административните органи са задължени да прилагат комплексно административно обслужване не само при предоставяне на административни услуги, но и при всички останали производства.

- Уредени са сроковете за издаване на индивидуален административен акт (чл. 57 от АПК).

- В чл. 36 е предвидено служебно събиране на доказателствата от административния орган, освен в предвидените в този кодекс или в специален закон случаи. Страните оказват съдействие на органа при събирането на доказателства. Те са длъжни да представят доказателства, които се намират при тях и не се намират при административния орган. Във всички случаи, когато в специален закон са определени изчерпателно доказателствата, които гражданинът или ор-

ганизацията трябва да представят, административният орган няма право да изисква от тях да представят други доказателства. В някои случаи, административният орган не се ангажира с взаимодействие с други държавни органи, като законодателят поставя тежестта на този ангажимент на заинтересованото лице. В този смисъл е разпоредбата на чл. 42 от АПК „Удостоверение за снабдяване с документи от държавни органи”, която посочва, че по искане на страна органът, водещ производството, издава удостоверение, по силата на което държавните, общинските и съдебните органи са длъжни в рамките на своята компетентност да я снабдят с друго удостоверение или с необходимите документи във връзка с определяне на правата и задълженията и?.

- Уредени са формата и начините на заявяване на услуги. Ако в специален закон не е предвидено друго, искането за издаване на индивидуален административен акт се подава писмено или устно. Категоричността на законодателя относно идентичната сила на двете форми за действителност очевидно има отношение към пренебрегваната години устна форма и „връщането и?” като абсолютно валидна форма, стига да няма ограничения за това в специалното законодателство. Съгласно чл. 29, ал. 3 длъжностното лице, приело искането, потвърждава с писмено отбелязване внасянето му. Това е форма за доказване, а не за валидност, и касае принципа на отчетност на администрацията. Разпоредбата на чл. 29, ал. 4 от АПК предвижда, че съобразно наличните технически възможности писменото искане и приложенията към него могат да се подадат по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс или по друг начин, оповестен от органа като технически възможен.

- Въведена е ясна регламентация на задълженията на административните органи относно:

- осигуряване на общодостъпна, точна, систематизирана и разбираема информация за компетентността им;
- осигуряване на достъп до формулярите и оказване на съдействие за попълването им;

- предоставяне на пълна информация за сроковете, приложими в производството, и за дължимите такси.

В Данъчно-осигурителен процесуален кодекс са предвидени специални изисквания за административното обслужване, които се прилагат от органите по приходите и публичните изпълнители (органите на принудителното изпълнение). В Глава 12 озаглавена „Административно обслужване“ са уредени правилата за подаване на искане за издаване на документ, начините на заявяване, както и издаването, отказът и обжалването на актовете на органите по приходите.

С чл. 87, ал. 10 и ал. 11 органите по приходите (НАП, Агенция „Митници“ и общините) са задължени при получаване на искане от възложител или от лице, което организира процедура за възлагане на обществена поръчка по Закона за обществените поръчки, да предоставя информация за наличието или липсата на задължения на лицето. Националната агенция за приходите може да предоставя на възложителите достъп по електронен път до информация за наличието или липсата на задължения на лицата. За целите на комплексното административно обслужване компетентните органи могат да изискват и да получават от органите по приходите удостоверения за наличие или липса на задължения на лицето с изключение на задължения по невлезли в сила актове, както и разсрочени, отсрочени или обезпечени задължения.

Законът за администрацията предвижда в структурата на администрацията задължително да се създаде звено за административно обслужване. Когато числеността на администрацията не е достатъчна за обособяване на самостоятелни звена, функциите им се изпълняват от друго звено в общата администрация. За предвижда създаването и поддържането на Административен регистър, като един от елементите от съдържанието на регистъра е информацията за административните услуги и регистрационните, лицензионните, разрешителните и съгласувателните режими, образците на документи, свързани с тях, както и издаваните индивидуални административни актове.

Съгласно разпоредбите на Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност основните производства са тези по лицензиране и регистрация за извършване на стопанска дейност, последващия контрол върху стопанската дейност, издаването на разрешения и удостоверения и получаване на уведомления при извършване на отделни сделки или действия. Всички те се предоставят като административни услуги и са включени в списъка с услугите. Въведено е задължение за административните органи при предоставяне на административните услуги при упражняване на своите правомощия във връзка с регулирането и контрола върху стопанската дейност да организират дейността си така, че да обслужват заинтересованите лица на едно място в едно служебно помещение, тоест на едно гише, както и да осигурят подходящо работно време за ползването на услугите и да осигурят възможност за предоставяне на услугите по електронен път съгласно ЗЕУ. Предвидена е забрана за изискване от заявителите на информация или документи, които са налични при административния или при друг орган и задължение да се осигуряват служебно за нуждите на съответното производство. Таксите, събирани от административните органи във връзка с регулирането и контрола върху стопанската дейност по този закон, се определят по методика за определяне на разходоориентиран размер на таксите и разходването им, приета от Министерския съвет. Събраните такси могат да се ползват за повишаване качеството на предоставяната услуга. Приходите от таксите не могат да се изразходват за допълнително материално стимулиране на служителите на административните органи, по чиито сметки са постъпили. Методиката не се прилага при определяне размера на такси за осигуряване провеждането на политики в области със значение за защита на особено важни държавни или обществени интереси.

Законът за електронното управление урежда дейността на административните органи при работа с електронни документи, предоставянето на административни услуги по електронен път и обме-

на на електронни документи между административните органи. Предвидено е, че служебният обмен на данни е безплатен. Първичният администратор на данни изпраща служебно и безплатно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават. Установен е принципът за еднократно събиране и създаване на данни. Административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, не могат да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а са длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните. Първичният администратор на данни е административен орган, който по силата на закон събира или създава данни за гражданин или организация за първи път и изменя или заличава тези данни. Той предоставя достъп на гражданите и организациите до цялата информация, събрана за тях. В съответствие с принципа на служебното уведомяване, закрепен в чл. 3 от ЗЕУ, първичният администратор на данни изпраща служебно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават. Основното положение на автоматизираното предоставяне, записано в чл. 4 от ЗЕУ, е че уведомяване и искане за предоставяне на данните се извършва автоматично по електронен път като вътрешна електронна административна услуга. При липса на технологична възможност за автоматично подаване и в случаите, когато закон предвижда регистри да се водят на ръка, данните се изискват, съответно изпращат, като електронен документ във формат с неструктурирано съдържание или се предоставят на хартиен носител. Регламентирано е изграждането и поддържането на единен портал за достъп до електронните административни услуги. Общите изисквания за предоставяне на услу-

гите се определят с наредба за електронните административни услуги, приета от Министерския съвет. Предвидена е възможността за нуждите на електронното управление да се използва специална електронна пощенска кутия за обмен на електронни изявления по електронна поща. В този случай всички съобщения, изпратени до получателя от административните органи, се смятат за получени с постъпва-нето им в електронната му пощенска кутия в системата. В чл. 39 от ЗЕУ са разгледани вътрешните електронни административни услуги – това са вътрешни административни услуги, които могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства. Вътрешни електронни административни услуги са и услугите, които могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства, предлагани от лицата, осъществяващи публични функции, и от организациите, предоставящи обществени услуги, едни на други, както и на административните органи. Вътрешни електронни административни услуги могат да се предоставят и от административните органи на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги.

Законът за електронния документ и електронния подпис регулира обществените отношения, свързани с електронния документ и електронния подпис. Електронният документ е изключително важен с оглед служебния обмен на информация и данни. А електронният подпис е важен при заявяването на електронни услуги от потребителите и при заявяването на вътрешни административни услуги от служителите.

Законът за дейностите по предоставяне на услуги цели подобряване на условията за бизнес в най-големия сектор на българската икономика – услугите, като облекчи бизнеса и подобри условията за осъществяване на стопанска дейност не само в България, но и в рамките на единния европейски пазар, като същевременно се намали административната тежест за самата администрация. При предоставяне на разрешение за достъп до услуги или упражняване на

дейност по предоставяне на услуги компетентният орган не може да иска доказване на изисквания или контролни мерки, които се дублират с такива, изискани в друга държава членка на ЕС или в Република България (чл. 11, ал. 2 ЗДПУ).

### **В заключение:**

Премахването на хартиения обмен на документи между администрациите ще намали времето и разходите за административното обслужване на гражданите и на бизнеса. Налице е необходимост първичните администратори на данни да се идентифицират и вписват в регистрите на електронното управление, за да се реализира еднократното събиране на информация от потребителите на услуги и многократното им използване от администрациите. Вписаните в регистрите първични услуги и данни са необходими на всички институции, за да могат да прилагат принципа на служебното начало - да събират информацията по служебен ред, а не да я изискват отново и отново от гражданите и бизнеса.

Въпреки промените в гореизброените нормативни актове за прилагането на принципа на служебното начало и предоставянето на услуги по електронен път, е необходимо да бъдат направени изменения в редица нормативни актове, които регламентират предоставянето на различни услуги (включително регулаторни режими - лицензионни, разрешителни, регистрационни и уведомителни). В тях следва да се регламентира възможността за приемане на заявления по електронен път и да отпадне изискването на предоставяне на редица документи, които администрацията-доставчик би следвало да събира по служебен ред.

**За контакти:** доц. д-р Мария Нейкова  
Бургаски свободен университет  
mneikova@bfu.bg



# ПРАВЕН РЕЖИМ НА ФИНАНСОВО ОЗДРАВЯВАНЕ НА ОБЩИНИ С ФИНАНСОВИ ЗАТРУДНЕНИЯ

*Доц. д-р Надежда Йонкова*  
*Институт за държавата и правото - БАН*

## LEGAL REGIME OF FINANCIAL REORGANIZATION OF MUNICIPALITIES WITH FINANCIAL DISTRESS

*Assoc. Prof. Nadezhda Yonkova*  
*Institute for legal studies – Bulgarian academy of sciences*

### Резюме

Докладът разглежда правния режим, въведен със Закона за публичните финанси относно финансовото оздравяване на общини с финансови затруднения. Разгледани са релевантни по въпроса решения на ЕСПЧ.

**Ключови думи:** *общини с финансови затруднения.*

### Abstract

The report examines the legal regime, introduced with the Public finances act concerning the financial reorganization of municipalities with financial distress. Relevant decisions of the ECHR are examined.

**Key words:** *municipalities with financial distress.*

Понятието общини с финансови затруднения, както и редът за тяхното финансово оздравяване са сравнително нови за българското финансово правно. Те са въведени с изменението на Закона за публичните финанси и създаването на новата глава осма „а“ в него (ДВ, бр. 43 от 2016 г.). Очевидно новият ред постига положителен резултат, поне според данните на Министерство на финансите: в края на 2016 г. общините с финансови затруднения са над 30 (като 10 от тях са получили безлихвени заеми), а в края на 2017 са 13.

Нормата на чл. 130а, ал.1 от ЗПФ дефинира като общини с финансови затруднения, онези общини, за които са налице три или по-

вече от следните условия:

1. не се спазват фискалните правила по чл. 32, ал. 1 и 2 от ЗПФ;
2. наличните към края на годината задължения за разходи по бюджета на общината надвишават 15 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години;
3. наличните към края на годината поети ангажименти за разходи по бюджета на общината надвишават 50 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години;
4. наличните към края на годината просрочени задължения по бюджета на общината надвишават 5 на сто от отчетените за последната година разходи на общината;
5. бюджетното салдо по бюджета на общината през последните три години е отрицателна величина за всяка една от трите години;
6. осредненото равнище на събираемост за данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства е под осреднената събираемост на двата данъка за всички общини, отчетена за последната година.

Редът за финансово оздравяване на общини с финансови затруднения се определя в чл. 130б и сл. от ЗПФ, а именно с цел постигане на финансова устойчивост и стабилност на общинските финанси за период от една до три години се открива процедура за финансово оздравяване, като се вземат предвид интересите на местната общност.

Чл. 130д от ЗПФ създава задължение за кметовете на общини ежегодно в срок до 10 март да извършват оценка за наличие на условията по чл. 130а, ал. 1 към края на предходната година. Именно при тази оценка ако се установи, че са налице три или повече от условията по чл. 130а, ал. 1, кметът на общината в 7-дневен срок уведомява общинския съвет, че общината се намира във финансово затруднение, и предлага на общинския съвет да бъде открита процедура за финансово оздравяване, който от своя страна следва да направи своето волеизявление в 10-дневен срок. Законът изисква квалифицирано мнозинство за приемането на решението на общин-

ския съвет (повече от половината от общия брой на общинските съветници). Със своето решение общинският съвет открива процедурата за финансово оздравяване и възлага на кмета да изготви план за оздравяване и да проведе публично обсъждане на плана с местната общност, като определя срок за изготвянето на плана, който не може да бъде по-дълъг от един месец, и определя ред и срок за провеждане на публичното обсъждане, който не може да бъде по-кратък от 14 дни. В 20-дневен срок от провеждане на публичното обсъждане общинският съвет с решение определя срока на процедурата по финансово оздравяване и приема плана за финансово оздравяване. По отношение на второто решение законът не е предвидил специални изисквания за мнозинството, което означава, че е обикновено. Общинският съвет може да възложи на кмета на общината да направи искане до министъра на финансите за финансово подпомагане на общината под формата на временен безлихвен заем от централния бюджет за целите на изпълнението на плана за финансово оздравяване.

Възможността местната власт да бъде обявена в несъстоятелност е изключена от законодателството на двадесет и пет държави-членки на Съвета на Европа: Азербайджан, Белгия, България, Чешката република, Естония, Франция, Германия, Гърция, Латвия, Люксембург, Бивша югославска република Македония, Молдова, Черна гора, Полша, Румъния, Русия, Сърбия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Украйна и Обединеното кралство. В Австрия обаче общината може да бъде подложена на процедура по несъстоятелност, а в Унгария законодателството предвижда шест случая, при които може да бъде приложена „процедура за освобождаване на общински дълг“ при несъстоятелност на общинските власти. Без да изрично да признават съществуването на неплатежоспособен общински орган, осем държави (Белгия, Естония, Латвия, Бивша Югославска Република Македония, Черна гора, Русия, Словакия и Швейцария) предвиждат, че може да се появи ситуация на община с финансови затруднения, а в Швейцария

кредиторите на общинските власти могат да участват в процедурата чрез споразумение, договорено с органа.

В държави, в които няма процедура за обявяване на неплатежоспособност или финансови затруднения, възстановяването на дълговете на общините изисква изпълнението на съдебно решение, с което се установява наличието на дължима и платима сума (Азербайджан, България, Чешката република, Германия, Гърция, Молдова, Полша, Румъния, Сърбия, Словения, Испания, Турция и Украйна). В Испания, Гърция, Румъния, Обединеното кралство и Франция са предвидени процедурни гаранции в полза на кредиторите на общинските органи. Някои държави (България, Германия, Черна гора, Сърбия, Словения, Швеция и Обединеното кралство) предвиждат възможността за запориране и/или удовлетворяване на вземане чрез общинска собственост, въпреки че съществуват ограничения в тази връзка, като например изключването на имуществото, което може да е необходимо за непрекъснатост на обществените услуги (например в България това е става чрез изваждането на определени вещи от гражданския оборот чрез актуването им като общинска публична собственост).

Проблемите на общините с финансови затруднения трябва да бъде изследван и в светлината на две решения на Европейския съд по правата на човека в Страсбург постановени през 2013 г.: по делата De Luca срещу Италия (43870/04) и Pennino срещу Италия(43892/04). Конкретните спорове възникнат по жалби на двама италиански граждани De Luca и Pennino срещу собствената им държава, където не са им позволили да получат удовлетворение на своите вземания от град Беневенто, след фалита на общината, обявен през декември 1993 година<sup>1</sup>. Между 2002 г. и 2004 г., съдът на Бе-

---

<sup>1</sup> През декември 1993 г. община Benevento се обявява за неплатежоспособно (stato di dissesto) в съответствие със законодателен указ №. 66 от 1989 г. (впоследствие изменен със закон № 68 от 19 март 1993 г., след това със законодателни актове № 77 от 25 февруари 1995 г. и № 267 от 18 август 2000 г.). На 19 януари 1994 г. финансовото

невенто признава техните искания<sup>2</sup>, а решенията не са обжалвани от общината, като по този начин стават окончателни и въпреки това De Luca и Pennino никога не успяват да приведат в изпълнение своите решения и по този начин да получат удовлетворение на исканията си. Тъй като те вече не са имали други способи за защита по италианското право са били принудени да се обърнат към Европейския съд по правата на човека, пред който е направено позова-

---

управление на града е възложено на извънредна комисия за ликвидация (organo straordinario di liquidazione) ("OSL"), която има за задача да изготви списък с твърдения, които биха могли да бъдат обявени за допустими за целите на процедурата по погасяване на дълга. Член 248, ал. 2 от Законодателен декрет №. 267 от 18 август 2000 г. (закона за несъстоятелността на местните власти - enti locali disestati) предвижда, че от момента на обявяването на неплатежоспособността (dissesto) до одобрението на счетоводната отчетност (rendiconto) не може да се образува или да се преследва изпълнителна процедура относно вземанията, вписани в списъка, изготвен от ОСЛ. Съгласно параграф 4 от тази разпоредба през разглеждания период неплатежоспособният местен орган не би могъл да носи отговорност за законоустановените лихви по тези дългове или компенсации за компенсиране на инфлацията. Съгласно вътрешната съдебна практика (вж. Решение № 5778 на Consiglio di Stato от 30 октомври 2001 г.), законодателен указ №. 267 от 2000 г. не се прилага за вземания срещу местен орган, които са били считани за сигурни и дължими със съдебно решение след обявяването на несъстоятелност, независимо от датата, на която искът е възникнал. По този начин е възможно да се образува изпълнително производство по отношение на такива искове. На 13 юни 2004 г. влиза в сила закон №. 140 от 28 май 2004 г.. Съгласно член 5, параграф 2 от този закон правилата за неплатежоспособните местни органи се прилагат и по отношение на искове, възникнали преди 31 декември на годината, предшестваща годината на балансиране (bilancio riequilibrato), дори когато тези искове бяха установени от съдебно решение след тази дата. Consiglio di Stato прилага тази разпоредба в своето решение №. 3715 от 30 юли 2004 г. и не. 6438 от 21 ноември 2005 г. *Вж. Т. 6-9 от Решението De Luca срещу Италия.*

<sup>2</sup> На 28 октомври 1992 г. жалбоподателят е предявил иск за обезщетение срещу общинските власти в Беневенто, с искане за изплащане на неплатен наем и обезщетение за вреди, нанесени на неговото имущество. Вж. *Решението по De Luca срещу Италия.*

ване по отношение на Италия за нарушаване на правото им на собственост както и нарушаване на правото им на защита, като се има предвид липсата на ефективни правни средства за защита, за да бъдат изпълнени решенията в тяхна полза срещу общината<sup>3</sup>. Случаят е безспорен от гледна точка на дължимост на плащането, както и неизпълнение на същото. Делата са интересни с отговора на въпроса „Кой трябва да изпълни?“ А именно: дали след като община Беневенто е във фалит през 1993 г., двадесет години по-късно все още може да се възложи на италианската държава да поеме дълговете, които местната институция не е изплатила? ЕСПЧ дава интересен отговор на този въпрос - единодушно и категорично - да. Заключение на Съда е основано по същество на една основна предпоставка, която ЕСПЧ приема за даденост (но това е потенциален източник на дебати)<sup>4</sup>, а именно, че „местната власт“ (град Беневенто) е „държавен орган“ и следователно италианската държава, трябва да отговаря за дълговете му<sup>5</sup>. Тези решения на ЕСПЧ са облекчение за всички кредитори на местните общини във фалит, и до известна степен задоволяват нуждата за справедливост, че няма да останат неудовлетворени лица, но поставят основателния въпрос до колко е справедливо гражданите на други общини чрез своите данъци да финансират задължения на местни власти, с които нямат никаква

---

<sup>3</sup> След обявяването на неплатежоспособността на община Benevento през декември 1993 г. и влизането в сила на законодателен декрет №. 267 от 18 август 2000 г. и Закон №. 140 от 28 май 2004 г., жалбоподателят не е в състояние да предяви изпълнително производство срещу общинския орган на Беневенто. Освен това органът не е върнал дълга си, като по този начин нарушава правото на жалбоподателя на мирно ползване на неговото имущество по смисъла на член 1, първо изречение от Протокол № 1 *Вж. т. 52 жт Решението по De Luca срещу Италия*

<sup>4</sup> Вж. Riccardo De Caria, *Se un Comune fallisce, ora paga lo Stato*, <https://www.centroeinaudi.it>, 2013,

<sup>5</sup> Съдът отбелязва, че настоящото дело се отнася до задължението на местната власт и следователно на орган на държавата, произтичащо от съдебно решение, с което се разпорежда да му бъдат изплатени обезщетения. *В т. 55. Second section, case of De Luca v. Italy (43870/04)*

правна връзка.

В докринален аспект се поставя още един въпрос – за правната природа на местното самоуправление<sup>6</sup>. От една страна Европейската харта за местно самоуправление изисква от държавите, които са я ратифицирали да осигуряват независимост на местните власти и да гарантират, че няма да има държавна намеса в техните дела, а от друга страна ЕСПЧ с тези две свои решения, казва, че държавите са длъжни да плащат за нецелесъобразното (евентуално и незаконосъобразното) управление на местните финанси, а последното е в разрез най-малко с принципа на справедливост. Ако една местна общност е управлявала нецелесъобразно своите местни дела и финанси, то би било справедливо тя сама да заплати за това свое поведение, а не гражданите на цялата държава.

В светлината на тези разсъждения, следва да отчетем, че новата правна уредба в Р. България в известна степен дава решение по този въпрос. ЗПФ предвижда общини с финансови затруднения, които

---

<sup>6</sup> Вж. РКС № 15/2010, Обн., ДВ, бр. 5 от 14.01.2011 г: Конституцията принципно поставя ударение върху местното самоуправление като основно начало в организацията на демократичната държава - “Република България е единна държава с местно самоуправление” (чл. 2, ал. 1). Местното самоуправление е основен компонент от конституционно установената форма на държавно управление и се осъществява в общината (чл. 136, ал. 1); то е нейна същност и смисъл. Самоуправлението на общината е въпрос на съотношение между държавата като един общ и всеобхватен политически съюз, и общината като по-малък център на самостоятелна административна дейност вътре в държавата. Конституцията обявява общината като отделно юридическо лице (чл. 136, ал. 3). И тъй като общините са вътре в държавата, а тя има монопол върху законодателната и съдебната власт, в общините на местно равнище се осъществява отстъпената от държавата изпълнителна власт, т.е. местното самоуправление. Общинската власт е административна публична власт, поради което правната теория традиционно характеризира общината като “местно (административно) юридическо лице” (А. Ангелов, П. Стайнов). Конституционен принцип е, че общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност (чл. 140), както и че общината има самостоятелен бюджет (чл. 141, ал. 1).

отговарят на определените в ЗПФ условия да бъдат подпомагани с временен безлихвен заем (вкл. е предвидена правна възможност да бъде отпускана допълнителна субсидия от централния бюджет за погасяване на заемите ако е налице трайна тенденция за подобряване на финансовото състояние на общината), или чрез поемане на общински дълг чрез сключване на договори за заем или емитиране на общински ценни книжа, издаване на общински гаранции. За всяка от изброените възможности е предвиден специален ред и условия, които трябва да са изпълнени.

От гледна точка на риска от неизпълнение, ЗПФ предвижда защитни механизми. Например, при отклонение от постигането на целите на плана или при наличие на три или повече от условията по чл. 130а, ал. 1 за следващите две последователни години министърът на финансите може да преустанови отпускането на заема, когато е предвидено предоставянето му на траншове по чл. 130ж, ал. 1, и/или да изиска предсрочното му възстановяване, и/или да предприеме действия по чл. 106 и 107 след представяне на писмената обосновка от кмета на общината относно причините за това неизпълнение. И точно тук възниква въпросът: ако въпреки предсрочната изискуемост общината не е в състояние да възстанови кредита. Законодателят е пропуснал да уреди въпроса. Изследването на въпроса какви мерки да се предприемат спрямо такива общини е важен точно от гледна точка на справедливост. Логично е първият възможен отговор да е принудително изпълнение, разбира се в случай, че е възможно. Естествено, ГПК предвижда ред да изпълнение срещу общини, като въвежда и две забрани:

На първо място, не се допуска изпълнение върху средствата по банковите сметки на общините и другите бюджетно субсидирани заведения, постъпили като субсидия, трансфер или временен безлихвен заем от държавния бюджет, включително чрез бюджетите на общините или чрез други бюджети (чл. 520, ал. 1 от ГПК);

Втората забрана е свързана с изпълнение върху средствата от Европейския съюз и по други международни програми и договори



на общините и свързаното с тях национално съфинансиране, както и върху средствата от авансово финансиране, когато са предоставени за сметка на държавния бюджет, включително и чрез сметки за средствата от Европейския съюз (чл. 520, ал. 2 от ГПК).

Изпълнението на парични вземания върху друго имущество - частна собственост на общините да се извършва по правилата на ГПК (чл. 520, ал. 3).

Поставя се въпросът ако след разпродаването на всички възможни активи (извън несеквеструемите) затруднените общини продължават да имат задължения, които не могат да бъдат погасени, независимо от предвиденото в плана за оздравяване, какво следва да се предприеме. Като се вземе предвид големият брой общини в Р. България (265) и спорадично започваният и отлаган дебат за големината и броя на общините, си заслужава да се изследва и постави на публично обсъждане въпросът общини, които не са успели да изпълнят оздравителния си план и продължават да не изплащат задълженията си трябва ли да продължават да съществуват. Подходяща ли ще бъде мярка, която да предвижда например вливането им в съседни общини?

**За контакти:** доц. д-р Надежда Йонкова  
ИДП при БАН  
n.yonkova@abv.bg

# ОРГАНИЗАЦИЯ НА СИСТЕМАТА ЗА ИНТЕГРИРАНО ГРАНИЧНО УПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Доц. д-р Мария Лечева  
ВСУ „Черноризец Храбър“*

## ORGANIZATION OF THE INTEGRATED BORDER MANAGEMENT SYSTEM IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

*Assoc. Prof. Mariya Lecheva PhD  
Varna Free University*

### Резюме

Докладът изследва проблемите, свързани с граничното управление, които не могат да бъдат решени единствено на границата, а изискват действията на институциите на всички нива в национален и международен план. Важна стъпка в тази насока е доусъвършенстване и модернизирание на системата за гранична сигурност на принципа на интегриран граничен контрол.

*Ключови думи: интегриран граничен контрол; граничен мениджмънт; субекти на граничното управление.*

### Abstract

The report examines the problems associated with border management, which can not be solved only at the border, but requires the actions of the institutions at all levels nationally and internationally. An important step in this direction is the improvement and modernization of the border security system on the principle of integrated border control.

*Key words: integrated border control; border management; border control subjects.*

### Въведение

Промяната в геополитическата обстановка, процесите на либерализация в световната икономика, тенденциите в областта на неле-

галната миграция и трансграничната престъпност, определят актуалните изисквания към граничния контрол и системата за интегрирано гранично управление. Основен приоритет на Европейския съюз и на Република България е повишаването на сигурността на границите и гарантиране правата за свободно движение на гражданите. Важна стъпка в тази насока е доусъвършенстване и модернизирание на системата за гранична сигурност на принципа на интегриран граничен контрол. Този принцип обединява функциите на всички субекти в областта на граничното управление, при засилено взаимодействие на национално и международно ниво за ефективно противодействие на тероризма и трансграничната престъпност във всичките ѝ проявени форми. Развитието и усъвършенстването на интегритета в тази област е резултат от всеобщото разбиране, че в днешния динамичен свят нито една страна или институция не е в състояние самостоятелно да се противопостави на предизвикателствата пред обществото, както и на престъпната дейност, осъществявана през границите на държавите. Асиметричните заплахи за националната сигурност, пред които е изправено съвременното общество като тероризъм, нелегална миграция, трафик на хора и наркотици, контрабанда на хора, стоки и товари и останалите проявени форми на трансгранична престъпност, заплахи за околната среда и др. са трудно предвидими и динамично развиващи се, което изисква значително разширяване на спектъра на сътрудничеството и съвместно стратегическо планиране между всички институции, имащи отношение към сигурността на границата.

Повишаването на ефективността на граничното управление при същевременно зачитане на правото за придвижване на гражданите е глобална цел на системата за интегриран граничен контрол, която се реализира чрез комплекс от законодателни, институционални мерки и обучение, насочени към възприемане на интегриран подход за граничен контрол и управление.

## **Субекти на системата за интегрирано гранично управление**

Граничният мениджмънт може да се дефинира като съвкупност от дейностите на компетентните държавни органи, насочени към проверка и наблюдение на границите, съгласно чл. 5 и 6 от Шенгенската конвенция. Тези дейности включват събиране и обмен на информация, позволяващи анализ на риска от евентуални заплахи за вътрешната сигурност и тенденциите за тяхното развитие; преценка за необходимите персонал и техническо оборудване. Те са насочени към повишаване сигурността на границите и постигане на подходящо ниво на капацитет за противодействие на евентуални заплахи по отношение на ефективността на граничните проверки и наблюдение, правовия и обществен ред, националната сигурност.

В системата за гранично управление в Република България, организацията на работа е изградена на принципа на интегриран граничен контрол с цел улесняване преминаването и увеличаване на пропускателните възможности на граничните преходи. Наредбата за ГКПП от 2002 г. за първи път въвежда принципа за интегриран граничен контрол като основен елемент от интегрираното гранично управление, обединяващо усилията на всички държавни органи, които имат правомощия в тази област. В различните участъци на границата са налице различни институции, упражняващи своите правомощия като партньори в системата на интегрирано управление. На ГКПП се осъществяват: паспортно-визов, митнически, фитосанитарен, ветеринарномедицински, граничен здравен контрол и контрол на транспортните средства. Основни субекти на интегрираната система за гранично управление са службите, осъществяващи граничен контрол на ГКПП. Това са: ГДПП (паспортновизов контрол), АМ (митнически контрол), РЗИ (здравен контрол) и БАБХ (контрол по качеството на храните, ветеринарномедицински и фитосанитарен контрол).

**Главна дирекция „Гранична полиция”** има тристепенна

структура на управление в системата на МВР и представлява национална специализирана охранителна и оперативно-издирвателна служба за граничен контрол. Моделът на институционално изграждане на Гранична полиция следва модела на аналогичните служби в страните от Европейския съюз, отчитайки и нуждите на регионално ниво. Между отделните звена на централно, регионално и местно ниво има пряко установен ред на подчинение за гарантиране на общ подход към граничния контрол, единна система за планиране и бърз обмен на информация.

Първо ниво на управление е ГДГП, която ръководи и координира дейностите по осъществяване на граничния контрол на държавната граница на Р. България в зоните и обектите, съгласно Закона за МВР. В структурата на ГДГП са създадени Дирекция „Граничен контрол” и Дирекция” Противодействие на престъпността пред държавната граница”.

Второто ниво на управление са териториални структурни звена - РДГП, които осъществяват функциите си в определена зона на отговорност от държавната граница и на международните летища. Въведен е принципът „една граница - една РДГП”.

Трето ниво на управление са ГПУ и БГПК - териториални структури на РДГП за непосредствено изпълнение на задачите по наблюдението на границата и проверките на ГКПП. СОВН е изграден и функционира за осъществяване на въздушно наблюдение на границите.

Органите на ГДГП изпълняват следните основни задачи: извършват гранични проверки на лица, транспортни средства, стоки и друго движимо имущество, преминаващи през държавната граница; осъществяват превенция, предотвратяване, пресичане, разкриване и разследване на престъпления, свързани с незаконна миграция и трафик на хора; приемане, придружаване и предаване на лица от и на съседните гранични органи и други държави; принудително настъпване в специални помещения или в специални домове чужденци, нарушили режима на движение през границите и подлежащи на

принудително отвеждане до границата или на експулсиране по ред, определен със закон; гранично наблюдение с наземни патрули, кораби, въздухоплавателни и технически средства.

**Агенция „Митници“** е централизирано административно ведомство към министъра на финансите, структурирано в Централно митническо управление и в митници: Аерогара-София, Бургас, Видин, Варна, Лом, Пловдив, Свиленград, Свищов, Столична, Русе и Югозападна. Всяка митница има териториално митническо управление и митнически бюра и/или митнически пунктове.

Основните задачи на органите за граничен митнически контрол са: митническият надзор и контрол върху внос, износ и транзит на стоки за, от и през Република България; събиране на митни сборове и публични държавни вземания; противодействие на митнически, акцизни и валутни нарушения и престъпления в случаите, при условията и по реда на НПК, на незаконния трафик на наркотични вещества и прекурсори, на отпадъци и опасни вещества, на оръжия, изделия и технологии с двойна употреба и на нарушения на правата върху интелектуална собственост; контрол на транспортните средства по отношение на пътните такси и разрешителните за международни автомобилни превози на товари и пътници.

**Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ)** е централизиран компетентен държавен орган към министъра на земеделието, храните и горите, за осъществяване на официален контрол върху фитосанитарната дейност, ветеринарномедицинската дейност, фуражите, суровините и храните, торовете и продуктите за растителна защита, както и качеството на плодовете и зеленчуците на територията на цялата страна, включително и на те. БАБХ е структурирана чрез обединяване на Националната ветеринарномедицинска служба, Националната служба за растителна защита (с изключение на Института по растителна защита), както и Националната служба по зърното и фуражите, на регионалните здравни инспекции и на областните дирекции „Земеделие“ в частта, свързана с дейността ѝ по чл. 3, ал. 1 от Закона за Българската аген-

ция по безопасност на храните.

Дирекция „Граничен контрол“ осигурява прилагане и изпълнение изискванията на действащото европейско и национално законодателство при: внос, износ и транзит на живи животни, зародишни продукти, суровини и храни от животински произход, странични животински продукти и продукти, получени от тях и специфични растителни продукти, фуражни суровини, фуражни добавки, премикси и комбинирани фуражи; внос и транзитно преминаване на растения и растителни продукти; внос на храни от неживотински произход; внос на биологично произведени храни.

Официалният граничен контрол включва: граничен ветеринарно медицински контрол; граничен фитосанитарен контрол; граничен контрол върху вноса на храни от неживотински произход и материали и предмети в контакт с храни. Чрез него се извършват документални, идентификационни и физически проверки, включително вземане на проби за анализ и предприемане на корективни действия при установяване на несъответствия с изискванията на законодателството.

Контролът на търговските пратки, подлежащи на граничен ветеринарно медицински и фитосанитарен контрол се осъществява в осем одобрени гранични инспекционни пункта: Капитан Андреево, Пристанище Варна, Пристанище Бургас, Летище София, Калотина, Гюешево, Златарево и Брегово. Четири от одобрените гранични инспекционни пункта: Капитан Андреево, Пристанище Варна, Пристанище Бургас и Летище София са определени и като определени гранични пунктове за внос на храни от неживотински произход и подлежат на периодични одити от страна на Европейската комисия.

Граничният здравен контрол (ГЗК) се извършва с цел предотвратяване разпространението на особено опасни заразни болести от специализираните органи на **Регионалните здравни инспекции (РЗИ)** към Министерството на здравеопазването в рамките на постоянни и временни звена за граничен здравен контрол и при необходимост. Към момента постоянни звена за граничен здравен конт-

рол функционират на Летище София, Пристанище Варна и Пристанище Бургас. Органите за ГЗК контролират пътниците, превозните средства и товарите, пристигащи от засегнати зони, за които са препоръчани мерки по смисъла на Международните здравни правила на Световната здравна организация; установяват засегнати лица, товари, багажи и транспортни средства, които са били заразени или пренасят източници на инфекция и представляват риск за общественото здраве; прилагат здравни мерки за предотвратяване на разпространението на болестите или заразяването.

Останалите субекти, пряко ангажирани с граничната сигурност и противодействието на трансграничната престъпност в контекста на интегрираното управление на границите са ГДНП, ДМ и службите за сигурност (ДАНС, ДАР и служба „Военна информация“ към МО).

Главна дирекция „Национална полиция“ ГДНП е национална специализирана оперативно-издирвателна, охранителна и контролна структура на МВР за превенция, предотвратяване, пресичане, разследване и разкриване на престъпления и опазване на обществения ред.

ДМ Дирекция „Миграция“ е специализирана структура на МВР за регулиране и контрол на миграционните процеси на чужденците, пребиваващи в Република България, и за административно обслужване на гражданите на Европейския съюз, както и членовете на техните семейства

Службите за сигурност (ДАНС, ДАР и СВИ) са специализирани органи за: обезпечаване националната сигурност и суверенитета на Република България; ранно откриване и предупреждаване за рисковете и заплахите; контраразузнаване и сигурност чрез разкриване, предотвратяване, пресичане и неутрализиране на заплахите за националната сигурност.

На национално равнище взаимодействието и координацията между основните субекти на ГК се осъществява от Междуведомствения съвет по въпросите на граничния контрол към Министерския



съвет. Той координира изготвянето на Програма за развитието на граничния контрол на Република България; възлага на работна група разработването на проекти на нормативни актове в областта на граничния контрол; разработва финансови разчети за необходимите средства за изграждане на нови ГКПП или за разширяване, реконструкция и модернизация на съществуващите и осъществява контрол за разходване на средствата; координира взаимодействието между службите за граничен контрол и др.

Ролята на Междуправителния съвет, като основен орган на изпълнителната власт за централизирано управление на границите непрекъснато нараства с цел по-добро управление на държавната собственост в зоните на граничните пунктове и инвестиционния процес в инфраструктурата на граничните преходи. Основен приоритет в неговата дейност е Единен национален стандарт за ГКПП – унифициран модел на функциониране на различните видове гранични пунктове, в зависимост от типа граничен преход и уеднаквяване на процедурите, инфраструктурата и управлението ГКПП.

Принципът на интегритет поставя пред всички субекти изискването за изготвяне на съвместен анализ на риска и дефинирането на общи рискови индикатори и общ рисков профил. Службите за обществен ред и ведомствата от задължителния граничен контрол излъчват съвместни екипи, в които включват представители на различните служби. Анализът на риска обхваща цялостната ситуационна картина на границите и рисковите области – незаконна миграция, контрабанда, трафик на хора, контрабанда на наркотични вещества, подправени парични знаци и удостоверителни документи, оръжия, акцизни стоки и стоки с възможна двойна употреба. По този начин събраната от всички структури информация се използва по най-ефективния начин, без дублиране на дейности в рамките на полицейското разследване. На базата на съвместния анализ на риска или при наличие на предварителна информация за подготвяно престъпление или заплахи за сигурността на границата планират съвместни операции. Те се провеждат по конкретни случаи и целят

максимално ефективно използване на ресурсите за постигане на крайната цел. За реализиране на съвместни разследвания по конкретни поводи се формират съвместни екипи за разследване, включващи представители на различни регионални структури на МВР.

Основен принцип на ефективното взаимодействие е доброто познаване на задачите и правомощията на партньора. Постигането на тази цел е възможно чрез провеждане на съвместни семинари, квалификационни курсове, както и краткосрочен обмен на служители в конкретно направление на дейност (хоспитации).

Ангажирането в конкретната ежедневна дейност създава реална представа за нейното съдържание и е много добра форма за обмяна на опит. Участието в съвместните квалификационни мероприятия допринася за постигане на еднакво ниво на информираност по определен проблем, запознаване с мненията и тълкуването на определени въпроси от гледна точка на партньора, както и за създаване на лични контакти между служители от различни структури. Обменът на информация на ГКПП се извършват ежедневно. Началникът на ГКПП координира дейностите по изпълнението на съвместните задачи. В случай на неочаквани промени в ситуационната картина се организират Ad hoc срещи на регионално или местно ниво.

## **Заключение**

Ефективното прилагане на интегрираното гранично управление налага разширяване и усъвършенстване на обмена на информация между ведомствата чрез: подобряване качеството на оперативното взаимодействие на регионално ниво и доусъвършенстване на правилата за директен обмен на информация в реално време; обмен на специфични рискови профили, ползвани от органите за граничен контрол, както и изработване на общи рискови профили; съвместно използване на специализираните технически средства и съоръжения; редовно изготвяне на съвместен анализ на риска и планове за взаимодействие; актуализиране на база данни за установени нару-

шения на ДГ по предварително определени и зададени критерии; съвместни мобилни групи за осъществяване на проверки в граничната зона; организиране и редовно провеждане на съвместни обучения и семинари; развитие и усъвършенстване дейността на Междуведомствения съвет по въпросите на граничния контрол.

### **Използвана литература**

1. ЗМВР, обн. ДВ, бр.53/2014 г., посл. изм. ДВ, бр.10/30.01.2018 г.
2. ППЗМВР, обн. ДВ, бр.60/22.07.2014 г., посл. изм. ДВ, бр.33/25.04.2017 г.
3. Наредба за ГКПП, обн. ДВ, бр.54/31.05.2002 г., посл. изм. ДВ, бр. 55 от 7 Юли 2017г..
4. Стратегия за интегрирано гранично управление на Република България за периода 2010-2013 г.
5. Стратегия за интегрирано гранично управление на Република България за периода 2014-2017 г. /проект/
6. Лечева, М. „Граничен контрол в република България”, ВСУ, 2008

**За контакти:** доц. д-р Мария Лечева  
ВСУ „Черноризец Храбър”  
m.lecheva@abv.bg  
тел.: 0888-789 864

**УСЛОВИЯ ЗА УПРАЖНЯВАНЕ НА ПРАВОТО  
НА ПРИСПАДАНЕ НА ДАНЪЧЕН КРЕДИТ ПО ЗДДС  
ПО ДОСТАВКИ НА СТРОИТЕЛНО МОНТАЖНИ РАБОТИ.  
ПРОБЛЕМИ ОТ ПРАКТИКАТА**

*Съдия Марияна Ширванян  
Административен съд Варна*

**TERMS AND CONDITIONS FOR THE RIGHT OF THE TAX CREDIT  
DEDUCTION EXERCISING UNDER THE VAT LAW REFERING  
CONSTRUCTION AND MOUNTING WORKS DELIVERY.  
PROBLEMS FROM THE PRACTICE.**

*Judge: Mariana Shirvaniyan  
Varna Administrative Court*

**Резюме**

След постановяване на решенията на Съда на ЕС по дела с номера С-80/11 и С -142/11 /съединени/, С -354/03, С -484/03, С -285/09, С -504/10 и др. пред икономическите субекти, органите по приходите и съдилищата в Република България се постави въпроса за доказването на предпоставките за ползването на правото на данъчен кредит по доставките на строителни услуги. В този доклад ще се опитам да дам отговор на този въпрос като огранича обхвата на отговора до доставката само на услуги представляващи строително монтажни работи в обхвата на разпоредбите на Закона за устройството на територията.

*Ключови думи: данък добавена стойност; строително монтажни работи.*

**Abstract**

After the judgments of the EU Court of Justice on the cases as listed hereafter have been ruled: C- 80/11 and C-142/11 ( joined), C- 354/ 03, C- 484/ 03, C- 285/09, C- 504/10 and others, the Economic Subjects, the Revenue Authorities and the Courts in the Republic of Bulgaria faced the question of proving the prerequisites for exercising the right of a tax credit on construction and mounting works delivery. I shall try to give an answer of that question in

this report having limited the scope of the answer to the delivery of only those services which represent construction and mounting works within the scope of the Spatial Development Act provisions.

**Key words:** *value added tax; construction and mounting works.*

## **Въведение**

Целта на доклада е да се предложи разрешение на поставеният в практиката на облагане с ДДС проблем за установяване на предпоставките за ползването на данъчен кредит при осъществяване на доставки на строително монтажни работи. Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнените на следните задачи: 1/ направен е преглед на разпоредбите на ЗДДС относими към правото на ползване на данъчен кредит по доставки на строителни услуги в светлината на принципите на Директива 2006/112/ЕО на Съвета и 2/ направен е анализ на разпоредбите на Закона за устройството на територията и на НАРЕДБА № 3 от 31.07.2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството, като норми явяващи се специални по отношение на извършването на строително монтажни работи.

Проблемът разглеждан в доклада е актуален с оглед структурата на икономиката на Република България и обстоятелството, че значителна част от облагаемите с данък добавена стойност сделки са свързани с доставката на строителни услуги. Упражняването на правото на данъчен кредит по тези доставки е свързано както с възможността на икономическите субекти да повишат благосъстоянието си като използват този финансов ресурс за икономическата си дейност, така и с правилата на конкуренцията между икономическите субекти доставчици и получатели на строително монтажни работи.

Доклада няма претенции за изчерпателност. Извън обхвата му са сделките за строително монтажни работи, които са незначителни по своя обем и не изискват създаване на документи съгласно разпоредбите на ЗУТ.

## Изложение

Данък добавена стойност /ДДС/ е косвен данък въведен в държавите членки на ЕС по силата на общностното право. ДДС е нетен данък върху оборота. На облагане подлежи добавената стойност на стоката или услугата на конкретния етап от производството или изработването на стоката/вещта.

ДДС е въведен на територията на общността чрез Директива 77/388/ЕИО от 17 май 1977г. отменена с Директива 2006/112/ЕО на Съвета. При приемане на Директива 2006/112/ЕО на Съвета е посочено, че постигането на целта за изграждане на вътрешен пазар предполага прилагането на държавите-членки на законодателство за данъците върху оборота, което да не нарушава условията на конкуренцията или да не възпрепятства свободното движение на стоки и услуги. Въвеждането на този данък е съобразено с необходимостта да се постигне хармонизация на законодателството за данъците върху оборота посредством система на данък върху добавената стойност, че да се премахнат във възможно най-голяма степен факторите, които могат да нарушат условията на конкуренцията, независимо дали на национално или на общностно равнище. Въведено е изискване за запазване на неутралността на ДДС, като данъчните ставки, прилагани от държавите-членки трябва да бъдат такива, че по принцип да дават възможност за приспадане на ДДС, прилаган на предходния етап. Съгласно Директива 2006/112 и постоянната съдебна практика на Съда на ЕС правото на данъчно задължените лица да приспаднат от ДДС, на който са лица платци, дължимия или платения ДДС за закупени от тях стоки и за получени от тях услуги, представлява основен принцип на въведената от законодателството на Съюза обща система на ДДС.

Правото на приспадане на ДДС е предвидено в членове 167 и сл. от Директива 2006/112 и е неразделна част от механизма на ДДС и по принцип не може да бъде ограничавано. Това право се упражнява незабавно по отношение на целия данък, начислен по получе-

ни доставки. Режимът на приспадане цели да освободи изцяло стопанския субект от тежестта на дължимия или платения ДДС в рамките на цялата му икономическа дейност. По този начин общата система на ДДС гарантира неутралитет по отношение на данъчната тежест върху всички икономически дейности независимо от техните цели и резултати, при условие, че самите тези дейности по принцип подлежат на облагане с ДДС. Без значение за правото на данъчнозадълженото лице да приспадне платения по получените доставки ДДС е дали дължимият ДДС за предходни или последващи продажби на определени стоки е бил внесен или не в държавния бюджет. ДДС се прилага спрямо всяка сделка в процеса на производство и разпространение, като се приспада ДДС, начислен пряко върху различни елементи на себестойността. От изложеното следва, че правото на приспадане на данъчен кредит при осъществяване на доставките на икономическите субекти е в корелация с изискването за не нарушаването на условията на конкуренцията или не възпрепятстването на свободното движение на стоки и услуги.

Директива 2006/112 е транспонирана в законодателството на Р България чрез Закона за данък добавена стойност /ЗДДС/. В ЗДДС са дадени заглавия над разпоредбите.

„Условие за упражняване правото на приспадане на данъчен кредит“ е заглавието на разпоредбата на чл.71 от ЗДДС. Съгласно тази разпоредба лицето упражнява правото си на приспадане на данъчен кредит, когато е изпълнило едно от следните условия - да притежава някой от изброените от т.1 до т. 9 на този член документи, като за разглежданите в настоящото изложение доставки следва лицето да е изпълнило условието по т.1 от чл.71, т.е. да притежава данъчен документ, съставен в съответствие с изискванията на ЗДДС, в който данъкът да е посочен на отделен ред - по отношение на доставки на стоки или услуги, по които лицето е получател.

При тази формулировка на заглавието на разпоредбата на чл.71 от ЗДДС се поставя въпроса само наличието на издаден документ /данъчна фактура/ с включен в него ДДС достатъчен ли е за да бъде

прието, че за получателя вписан във фактурата за доставка на СМР е налице право на приспадане на данъчен кредит.

Отговорът, че е достатъчно само притежаването на данъчен документ /фактура/ за доставка на СМР за да може лицето вписано като получател по него да упражни право на данъчен кредит изглежда логичен при изолирано тълкуване на чл.71 от ЗДДС от останалите разпоредби в същия закон, но не съответства на принципите на Директива 2006/112/ЕО на Съвета възпроизведени в ЗДДС. За да се отговори на въпроса кои са условията които следва да бъдат изпълнени за да възникне за получател на СМР правото на приспадане на данъчен кредит следва да се съобрази легалната дефиниция на понятието дадена в закона.

Легалната дефиниция на понятието „данъчен кредит“ в ЗДДС е дадена в чл.68. Съгласно чл. 68 от ЗДДС „данъчен кредит“ е сумата на данъка, която регистрирано лице има право да приспадне от данъчните си задължения по този закон за: 1. получени от него стоки или услуги по облагаема доставка; 2. извършено от него плащане, преди да е възникнало данъчното събитие за облагаема доставка; 3. осъществен от него внос; 4. изискуемия от него данък като платец по глава осма. Правото на приспадане на данъчен кредит възниква, когато подлежащият на приспадане данък стане изискуем.

Видно и от цитираната по-горе разпоредба на чл.68 от ЗДДС при тълкуването ѝ във връзка с разпоредбите на чл.8 и чл.9 от ЗДДС и член 25 от ЗДДС за да е налице право за приспадане на данъчен кредит е необходимо 1. Доставчикът и Получателят по доставката да са регистрирани лица по ЗДДС; 2. Предмета на доставката да е услуга по чл.9 от ЗДДС и тази услуга да не е в обхвата на изключенията по чл.10 от ЗДДС; 3. Данъчното събитие да е възникнало; 4. Данъкът да е станал изискуем; 5. Доставената услуга да се ползва за икономическата дейност на получателя по нея.

Относно наличието на първата и втората и четвъртата предпоставка за ползването на правото на данъчен кредит проблеми в практиката не се поставят. Проблеми в практиката има при установяване



на наличието на третата и петата предпоставка за ползване на правото на данъчен кредит по доставки на СМР. В доклада е разгледан проблема относно доказването на наличието на третата предпоставка за упражняването на правото на данъчен кредит при получаване на услуга – строително монтажни работи. Доказването на използването на получената услуга в дейността на получателя по нея е обширна тема свързана с правото на извършване на корекции на ползвания данъчен кредит и следва да бъде разгледана обстойно самостоятелно.

Относно настъпването на данъчното събитие следва да се посочи, че съгласно тълкуването дадено от СЕС в решението по съединени дела C-80/11 и C-142/11 националният приходен орган не следва да обвързва настъпването на данъчното събитие с доказването на кадрова и техническа обезпеченост на доставчика за извършване на доставката към момента на извършването на СМР. Това обаче, не означава че националната приходна администрация следва да признае право на данъчен кредит по всички фактури за СМР, доколкото борбата срещу данъчните измами, избягването на данъци и евентуалните злоупотреби е цел, призната и насърчавана от Директива 2006/112. Съдът на ЕС е посочил в дела C-32/03 и C-255/02, че правните субекти не могат с измамна цел или с цел злоупотреба да се позовават на нормите на правото на Съюза. Поради това националните административни и съдебни органи следва да откажат да признаят право на приспадане, ако въз основа на обективни данни се установи, че това право е упражнено с измамна цел или с цел злоупотреба. При съобразяване на цитираните актове на СЕС следва да се отговори на въпроса как съгласно националното законодателство може да се установи наличието на доставка на строително монтажни работи.

По смисъла на чл. 25, ал. 1 и 2 от ЗДДС данъчното събитие е доставката на стоки или услуги, извършена от данъчно задължени по този закон лица, вътреобщностното придобиване, както и вносът на стоки по чл. 16 от същия закон. Данъчното събитие възниква на

датата, на която собствеността върху стоката е прехвърлена или услугата е извършена. Случаите, които са изключения по отношение на възникване на данъчното събитие, са регламентирани в чл. 25, ал. 3-5 от ЗДДС. По силата на чл. 25, ал. 6 от ЗДДС на датата на възникване на данъчното събитие данъкът по този закон става изискуем за облагаемите доставки и възниква задължение за регистрираното лице да го начисли, или възниква основание за освобождаване от начисляване на данък за освободените доставки и доставките с място на изпълнение извън територията на страната. На датата на настъпването на данъчното събитие регистрирано лице, за което данъкът е станал изискуем, е длъжно да го начисли, като:

1. издаде данъчен документ, в който посочи данъка на отделен ред;

2. включи размера на данъка при определяне на резултата за съответния данъчен период в справка-декларацията по ЗДДС за този данъчен период;

3. посочи данъчния документ в дневника за продажбите за съответния данъчен период.

Регистрираното лице е длъжно да отрази издадените от него или от негово име данъчни документи, както и отчетите за извършените продажби в дневника за продажбите за данъчния период, през който са издадени, съгласно чл. 124, ал. 2 от ЗДДС.

Императивно условие за ползването на правото на данъчен кредит по доставки в обхвата на ЗДДС, в това число и на строителни услуги е настъпването на данъчното събитие. Проблеми в практиката създава доказването на настъпването на данъчното събитие, т.е. доказването на осъществяването на строителната услуга /реалното осъществяване на СМР/.

По отношение установяването на фактите относно осъществяването на СМР следва да се посочи, че СМР са предмет на регулацията от ЗУТ, актовете по прилагането му, като например НАРЕДБА № 3 от 31.07.2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството и НАРЕДБА № 2 от 22.03.2004 г. за минималните

изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи.

При съобразяване на регулацията на отношенията свързани със СМР дадена в ЗДДС и в ЗУТ следва да се отчете обстоятелството, че двата закона използват различни понятия за участниците в тези правоотношения. За целите на ЗДДС лицето извършващо строително монтажните работи е доставчик, а за целите на ЗУТ, по арг. от чл.160 от същият закон това лице е строител, проектант, консултант, физическо лице, упражняващо технически контрол за част "Конструктивна", технически ръководител и доставчик на машини, съоръжения и технологично оборудване. За целите на ЗДДС лицето, в чиято полза се извършват строително монтажните работи е получател на доставката, а за целите на ЗУТ е възложител или собственик на имот, в който се извършват строително монтажните работи. За целите на ЗДДС строително монтажните работи представляват услуги и се регулират от разпоредбите относими към доставките на услуги, докато в ЗУТ е дадено легално определение на понятието строително – монтажни работи /СМР/ - §5, т.40, съгласно което "Строителни и монтажни" са работите, чрез които строежите се изграждат, ремонтират, реконструират, преустройват, поддържат или възстановяват.

Съгласно легалната дефиниция дадена в ЗУТ §5, т.38 "Строежи" са надземни, полуподземни, подземни и подводни сгради, постройки, пристройки, надстройки, укрепителни, възстановителни работи, консервация, реставрация, реконструкция по автентични данни по смисъла на чл. 74, ал. 1 от Закона за културното наследство и адаптация на недвижими културни ценности, огради, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, благоустройствени и спортни съоръжения, както и техните основни ремонти, реконструкции и преустройства със и без промяна на предназначението. При анализа на легалните дефиниции дадени на понятията строеж и строително монтажни работи във вр. с чл.9 от ЗДДС се налага из-

вод, че чрез доставки на отделни строително монтажни работи може да се осъществи доставка представляваща строеж.

Съгласно легалните дефиниции на понятията „възложител“ и „строител“ дадени в чл.161 и чл.163 от ЗУТ „възложител“ е собственикът на имота, лицето, на което е учредено право на строеж в чужд имот, и лицето, което има право да строи в чужд имот по силата на закон, като възложителят или упълномощено от него лице осигурява всичко необходимо за започване на строителството, а „строителят“ е физическо или юридическо лице, включващо в състава си физически лица, притежаващи необходимата техническа правоспособност, което по писмен договор с възложителя изпълнява строежа в съответствие с издадените строителни книжа.

Съгласно чл.148 от ЗУТ строежи могат да се извършват само ако са разрешени съгласно закона. Съгласно новелата на чл.148, ал.13 от ЗУТ /2015г./ разрешение за строеж за извършване на строителни и монтажни работи, като основен ремонт, реконструкция, основно обновяване, преустройство, реставрация и адаптация, при които се засяга конструкцията на строежа, се издава след извършено обследване по реда на ЗУТ. Разрешението за строеж се издава на възложителя, т.е. на получателя по доставката. В разрешението за строеж се вписват видовете строителни и монтажни работи, които ще бъдат изпълнени.

Съгласно чл. 157 от ЗУТ за начало на строежа съобразно издаденото разрешение за строеж се счита денят на съставяне на протокола за откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво, а когато такъв не се изисква - датата на заверка на заповедната книга. Откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво се извършва при влязло в сила разрешение за строеж и в присъствието на служителите за контрол по строителството в администрацията на всяка община/район от лицето, упражняващо строителен надзор за обекта, или от техническия ръководител за строежите от пета категория /доставчици съгласно ЗДДС на услугата/.

Откриването на строителна площадка и определянето на строителна линия и ниво, както и заверката на заповедната книга се извършват след представяне от възложителя на одобрен план за управление на строителните отпадъци, одобрен план за безопасност и здраве, договор за изпълнение на строежа със строител, който е вписан в Централния професионален регистър на строителя, както и договор за авторски надзор с проектанта. В протокола за откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво на строежа се вписват и следните данни за строеж, местонахождение, възложител, консултант /строителен надзор, технически ръководител и строител. Съгласно чл. 158 от ЗУТ протоколът за откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво се съхранява безсрочно в архива на администрацията, която е издала разрешението за строеж. Препис от протокола се съхранява от възложителя или от лицето, упражняващо строителен надзор.

Съгласно чл.160, ал.2, ал.3 и ал.4 от ЗУТ взаимоотношенията между участниците в строителството се уреждат с писмени договори. За осигуряване нормалното функциониране и ползване на завършените строителни обекти и отстраняване на скритите дефекти след приемането им и въвеждане в експлоатация (ползване) с наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройството се определят минимални гаранционни срокове за изпълнени строителни и монтажни работи, съоръжения и строителни обекти. Гаранционните срокове за изпълнени строителни и монтажни работи, съоръжения и строителни обекти се определят с договора между възложителя и изпълнителя за съответния строителен обект. Те не могат да бъдат по-малки от минималните срокове, определени с наредбата на министъра на регионалното развитие и благоустройството /Наредба № 2 за въвеждане в експлоатация на строежите в Р България и минимални гаранционни срокове за изпълнени строителни и монтажни работи, съоръжения и строителни обекти/.

Строителят по арг. от чл.163 от ЗУТ носи отговорност за изпълнението на строежа в съответствие с издадените строителни

книжа и с изискванията на ЗУТ, както и с правилата за изпълнение на строителните и монтажните работи, на мерките за опазване на живота и здравето на хората на строителната площадка, изпълнението на строителните и монтажните работи с материали, изделия, продукти и други в съответствие с основните изисквания към строежите, както и за спазване на технологичните изисквания за влагането им, своевременното съставяне на актовете и протоколите по време на строителството, удостоверяващи обстоятелствата, съхраняването на екзекутивната документация и нейното изработване, когато от възложителя с договор не е възложено на друг участник в строителството, както и за съхраняването на другата техническа документация по изпълнението на строежа или съхраняването и предоставянето при поискване от останалите участници в строителството или от контролен орган на строителните книжа, заповедната книга на строежа и актовете и протоколите, съставени по време на строителството. Съгласно чл.163, ал.4 от ЗУТ строителят може да възложи на подизпълнител извършването на отделни видове строителни и монтажни работи или на части (етапи) от строежа.

След фактическото завършване на строежа чл. 175 от ЗУТ предвижда да се изготви екзекутивна документация, отразяваща несъществените отклонения от съгласуваните проекти от изпълнителя или от лице, определено от възложителя. Екзекутивната документация съдържа пълен комплект чертежи за действително извършените строителни и монтажни работи. Тя се заверява от възложителя, проектанта, строителя, лицето, упражнило авторски надзор, от физическото лице, упражняващо технически контрол за част "Конструктивна", и от лицето, извършило строителния надзор. Предаването се удостоверява с печат на съответната администрация, положен върху всички графични и текстови материали. Екзекутивната документация е неразделна част от издадените строителни книжа.

Съгласно чл. 176 от ЗУТ след завършване на строежа възложителят, проектантът, строителят и лицето, упражняващо строителен надзор, съставят констативен акт, с който удостоверяват, че строе-

жът е изпълнен съобразно одобрените инвестиционни проекти, заверената екзекутивна документация, изискванията към строежите за механично съпротивление и устойчивост, безопасност в случай на пожар, хигиена, здраве и околна среда, достъпност и безопасност при експлоатация, защита от шум, икономия на енергия и топлина, съхранение и устойчиво използване на природните ресурси и условията на сключения договор. Към този акт се прилагат и протоколите за успешно проведени единични изпитвания на машините и съоръженията. С този акт се извършва и предаването на строежа от строителя на възложителя. За строежите на обекти с производствено и друго специфично предназначение, в зависимост от уговореното в договора, завършването на строителството се доказва допълнително с извършване на успешни приемни изпитвания. Когато строителството се извършва от няколко строители, всеки от тях е задължен да извърши изпитванията на своята част от строежа след приключване на строителството ѝ. В случаите, когато изпитванията не са успешни, строителството не се счита за завършено. Ако отделни части от строежа могат да се използват самостоятелно, с договора за строителство може да се предвиди, че изпитванията на тези части от строежа се извършват преди завършване на цялостното му изграждане.

От цитираните разпоредби следва извод, че извършването на строително монтажни работи е строго регламентирана дейност и е предвидено с императивни разпоредби на закона на всеки етап от осъществяването ѝ, участниците в строителството да подписват различни документи с установени в нормативен акт условия и ред за съставянето им и в установен от разпоредбите на закона образец. Подзаконният нормативен акт, в който са определени условията и редът за съставяне на актовете и протоколите по време на строителството е Наредба № 3 с идентично заглавие издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Съгласно разпоредбата на чл.1, ал.4 от Наредба №3, съставените и оформени съгласно изискванията на наредбата актове и прото-

коли имат доказателствена сила при установяване на обстоятелствата, свързани със започване, изпълнение и въвеждане в експлоатация на строежите. Разпоредбата е императивна и тълкуването ѝ налага извод, че съставените в съответствие със закона актове и протоколи в строителството имат материална доказателствена сила не само пред административните органи по ЗУТ, но и пред органите на националната приходна агенция и пред съда и удостоверяват фактите и обстоятелствата относно участниците в строителния процес относно към данъчното облагане по ЗДДС, т.е. фактите и обстоятелствата относно доставчика или доставчиците, получателя по доставката, предмета на доставката и настъпването на данъчното събитие.

### **Заключение**

В заключение следва да се посочи, че към настоящият момент не е необходимо допълнително уреждане на отношенията свързани с доставките на строително монтажни работи. Действащите нормативни актове съдържат детайлно разписани правила за осъществяване на строително монтажните работи и в тях са посочени с императивни норми актовете и протоколите, които следва да бъдат издавани в хода на строителния процес от участниците в него за установяване на законосъобразното провеждане на строителството и въвеждането в експлоатация на строежа или приемането на строително монтажните работи. При надлежно съставяне на актовете и протоколите в различните етапи на строителството и при вписване на изискуемите реквизити в тях от участниците в строителството се изпълнява и задължението за съставяне на първични документи обективиращи наличието на предпоставките за правото на ползване на данъчен кредит по доставката на строително монтажни работи - установява се доставчика и настъпването на данъчното събитие. От направения анализ на разпоредбите на ЗДДС и ЗУТ се извежда извод, че при възникване на спор между приходната администрация и икономическия субект относно изпълнението на доставката на



строително монтажните работи, актовете и протоколите съставени в хода на строителството са надлежни доказателства установяващи твърдените от получателя по услугата факти, а именно, че за него е възникнало правото да ползва данъчен кредит и момента на възникването на това право.

### **Използвана литература**

1. Решение по съединени дела С-80/11 и С-142/11 на СЕС;
2. Решение по дела С-32/03 и С-255/02 на СЕС ;
3. Директива 2006/112/ЕО на Съвета;
4. Закон за данък върху добавената стойност;
5. Закон за устройство на територията;
6. НАРЕДБА № 3 от 31.07.2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството;
7. Наредба № 2 за въвеждане в експлоатация на строежите в Р България и минимални гаранционни срокове за изпълнени строителни и монтажни работи, съоръжения и строителни обекти

**За контакти:** съдия Марияна Ширванян  
Административен съд - Варна  
irgo@abv.bg

**ЗА НЯКОИ ОСОБЕНОСТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ  
И АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНАТА ОТГОВОРНОСТ  
ЗА НАРУШАВАНЕ НА ЗДРАВΟΣЛОВНИТЕ И БЕЗОПАСНИ  
УСЛОВИЯ НА ТРУД**

*Доц. д-р Андрияна Андреева, доц. д-р Галина Йолова  
Икономически университет - Варна*

**ABOUT SOME SPECIALTIES OF THE ADMINISTRATIVE CONTROL  
AND THE ADMINISTRATIVE PENAL LIABILITY FOR BREACHES OF  
THE RULES FOR HEALTHY AND SAFE WORKING CONDITIONS**

*Assoc. Prof. Andriyana Andreeva PhD, Assoc. Prof. Galina Yolova PhD  
University of Economics - Varna*

**Резюме**

В настоящият доклад се изследват видовете административен контрол и съответстващата административнонаказателна отговорност за нарушаване на безопасните и здравословни условия на труд, заложен в съвременното българско законодателство. Акцент е актуалната нормативна регламентация, като комплексна гаранция за сигурността на работниците и служителите при престигане на труда им в безопасни и здравословни условия. На база на извършеният анализ се правят изводи и обобщения.

*Ключови думи:* административен контрол; контролни органи; безопасни и здравословни условия на труд; състави на административни нарушения; административнонаказателна отговорност.

**Abstract**

The present paper examines the types of administrative control and the respective administrative penal liability for breaches of the rules for healthy and safe working conditions, regulated in the contemporary Bulgarian legislation. Accent is put on the actual normative regulation as a complex guarantee for safety of the workers and employees during work in healthy and safe conditions. On basis of the analysis the authors make conclusions and summaries.

*Key words:* administrative control; control bodies; healthy and safe

*working conditions; constitution of administrative violations; administrative penal liability.*

## **Въведение**

Съставляващи решаваща част от комплексът мерки от състоянието на съвременната работна среда, здравословните и безопасни условия на труд са с традиционно завишени норми на регламентация, закрила и административен контрол. Установяването им на ниво общ и специализирани актове, на същите съответства разгъната система от контролни въздействия, специализирани органи, процедури и санкции за неизпълнение. Трябва да си припомним, че България е първата от източноевропейските страни, приела нов Закон за безопасност и здраве при работа (Обн., ДВ, бр. 124 от 23.12.1997 г., изм. бр. 97 от 5.12.2017 г.), поставил началото на развитието на съвременното национално законодателство в областта на безопасността и здравето при работа (Средкова, Гевренова, & Янев, 2003). Днес Република България е със законодателство съответстващо в голяма степен на правото на Европейската общност и транспониращо принципите на МОТ (Хансен, 2001), като обаче все още е предизвикателство и проблем адекватното му и ефективното прилагане (Апостолов, 2003).

В този смисъл **и целта на настоящия доклад** се залага на две основни нива, а именно:

- От една страна да установи характера и спецификите и видовете административен контрола за спазване на здравословните и безопасни условия на труд с оглед нивата на неговото законово изграждане и съответната му система от органи;
- От друга се да се изследват и систематизират предвидените административни мерки за превенция и санкциониране на свързаните с правилата нарушения – на ниво принудителни административни мерки и санкции при неизпълнение.

В своята същност контрола и административнонаказателната

отговорност за нарушаване на общото трудово законодателство са били обект на изследване от страна на авторите (Андреева & Йолова, 2008) (Андреева & Йолова, Наказателноправна защита на трудовете и осигурителни правоотношения, 2008) (Андреева & Йолова, Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателств, 2009) (Андреева & Йолова, Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство, 2011) (Димитрова, 2005) (Димитрова, Правен статут на областния управител, 2009). Анализирането им в рамките на настоящото изследване позволява очертаване на основни специфики на законовата уредба, но също и типични несъвършенства или оскъдност на нормите, и е в частност насочено към конкретни предложения за доразвитие на уредбата, както и конкретика и допълване на административните състави. В българската трудовоправна доктрина изследването на отделни аспекти от проблематиката е обусловило развитието, както на ниво контрол така и на отговорност (Ламбринов, 2002) (Средкова, Гевренова, & Янев, Здравословни и безопасни условия на труд, 2003) с оглед спецификите на здравословните и безопасни условия на труд.

**Обект** на изследване е нормативната регламентация на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд в действащото законодателство. За реализиране на посочената цел авторите извеждат **няколко задачи:**

➤ Да се изследва административния контрол за спазване на законодателството регламентиращо безопасните и здравословни условия на труд, като на база анализа на актуалната нормативна уредба се изведе класификация, набележат се основните тенденции, проблеми и перспективи;

➤ Да се анализират съставите на административни нарушения и да се предложат съвременни механизми за въздействие с оглед хармонизиране на българските условия на труд с тези в рамките на европейската общност.

➤ Да се изведат дискуссионни моменти, изводи и препоръки де леге ференда за усъвършенстване на законодателството в областта на безопасните и здравословни условия на труд.

**Методологичната основа** на изследването е свързана с използването на разнообразни методи като: сравнително-правен, формално-юридически и общо научни методи на познание – индукция, дедукция, анализ и синтез.

## **1.Административен контрол на здравословните и безопасни условия на труд- правомощия, нива, взаимовръзки.**

Контрола за спазване на трудовото законодателство в аспекта на безопасни и здравословни условия на труд е дейност, както със значимост за конкретните лица страни по трудовите правоотношения, така и със социална насоченост. Тази кумулативност на защитаваните интереси изисква и предполага наличието на комплексен механизъм за осъществяване на контрол на различни нива и предоставяне на функции на органи от различни структури. В продължение на тристепенната скала на установяване на правата и задълженията на страните в трудовото право може да бъде изведена и систематиката в специализирания контрол по спазване на законодателството по безопасни и здравословни условия на труд.

На национално ниво база за изграждане на структурата се явяват нормите на ЗЗБУТ, Глава седма - Контрол и административно-наказателна отговорност. В продължение и конкретизация на тези норми регламентация се установява и на ниво недържавни източници посредством вътрешните актове на работодателя и КТД.

В наднационален план и на Европейско ниво източник на контролни норми се явява Директива на съвета от 12 юни 1989 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място (89/391/ЕИО).

Структурата на специализирания административен контрол е

пирамидално изградена, като с оглед на субекта осъществяващ контрола и реда за оправомощаването му можем да разделим на **две основни групи:**

- Държавен и
- Недържавен

На основание чл. 54 от ЗЗБУТ цялостният контрол за спазване на трудовото законодателство във всички отрасли и дейности по здраве и безопасност при работа упражнява Министерството на труда и социалната политика. Като орган със специална компетентност министърът на труда и социалната политика разработва, координира и провежда държавната политика в областта на осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд (чл. 36 от ЗЗБУТ), като в тази насока правомощията му са детайлизирани на законово ниво.<sup>1</sup>

Специализираната контролна дейност по изпълнението на закона, както и на други нормативни актове на основание чл.54, ал.2 от ЗЗБУТ се извършва от Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ чрез нейните структури (ИА ГИТ).

В съответствие с държавната политика и специализацията на Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ контролът осъществяван от нея може да бъде характеризирани, като:

➤ **Цялостен** с оглед на обхвата си, а именно разпростиращ се върху цялото национално законодателство в областта на безопасните и здравословни условия на труда. В тази характеристика се кумулират както различните по характера си правомощия на инспекцията, така и многообразието и многочислеността на актовете спрямо които е прилаган контролният механизъм.

➤ **Външен** с оглед на субекта, който го осъществява и предвид

---

<sup>1</sup> Чл.36, ал.1, т. 3 ЗЗБУТ осъществява интегриран контрол чрез Изпълнителната агенция "Главна инспекция по труда" по спазване на законодателството и по изпълнение на задълженията за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд във всички отрасли и дейности, независимо от формата на собственост.

проверяваният. Тази характеристика е значима от гл. точка на принципа на субординация, както и предвид реда за оспорване на актовете издадени по повод на контрола.

➤ **Всеобхватен** предвид прилагането му във всички отрасли, дейности и производства с изискването да се полага труд по трудови правоотношения. В този смисъл не се явява ограничително условие за обхвата формата на собственост.

➤ **Превантивен** от гл. точка на времето на провеждане със заложена идея за предхождане на негативните събития.

При реализиране на контролните си функции служителите на ИА ГИТ имат право да налагат определени принудителни административни мерки и административни наказания. С оглед на адекватност на контрола с непрекъснатите промени в трудовите правоотношения и свързаните с това изменения и рискове свързани с безопасност при работа е наложително да продължат процесите свързани с качество на контролната дейност, а именно:

➤ Административна обезпеченост на инспекцията с лица преминали нужното обучение и с необходимата квалификация

➤ Използването на съвременни информационни технологии в ежедневната работа

➤ Комплексна работа на различните нива в структурата, както и взаимодействие с организациите на работодателите и на синдикатите

Вторият вид е **вътрешноведомствен контрол**. Този контрол се характеризира с принадлежност на субекта осъществяващ го към структурите на работодателя или осъществяван по реда на социалното сътрудничество. Съгласно ЗЗБУТ работодателите са длъжни да осигурят условия, гарантиращи здравето и безопасността при работа, и носят отговорност за изпълнението на това задължение (Стоянов, 2003) (Колева, 2018, стр. 50). В същото време е възможно възлагането на тези задължения на други компетентни служители или трети лица (Иванович, 2003). Възлагането на задълженията се извършва в писмена форма. Възможностите за такъв контрол в ба-

зисните си аспекти се свеждат до определяне на:

➤ длъжностно лице, на което да се възложи организирането и изпълнението на дейността, свързана със защитата и профилактиката на рисковете.

➤ упражняване на контролни функции от лица с управленски правомощия по отношение на които отделни функции по контрол за здравословни и безопасни условия на труд допълват управленската им компетентност.

С оглед ефективност на вътрешният контрол и реалното му значение за превенция и предотвратяване на нарушения на нормите е необходимо във вътрешните си актове работодателя да регламентира ясно формите на контрол и начините за взаимодействие между отделните длъжностни лица, да се предвидят механизми за регулиране на процесите в съответствие със спецификата на трудовата дейност в конкретното предприятие и не на последно място да се предвиди ред за информиране на персонала за резултатите от контрола.

**В обобщение могат да се направят няколко извода по отношение на административния контрол по спазване изискванията на трудовото законодателство:**

➤ Вменяване на задължение на държавата предвид гаранционните и функции по спазване на трудовото законодателство и в конкретика по осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд да създаде контролна администрация;

➤ Задължение за страните по трудовото правоотношение за спазване на специализираното законодателство в областта. В тежест на работодателя и предвид водещата му роля за организацията на трудовия процес е изискването той да осигури ефективен вътрешен контрол за извършване на работа в съответствие, както на всички норми за безопасни и здравословни условия на труд, така и на стимулиране на работниците и служителите за тяхното спазване.

➤ Възможност за активна роля на работниците в процеса на контрол посредством сигнални функции на синдикалните организа-



ции при нарушения на нормите.

С оглед идеята за цялостно обезпечаване на контрола от страна на органите в системата на административния контрол могат да бъдат отправени и **препоръки към подобряване на контролните функции на различни нива и взаимодействието между органите на отделните видове контрол:**

➤ Усъвършенстване на държавната система за контрол и най-вече обезпечаване на взаимодействието ѝ с вътрешните структури на работодателя.

➤ Обезпечаване на добро ниво на познаване на съвременното законодателство, като в тази насока следва да се повиши грамотността на страните в трудовото правоотношение поради комплексната им роля за постигане на ефективност в безопасността при труд.

➤ Обмен на информация, диалог и балансираното участие в областта на безопасните и здравословни условия на труд между работодателите и работниците и/или техните представители чрез подходящи процедури и инструменти в съответствие с националното законодателство.

## **2.Административнонаказателна отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд - проблематика и съвременни решения.**

Административнонаказателната отговорност разгледана в систематика по развитие на конкретни нарушения на установените изисквания се дефинира на **нивата принудителни административни мерки и реализиране на административни санкции**. От една страна като реализиране на конкретна диспозиция без стигматизирането в рамките на конкретна санкция и предвид обективност на деянието като факт и безвиновност поведението на субекта се въвеждат **принудителни административни мерки** на нивата общ и специален закон. Систематично същите могат да бъдат разделени на две основни нива. На първо ниво са тези, прилагани от специали-

зирани органи върху легитимирани субекти – в частност и предвид текста на чл.54а, ал.3, т.3 ЗЗБУТ и прилагани по обща бланка от органите на държавния здравен контрол върху дейността на службите по трудова медицина на ниво задължителни предписания за отстраняване на констатирани нарушения.

На второ ниво осъществявани по обща бланка от контролни органи по инспектиране на труда и въведени в чл.404 КТ. Същевременно предвид същността и характера им на административна принуда същите могат да се класифицират главно на ниво превантивни и преустановителни, и са както следва:

➤ Задължителни предписания по ЗЗБУТ с адресати службите по трудова дисциплина, респ. на работодателите, предприятията ползватели, органите по назначаването и длъжностните лица за отстраняване на нарушенията на трудовото законодателство, на законодателството, свързано с държавната служба, за отстраняване на недостатъците по осигуряването на здравословни и безопасни условия на труда, предписания за въвеждане на специален режим за безопасна работа при сериозна и непосредствена опасност за живота и здравето на работещите, както и отстраняване от работа работници и служители, които не са запознати с правилата за здравословни и безопасни условия на труда или не притежават необходимата правоспособност,

➤ Спиране въвеждането в експлоатация на сгради, машини и съоръжения, производства и обекти, ако не са спазени правилата за здравословни и безопасни условия на труда и социално-битовото обслужване, съответно спиране дейността на предприятия, производства и обекти, включително строежа и реконструкцията им, както и машини, съоръжения и работни места, когато нарушенията на правилата за здравословни и безопасни условия на труда застрашават живота и здравето на хората,

Видно е, че системата от мерки е оскъдна и то главно предвид отсъствието ѝ като разгънат механизъм по превенция и санкция в специализираният акт и цялостното ѝ на практика препращане към

общия закон. Така, от една страна, се създава възможност за прилагане на мерки от общите контролни органи по инспектиране на труда, в рамките на кодифицирания закон и то в общия параметър на мерките, предвидени и за други нарушения на трудовото законодателство. От друга, компетентност по прилагането им предвид специалния закон се делегира единствено на изключителни органи и то предвид контролна компетентност досежно дейността и действията на особените субекти. Подобно законово координиране и допълване, чрез препратка и взаимообвързване на текстове е в разрез със законовата логика на специалните норми. Считаме за удачно да се въведат **принудителни административни мерки** и в рамките на специалния закон при това с разширена, подобно на КТ инициатива за прилагане и разширен кръг от отговорни субекти - в частност работодатели, работещи, и ангажираните по чл. 14 КТ - юридическите и физическите лица, които самостоятелно наемат работещи, юридическите и физическите лица, които ползват работещи, предоставени им от предприятие, което осигурява временна работа, както и лицата, които за своя сметка работят сами или в съдружие с други.

**Системата от санкции** при реализирани административни състави от своя страна също е изградена чрез оскъдно формулиране на норми в специалният закон и главно - на ниво препратка към кодифицираният акт. Подобно въвеждане създава икономия на норми, но чрез прекалено широки формулировки и на практика negliжиране спецификите на специалните хипотези и особеностите по приложението му в практиката на работодателя, респ. консумиране на деяние в рамките на осъществяваната дейност. Налице е въвеждане на административнонаказателна отговорност единствено чрез бланката неизпълнение на задължения по спазване, респ. осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, но чрез специфициране на субектите в различните актове. Така единственият текст с конкретика по санкциониране и административен състав - но с обща бланка - неизпълнение на задълженията по специалния закон е текста на чл. 54б ЗЗБУТ и касае санкциониране на лицата, регистрирали

служба по трудова медицина, и ръководителите на службите по трудова медицина, а предвид и ал. 2 – виновното длъжностно лице. Същевременно в текста на чл. 55 се въвежда общ субект – в частност лицата, които нарушават изискванията или не изпълняват задълженията си по този закон, с препратка по реализиране – съответно по чл. 413, 414, 415, 415в и 416 от КТ и другите специфични за съответната дейност закони и нормативни актове.

В общия акт, КТ общата формулировка се запазва, но специфицира предвид субекта на деянието, съответно – всяко лице, нарушаващо правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труда и съответно работодател, който не изпълни задълженията си за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд.

Единствено различен по характер е изпълнителния състав на чл.415 КТ, въвеждащ като деяние неизпълнение на предписание на контролен орган - въобще, като обща бланка по неизпълнение на трудовото законодателство и в частност – предвид изискванията за безопасни и здравословни условия на труд.

Виновната противоправност, съставляваща съзнателно и според текста на състава противозаконно препятстване изпълнение функциите на контролните субекти, е налице предвид ал. 2 от същия текст специфицирана предвид субектите си – съответно работодател, респ. виновно лице. С оглед характера на наложеното наказание – глоба или имуществена санкция, отговорността може да е чисто административно-наказателен характер, респ. да е безвиновна по същността си.

Недостатъците на системата от състави са сериозни и могат да се изведат на следните плоскости:

➤ Отсъствие на специализирани **принудителни административни мерки** в ЗЗБУТ и извеждането им на ниво общ кодифициран акт,

➤ Цялостно отсъствие на систематика по реализиране на санкции в специалния закон и препратката му към хипотезите, предви-

дени в общия нормативен акт,

➤ На подзаконово ниво дори и предвид спецификата на акта по конкретика на функциите също се наблюдава оскъдност на материята, в частност в Наредба № 3 от 25.01.2008 година за условията и реда за осъществяване на дейността на службите по трудова медицина (обн. ДВ, бр. 14 от 2008 г.). е се наблюдава цялостно отсъствие на специални състави, некореспондиращи с разгънатата система от задължения по установяване и осигуряване на ЗБУТ

➤ Като цяло принцип на формулиране на нормите е липса на конкретика при въвеждане изпълнителните форми и въвеждането ѝ в общата рамка на нарушения по трудовите закони въобще

### **Заключение**

В заключение, направеният анализ на действащата актуална нормативна уредба в областта на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на безопасните и здравословни условия на труд, както и обобщаването на доктриналните позиции и съдебна практика, потвърждават необходимостта от работа на българският законодател по посока реализация на по – тясна връзка между органите осъществяващи административен контрол и последващата дейност на работодателя от една страна, както и необходимостта от разширена, но специализирана/ на ниво ПАМ/ превенция с оглед намаляване нивото на риск и респективно потребността от намесата на административнонаказателната отговорност, като последваща законова гаранция за полагане на труд в безопасни и здравословни условия.

Като основни дискуссионни моменти, изводи и препоръки могат да се посочат належащата потребност от съвременни актуални контролни мерки предвид промяната в условията на труд в технологичното общество, както и включване на обучителни механизми, които да засилват превенцията и в този смисъл преосмисляна на репресията в областта на държавната регулация за сметка на превенция.

В своята цялост и на ниво административен специализиран контрол и съответните му административни механизми за реализиране на отговорност може да се определи висока степен на съответствия на българското законодателство с нормите на общностното право, но потребност от адекватност в приложението му от компетентните органи и страните по трудовото правоотношение.

### **Използвана литература**

1. Андреева, А., & Йолова, Г. (2008). Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. Годишник на Икономически университет-Варна (т.80), стр. 206-248.
2. (Andreeva, A., & Yolova, G. (2008). Administrativno-nakazatelna otgovornost za narusheniya na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstvo. Godishnik na Ikonomicheski universitet-Varna (t.80), str. 206-248.)
3. Андреева, А., & Йолова, Г. (2008). Наказателноправна защита на трудовите и осигурителни правоотношения. Известия (3), стр. 67-76.
4. (Andreeva, A., & Yolova, G. (2008). Nakazatelnopravna zashtita na trudovite i osiguritelni pravootnosheniya. Izvestiya (3), str. 67-76.)
5. Андреева, А., & Йолова, Г. (2009). Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателств. Известия (3), стр. 164-173.
6. (Andreeva, A., & Yolova, G. (2009). Normativni promeni v kontrola za spazvane na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstv. Izvestiya (3), str. 164-173.)
7. Андреева, А., & Йолова, Г. (2011). Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Варна: Унив. изд. Наука и икономика, Библ. Проф. Цани Калянджиев.
8. (Andreeva, A., & Yolova, G. (2011). Yuridicheska otgovornost i

- kontrol za spazvane na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstvo. Varna: Univ. izd. Nauka i ikonomika, Bibl. Prof. Tsani Kalyandzhiev.)
9. Апостолов, В. (2003). Практика по реализиране политиката и въвеждане директивите на Европейския съюз в областта на безопасността и здравето при работа в законодателството на Р. България. Безопасност и здраве при работа (7), 28-37.
  10. (Apostolov, V. (2003). Praktika po realizirane politikata i vavezhthane direktivite na Evropeyskiya sayuz v oblastta na bezopasnostta i zdraveto pri rabota v zakonodatelstvoto na R. Balgariya. Bezopasnost i zdrave pri rabota (7), 28-37.)
  11. Димитрова, Д. (2005). Правни отношения на областния управител с органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. Известия (4), 91-99.
  12. (Dimitrova, D. (2005). Pravni otnosheniya na oblastniya upravitel s organite na izpalnitelnata vlast i na mestното samoupravlenie. Izvestiya (4), 91-99.)
  13. Димитрова, Д. (2009). Правен статут на областния управител. Годишник на ИУ-Варна (т. 80), стр. 285-318.
  14. (Dimitrova, D. (2009). Praven statut na oblastniya upravitel. Godishnik na IU-Varna (t. 80), str. 285-318.)
  15. Иванович, Е. (2003). Време е да започне подготовката за оценяване дейността на службите по трудова медицина. Безопасност и здраве при работа (8) (9) (10), 39-52; 3-16; 49-63.
  16. (Ivanovich, E. (2003). Vreme e da zapochne podgotovkata za otsenyavane deynostta na sluzhbite po trudova meditsina. Bezopasnost i zdrave pri rabota (8) (9) (10), 39-52; 3-16; 49-63.)
  17. Колева, Б. (2018). Възможности за повишаване на ефективността на одиторската проверка на паричните средства към датата на баланса. Диалог (1), 42-54.
  18. (Koleva, B. (2018). Vazmozhnosti za povishavane na effektivnostta na oditorskata proverka na parichnite sredstva kam datata na balansa. Dialog (1), 42-54.)

19. Ламбринов, Д. (2002). Нарушения на трудовото законодателство и произтичащите от тях административни отговорности и санкции. *Безопасност и здраве при работа* (8), 63-66.
20. (Lambrinov, D. (2002). Narusheniya na trudovoto zakonodatelstvo i proiztichashtite ot tyah administrativni otgovornosti i sanktsii. *Bezopasnost i zdrave pri rabota* (8), 63-66.)
21. Средкова, К., Гевренова, Н., & Янев, И. (2003). Здравословни и безопасни условия на труд. *София: ИК „Труд и право“*.
22. (Sredkova, K., Gevrenova, N., & Yanev, I. (2003). Zdravoslovni i bezopasni usloviya na trud. *Sofiya: IK „Trud i pravo“*.)
23. Стоянов, Г. (2003). Политика и управление на фирмата в областта на безопасността и здравето при работа. *Ролята на комитетите и групите по условия на труд. Безопасност и здраве при работа* (8), 16-38.
24. (Stoyanov, G. (2003). Politika i upravlenie na firmata v oblastta na bezopasnostta i zdraveto pri rabota. *Rolyata na komitetite i grupite po usloviya na trud. Bezopasnost i zdrave pri rabota* (8), 16-38.)
25. Хансен, М. (2001). Декларация на МОТ за основните принципи и права в областта на труда и механизъм за нейното прилагане, 18 юни 1998г. *Безопасност и здраве при работа* (2), 45-51.
26. (Hansen, M. (2001). Deklaratsiya na MOT za osnovnite printsipi i prava v oblastta na truda i mehanizam za neynoto prilagane, 18yuni 1998g. *Bezopasnost i zdrave pri rabota* (2), 45-51.)

**За контакти:** доц. д-р Андрияна Андреева  
Икономически университет - Варна  
a.andreeva@ue-varna.bg  
доц. д-р Галина Йолова  
Икономически университет - Варна  
ina\_yolova@ue-varna.bg



# СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ ПО ПРОЦЕДУРИ ЗА ХАБИЛИТАЦИЯ

*Доц. д-р Андрияна Андреева, гл. ас д-р Дарина Димитрова  
Икономически университет - Варна*

## JUDICIAL CONTROL OVER THE ADMINISTRATIVE ACTS IN PROCEDURES OF HABILITATION

*Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD,  
Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova, PhD  
University of Economics - Varna*

### Резюме

В доклада се изследва съдебният контрол върху административните актове, издавани в хода на процедурите по хабилитация на академичния състав. Акцент в изложението е поставен на анализа на специалната нормативна уредба, регламентирана със Закона за развитието на академичния състав в Република България и Закона за висшето образование и обвързаността с процедурните норми за обжалване на актовете по съдебен път. На база на комплексния анализ се набелязват проблеми и се обосновава необходимост от корекция и допълнение във формите на контрол.

**Ключови думи:** *академичен състав, доцент, професор, трудови правоотношения на хабилитирани лица, процедури за хабилитация, административни актове, съдебен контрол.*

### Abstract

The paper examines the judicial control over the administrative acts, issued in the procedures of habilitation of the academic staff. Accent is put on the analysis of the special normative regulation in the Development of the academic staff in the Republic of Bulgaria act and the Higher education act and the relation to the procedure norms for appeal of the acts in front of the courts. On basis of the complex analysis the authors mark problems and motivate the necessity of correction and supplement of the forms of control.

**Key words:** *academic staff; Associate professor; professor; labour legal*

*relations of the habilitated persons; procedures of habilitation; administrative acts; judicial control.*

## **Въведение**

Общото европейско образователно пространство изисква от българските висши училища да се включат в системата по начин, съответстващ на високите стандарти за качество, в т.ч. и относно членовете на академичния състав. Системата на висшето образование е изправена пред взаимосвързани предизвикателства - да завърши успешно започналите структурни реформи и да реализира до край процеса на стратегическа трансформация на висшето образование.<sup>1</sup> В настоящия момент експанзията на висшите училища не се отразява положително на качеството и ефективността на образованието, в т.ч. и към динамиката в изискванията за квалификация, мотивация и професионално израстване на специалисти с висше образование.

В тази връзка израстването на академичния състав в България е проблематика, която се характеризира със сложни взаимовръзки, различни проявления и обвързаност с множество преки и субсидиарни източници. Проблематиката е обект на пряко нормативно уреждане от Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ)<sup>2</sup>, Правилника за прилагането му (ППЗРАСРБ)<sup>3</sup> и правилниците на висшите училища, като субсидиарно приложение намират множество законови и подзаконови нормативни актове от други правни отрасли.

Значението, което се влага в развитието на академичния състав е видно и по интереса, които са проявили в своите научни търсения редица автори (Средкова, 1996) (Мингов, 2013) (Илиев, 2009)

---

<sup>1</sup> Вж. Стратегия за развитие на висшето образование в Р. България за периода 2014-2020 г., С., 2014 г.

<sup>2</sup> Обн. ДВ. бр. 38 от 21 май 2010 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.30 от 3 Април 2018 г.

<sup>3</sup> Обн. ДВ. бр.75 от 24 септември 2010 г.

(Стайков, 2010) (Тонкова, Христова, Калинова, Кралева, & Игнатова, 2012). Те анализират различни страни и компоненти на сложната система в сферата на висшето образование и в частност на нейния академичен състав. В продължение на изследователските си интереси авторите задълбочават изследването на взаимовръзките на трудовоправната и административноправната материя в нейното единство при провеждане на хабилюационни процедури (Андреева & Игнатова, Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) - действие и проблематика, 2013) (Димитрова, Правомощия и актове на общото събрание на висшето училище в условията на академична автономия (Административноправни аспекти), 2017) (Димитрова, Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт (Административноправни аспекти), 2017) (Андреева & Игнатова, Необходимост от усъвършенстване на нормативната уредба свързана с академичния състав в Република България, 2018). В настоящия доклад се разглежда тематика с акцент на един от видовете контрол върху процедурите за хабилюация, а именно съдебният контрол върху издаваните административни актове. В тази светлина в правната теория липсва цялостно изследване, което да акцентира на този проблем. Еволюционно българското висше образование преминава през различни периоди (Dimitrova, 2016) (Димитрова, Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес, 2016), на които съответстват и етапите на нормативната уредба за развитие на академичния състав. Предвид извършената цялостна реформа в реда за хабилюация, с ЗРАСРБ се извърши и промяна във формите на контрол. Настоящият доклад е съсредоточен върху съвременния период и респективно актуалната нормативна уредба.

Всичко това сочи за сложността на изследвания проблем, за нееднозначното му разбиране и тълкуване в практиката на висшите училища, съдебните органи, осъществяващи контрол на процедурите за хабилюация. С приемане на ЗИД на ЗРАСРБ<sup>4</sup> в националната

---

<sup>4</sup> ДВ бр. 30/2018 г., в сила от 05.05.2018 г.

нормативна уредба се внесоха множество изменения и допълнения в процедурите по израстване на академичния състав. Тази нова материя е опит за корекция в норми, доказали с времето на действието си недостатъци отразени, както в съдебната практика, така и в опита на висшите училища и научни организации по провеждането на процедурите. Част от тези разпоредби са относими към изследваната в доклада проблематика и са обект на анализ. С оглед на това може да бъде изведена и **актуалността на проблематиката**, която се обуславя към всеки един момент от въвеждането на ЗРАСРБ, предвид непрекъснатите промени в обществените потребности, обвързаността с международните норми и въвеждането на стандарти, осигуряващи не само национално, но и международно ниво на дейността на академичния състав на висшите училища, трансфера на кадри и резултати от изследователската дейност.

**Научната цел на настоящия доклад** е да се направи актуален анализ на спецификите на съдебния контрол върху административните актове, издавани в хода на процедурите за хабилизация на академичния състав в България. За реализиране на посочената цел авторите си поставят следните конкретни **задачи**: 1) Да се изяснят понятийно и видово административните актове, издавани от органи на висшите училища в хода на хабилизационни процедури; 2) Да се изследват, анализират и систематизират спецификите на съдебния контрол, осъществяван върху административните актове; 3) На база на извършения анализ на нормативната уредба, практиката на съдилищата и доктрината да се изведат основни проблеми и да се обоснове необходимост от усъвършенстване на правната уредба.

**Обект на изследването** е нормативна уредба, регламентираща процедурите за хабилизация в Република България. **Предмет на изследването** е съдебният контрол върху актовете, издавани от органи на висшите училища в хода на процедурите за хабилизация. За осъществяване на целта и научните задачи в изследването е използван правно-догматичен метод, посредством който е анализирана действащата нормативна уредба. Предвид ограниченият обем на

доклада, изследването поставя акценти върху основните опорни точни на проблематиката, които ще бъдат детайлно анализирани в следващи разработки.

## **1.Административни актове в процедурите по хабилитация**

Съгласно чл. 24, ал. 2 и чл. 29, ал. 3 ЗРАСРБ, заемането на академичните длъжности „доцент“ и „професор“ е резултат от сложен фактически състав. Той се състои от поредица юридически действия, които в съвкупност образуват основанието за възникване на трудово правоотношение със съответното лице – конкурс, избор и сключване на трудов договор. Всички елементи от фактическия състав трябва да се извършат в определената последователност, като законосъобразното осъществяване на всеки един от юридическите факти, е предпоставка за извършване на следващия, а от там и за законосъобразността на производството по възникване на трудово правоотношение (Средкова, 1996) (Мингов, 2013). Наред с трудовоправните аспекти при заемане на академични длъжности, процедурите за хабилитация имат и административноправни аспекти. Тази процедура представлява специфично административно производство, в резултат на което се издават/приемат съответни актове на органите на висшето училище (научната организация), които могат да се оспорят по административен ред, съгласно чл. 32, ал. 1 ЗРАСРБ<sup>5</sup> и да се обжалват по съдебен ред на основание чл. 32 ал. 8 ЗРАСРБ<sup>6</sup>. В настоящия доклад се анализира само обжалването на посочените актове по съдебен ред, извън предмета на изследване е тяхното оспорване по административен ред.

Основните етапи, през които преминават процедурите за хабилитация са: 1) решение на висшето училище (научната организация) за обявяване на конкурс; 2) определяне състава на научното жури

---

<sup>5</sup> ДВ бр. 30/2018г., в сила от 05.05.2018 г.

<sup>6</sup> ДВ бр. 30/2018 г., в сила от 05.05.2018 г.

със заповед на ректора (ръководителя на научната организация); 3) разглеждане на подадените документи и съставяне на протокол за допускане на одобрените кандидати до участие в конкурса от специална комисия, назначена със заповед на ректора; 4) провеждане на първо заседание на научното жури, избор на председател на журито и определяне на двама рецензенти; 5) класиране на кандидатите от научното жури и избор на конкретно лице за съответната академична длъжност с решение на факултетния (научния) съвет.

С измененията, обнародвани в ДВ бр. 30/2018 г. (в сила от 05.05.2018 г.) се извърши законодателна промяна. Създаде се нова разпоредба на чл. 32, ал. 8 ЗРАСРБ, която прецизира до известна степен текста на чл. 32 ал. 1, според която на обжалване пред съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК)<sup>7</sup> подлежат „**всички актове**“ на органите на висшето училище (научната организация) за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност. Тези видове актове са посочени в новите разпоредби на ЗРАСРБ. На този етап на тях би могло да им се направи само тълкуване. Съдебна практика по прилагането им няма как да съществува, докато ЗИД на ЗРАСРБ не влезе в сила.

Изхождайки от определението за административен акт, не би могло да се включват абсолютно всички актове от всички етапи на процедурите за хабилизация, изброени по-горе. Досегашната практика по прилагането на ЗРАСРБ (преди последните му изменения) приемаше, че под „всички актове“ следва да се разбира онези актове на органите на висшето училище (научната организация), които са административни по своя характер<sup>8</sup>. Тъй като не са индивидуални административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове или са част от

---

<sup>7</sup> Обн. ДВ бр. 30 от 11 Април 2006 г.

<sup>8</sup> Определение на Административен съд Варна, 30.04.2013г. по адм.дело № 4201/12г.

производства по издаване на нормативни актове (чл. 21, ал.5 АПК).

С измененията на ЗРАСРБ от ДВ, бр. 30 от 2018 г., чл. 32, ал. 8 от закона разшири обхвата на актовете, които могат да се обжалват пред съда при условията и по реда на АПК. Това поставя въпроса – **кои от актовете, издадени в процедурите по заемане на академични длъжности, имат характер на административни.** Всеки един от актовете в процедурите за хабилитация, допустими за съдебно-административно обжалване, са от категорията на индивидуалните административни актове (чл. 21, ал. 1 АПК). С тях се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани (в случая конкретните кандидати за заемане на съответната академична длъжност). Индивидуализацията и конкретизацията на тези актове се проявява, от една страна - спрямо правните им последици, от друга страна - спрямо техните адресати (Дерменджиев, Костов, & Хрусанов, 2010, стр. 155-159). Наред с това индивидуалният административен акт трябва да притежава белезите, характерни за общото понятие административен акт - публичноправен характер, краен завършващ административното производство акт, външна насоченост<sup>9</sup>, едностранност на правните последици за адресатите и принудителна изпълняемост при необходимост (Лазаров, 2000, стр. 70 и сл.) (Андреева & Йолова, Основи на публичното право, 2016).

Категорично няма спор, че крайният акт - решението на факултетния (научния) съвет за избор на конкретно лице за съответната академична длъжност притежава белезите на административен акт. Въпреки че, факултетният съвет не е орган за управление на висшето училище (чл. 24, ал. 1 ЗВО), разпоредбата на новия чл. 32, ал. 8 ЗРАСРБ трябва да се тълкува в съответствие с целта и смисъла на

---

<sup>9</sup> Т.е. да не са от категорията на т.нар. „вътрешнослужебни актове“, с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта (чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК).

закона. Факултетният съвет е орган на основното звено (факултет) и в този смисъл той е орган на самото висше училище. Това, че не е и орган за управление е без значение с оглед на предмета на ЗРАСРБ. Недопустимо е да се прави аналогия с чл. 38 ЗВО, в смисъл че единствено актовете на органите за управление на висшето училище имат характер на административни и само те подлежат на обжалване по реда на АПК. Решението на факултетния съвет като акт, приет от орган на висшето училище във връзка със заемането на академична длъжност, също притежава белезите на административен акт, подлежащ на обжалване по съдебно-административен ред. Макар и да не е в системата на изпълнителната власт факултетният (научният) съвет, след като е натоварен с правомощия да провежда избор за заемане на академична длъжност, представлява административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК.<sup>10</sup>

По отношение обаче на актовете, предхождащи решението на факултетния съвет за избор на лице за съответната академична длъжност, съдебната практика често е противоречива. Спорове и въпроси възникват относно наличието на годен за обжалване административен акт по отношение на: 1) заповедта на ректора (ръководителя на научната организация) за определяне състава на научното жури; 2) решението на конкурсната комисия за недопускане на кандидат до участие в конкурса за заемане на академична длъжност и 3) становищата и рецензиите на научното жури.

Относно **заповедта на ректора за определяне състава на научното жури** в трайната си практика ВАС е приел, че няма характер на административен акт и не подлежи на самостоятелно обжалване<sup>11</sup>. Мотивите на съда са, че този акт е част от производството по

---

<sup>10</sup> Определение № 2127 от 13.02.2013 г. по адм. д. № 1180/2013 г., VII отд. на ВАС; Определение № 4237 от 26.03.2013 г. по адм. д. № 3113/2013 г., VII отд. на ВАС.

<sup>11</sup> Решение № 3115 от 20.03.2015 г. по адм. д. № 9386/2014 г., VII отд. на ВАС; Определение № 3666 от 31.03.2016 г. по адм. д. № 3100/2016 г., VII отд. на ВАС.



издаване на индивидуален административен акт - решение на факултетния съвет за избор на кандидат за заемане на академичната длъжност и предвид разпоредбата на чл. 21, ал. 5 АПК не подлежи на самостоятелен съдебен контрол. Законосъобразността на избор на научното жури се преценява в производството по обжалване на крайния акт, доколкото с последния се засягат права и интереси на участниците в конкурса.

Това становище не може да бъде споделено напълно. **От една страна**, процедурите по заемане на академични длъжности представляват сложен фактически състав и макар повечето от актовете да подлежат на съдебно обжалване, не всеки от актовете в хода на процедурата подлежи на съдебен контрол, тъй като сам по себе си не е годен пряко да породи правни последици за участниците в конкурса. От формална гледна точка заповедта за определяне на научното жури притежава белезите на акт, който е част от производствата по издаване на индивидуален административен акт - решение на факултетния съвет за избор на кандидат за академичната длъжност, т.е. тази заповед е акт по чл. 21, ал. 5 АПК. **От друга страна**, това лишава кандидатите за академични длъжности от възможност да защитят свои законни права и интереси, ако има основателни съмнения в обективността и компетентността на така определеното научно жури.

Практиката по прилагането на ЗРАСРБ през изминалите години отчете непълноти на чл. 4 и правилата от допълнителните разпоредби относно наличието на конфликт на интереси при определяне състава на научното жури. Това създаваше възможности за субективизъм при изготвяне на становищата и рецензиите на членовете на журито. За решаване на този проблем с ЗИД на ЗРАСРБ<sup>12</sup> се предлага по искане на кандидата за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност един член на журито да се заменя с друг от съответната квота по предвидения от закона ред.

---

<sup>12</sup> // ДВ бр. 30 от 3 Април 2018 г.

Искането се отправя до факултетния или научния съвет и може да бъде направено само веднъж (чл. 4, ал. 7 ЗРАСРБ). Мотивите за това биха могли да бъдат, че този член на научното жури не отговаря на изискванията, посочени в чл. 4, ал. 3, 4 и 5 ЗРАСРБ (в сила от 04.05.2018 г.). Въвеждането на по-детайлни правила за формиране на научните журита ще доведе до равнопоставеност на кандидатите за заемане на академични длъжности. Това от своя страна ще направи ненужно и излишно търсенето на юридически трикове за съдебно-административно обжалване на заповедта на ректора за определяне състава на научното жури.

Що се отнася до **решението на конкурсната комисия** за недопускане на кандидат до участие в конкурса за заемане на академична длъжност, съдебната практика до 2012-2013 г. е в смисъл че не притежава белези на индивидуален административен акт<sup>13</sup>. Мотивите за това са, че то е част от предвидената процедура за избор и заемане на академична длъжност и не подлежи на самостоятелен съдебен контрол за законосъобразност, отделно от крайния акт. Решението на комисията, макар и постановено във връзка със заемането на академична длъжност, не е акт на орган на висшето училище (научната организация), предвид разпоредбата на чл. 32, ал.1 ЗРАСРБ. Тази комисия е помощен орган, създаден специално за целите на конкурса, тя не е орган на висшето училище и на това основание нейните актове не са административни по характер и не подлежат на съдебен контрол по реда на АПК.

След 2013 г. практиката на ВАС е в обратния смисъл. Решението на конкурсната комисия за недопускане на кандидат до участие в конкурса има характер на административен акт и подлежи на самостоятелен контрол, защото с този акт се прегражда участието на

---

<sup>13</sup> Определение на Административен съд Варна, 30.04.2013 г. по адм. дело № 4201/12 г.; Определение № 13688 от 01.11.2012 г. по адм. д. № 11908/2012 г., VII отд. на ВАС.

кандидата до процедурата за заемане на академична длъжност<sup>14</sup>. **Присъединяваме се напълно към второто становище** и подкрепяме мотивите, на съда в цитираните решения след 2013 г. Действително конкурсната комисия по чл. 48, ал. 1 ППЗРАСРБ не е орган на висшето училище, а е орган със специална компетентност, с правомощия единствено в процедурите за заемане на академични длъжности. От една страна, законодателят не предвижда изрично, че решенията ѝ не подлежат на съдебен контрол с оглед на конституционната норма на чл. 120, ал. 2 оспорването ѝ по съдебен ред е допустимо. От друга страна, с решението на комисията пряко се засягат права и законни интереси на адресата му. Въпреки че то не е крайният акт в процедурата за заемане на академична длъжност, недопуснатият до участие в конкурса кандидат не би могъл да оспори решението на факултетния съвет. Той изобщо не участва в конкурса и решението за избор няма да му бъде съобщено, за да може да упражни правото си на защита.

По отношение **становищата и рецензиите на научното жури** се присъединяваме към приетото в практиката на ВАС, че те **нямат характер на административни актове** и не подлежат на съдебен контрол<sup>15</sup>. Мотивите на съда са, че научното жури е помощен орган, а не орган за управление на висшето училище по чл. 24, ал. 1 ЗВО. Това обаче не е достатъчно като аргумент, за да се обоснове липсата на качество на административен акт по отношение становищата и рецензиите на научното жури. Конкурсната комисия, както бе изяснено по горе, също не е орган за управление на висшето училище, а е помощен орган. Тя обаче е орган на висшето училище в широк

---

<sup>14</sup> Определение № 9591 от 26.06.2013 г. по адм. д. № 7949/2013 г., VII отд. на ВАС; Решение № 8051 от 01.07.2016 г. по адм. д. № 10826/2015 г., VII отд. на ВАС; Решение № 8536 от 11.07.2016 г. по адм. д. № 14317/2015 г., VII отд. на ВАС; Определение № 6562 от 25.05.2017 г. по адм. д. № 3457/2017 г., VII отд. на ВАС; Определение № 7738 от 20.06.2017 г. по адм. д. № 2979/2017 г., VII отд. на ВАС.

<sup>15</sup> Решение № 2573 от 21.02.2013 г. по адм. д. № 12587/2012 г., VII отд. на ВАС.

смисъл, също като факултетния съвет. Докато в научното жури в процедурите за хабилизация задължително участват външни членове (чл. 4, ал. 3, чл. 25, чл. 29а ЗРАСРБ), т.е. такива, които не са в трудови отношения с висшето училище (научната организация), в която се провежда конкурсът за заемане на длъжността. Участието на външни членове изключва научното жури от кръга на органите на висшето училище.

Могат да се посочат други аргументи в подкрепа на тезата, че становищата и рецензиите на научното жури не притежават белези на административни актове. **Първо**, те се изготвят съобразно професионалния опит и квалификация в съответното научно направление на всеки един от членовете на журито. В този смисъл те са оценка за научните публикации на кандидатите за съответните академични длъжности. Тази оценка показва способността на кандидата за научен анализ и качествата му като изследовател в съответното научно направление. Ако се допусне становищата и рецензиите на журито да могат да бъдат обжалвани по съдебен ред, ще се допусне съдът да оценява научни трудове, за което няма нито нужната квалификация, нито материална компетентност по закон. **Второ**, становищата и рецензиите са резултат не просто на вътрешното убеждение на всеки един от членовете на журито, относно качествата на представените научни трудове на съответния кандидат за заемане на академичната длъжност. При изготвянето на становища и рецензии и класирането на кандидатите се преценява целесъобразността от евентуалното заемане на длъжността от някой от тях, с оглед нуждите на основното звено и на висшето училище от съответен хабилизирани преподавател. Съдът не би могъл да прецени обстоятелствата защо един кандидат е по-подходящ за нуждите на основното звено или висшето училище, тъй като съдът не би могъл да бъде запознат със спецификите на съответното научно направление. Дори да приемем, че становищата и рецензиите създават права или задължения или непосредствено засягат права, свободи или законни интереси на отделния кандидат за заемане на академична длъжност,

то това са актове, издадени след преценка за целесъобразност. Както е известно, административните актове могат да се оспорват пред съда само по отношение тяхната законосъобразност (чл. 145, ал. 1 АПК), но не и по отношение тяхната целесъобразност.

Наличието или липсата на качество на административен акт на всеки един от актовете във всеки един етап от процедурата е от съществено значение с оглед допустимостта за обжалването му по реда на АПК.

## **2. Съдебен контрол върху административните актове**

Съдебният контрол е една от формите на защита на правата и законните интереси на гражданите, като в контекста на изследването се явява правна гаранция за законност в дейността на висшите училища при провеждане на процедурите по хабилитация.

Съдебната защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които засягат техни права и законни интереси е регламентирана на конституционно ниво в разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от основния закон. Предмет на контрол се явяват всички видове административни актове, като от този кръг се изключват само тези, по отношение на които законова норма е предвидила това. От този текст на върховния закон следва извод за неговата приложимост като общата клауза за съдебна обжалваемост без значение вида, характера на административния акт и неговия издател. В този смисъл е и практиката на КС<sup>16</sup>. Обвързаността на съдебния контрол с дейността на висшите училища се извлича от нормата на чл. 53, ал. 6, изр. 2 от Конституцията, където е въведено задължение на държавата да упражнява контрол върху всички видове и

---

<sup>16</sup> Решение № 21/26.10.1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г., "... гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, включително вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване".

степени училища. Тази конституционна норма се явява база за развитието на съдебния контрол във всички сфери на обществения живот, вкл. и в сферата на висшето образование. Посредством нея и доразвитието ѝ в нормите на специалните закони регулиращи обществените отношения в сферата на висшето образование – ЗВО, ЗРАСРБ, се дава законовата рамка и се регламентира правозащитната функция на правовата държава.

В изследваната проблематика законодателят е заложил комплексен механизъм за закрила правата на участващите в процедурите по хабилитация лица, но с оглед предмета на настоящия доклад ще се спрем само на съдебния контрол. Съгласно нормата на чл. 32, ал. 8: „Всички актове на органите на висшето училище, на научната организация за придобиването на научна степен или за заемането на академичните длъжности по реда на този закон, както и заповедите на министъра на образованието и науката, издавани във връзка с осъществяването на правомощията му по глава четвърта, могат да се обжалват пред съда при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс.“

Именно този вид контрол се приема като най-авторитетната и значима гаранция за защита правата на лицата от действията на администрацията. Предвид анализирането на актове, издадени от органи на висшите училища това е особено важно с оглед гарантиране цялостна законосъобразност на процедурите по хабилитация, а респективно и качество на образователния и научноизследователски процес.

Основните разновидности на съдебния контрол следват общата класификация за видовете, а именно: пряк и косвен контрол.

С по-голямо значение и по-често приложение в практиката е прекият контрол, т.к. при него съдилищата се произнасят по жалби или протести против индивидуални административни актове в процедурите по хабилитация относно тяхната законосъобразност. В този вид контрол следва съдът да прецени: компетентността на органа издал акта, спазването на установената от закона форма, спазването

на материалноправните и процесуални норми на специалните източници, респективно съобразяването с целта, заложена в ЗРАСРБ. При този вид контрол правомощията на съда са няколко: изменение, отменяне на акта в неговата цялост или отделни части<sup>17</sup> или отхвърляне на жалбата<sup>18</sup>. В съпоставителен ретроспективен план по централизирания режим на ЗНСНЗ съществуваха някои ограничения относно обхвата на съдебен контрол<sup>19</sup>.

Същественото за допустимост на оспорването, което често се игнорира от страните е оспореният акт да има белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1, 2, 3 или 4 АПК.

При вторият вид – косвеният контрол съдът няма за основен предмет на процеса административен акт, издаден в процедура по хабилитация, а разрешава друг спор, във връзка с който следва да се произнесе и по законосъобразността на горния акт.

Въпреки, че съдебният контрол се възприема като един от факторите за надеждна защита той има и своите негативи. В случая на изследваните процедури по хабилитация, като слабост може да се отчете факта, че той се явява последващ, т.е. по отношение на хипотези на вече нарушени права. В този смисъл последиците от административното правосъдие ще бъде с отражение в две насоки – от една страна спрямо лицето подало жалбата, което счита че правата му в процедурата по хабилитация са нарушени и спрямо органа издал акта. В своята цялост съдебният контрол неминуемо засяга, както пряко така и косвено дейността на висшето училище. От една

---

<sup>17</sup> Решение № 1998 от 20.11.2017 г. на Адм. С. – Пловдив по адм. д. № 515/2017 г.

<sup>18</sup> Решение № 305 от 20.11.2017 г. на Адм. С. – Стара Загора по адм. д. № 349/2017 г.

<sup>19</sup> Закон за научните степени и научните звания в чл. 27а изключва съдебния контрол върху решенията на Президиума на ВАК по чл. 25, ал. 3 и чл. 27, ал. 3 ЗНСНЗ. Те са окончателни, не могат да се преразглеждат и не подлежат на съдебен контрол, при положение, че ВАК е действала като административен орган.

страна посредством привличането му в рамките на съдебния процес, а от друга страна и с оглед научноизследователската и преподавателска дейност за нуждите на която е обявеният конкурс.

## **Заключение**

Заложената насока в развитието на висшето образование, а именно превръщането на България в силен и привлекателен регионален център за модерно висше образование с европейски профил, атрактивен за студентите от Европа и света<sup>20</sup> се свързва със спазването на редица принципи, сред които е и този на прозрачност и справедливост. Именно като реализация на този принцип може да бъде представен и анализираният в настоящото изследване съдебен контрол върху актовете на висшите училища, издавани в хода на хабилитационните процедури.

В резултат на проведеното изследване по поставените изследователски задачи и с оглед на събраната и обобщена съдебна практика могат да се направят следните изводи:

Българската правна система, респективно специалната нормативна уредба в сферата на висшето образование и развитието на академичния състав, са относими към континенталната система. В голяма част от висшите училища, а именно държавните средствата за наука и висше образование се осигуряват от средства на държавния бюджет. По тази причина държавата следва да има действащи законови механизми посредством които да осъществява контрол. Като важна част от тях може да се определи съдебния контрол върху административните актове, издавани от органи на висшето училище в хода на процедурата.

---

<sup>20</sup> Вж. Стратегия за развитието на висшето образование в Р.България за периода 2014-2020 г.



## Използвана литература

1. Dimitrova, D. (2016). Legal Regime of the Bulgarian High Schools from the Liberation until Present Days. *Izvestiya* (2), 217-229.
2. Андреева, А., & Игнатова, И. (2013). Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСПБ) - действие и проблематика. *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия „Хуманитарни науки“* (1), стр. 43-46.
3. (Andreeva, A., & Ignatova, I. (2013). Zakon za razvitiето na akademichniya sastav v Republika Balgariya (ZRASRB) - deystvie i problematika. *Izvestiya na Sayuza na uchenite - Varna. Seriya „Humanitarni nauki“* (1), str. 43-46.)
4. Андреева, А., & Игнатова, И. (2018). Необходимост от усъвършенстване на нормативната уредба свързана с академичния състав в Република България. *Научни трудове на СУБ – Пловдив. Серия Б. Естествени и хуманитарни науки (том XVIII)*, стр. 316-319.
5. (Andreeva, A., & Ignatova, I. (2018). Neobhodimost ot usavarshenstvane na normativnata uredba svarzana s akademichniya sastav v Republika Balgariya. *Nauchni trudove na SUB – Plovdiv. Seriya B. Estestveni i humanitarni nauki (tom XVIII)*, str. 316-319.)
6. Андреева, А., & Йолова, Г. (2016). Основи на публичното право. Варна: „Наука и икономика“, ИУ-Варна.
7. (Andreeva, A., & Yolova, G. (2016). Osnovi na publichnoto pravo. Varna: „Nauka i ikonomika“, IU-Varna.)
8. Дерменджиев, И., Костов, Д., & Хрусанов, Д. (2010). Административно право на Република България. *Обща част*. София: Сиби.
9. (Dermendzhiev, I., Kostov, D., & Hrusanov, D. (2010). Administrativno pravo na Republika Balgariya. *Obshta chast*. Sofiya: Sibi.)
10. Димитрова, Д. (2016). Правен режим на висшите училища в България от Освобождението до днес. *Известия* (2), стр. 226-238.

11. (Dimitrova, D. (2016). Praven rezhim na visshite uchilishta v Bulgariya ot Osvobozhdenieto do dnes. Izvestiya (2), str. 226-238.)
12. Димитрова, Д. (2017). Правомощия и актове на общото събрание на висшето училище в условията на академична автономия (Административноправни аспекти). Известия на Съюза на учените - Варна. Серия Хуманитарни науки (1), стр. 25 - 30.
13. (Dimitrova, D. (2017). Pravomoshtiya i aktove na obshtoto sabranie na vissheto uchilishte v usloviyata na akademichna avtonomiya (Administrativnopravni aspekti). Izvestiya na Sayuza na uchenite - Varna. Seriya Humanitarni nauki (1), str. 25 - 30.)
14. Димитрова, Д. (2017). Правилникът за дейността на висшето училище като основен вътрешноустройствен акт (Административноправни аспекти). Известия на Съюза на учените - Варна. Серия Хуманитарни науки (1), стр. 31 - 36.
15. (Dimitrova, D. (2017). Pravilnikat za deynostta na vissheto uchilishte като основен вътрешноустройствен акт (Administrativnopravni aspekti). Izvestiya na Sayuza na uchenite - Varna. Seriya Humanitarni nauki (1), str. 31 - 36.)
16. Илиев, Ц. (2009). Висшето образование в България и икономическите детерминанти на XXI век. Диалог (2), 86-95.
17. (Iliev, Ts. (2009). Vissheto obrazovanie v Bulgariya i ikonomicheskite determinanti na XXI vek. Dialog (2), 86-95.)
18. Лазаров, К. (2000). Административно право. София: Феня.
19. (Lazarov, K. (2000). Administrativno pravo. Sofiya: Feneya.)
20. Мингов, Е. (2013). Особености на трудовите правоотношения при заемане на академични длъжности. Норма (1), 5-26.
21. (Mingov, E. (2013). Osobenosti na trudovite pravootnosheniya pri zaemane na akademichni dlazhnosti. Norma (1), 5-26.)
22. Средкова, К. (1996). Новият закон за висшето образование и възникването на трудовите правоотношения на научно-преподавателските кадри. Съвременно право (3), 52-62.
23. (Sredkova, K. (1996). Noviyat zakon za vissheto obrazovanie i vaznikvaneto na trudovite pravootnosheniya na nauchno-

- преподавателските kadri. Savremenno pravo (3), 52-62.)
24. Стайков, И. (2010). Трудовоправни аспекти на Закона за развитието на академичния състав в Република България. Съвременно право – проблеми и тенденции. Национална научно-практическа конференция по случай двадесетгодишнината на сп. „Съвременно право“ (стр. 347-367). София: Сиби.
  25. (Staykov, I. (2010). Trudovopravni aspekti na Zakona za razvitiето na akademichniya sastav v Republika Bulgariya. Savremenno pravo – problemi i tendentsii. Natsionalna nauchno-prakticheska konferentsiya po sluchay dvadesetgodishninata na sp. „Savremenno pravo“ (str. 347-367). Sofiya: Sibi.)
  26. Тонкова, Е., Христова, С., Калинова, Н., Кралева, В., & Игнатова, И. (2012). Възможности за повишаване квалификацията и кариерно израстване на преподавателите в Икономически университет – Варна. Известия на ИУ-Варна (4), 48-64.
  27. (Tonkova, E., Hristova, S., Kalinova, N., Krалеva, V., & Ignatova, I. (2012). Vazmozhnosti za povishavane kvalifikatsiyata i karierno izrastvane na prepodavatelите v Ikonomicheski universitet – Varna. Izvestiya na IU-Varna (4), 48-64.)

**За контакти:** доц. д-р Андрияна Андреева  
ИУ-Варна, a.andreeva@ue-varna.bg  
гл. ас. д-р Дарина Димитрова  
ИУ-Варна, darina@ue-varna.bg

# АДМИНИСТРАТИВНОКАЗАТЕЛНАТА ОТГОВОРНОСТ В СФЕРАТА НА ФИНАНСОВИЯ КОНТРОЛ

*Гл. ас. д-р Бистра Николова  
Икономически университет – Варна*

## ADMINISTRATIVE PENALTY LIABILITY IN THE FIELD OF FINANCIAL CONTROL

*Chief Assist. Prof. Birstra Nikolova, Ph. D.  
University of Economics – Varna*

### Резюме

Изследвана е административнонаказателната практика в системата за финансов контрол у нас и е направен кратък обзор. Във връзка с това, са анализирани възможностите за осъществяване на административнонаказателна отговорност в тази сфера, като са коментирани някои основни проблеми и са дадени предложения за тяхното преодоляване.

*Ключови думи: финансов контрол и одит; акт за установяване на административно нарушение; административни нарушения; административни наказания; контролно въздействие.*

### Abstract

The administrative practice in the financial control system in Bulgaria has been investigated and a brief overview has been made. In this connection, the possibilities for administrative penal responsibility in this sphere were analyzed, some basic problems being discussed and proposals for overcoming them were presented.

*Key words: financial control and audit; an act establishing an administrative violation; administrative violations; administrative penalties; control impact.*

### Въведение

За целите на настоящото изследване сферата на финансовия

контрол ще включва дейността на основните органи и институции, чиито предмет е осъществяването на финансов контрол и одит у нас, както следва – органите по приходите на Националната агенция за приходите (НАП), финансовите инспектори на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), органите на Агенция „Митници”, органите на Сметната палта и регистрираните одитори, които осъществяват независим финансов одит. От теоретична и практическа гледна точка, административнонаказателната отговорност в тази област може да се разглежда като *част от системата за контролно въздействие* в резултат на осъществен финансов контрол. Такова контролно въздействие се реализира при: установяване спазването на данъчните, осигурителните, митническите, счетоводните и други материални и процесуални норми, уреждащи бюджетните, валутните и финансово-икономическите задължения и отношения; установяване задълженията на лицата, които произтичат от прилагането на тези норми; възстановяване на нанесени вреди (имуществени и фискални) и налагане на административни санкции; предотвратяване извършването на данъчни, осигурителни, митнически, бюджетни, счетоводни, валутни и други финансово-икономически нарушения и престъпления.

Целта на контролното въздействие в сферата на финансовия контрол е не само да възстановява нанесените вреди и да санкционира нарушенията на правните норми, а и да въздейства върху лицата, така че те системно да спазват съответното законодателство и да изпълняват произтичащите от него задължения в срок. По този начин, въздействието има не само последващ, а и превантивен ефект (Николова, 2017). Като се изхожда от тази характеристика, може да се направи **извод**, че *административнонаказателната отговорност е важен елемент на системата за контролното въздействие, без който трудно би могъл да се реализира възпиращ и превантивен ефект от контрола, като цяло, и в частност – в сферата на финансовия контрол*. Това е така, защото предназначението на административните наказания е да се предупреди и превзпита

нарушителят към спазване на установения правен ред и се въздейства възпитателно и предупредително върху останалите граждани (Цанков и др., 2006, с. 124).

## **Изложение**

При изследване на административнонаказателната отговорност в системата за финансов контрол, могат да се поставят следните въпроси: Кои органи за финансов контрол и одит имат правомощия да установяват административни нарушения и да налагат административни наказания, респ. доколко те реализират тези свои правомощия и какви са последствията от това? Кои са най-често налаганите административни наказания? Кои са основните слабости, допускани в административнонаказателната практика в сферата на финансовия контрол? Тези въпроси ще бъдат разгледани накратко в последващото изложение.

### **1. Правомощия за реализиране на административнонаказателна отговорност в сферата на финансовия контрол**

Не всички органи в системата за финансов контрол у нас имат правомощия да установяват и санкционират административните нарушения, свързани с данъчното, осигурителното, митническото, счетоводното, бюджетното, валутното и финансово-икономическото законодателство.

*Регистрираните одитори*, които извършват независим финансов одит на предприятията в частния сектор с цел изразяване на експертно мнение относно вярното и честно представяне на имущественото и финансовото им състояние във финансовите отчети, нямат правомощия да съставят актове за установяване на административни нарушения (АУАН) и да налагат административни наказания за констатирани от тях нарушения на счетоводното законодателство, както и на всякакви други административни нарушения, които са

установили в хода на осъществения одит. В такива случаи те могат единствено да включат параграф за обръщане на внимание, да изразят резерви в одиторския доклад, да дадат отрицателно мнение или да направят отказ за заверка на съответния отчет (Колева, 2017).

За разлика от тях, с по-широки правомощия са *одиторите от Сметната палата*, които наред с останалите специализирани видове одити извършват и финансов одит на отчетите на организациите в публичния сектор. Те осъществяват последващ контрол за спазване на разпоредбите, свързани с обществените поръчки, като преценяват съответствието на действията на възложителя с нормативните изисквания на Закона за обществените поръчки (Андреева, А. & Димитрова, Д., 2017). Тези органи за финансов контрол имат право да съставят АУАН за нарушения на Закона за обществените поръчки (ЗОП), когато обаче нарушенията са на Правилника за прилагане на този закон (ППЗОП), тогава правомощия за привличане на виновните лица към административнонаказателна отговорност имат финансовите инспектори от АДФИ, респ. необходимо е те да бъдат сезирани от контролните органи на Сметната палата, като за целта съответните части на одитния доклад се изпращат на органите на АДФИ за търсене на административнонаказателна отговорност (Сметна палата и Агенция за държавна финансова инспекция, 2017).

*Органите на АДФИ*, наред с останалите си правомощия да съставят актове за начет, въз основа на които се реализира имуществена отговорност, имат правомощия да установяват административни нарушения на нормите, свързани с отчетността (Закона за счетоводството<sup>1</sup>) и с обществените поръчки (ЗОП и ППЗОП) – извършени в организациите от публичния сектор, както и в предприятията с държавно или общинско участие в капитала. По този начин, тези органи също осъществяват последващ контрол за законосъобраз-

---

<sup>1</sup> В Чл. 78. (1) от Закона за счетоводството изрично е регламентирано, че: „Актовете за установяване на административни нарушения се съставят от органите на Националната агенция за приходите или на Агенцията за държавна финансова инспекция.”

ност, във връзка с обществените поръчки, като в рамките на извършваните финансови инспекции установяват спазването на ЗОП и ППЗОП (Андреева, А. & Димитрова, Д., 2017), за разлика от одиторите на Сметната палата, чиито правомощия са свързани единствено с установяване спазването на ЗОП.

*Органите на Агенция „Митници“* имат правомощия да съставят АУАН за нарушения на валутното и митническото законодателство (в т.ч. във връзка с митнически измами, водещи до определяне на по-малка митническа стойност и начисляване на по-малко ДДС при внос на стоки), както и на Закона за акцизите и данъчните складове.

С най-широки правомощия за реализиране на административнонаказателна отговорност в системата на финансовия контрол у нас са *органите по приходите от НАП*, които могат да санкционират нарушението на материалните и процесуалните данъчни и осигурителни правни норми, както и на Закона за счетоводството.

От така направения аналитичен коментар следва, че органите за финансов контрол не разполагат с еднакви правомощията за привличане на виновните лица към административнонаказателна отговорност дори в случаите, когато проверяват едни и същи обекти. Така например, и регистрираните одитори (независимите финансови одитори), и органите по приходите на НАП проверяват счетоводната отчетност на предприятията в частния сектор, но при констатиране на нарушения на Закона за счетоводството само органите по приходите имат право да съставят АУАН.

Следва да се отбележи, че финансово-контролните органи могат да установяват административни нарушения и да налагат съответните санкции, но от тях, също така, може да се търси административнонаказателна отговорност в предвидените от закона случаи. Например: а/ органите и служителите на НАП, както и другите длъжностни лица, имащи достъп до данъчна и осигурителна информация, които разгласяят, предоставят, публикуват, използват или разпространяват факти и обстоятелства, представляващи такава ин-



формация, ако не подлежат на по-тежко наказание, се наказват с глоба от 1000 лв. до 5000 лв., а в особено тежки случаи – от 5000 лв. до 10 000 лв. Освен нея, съответните длъжностни лица могат да бъдат лишени от правото да заемат съответната длъжност за срок от 1 до 3 години (ДОПК, 2018); **б/** служител от Националната агенция за приходите, на когото е възложено приемането на декларация, свързана с данъчно облагане или задължителни осигурителни вноски, който откаже да приеме надлежно попълнена и подписана декларация, включително чрез пълномощник, се наказва с глоба от 100 до 300 лв. (ДОПК, 2018); **в/** орган по приходите, който в предвидения срок не възстанови данък, когато условията за възстановяването му по ЗДДС (2018) са налице, се наказва с глоба в размер от 500 до 2000 лв.; **г/** митнически орган, който, като е задължен не начисли данък по ЗДДС (2018) или начисли данък в по-малък размер, или освободи стоки от митнически контрол без заплащане на дължимия данък, се наказва с глоба в размер от 500 до 2000 лв.; **д/** който като орган или служител на АДФИ наруши или не изпълни задължение, произтичащо от Закона за държавната финансова инспекция (2017), или превиши правата си, ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 200 до 1000 лв.; **е/** в новия Закон за независимия финансов одит (2016) са предвидени административни наказания (глоби и имуществени санкции) за редица нарушения, извършени от регистрирани одитори, които са установени от инспекторите и контролорите на ИДЕС, проверяващи качеството на извършените одити, *например за* – издаден одиторски доклад с одиторско мнение или отказ от издаване на мнение, което не съответства на доказателствата, събрани при извършване на финансов одит; не спазване на изискванията на приложимите одиторски стандарти; нарушаване на изискванията за независимост и липса на конфликт на интереси; нарушаване на изискванията за опазване на професионалната тайна и др.

## **2. Видове административни нарушения и наказания, установявани и налагани от органите за финансов контрол**

Проучването и анализът на контролната дейност в системата на НАП показва, че независимо от наличието на голям брой и разнообразни случаи, при които може да се търси административнонаказателна отговорност, съгласно предвидените санкции в данъчното и осигурителното законодателство, както и в Закона за счетоводството, случаите при които фактически се реализира тази отговорност са значително по-малко от констатираните нарушения (въпреки, че те не могат да бъдат определени като маловажни). По този начин, при извършване на ревизии от органите по приходите почти не се съставят АУАН, с изключение на случаите при непредставяне на изисквани документи в срок и неподадени данъчни декларации.

В настоящата си редакция ЗДДС изисква при установяване на неначислен в изискуемия срок данък (например, за получено авансово плащане по облагаема доставка), той не само да бъде начислен заедно със законната лихва, но и да бъде наложена глоба или имуществена санкция, съгласно чл. 180 от административнонаказателните разпоредби (ЗДДС, 2018), респ. в тези случаи следва да се състави АУАН, въз основа на който да се образува съответното производство, което най-често не се прави. Могат да се посочат и още примери за наличието на нереализирани възможности за привличане на виновните лица към административнонаказателна отговорност по време на ревизия. В момента АУАН се съставят най-вече от органите за оперативен данъчно-осигурителен контрол по повод на неиздадени фискални бонове и нарушения, свързани с фискалните устройства.

Освен това, в много случаи ревизиращите органи по приходите установяват нарушения на Закона за счетоводството, които обаче не се санкционират. Разбира се, това се отразява негативно на качеството на счетоводната информация, която е основен информационен източник във финансово-икономическата сфера. Потребителите на

тази информация са много и разнообразни – държавното управление, органите на статистиката, инвеститори, финансови институции, контрагенти, акционери, съдружници и др. Всички те се нуждаят от качествена счетоводна информация (вярна, пълна, точна, своевременна и всеобхватна), за да могат въз основа на нея да вземат правилни и обосновани решения или да правят надеждни преценки и прогнози. Ролята на органите по приходите в това отношение е много съществена с оглед осигуряването на такава счетоводна информация, респ. санкциониране на съответните нарушения, водещи до нарушаване на нейното качество. Като логически извод от изложеното дотук следва, че е необходимо органите по приходите да бъдат значително по-активни по време на ревизия с оглед привличане на виновните лица към административнонаказателна отговорност.

Прави впечатление, че от възможните административни наказания за нарушения в сферата на финансовия контрол се реализират главно *глобите* и *имуществените санкции*, а отнемане на вещите, свързани с нарушенията, запечатване на обектите и преустановяване на дейността им, лишаване на виновните лица от право да упражняват определена дейност или да заемат определена длъжност – се реализира ограничено в административнонаказателната практика. В този смисъл, не са много случаите, при които на контролни органи е потърсена съответната отговорност за извършени от тях административни нарушения. Освен това са ограничени и случаите, при които се налагат административни наказания в предвидения по-голям или двоен размер за повторно извършване на деянията, които представляват нарушения.

### **3. Основни слабости в административнонаказателната практика в сферата на финансовия контрол**

Проучването на административнонаказателната практика в сферата на финансовия контрол дава възможност да се системати-

зират следните основни слабости:

*а/ Съставяне на АУАН или издаване на наказателно постановление след изтичане на предвидените срокове в ЗАНН (Събев, 2012).*

Във връзка с това следва да се спазват разпоредбите на ЗАНН (чл. 34 и чл. 82), които определят в какви срокове трябва да се състави акт за установяване на нарушението, за да може да се образува административнонаказателно производство, както и тези, които определят сроковете след изтичането на които административното наказание не се изпълнява (ЗАНН, 2018).

*б/ Налагане на глоби (имуществени санкции) за маловажни административни нарушения.*

Чл. 28 от ЗАНН гласи, че: „За маловажни случаи на административни нарушения наказващият орган може да не наложи наказание, като предупреди нарушителя, устно или писмено, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание.” Следователно, задължение на наказващия орган е, преди да наложи наказание, да прецени дали има основание за прилагане на чл. 28 – „маловажен случай” и едва след това да определи вида и размера на наказанието. Неизпълнението на това задължение води до незаконосъобразност на наложеното наказание (Събев, 2012).

При констатирани административни нарушения, които представляват маловажни деяния, от органи по приходите по време на ревизия би могло да се отправи устно предупреждение към нарушителя или, да се направи подходяща бележка в констативната част на ревизионния доклад/акт (например, ако се установи, че част от издаваните първични документи не съдържат всички изискуеми реквизити, регламентирани със Закона за счетоводството, вместо да се състави АУАН, може да се направи писмено предупреждение в частта от доклада/акта, в която се прави преценка за състоянието на заведената счетоводна отчетност през ревизирания период).

*в/ Не се санкционират голяма част от установените адми-*

*нистративни нарушения (извън случаите на „маловажни“ деяния).*

Прави впечатление, че колкото по-широки са правомощията на органите за финансов контрол, толкова по-малко се привличат виновните лица към административно-наказателна отговорност. Например, органите на АДФИ могат да търсят отговорност за административни нарушения на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, но на практика най-често се съставят АУАН за нарушения, свързани с обществените поръчки. По този начин голяма част от нарушенията на Закона за счетоводството в организациите и предприятията, които са в обхвата на контрола от АДФИ, остават несанкционирани. Това се потвърждава от данните в последния публикуван към момента отчета за дейността на АДФИ през 2016 г. (АДФИ, 2017). Според него, за установените нарушения при процедурите за обществени поръчки и за непроведените процедури са съставени 535 АУАН. На основание разпоредбите на ЗДФИ, Закона на счетоводството и други нормативни актове са съставени едва 141 АУАН. Не са съставени 270 АУАН поради изтекъл давностен срок по чл. 34 от ЗАНН.

Аналогично е състоянието и при органите по приходите от НАП, които съставят АУАН главно при осъществяването на текущ (оперативен) контрол или контрол върху стоките с висок фискален риск. Много рядко, в сравнение с нормативно предвидените възможности, се съставят АУАН в следните случаи: по време на ревизия (най-често за непредставени документи в срок и неподадени декларации в случаите на ревизия по чл. 122 от ДОПК, при т.н. „особени случаи“), както и за нарушения на Закона за счетоводството (най-често се санкционира неизготвянето и непубликуването на финансовите отчети в срок, а се пренебрегват – установяването на необходимия професионален ценз и опит на съставителите на финансови отчети, изграждането на счетоводна система, отговаряща на законовите изисквания и други важни нормативни разпоредби, които имат за цел да осигурят качеството на счетоводната информация). Това се потвърждава от данните от последния публику-

ван отчет за дейността на НАП за 2016 година, според който са съставени 9032 АУАН при оперативни проверки и 409 АУАН във връзка с контрола на стоки с висок фискален риск (НАП, 2017).

За разлика от това, органите за митнически контрол през 2017 г., при изпълнение на правомощията си за установяване на административни нарушения, са установили общо 5559 нарушения, от които по Закона за митниците са 2934 бр., по Закона за акцизите и данъчните складове са 2581 бр., по Валутния закон са 118 бр., по Закона за пътищата са 112 бр. и др. (Агенция „Митници”, 2018), т.е. установени са административни нарушения във всички направления, които са в обхвата на митническия контрол.

*г/ Налагат се минималните или по-леки санкции, които не съответстват на деянието, с което се осуетява възможността по този начин да се въздейства възпитателно и възпиращо спрямо нарушителя и останалите лица.*

С оглед постигане целите на административнонаказателната отговорност е необходимо тя да се съобрази с конкретното неправомерно деяние на всеки нарушител, т.е. административното наказание трябва да се *индивидуализира*. При това се вземат под внимание – тежестта на нарушението, подбудите за неговото извършване и другите смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства, както и имотното състояние на нарушителя (Цанков и др., 2006, с. 127). В този смисъл, отнемането на вещите, принадлежащи на нарушителя, които са послужили за извършване на умишлено административно нарушение (конфискация), както и налагането на временна забрана за упражняването на дейност или професия (в т.ч. запечатването на търговски обект<sup>2</sup>) – се прилагат ограничено като видове административни наказания.

---

<sup>2</sup> В чл. 186 от ЗДДС е предвидена принудителната административна мярка запечатване на обект за срок от 30 дни, независимо от наложените глоби или имуществени санкции, за различни случаи, свързани с нерегистриране на приходите от продажби и неизползване на фискални устройства.

*д/ Не се проследява дали се извършват повторни нарушения от същия вид, което обуславя необходимостта от налагането на по-тежки наказания.*

В административнонаказателните разпоредби са предвидени по-тежки санкции за редица случаи, при които съответните нарушения са извършени повторно, за да може по този начин да се въздейства възпитателно върху нарушителите, чрез прилагане на по-сериозни мерки, с оглед спазване на законодателството и установения административен ред. Следва да се отбележи, че непроследяването на повторяемостта на съответните нарушения и неналагането на предвидените утежнени наказания подронва тази възможност и благоприятства нарушителите.

*е/ Извършват се нарушения при съставянето на АУАН, например актът се съставя от некомпетентен орган или в отсъствието на свидетели (когато тяхното присъствие е изискуемо).*

В тази връзка следва да се има предвид, че административните нарушения се установяват от определени по закон органи на администрацията и се наказват също от такива органи при спазване на специално административно производство, уредено в чл. 36-46 от ЗАНН (Цанков и др., 2006, с. 128).

## **Заключение**

Въз основа на проучване на административнонаказателната практика в сферата на финансовия контрол и направените дотук изводи може да се направи обобщаващо заключение, че съществуват резерви (неизползвани възможности) за реализиране на контролно въздействие, чрез привличане на виновните лица към административно-наказателна отговорност, с оглед превенция на нарушенията и постигане на системно спазване на законодателството, уреждащо данъчните и осигурителните задължения, отчетността, бюджетната и финансово-икономическата дейност, митническите и валутните отношения. В тази връзка, може да се постави акцент върху съблю-

даване спазването на нормите в Закона за счетоводството, като цяло, а не само на отделни задължения, произтичащи от него – от органите по приходите на НАП и финансовите инспектори на АДФИ, които имат съответните правомощия. Това ще съдейства за създаването на качествена счетоводна информация, необходима за всички нейни потребители. Необходимо е да се отбележи, че маловажните случаи на административни нарушения също не бива да се подминават от финансово-контролните органи, а да се отправят подходящи устни или писмени предупреждения на нарушителите. Освен това, може да се препоръча налаганото наказание (по вид и размер) да се обвързва със степента на обществена опасност на извършеното нарушение, както и да се установява дали съответното наказание е изпълнило предназначението си, респ. ако са налице повторни нарушения от същия вид – да се налагат по-тежки санкции.

### **Използвана литература**

1. Агенция „Митници”. (2018). Годишен доклад на Агенция „Митници” за 2017 г. Митническа хроника, 2018, с. 6.
2. (Agentsiya „Mitnitsi”. (2018). Godishen doklad na Agentsiya „Mitnitsi” za 2017 g. Mitnicheska hronika, 2018, s. 6.)
3. АДФИ. (2017). Отчет за дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция през 2016 година, с. 14, 21.
4. (ADFI. (2017). Otchet za deynostta na Agentsiyata za darzhavna finansova inspektsiya prez 2016 godina, s. 14, 21.)
5. Андреева, А. & Димитрова, Д. (2017). Контрол за спазване на реда при провеждане на обществени поръчки в Р България. Известия на Съюза на учените - Варна. Серия „Хуманитарни науки“ (1), с. 17-19.
6. (Andreeva, A. & Dimitrova, D. (2017). Kontrol za spazvane na reda pri provezhdane na obshtestveni porachki v R Balgariya. Izvestiya na Sayuza na uchenite - Varna. Seriya „Humanitarni nauki“ (1), s.17-19.)



7. Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (ДОПК), Обн. ДВ. бр. 105 от 29 Декември 2005 г., изм. и доп. ДВ. бр. 27 от 27 Март 2018 г.
8. (Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (DOPK), Obn. DV. br. 105 ot 29 Dekemvri 2005 g., izm. i dop. DV. br. 27 ot 27 Mart 2018 g.)
9. Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН), Обн. ДВ. бр. 92 от 28 Ноември 1969 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 20 от 6 Март 2018 г.
10. (Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya (ZANN), Obn. DV. br. 92 ot 28 Noemvri 1969 g., posl. izm. i dop. DV. br. 20 ot 6 Mart 2018 g.)
11. Закон за данък върху добавената стойност (ЗДДС), Обн. ДВ. бр. 63 от 4 Август 2006 г., изм. и доп. ДВ. бр. 24 от 16 Март 2018 г.
12. (Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (ZDDS), Obn. DV. br. 63 ot 4 Avgust 2006 g., izm. i dop. DV. br. 24 ot 16 Mart 2018 g.)
13. Закон за държавната финансова инспекция (ЗДФИ), Обн. ДВ. бр. 33 от 21 Април 2006 г., изм. и доп. ДВ. бр. 85 от 24 Октомври 2017 г.
14. (Zakon za darzhavnata finansova inspektsiya (ZDFI), Obn. DV. br. 33 ot 21 April 2006 g., izm. i dop. DV. br. 85 ot 24 Oktomvri 2017 g.)
15. Закон за независимия финансов одит (ЗНФО), Обн. ДВ. бр. 95, от 29 Ноември 2016 г.
16. (Zakon za nezavisimiya finansov odit (ZNFO), Obn. DV. br. 95, ot 29 Noemvri 2016 g.)
17. Закон за счетоводството (ЗС), Обн. ДВ, бр. 95 от 08 декември 2015 г.
18. (Zakon za schetovodstvoto (ZS), Obn. DV, br. 95 ot 08 dekemvri 2015 g.)
19. Колева, Б. (2017). Ролята на съществеността и правилната оценка на одиторския риск при издаване на качествен одиторски доклад. Диалог, Електронно списание на СА „Д. А. Ценов“ –

- Свищов (2), с. 35-37. Налице е: [www2.uni-svishtov.bg/dialog/title.asp?title=973](http://www2.uni-svishtov.bg/dialog/title.asp?title=973) [достъп за последен път 03.04.2018].
20. (Koleva, B. (2017). Rolyata na sashtestvenostta i pravilnata ocenka na oditorskiya risk pri izdavane na kachestven oditorski doklad. Dialog, Elektronno spisanie na SA „D. A. Tsenov“ – Svishtov (2), s. 35-37. Nalitse e: [www2.uni-svishtov.bg/dialog/title.asp?title=973](http://www2.uni-svishtov.bg/dialog/title.asp?title=973) [dostap za posleden pat 03.04.2018].)
  21. НАП. (2017). Годишен отчет за дейността на Националната агенция за приходите за 2016 г., с. 28, 33.
  22. (NAP. (2017). Godishen otchet za deynostta na Natsionalnata agentsiya za приходите за 2016 г., с. 28, 33)
  23. Николова, Б. (2017). Същност и характеристика на контролното въздействие в сферата на финансовия контрол (Теоретични схващания и практически аспекти). Варна: Съюз на учените - Варна. Известия (2), с. 262-263.
  24. (Nikolova, B. (2017). Sashtnost i harakteristika na kontrolnoto vazdeiystvie v sferata na finansoviya kontrol (Teoretichni shvashtaniya i prakticheski aspekti). Varna: Sayuz na uchenite - Varna. Izvestiya (2), s. 262-263.)
  25. Сметна палата и Агенция за държавна финансова инспекция. (2017). Ръководство за унифициране на последващия външен контрол в областта на обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, с. 3, 7.
  26. (Smetna palata i Agentsiya za darzhavna finansova inspektsiya. (2017). Rakovodstvo za unifitsirane na posledvashtiya vanshen kontrol v oblastta na obshtestvenite porachki, uprazhnyavan ot Smetnata palata i Agentsiyata za darzhavna finansova inspektsiya, s. 3, 7.)
  27. Събев, С. (2012). Някои основания за отмяна на наказателни постановления. Обществени поръчки (10), с. 1, 12.
  - 28.

29. (Sabev, S. (2012). Nyakoi osnovaniya za otmyana na nakazatelni postanovleniya. Obshtestveni porachki (10), s. 1, 12.)
30. Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г. & Димитрова, Д. (2006). Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика.
31. (Tsankov, P., Andreeva, A., Yolova, G. & Dimitrova, D. (2006). Osnovi na publicното право. Varna: Nauka i ikonomika.)

**За контакти:** гл. ас. д-р Бистра Николова  
Икономически университет – Варна  
bistra\_nikolova@ue-varna.bg

# ДАНЪЧНО–ПРАВНИ ПРОБЛЕМИ СВЪРЗАНИ С ГОЛЕМИТЕ НАЛИЧНОСТИ ОТ МАТЕРИАЛНИ ЗАПАСИ

*Гл. ас. д-р Бранимира Колева  
Икономически университет – Варна*

## TAX AND LEGAL ISSUES RELATED TO LARGE INVENTORY QUANTITIES

*Chief Assist., Dr. Branimira Koleva  
University of Economics - Varna*

### Резюме

Настоящата разработка е насочена към подпомагане работата на контролните органи, като предоставя теоретични знания и илюстративни примери, относно проверката на материалните запаси. Определянето на действителния размер на наличните количества материални запаси, се явява обект с много висок одиторски риск. Проверката на материалните запаси е трудоемка процедура, поради което е необходимо отделянето на по-голямо внимание. В разработката са представени проблемните моменти, техники и процедури, които одиторът и останалите проверяващи органи могат да използват, за да получат в максимална степен надеждни доказателства за реалния размер и собствеността на материалните запаси.

*Ключови думи: независим финансов одит; одиторска проверка; материални запаси; одиторски риск; измама; грешки; одиторски доказателства; техники; одиторски процедури; отговорност.*

### Abstract

This work is aimed at supporting the work of auditors by providing theoretical knowledge and illustrative examples regarding the inspection of inventories. Determining the actual amount of inventory available is an object of very high audit risk, it also requires attention to detail due to its labor-intensive procedure. The paper discusses the issues, techniques and procedures that the auditor and other review parties can use to get the most reliable evidence of the real size and ownership of inventories.

*Key words: Independent Financial Audit; auditing; inventories; audit risk; fraud; errors; audit evidence; techniques; audit procedures; responsibility.*

## **Въведение**

През последните години има огромно количество икономическа информация на разположение на потребителите, която им помага за вземане на решения. В тази и в много други ситуации е необходимо информацията да бъде надеждна, правдоподобна, уместна и своевременна. Одитът и другите услуги за изразяване на сигурност би трябвало да могат да осигурят, че предоставяната информация съдържа тези критерии. В зората на одита, за независимия одитор не е било нетипично да провери всички счетоводни статии в одитираното предприятие. Но поради увеличаване на размера и сложността на сделките в компаниите, става икономически неоправдано, както и прекалено трудоемко, да се тестват всички операции и съпътстващите ги документи. Одиторите откриват необходимостта да дадат заключение за честността на финансовите отчети, основавайки се на проверка на подгрупа (извадка) от сделки и транзакции и прилагането на аналитични процедури. Това от една страна облекчава одиторската работа, но от друга увеличава одиторския риск – риска от неразкриването на неточности и отклонения.

Одиторът проверява всички обекти във финансовия отчет, но целта в настоящата разработка е:

1. Да се представят по-ефективни и по-ефикасни процедури за проверка и установяване на действителните наличности от материални запаси към датата на баланса;
2. Да се посочат примерни ситуации на контролните органи в България, които биха им помогнали при идентифицирането на умишлени или неумишлени грешки във финансовата отчетност на проверяваните дружества.

За да се изпълнят поставените цели, задачите на автора са насочени към:

1. Поставяне на проблемните въпроси стоящи в дружествата притежаващи материални запаси;
2. Представяне на примерни одиторски процедури, в подкрепа на извършване на качествена проверка и установяване на реалните наличности материалните запаси;
3. Посочване на статии, пера от финансовите отчети, които индикират за евентуално съществуване на грешки.

## Изложение

Всяка една проверка се стреми към разкриване на умишлени или неумишлени грешки. Отклонения, неточности във финансовия отчет могат да възникнат в резултат на измама или грешка. Факторът, който разграничава измамата от грешката е дали действието, което води до отклонението във финансовият отчет е *преднамерено* или *непреднамерено*. Въпреки, че терминът „измама“ е широка правна концепция, за целите на настоящия доклад се използва в контекста на съществени преднамерени отклонения, възникващи в резултат на *подправена финансова отчетност* и отклонения, възникващи в резултат на *незаконно присвояване на активи*.

В Международен одиторски стандарт 240 Отговорност на одитора, относно измами при одита на финансови отчети се посочва, че основната отговорност за предотвратяване и разкриване на измами е на лицата, натоварени с общото управление. Ръководството следва да подчертае важността на предотвратяването на измамите, което може да намали възможностите за извършването им и да възпре отделните лица, поради вероятността от тяхното разкриване и наказание.

Но какво става, когато в основата на измамата стои ръководството на дружеството – управител, собственик? Как може проверяващият орган да се справи? Какви са неговите *правомощия, задължения* и *желания*, и това ще доведе ли до необходимия ефект? Всички знаем, че рискът от неразкриване на съществени отклоне-

ния, произтичащи от измама е по-голям, отколкото рискът от неразкриване на съществени отклонения, произтичащи от грешка. Това е така, защото измамата е свързана със сложни и прецизно организирани схеми, създадени с цел да я прикрият. Не рядко в практиката на одитора може да е налице ситуация, в която той е заверил финансов отчет с чисто мнение, а в действителност в счетоводната отчетност е била налице измама, която не е разкрита. Именно в този момент е наличието на *одиторския риск*. Поради това считам, че е много важно одитора да извърши своята проверка в пълнота, с дължимия професионален скептицизъм, без компромиси за изразяване на подходящо мнение, независимо дали ще бъде подменен от клиента си в следващата година.

Общата цел при одита на материалните запаси е да се определи дали материалите, незавършеното производство, готовата продукция, стоките, както и отчетната стойност (себестойност) на продадените материални запаси са честно представени във финансовите отчети. Таблицата по-долу обобщава специфичните одиторски цели свързани с твърденията във финансовия отчет относно материалните запаси и посочва процедури посъщество, чрез които се постигат тези цели.

**Таблица № 1**

**Специфични одиторски цели, процедури по същество доказващи или не твърденията на ръководството**

Специфични одиторски цели	Процедури по същество	Твърдения във финансовия отчет
Отразените материални запаси в баланса физически съществуват и включват всички материали, стоки, продукцията, незавършено	Проверка на сметките за материални запаси. Получаване на потвърждение за материални запаси разположени извън територията на дружеството.  Получаване на разбиране за процедурите използвани от клиента за завеждане, остойностяване, оценяване на материалните запаси и проверка на тези процедури.	Съществуване Възникване Пълнота

производство.	Проследяване на доставките, покупките, за да се установи реално, физически ли са получени материалните запаси към дадена дата. Например, преглед на фактури, транспортни документи, стокови разписки. Ако доставката е извършена със собствен транспорт рискът от нереална доставка е по-голям и тези процедури няма да са достатъчни.	
Предприятието притежава права на собственост или подобни права върху материалните запаси.	Наблюдение от страна на одитора по време на физическо преброяване.  Докато се присъства по време на инвентаризация, да се определи, дали материални запаси, които не са собственост на клиента са ясно разграничени и идентифицирани.  Получаване на потвърждение за материалните запаси, които се съхраняват извън дружеството.  Проверка на плащанията към доставчици, фактури, договори за придобити и за приети за съхранение чужди материални запаси.	Права и задължения
Влаганията, движенията на материалните запаси са правилно осчетоводени по отношение на брой, суми и период.	Преглед на непрекъснатия процес на придобиване, производство с цел установяване на реална дейност.  Проверка на плащанията към доставчици. Наличието на големи задължения към доставчиците са индикация за нереални доставки или така наречени фиктивни покупки.  Преглед и анализ на обращаемостта на материалните запаси.	Съществуване Възникване Пълнота Точност; Разграничаване на периодите; Класификация Оценяване
Наблюдава се за наличието на остарели, бавнооборотни и на свръх запаси.	Изискват се справки за остарели, бавнооборотни или свръх запаси. <i>Като в тези партии рядко се крият рискове от „фиктивни наличности“, които отдавна са продадени, но без документи, поради което</i>	Оценка; Съществуване



	<p><i>не могат да бъдат изписани счетоводно.</i></p> <p>Преглед на взаимовръзката между продажбите и свързаните с тях изписвания на материални запаси, относно брой, суми и период.</p> <p>Преглед на прилаганата от клиента процедура, относно установяване на остарели, бавнооборотни или повредени материални запаси.</p> <p>По време на присъствието на инвентаризацията да се обърне внимание, дали реално се виждат остарелите, повредени или бавнооборотни артикули.</p>	
<p>Политиките на предприятието, процедурите и контролите за определяне на правилния брой и стойности на материалните запаси са адекватни и работят както са проектирани.</p>	<p>Проверка на процедурите свързани с доставка и получаване на материалните запаси.</p> <p>Проследяване на физически постъпилите материални запаси с осчетоводените с цел установяване на различия.</p>	<p>Съществуване;</p> <p>Пълнота;</p> <p>Възникване;</p> <p>Разграничност на периодите;</p> <p>Класификация;</p> <p>Точност</p>
<p>Материалните запаси са оценени по по-ниската от себестойността, доставна стойност и нетната реализуема стойност.</p>	<p>Нетната реализуема стойност е конкретна за всяко предприятие. Тя е равна на предполагаемата продажна цена минус очакваните разходи за завършване на производствения цикъл и очакваните разходи за продажбите.</p> <p>Извършване на преглед на извършени продажби след датата на баланса до датата на одобрение на финансовия отчет.</p> <p>Проверка на платените фактури към доставчиците.</p>	<p>Точност;</p> <p>Оценяване</p>

<p>Материалните запаси са правилно класифицирани и представени във финансовия отчет, адекватно оповестени, съгласно изискванията на приложимата обща рамка. Оповестяването е ясно и изчерпателно.</p>	<p>Прочит на финансовия отчет. Сравнение на оповестената информация спрямо изискванията на приложимата обща рамка. Получаване на потвърждение за заложен материални запаси.</p>	<p>Представяне и оповестяване – пълнота, разбираемост, класификация, точност.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------

Описаните по-горе процедури, ако се изпълняват с дължима грижа и прецизност в най-голяма степен ще гарантират откриването (ако има такива) на следните възможни ситуации:

1. Необичайно увеличение на наличните материални запаси спрямо предходни периоди. Това „необичайно“ увеличение, обикновено е свързано с трупане на фиктивни наличности, което от своя страна показва следните проблеми:

1.1. Неотчетени по документи приходи от продажби на материали, стоки и продукция, което от своя страна е свързано с невнесен данък добавена стойност, недеklarиран и неплатен корпоративен данък;

1.2. Липсата на документирани приходи води до невъзможността от счетоводно отписване на отчетната стойност, себестойност на продадените материални запаси. По този начин те стоят като налични в счетоводните сметки, а в действителност ги няма. Например, ако потребителят прегледа финансови отчети в частност на ресторанти, заведения за бързо хранене и други подобни, със сигурност ще му направи впечатление в баланса големите наличности от хранителни продукти, които се представят, че се съхраняват. А тези суми, дали са с нормален, обичаен размер за типа дейност или отдавна вече храната е консумирана, а само не е декларирана като продадена?!

2. Недокументирането и неотразяването на счетоводни приходи, поради продажби без документи е свързано и с формирането на така наречените „червени каси“, тоест в дружеството започват да липсват парични средства, но само по документи. За да може да се покрие този „паричен дефицит“ съдружниците, акционерите или свързани лица с тях обикновено предоставят кредити на дружеството, които фиктивно попълват паричния недостиг. Обикновено във времето тези средства не се връщат, а се отписват на приход в партида „отписани задължения“. Не се връщат защото, на първо място в повечето случаи са фиктивни суми, и на второ място, за да се случи това, дружеството следва да генерира достатъчно приходи, зад които следва да бъде внесен данък добавена стойност и корпоративен данък. Тоест отписването на задължението е „по-евтиният“ вариант, облага се само с 10 % корпоративен данък.

3. Включването на несъществуващи материални запаси при физическото преброяване в края на годината към инвентаризационните описи;

4. Корекции в счетоводните статии, от които се крият злоупотреби. Например, ако дружеството извършва фиктивни продажби на материали, стоки, продукция и ако наличностите му са се изчерпали през периода, много честа ръчна намеса се наблюдава в началните количества на материални запаси в посока изкуствено завишение. За целта всеки един проверяващ следва да прегледа дали е налице равенство между крайните и началните количества на материалните запаси към 31.12.XX г. на дадена година и 01.01.XX г. на следващата година. Защото именно към 01.01.XX г. могат да се извършват ръчни корекции на наличните количества.

Тук е момента да се спомене и коректността на счетоводните програми, които се предлагат на пазара. Те самите не трябва да допускат наличието на ръчна намеса. Считаю, че броя на използваните счетоводни програми трябва да бъде намален до два – три броя, които да са нормативно регулирани и постоянно проверявани от държавата за възможни неточности. В България се пишат и предлагат

многобройни счетоводни програми, които не съдържат в себе си необходимите контроли, осигуряващи точност на счетоводните статии;

5. Наличие на изкуствени записи в перата с материални запаси, тоест такива без документи доказващи сумите, за да се манипулира финансовия резултат в желаната посока;

6. Физическо разместване на материалните запаси, за да се преброят на две места;

7. Отразяване на материалните запаси като продадени, но все още не доставени до купувача;

8. Получаване на фалшиви потвърждения от компании нереално съхраняващи материални запаси на дружеството. Случва се в ситуации, където дружеството умишлено сключва договори за наем за съхранение на запаси в чужди обекти, като по този начин заблуждава, че има къде да съхранява големите си наличности;

9. Получени материални запаси, съгласно фактури, по които няма извършени разплащания и постепенно се трупат задължения към доставчиците. В повечето случаи може да се окаже, че тези доставки са нереални.

10. Надценяване или подценяване на сумата на незавършеното производство с цел постигане на желан финансов резултат. В основата на това действие би стояло мнението на ръководството, че измерването на незавършеното производство от външни лица е трудно, трудоемка и времеемка задача и не всеки проверяващ ще се заеме с това.

11. Неосчетоводяване на липсващи, бракувани материали, стоки или продукция с цел невръщане на данък върху добавената стойност, ако запасите не попадат в изключенията от Закона за данък върху добавената стойност. Или съществува и рисковото отразяване на големи размери на разходи за брак, които целят прикриване на липсващи наличности продадени без документи.

12. Проблеми свързани с определяне на действителното количество произведена продукция през одитирания период. (Колева, Б.,

2017 г., стр. 146-152)

В следващите редове са представени одиторски процедури, в отговор на налични схеми за измами свързани с материалните запаси:

1. Наблюдение, физическа проверка **едновременно** във всички местоположения на материалните запаси, включително и на тези съхранявани в други дружества. (Николова, Б., 2017, стр. 264).

2. Получаване на копия от **всички страници** на инвентаризационните описи преди да се напуснат съответните обекти, където се съхраняват материалните запаси;

3. Отваряне на контейнери или други съдове за съхранение с цел **съпоставяне** на описанието със самото съдържание вътре;

4. Извършване на **по-обширно** тестово преброяване на материалните запаси и съпоставяне на получените резултати със счетоводните данни.

5. Проверка на всички издадени, съответно получени кредитни и дебитни известия, съпътстващите документи с тях – договори, товарителници, пътни листи с цел установяване на причините за направените корекции. Не рядко в тях се крият преднамерени действия. Индикации за това са например:

- закупени материални запаси с фактура през даден месец и много скоро **„върнати“** с документ кредитно известие към фактурата за покупка;

- продадени материални запаси през даден месец и в **„подходящ“** следващ месец издадено кредитно известие към продажбата.

Целта в тези действия е да се коригират до желания размер сумите на данък върху добавена стойност за внасяне или възстановяване, дължимия корпоративен данък за годината.

6. Проверка на счетоводните статии и свързаните с тях документи, използване работата на специалисти с цел установяване реалната степен на завършеност на незавършено производство, ако има такава;

7. Изпълнение на аналитични процедури и изчисление на ключови показатели с цел установяване на необичайни отклонения;

8. Разширени тестове свързани с получаването и изпращането на материали, стоки и продукция – проверка на фактури, стокови разписки, транспортни документи, митнически декларации, разговори с лица свързани с експедицията на стоките и други;

9. Преглед на счетоводните записи с цел установяване на правилно установена цена на придобиване на материалните запаси, дали има разходи, които умишлено са включени или изключени от тяхната стойност в зависимост от финансовия резултат, който ръководството иска да постигне;

10. Съпоставяне на продадените количества по фактури и стоящите зад тях реално изписани материали, стоки, продукция. Не рядко тук биха се наблюдавали несъответствия, ръчни намеси в количествата изписани материални запаси в посока изкуствено завишение или намаление в зависимост от нагласата на ръководството за размера на данъците, които иска да плати.

## Заклучение

Одитът като отрасъл на знанието и като практическа дейност, традиционно си взаимодейства с такива науки като правото и счетоводството. Доказателствата събрани от одитора могат да бъдат полезни на останалите контролни органи. Назряло е времето за пълна интеграция, взаимодействие между отделните проверяващи органи. (Андреева, А., Йолова, Г., 2008., с. 247-248) Това е необходимост, защото бизнеса в България все още е с нагласа за манипулиране на финансовите резултати и плащане на колкото се може по-малко данъци. В член 110 от Закона за независимия финансов одит е посочена административнонаказателната отговорност на одитора<sup>1</sup> (Цанков, Андреева, Йолова, & Димитрова, 2006, стр. 117-131) (Анд-

---

<sup>1</sup> Административнонаказателната отговорност е правен институт, уреден от административното право.

реева & Йолова, 2016, стр. 208-219). Но считам, че е време вече нормативно да се уреди и лична персонална административнонаказателна отговорност и на конкретния данъчен служител извършил проверка и/или ревизия. По този начин качеството и прецизността на издадените доклади и ревизионни актове също ще се увеличи.

### **Използвана литература**

1. Андреева, А., Йолова, Г., 2008, Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. Годишник на Икономически университет - Варна, 80, с. 247-248.
2. (Andreeva, A., Yolova, G. (2008), Administrativno-nakazatelna otgovornost za narushenia na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstvo. Godishnik na Ikonomicheski univesitet - Varna, 80, str. 247-248)
3. Андреева, А., & Йолова, Г. (2016). Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика.
4. (Andreeva, A., & Yolova, G. (2016). Osnovi na publichnoto pravo. Varna: Nauka i ikonomika.)
5. Закон за корпоративно подоходно облагане, изм. ДВ. бр.15 от 16 Февруари 2018 г.
6. (Zakon za korporativno podohodno oblagane, izm. DV. Br. 15 ot 16 Fevruari 2018 g.)
7. Закон за независимия финансов одит,. изм. ДВ. бр. 15 от 16.02.2018 г.
8. (Zakon za nezavisimiya finansov odit, izm. DV. Br. 15 ot 16 Fevruari 2018 g.)
9. Колева, Б., 2017, Данъчно-правни аспекти при счетоводното третиране на селско-стопанската продукция при земеделските производители. Полята на правото в съвременната икономика (стр. 146-152). Варна: „Наука и икономика“.
10. (Koleva, B., (2017). Danqchno pravni aspekti pri schetovodnoto

- tretirane na selsko-stopanskata produkcija pri zemedelskite proizvoditeli. Rolyata na pravoto v savremennata ikonomika, str. 146-152). Varna: Nauka i ikonomika.)
11. Международен одиторски стандарт 240 Отговорност на одитора, относно измами при одита на финансови отчети;
  12. (Mezdunaroden oditorski standart 240 Otgovornost na oditora, odnosno izmami pri odita na finansovi otcheti)
  13. Николова, Б., 2017, Същност и характеристика на контролното въздействие в сферата на финансовия контрол. Научна конференция на Съюза на учените – Варна, сп. „Известия”, бр. 2, стр. 264.
  14. (Nikolova, B., 2017, Sqshnost i harakteristika na kontrolnoto vqzdeistvie v sferata na finansovia control. Nauchna konferenzia na Sqjuza na uchenite –Varna, sp. Izvestia, br.2, str. 264)
  15. Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г., & Димитрова, Д. (2006). Основи на публичното право. Варна: „Наука и икономика“, ИУ-Варна.
  16. (Tsankov, P., Andreeva, A., Yolova, G., & Dimitrova, D. (2006). Osнови na publichното право. Varna: „Nauka i ikonomika“, IU-Varna.)

**За контакти:** гл. ас. д-р Бранимира Колева  
Икономически Университет – Варна  
branimirakoleva@ue-varna.bg



## ЗАСТРОЯВАНЕ. ВИДОВЕ ЗАСТРОЯВАНЕ

*Гл. ас. д-р Боян Т. Георгиев*  
*Бургаски свободен университет*

## CONSTRUCTION. TYPE OF CONSTRUCTION

*Boyan Georgiev*  
*Burgas Free University*

### Резюме

Строителството е изключително важна област на материалното производство, която е предназначена да осигури основна материална база за обслужване на ежедневието, живота, труда и отдиха на гражданите и за функционирането на държавни, общински, обществени и други публични институции, както и на частни юридически лица и организации. Чрез строителството се създават недвижими имоти със значителна стойност и полезност – сгради, постройки, мостове, тунели, озеленени площи, изкуствени водни басейни, мрежи и съоръжения на пътна инфраструктура, на друга техническа инфраструктура и пр.

**Ключови думи:** *строителство; застрояване; териториално и устройствено планиране; участници в строителството.*

### Abstract

Building construction is a very important area of the material proceeding and its purpose is to provide a basic material base for servicing the daily routine, life, labour and relaxation of the citizens and for functioning states, municipalities, social and other public institutions as well as private legal entities and organizations. By building constructions considerably valuable and useful real estates are created – buildings, bridges, tunnels, green areas, artificial water basins, nets and road infrastructure facilities and other technical infrastructure and etc.

**Key words:** *building; construction; land planning; participants in building.*

## Строителство. Участници в строителството

Строителството е изключително важна област на материалното производство, която е предназначена да осигури основна материална база за обслужване на ежедневието, живота, труда и отдиха на гражданите и за функционирането на държавни, общински, обществени и други публични институции, както и на частни юридически лица и организации. Чрез строителството се създават недвижими имоти със значителна стойност и полезност – сгради, постройки, мостове, тунели, озеленени площи, изкуствени водни басейни, мрежи и съоръжения на пътна инфраструктура, на друга техническа инфраструктура и пр.

Извършването на самата строителна дейност, осъществяването на строежите е една от фазите на строителството. Материално-техническата дейност по застрояването и строежите, т.е. по „правенето на постройки” е основната, съществената, резултиращата фаза на строителството. Строителството като цяло е сложен многоетапен комплекс от административно-организационна, проектантска, гражданскоправна, административно-правна, техническа и материално-техническа дейности, които общо като система осигуряват и довеждат до материалния резултат, постигнат от строителната дейност. Големите държавни, обществени, финансови и лични интереси, стойността и значимостта на строителството налагат детайлни и строги регламентации на съставните ѝ компоненти. Всяка една от фазите и процедурите в строителството се урежда от множество правни, правно-технически и технически правила, които преди всичко се обуславят от грижата за сигурността и живота на физическите лица. Пазарната икономика и свободната стопанска инициатива, отстояването на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица в сферата на строителството са широко допуснати, насърчавани и подпомагани от държавата в рамките и условията на закона. Поради това наред с императивните норми и правила в строителството се осъществяват много и разнообразни

гражданско-правни отношения, проявяващи се както във вещно-правни действия, така и в договори, сключени между отделните страни и участници в строителството.

Всички от тях са важни за постигане на най-важната цел – целесъобразно и законосъобразно застрояване и благоустройство на различни територии.

Строителството се подготвя още със създаването на подробните устройствени планове и инвестиционното проектиране. В него се включват разрешаването на строителството, подготовката на строителните книжа, издаването на разрешение за строеж, началото на строителството, строителният надзор, други съпътстващи процедури и действия до крайния акт – издаването на разрешение за ползване.

Инвестиционните проекти могат да се изработват в следните фази:

1. идеен проект;
2. технически проект;
3. работен проект (работни чертежи и детайли).

Участници в процеса на строителството са възложителят, строителят, проектантът, консултантът, физическото лице, упражняващо технически контрол за част „Конструктивна“, техническият ръководител и доставчикът на машини, съоръжения и технологично оборудване.

**Възложител** е собственикът на имота, лицето, на което е учредено право на строеж в чужд имот, и лицето, което има право да строи в чужд имот по силата на закон. Възложителят или упълномощено от него лице осигурява всичко необходимо за започване на строителството.

**Проектант** е физическо или юридическо лице, включващо в състава си физически лица, притежаващи необходимата проектантска правоспособност, което с писмен договор с възложителя изпълнява строежа в съответствие с издадените строителни книжа.

**Строителят** е физическо или юридическо лице, включващо в

състава си физически лица, притежаващи необходимата техническа правоспособност, което по писмен договор с възложителя изпълнява строежа в съответствие с издадените строителни книжа.

**Консултантът** въз основа на писмен договор с възложителя:

1. извършва оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражнява строителен надзор;

2. извършва проверка и контрол на доставените и влагани в строежа строителни продукти, с които се осигурява изпълнението на основните изисквания към строежите в съответствие с изискванията на наредбата по чл. 9, ал. 2, т. 5 от Закона за техническите изисквания към продуктите при упражняване на дейностите по т. 1;

3. може да изпълнява прединвестиционни проучвания, подготовка на проектантския процес и координация на строителния процес до въвеждането на строежа в експлоатация, включително контрол на количествата, качеството и съответствието на изпълняваните строителни и монтажни работи с договорите за изпълнение на строителството, както и други дейности - предмет на договори.

Лицето, което упражнява **строителен надзор** следи за законосъобразното започване на строежа, изпълнението на строежите съобразно одобрените инвестиционни проекти, спазване на изискванията за здравословни и безопасни условия на труд, годност на строежите.

**Технически ръководител** е лице със съответната професионална квалификация, назначено по трудов договор. Това лице ръководи извършването на всички строителни дейности.

**Доставчикът** носи отговорност за качествено и срочно изпълнение на доставката и монтажа, както и за свързаните със това приемни изпитания.

Отказ на строително разрешение е допустим само по законосъобразност, като се посочат конкретни мотиви за това.

Строителството и строителния процес представляват правни и фактически действия на различните участници и освен това подлежат на контрол от различни институции. Те са рискова дейност и за

това е необходимо да се отговори на очакванията за непредвидено развитие. Възможно е да бъдат нанесени вреди – имуществени и неимуществени на участниците в строителния процес или на трети лица.

## Видове застрояване

1. Първото деление е на основно и допълващо застрояване (чл. 20 ЗУТ). Основното застрояване съответства на конкретното предназначение на имотите, определено с подробния устройствен план. Сградите на основното застрояване се изграждат съобразно предназначението на урегулираните поземлени имоти, определено в подробен устройствен план. Така ЗУТ на практика е дефинирал т.н. „градоустройствен потенциал“ на даден урегулиран поземлен имот – какво може да бъде построено в него при отчитане постановките на подробния устройствен план, в чиито обхват се намира имотът.<sup>1</sup>

Допълващото е застрояване със спомагателни, стопански, обслужващи и второстепенни постройки в урегулираните поземлени имоти.

2. Второто деление може да се изрази в свободно и свързано застрояване. Свободно е застрояването, при което сградите в урегулираните поземлени имоти се разполагат на разстояние от имотните граници към съседните урегулирани поземлени имоти. Свързано е застрояването, при което сградите в два или повече съседни урегулирани поземлени имоти се разполагат допреди една до друга на имотните граници.

Свързаното застрояване предполага съгласие на собствениците на съседните урегулирани поземлени имоти. Към това деление се причислява и комплексното застрояване, при което сградите могат да бъдат свободно стоящи или свързани. Допуска се съжителство на комплексно застрояване в отделни групи урегулирани имоти с раз-

---

<sup>1</sup> Ковачев, С. Коментар на Закона за устройство на територията, С., 2001, с. 39.

полагане на групи от сгради с различно предназначение, свободно стоящи или свързани.

3. Третото деление е в зависимост от височината на сградите (чл. 23 ЗУТ):

3.1. ниско застрояване - с височина до 10 м;

3.2. средно застрояване - с височина до 15 м;

3.3. високо застрояване - с височина над 15 м.

Това деление се разполага на основата на устройствените зони с различни характеристики, за които трябва да са определени препоръчителни стойности, както и пределно допустими стойности на показателите на устройство и застрояване в поземлените имоти.

Заварените масивни сгради могат да се надстроят заедно с необходимото за това пристрояване, като се спазват изискващите се най-малки разстояния между сградите в съседните урегулирани поземлени имоти, без да е необходимо да се спазва и изискващото се най-малко разстояние от сградите до съответните имотни граници. В този случай се допуска разстоянието между сградите, включително и през улица, да се намалява най-много с една трета в зависимост от положението на заварените масивни сгради и възможностите за застрояване.

4. Законодателството предвижда и два вида временни строежи. Собствениците на поземлени имоти, за които с подробните устройствени планове е предвидено изграждане на обекти - публична собственост на държавата и общините, имат право да изградят временни строежи за задоволяване на неотложни жилищни, професионални и стопански нужди (чл. 49 ЗУТ). Тук можем да включим и преместваемите обекти и елементи на градското обзавеждане.

Временни строежи могат да се правят и за нужди, свързани с организация и механизация на строителството, с разрешение на органа, който издава разрешението за строеж. Това са строежи с временен устройствен статут. Временните строежи се премахват при завършване на строителството. Ако възложителят не изпълни това, строежът не се въвежда в експлоатация (чл. 54 ЗУТ).

В. Петров ги разделя на четири подвида:

- временни строежи при действието на чл. 120, ал. 4 от ППЗТСУ(отм.);

- разрешени временни строежи по чл. 120, ал. 4 от ППЗТСУ (отм.), във вр. с нормата на § 6 от ПР ППЗТСУ;

- временни строежи при правната уредба на § 50а от ПЗР ЗТСУ;

- временни строежи, за които се отнася разпоредбата на § 17 от ПР ЗУТ.<sup>2</sup>

5. Съществена новост в ЗУТ, която не може да се приеме без критика, е възможността в неурегулирани малки населени места и в части от тях застрояване да се допуска и въз основа на подробен устройствен имот за един поземлен имот или за група поземлени имоти. В случая приложение намират правилата и нормативите за преобладаващо ниско застрояване.

6. Отделна категория е застрояването в различните селищни образувания - производствени територии, курортни територии и комплекси, вилни зони и земи за земеделско ползване и отдих. Общите устройствени планове за град или село могат да определят следните типове устройствени зони: жилищни, производствени и складови, рекреационни и смесени.

Производствените територии се разделят на три вида – чисто производствени, предимно производствени и високотехнологични производствени.

7. Различен вид застрояване се наблюдава и в устройството на различните озеленени територии, територии за спорт и развлечения, територии с културно-историческо наследство.

В населените места се прави разграничение между застрояване в смесени централни територии, територии за обществено обслужване.

---

<sup>2</sup> Петров В. Устройство на територията, С., 2004, с. 188-195.

Отделна категория застрояване има извън границите на населените места в земеделски, горски и защитени и нарушени територии.

8. Особен вид застрояване са мрежите и съоръженията на техническата инфраструктура.

Преносими и довеждащи проводни и съоръжения до урбанизираните територии и общи мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура и урбанизираните територии се предвиждат с устройствени схеми и планове. Те се изграждат, поддържат и ремонтират от и за сметка на държавата, на общините или на съответните експлоатационни дружества. В инвестиционните проекти на сгради и мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура задължително се предвиждат и необходимите мероприятия за благоустрояване на прилежащия терен с оглед на функционалното предназначение и правилната експлоатация. Без такова предвиждане инвестиционни проекти на сгради и мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура не се одобряват. Тук разграничаваме:

- строеж на улична и пътна мрежа;
- строеж на водоснабдителни и канализационни мрежи и съоръжения;
- строеж на енергоснабдителни мрежи и съоръжения;
- строеж на далекосъобщителни мрежи и съоръжения;
- строеж на геозащитни съоръжения и дейности;
- строеж на съоръжения и инсталации за третиране на отпадъци.

### **Използвана литература**

1. Джеров А., П. Еврев, К. Гегов, Кадастър. Имотен регистър. Устройство на територията, С., 2002;
2. Ковачев С. Коментар на Закона за устройство на територията, С., 2001;
3. Петров В. Устройство на територията, С., 2004;



4. Сивков, Ц. Основи на устройството на територията, С., 2008;
5. Сокеров, Л., Е. Пенев, П. Константинов, Териториалноустройствено планиране и селищно изграждане, С., 1981.

**За контакти:** гл. ас. д-р Боян Георгиев  
Бургаски свободен университет  
boyan\_georgiev73@abv.bg

# НАЦИОНАЛНАТА ПЛАТФОРМА ЗА ЕЛЕКТРОННО ВЪЗЛАГАНЕ – СТЪПКА В ПРОЦЕСА НА ХАРМОНИЗАЦИЯ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ

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

## THE NATIONAL PLATFORM FOR ELECTRONIC AWARDING – A STEP IN THE PROCESS OF HARMONIZATION WITH THE EUROPEAN REQUIREMENTS

*Chief Assist. Prof. Diana Dimitrova, PhD*  
*University of Economics – Varna*

### Резюме

В докладът се разглежда националната платформа за електронно възлагане като стъпка в процеса на хармонизация на българското законодателство с европейските изисквания относно възлагане на обществени поръчки. На база на извършеният анализ се правят изводи и обобщения.

*Ключови думи: национална платформа за електронно възлагане; обществени поръчки; хармонизация.*

### Abstract

The report examines the national platform for electronic award as a step in the process of harmonization of the Bulgarian legislation with the European requirements. On base of the analysis the author makes conclusions and summaries

*Key words: national platform for electronic award; public procurements; harmonization.*

### Въведение

Обществените поръчки са инструмент за управление на публичните средства и гарантират законосъобразното и ефективното им разходване. Това обуславя необходимостта от въвеждане на ре-

гулация и контрол, съответно създаване на нормативна уредба в тази сфера. Важен момент, оказващ ключово значение в процеса на развитие на нормативната уредба на обществените поръчки е приемането на България в Европейския съюз (ЕС). Включването на националният български пазар в интегрирания вътрешен пазар на Европейската общност свързва страната ни с изискванията за транспониране на европейските норми в областта на обществените поръчки. На европейско ниво е осъзната важната роля на обществените поръчки, съответно необходимостта от координиране в по-тясна връзка на политиките на страните членки на ЕС и в частност в сферата на обществените поръчки, които играят ключова роля в стратегията „Европа 2020“ като един от пазарните инструменти, които трябва да се използват за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. С приемането на новите Директиви в тази област - Директиви 2014/24/ЕС<sup>1</sup> и 2014/25/ЕС<sup>2</sup> правилата за възлагане на обществени поръчки бяха преработени и актуализирани с цел повишаване ефективността на публичните разходи, улесняване по-специално участието на малките и средните предприятия в обществените поръчки и даване възможност на възложителите да използват по-добре обществените поръчки в подкрепа на общи цели от обществен характер. Това доведе до модернизацията в правната рамка и приемането на нов ЗОП през 2016 г. и свързани с материята източници за сближаване с европейските изисквания. Изцяло нов момент в Директивите е изискването за задължително въвеждане на възможността за подаване на електронна оферта, въвеждане на из-

---

<sup>1</sup> Директива 2014/24/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО Официален вестник на Европейския съюз L 94/65 28.3.2014 г.

<sup>2</sup> Директива 2014/25/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО Официален вестник на Европейския съюз L 94/65 28.3.2014 г.

цяло електронна комуникация в процеса на възлагане и онлайн инструменти за възлагане на обществени поръчки като националният законодател е предвидил и въвеждането на електронна платформа за възлагане на обществени поръчки. Процесите на дигитализация, като следствие от бързото развитие на технологиите, следва да бъдат адекватно регулирани от правните норми, но често възникват проблеми както със своевременно приемане на нормативна регулация така и с приложението ѝ. Това предизвиква и интереса на автора към разглежданата проблематика.

**Цел на доклада** е да се изследва проблематиката, свързана с въвеждането на единната национална електронна веб-базирана платформа за възлагане на обществени поръчки като стъпка в хармонизацията с европейските изисквания. На база на анализа се правят изводи и обобщения, както и препоръки с оглед адекватността на националната регулация в процеса на хармонизация с европейското законодателство.

В изпълнението на тази цел авторът си поставя **следните задачи**:

1. Да се изследва транспонирането на европейските норми относно въвеждането на електронна комуникация и възможност за електронно подаване на необходимите документи в националното законодателство

2. Да се направят изводи и обобщения с практическа насоченост

Настоящата работа е продължение на научно-изследователските интереси и публикации на автора самостоятелно и в съавторство (Димитрова, 2016) (Димитрова, Транспониране на европейските норми в сферата на обществените поръчки в българското законодателство, 2017) (Андреева & Димитрова, 2017) (Димитрова, Отражение на членството на България в ЕС върху развитието на българското законодателство в областта на обществените поръчки, 2017) (Andreeva, Dimitrova, & Dimitrova, 2018) (Андреева, Димитрова, & Димитрова, Специфика в правния режим на обществените по-

ръчки, провеждани от висшите училища в България, 2018).

Предвид ограниченият обем на доклада изследването поставя само някои акценти на проблематиката като в следващи авторски разработки ще бъде направен детайлен анализ на актуалните разпоребди. Докладът е съобразен със законодателството към месец април 2018 г.

## **Изложение**

Съгласно изискванията на Директивите електронните средства за информация и комуникация в процедурите за възлагане на обществена поръчка следва да бъдат превърнати в стандартните средства за комуникация и обмен на информация, тъй като освен че могат значително да опростят публикуването на поръчките и да увеличат възможностите на икономическите оператори да участват в процедурите в рамките на вътрешния пазар, те ще доведат и до увеличаване ефективността и прозрачността на процесите за възлагането им. В тази връзка в чл. 22 от Директива 2014/24 ЕС и чл. 40 от Директива 2014/24 ЕС е предвидено задължението на държавите членки да гарантират, че всички съобщения и всеки обмен на информация и по-специално при електронното подаване, се предават и извършват с електронни средства за комуникация. За да се гарантират принципите, залегнали в Директивите, инструментите и устройствата, използвани за осъществяване на този вид комуникация, както и техните технически характеристики, следва да бъдат недискриминационни, широкодостъпни и оперативно съвместими с продукти за широка употреба, съответно да не ограничават достъпа на икономически оператори, най-вече на хората с увреждания до процедурите за възлагане на обществени поръчки. Изключения са допустими само в предвидените в разпоредбите хипотези, а именно когато поради специализирания характер на обществената поръчка следва да се ползват специфични инструменти, устройства или формати на файлове, които не са общодостъпни; приложенията и

форматите подходящи за офертата не могат да бъдат обработвани от други свободно достъпни или общодостъпни приложения; използването на електронни средства за комуникация би изисквало специално офис оборудване, с което по принцип възлагащите органи не разполагат или се изисква представяне на мостри или макети, които не могат да бъдат предадени с електронни средства. В тези случаи може да се използва пощенска или друга подходяща куриерска услуга.

Друг момент от електронизацията е въвеждането на Единен европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП) съгласно чл. 59 от Директивата, състоящ се от актуализирани лични декларации, че съответните основания за изключване са неприложими или че критерий за подбор е изпълнен, предоставя се информация, изисквана от възложителя, както и изявление, че тези документи могат да бъдат представени при поискване. Въпросният документ се изготвя въз основата на стандартен образец, приложим за всички държави членки, който следва да намали административните затруднения и да опрости значително процеса при подаване на документи както за възложителите така и за икономическите оператори. Възложителите могат да поискат представяне на придружаващите документи с ограничението, че икономическите оператори не следва да ги представят ако съществува възможност за получаването им чрез пряк и безплатен достъп до национална база данни във всяка държава членка или възложителят вече разполага с тях (при рамкови споразумения). Държавите членки са задължени да гарантират, че въпросните бази данни могат да се ползват и от възложители от други държави членки. Разпоредбите целят улесняването не само достъпа на малките и средни предприятия до обществените поръчки, но и дават по-добра възможност за трансграничните обществени поръчки, тъй като всички икономически оператори следва да попълват стандартния образец. По този начин следва да се даде възможност за възлагане на обществени поръчки на икономически оператори от различни държави членки в рамките на общностния пазар.

Съгласно т. 52 от Директивата следва изпращането на обявенията по електронен път, представянето на документацията за обществената поръчка в електронен вид и преминаването изцяло към електронни съобщения (след преходен период от 30 месеца) да станат задължителни. Това означава, че комуникацията ще бъде извършвана с електронни средства на всички етапи от процедурата, включително при подаването на заявленията за участие, и поспециално подаването на офертите (електронно подаване). Съответно държавите членки както и възлагащите органи могат при желание да предвидят допълнителни правила в това отношение. От друга страна в Директивата изрично се посочва, че задължителното използване на електронни средства за комуникация не задължава възложителите да обработват офертите по електронен път, нито налага електронно оценяване или автоматична обработка, както и не следва да обхваща процеса по възлагане след сключване на договора или пък вътрешната комуникация в рамките на възлагащия орган.

При сравнителният анализ се установява, че при приемане на новия Закон за обществените поръчки<sup>3</sup> (ЗОП) българският законодател е възприел почти дословно разпоредбите на Директивите по отношение на ЕЕДОП. Съгласно чл. 67 ал. 4 ЕЕДОП се предоставя задължително в електронен вид от 1.4.2018 г., като в периода до тази дата е възможно и подаването на хартия, а от 1.6.2018 г. възложителите нямат право да изискват документи, достъпни пряко и безплатно в базите данни на държавите членки. Тук националният законодател не се е възползвал от максималният допустим срок – 18.10.2018 г. съгласно чл. 90 на Директивата. Предимства на ЕЕДОП са, че значително намалява административната тежест, улеснява участието и в трансгранични процедури, може да се ползва

---

<sup>3</sup> ЗАКОН за обществените поръчки, Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., доп., бр. 34 от 3.05.2016 г., ....изм. и доп., бр. 49 от 12.06.2018 г.

многократно ако данните не са се променили и обикновено документите следва да се представят само от спечелилият участник<sup>4</sup>. ЕЕДОП е достъпен от платформата на АОП или Европейската комисия, като следва да бъде подписан с електронен подпис и предоставен на електронен носител – диск. Доколкото попълването и предоставянето на ЕЕДОП е свързано с набавянето от страна на участниците на програма за електронен подпис и предоставянето на файла на електронен носител, то по отношение на документи, до които има пряк и безплатен достъп и не следва да се изискват от възложителя възникват някои проблеми. НАП предоставя безпроблемно информация за задължения от началото на 2018 г., но например местните бюра „Съдимост“ понякога се затрудняват с издаването на електронно свидетелство за съдимост. Проблематично е и изискването на ЕГН, необходимо за свидетелството, предвид разпоредбите на влезлия в сила Европейски регламент относно личните данни<sup>5</sup> съгласно който субектът следва да даде съгласие за обработката на лични данни, съответно по всяко време може да оттегли това съгласие.

Същото заключение за почти дословно възприемане на разпоредбите може да се направи и по отношение на разпоредбите за електронните средства за комуникация в чл. 39 ЗОП като не е изцяло спазена последователността на изложението им. Срокът за влизане в сила на тези разпоредби остава в сила от 01.01.2017 г. за централните органи за покупки, но за останалите възложители беше

---

<sup>4</sup> В този смисъл и <http://zopplus.com/2017/11/06/e-esp-d-at-your-disposal-today/>.

<sup>5</sup> Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), обнародван в Официален вестник на Европейския съюз на 4 май 2016 г.



променен от първоначалния<sup>6</sup> – 01.07.2017 г. съответно на 18.10.2018 г – крайният срок предвиден в чл. 90 ал. 2 на Директивата. Това изменение се наложи, поради забавянето на въвеждане на единна национална електронна уеб-базирана платформа. Националният законодател е предвидил в чл. 40 ЗОП въвеждането на единна национална електронна уеб-базирана платформа, която да бъде използвана от възложителите на обществени поръчки, възползвайки се от правото на държавите членки, както и възлагащите органи да предвидят допълнителни правила към предвидените в директивата разпоредби. Целта на въвеждането ѝ съгласно мотивите към закона е провеждането в пълна степен на принципите на публичност и прозрачност както и намаляване на административната тежест<sup>7</sup>. Платформата следва да се използва при възлагане на обществени поръчки чрез динамична система за покупки, рамково споразумение и квалификационна система съгласно чл. 40 ал. 2 ЗОП. Тази платформа следва да осигурява възможност за публикуване и получаване и обмен на документация от възложителите и участниците – решения и обявления, изпращане на покани, подаване на заявления и оферти, както и на по-късен етап от 01.01. 2020 г. преминаване към изцяло електронно възлагане - оценяване на оферти, сключване на договори, фактуриране и разплащане. Разпоредбата е формулирана императивно „възложителите използват ...” или не им се предоставя възможността да използват тази платформа, а следва да я използват при възлагане на изброените видове обществени поръчки. Както беше посочено и по-горе съгласно Директивите задължението за използване на електронни средства за комуникация не следва да задължава възлагащите органи да използват такива при вътрешна комуникация в техните рамки, да обработват оферти по електронен път, електронно да ги оценяват или пък автоматично да ги обработ-

---

<sup>6</sup> Изменение и допълнение на Закон за обществените поръчки обн ДВ бр. 63 от 4.08.2017 г.

<sup>7</sup> [http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/agency/opdu\\_20170619.pdf](http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/agency/opdu_20170619.pdf),  
<http://www.minfin.bg/bg/news/9575>

ват, както и не следва да бъдат обхващани елементи при процеса за възлагане на обществена поръчка след съответното сключване на договор. Българският законодател е въвел по-рестриктивни мерки при транспонирането на разпоредбите на Директивите, съобразено с нуждите на националното законодателство и пазар. За избягване на корупционни практики, злоупотреби и манипулации при провеждането на процедури и възлагането на обществени поръчки е предвидено изцяло автоматизиране на процеса. И при тази разпоредба срокът за влизане в сила беше променен от първоначално предвиденият по отношение на чл. 40, ал. 3 т. 1-4 и 10 ЗОП – 01.07.2017 г. съответно на 18.10.2018 г. поради закъснението с въвеждането ѝ. Пак по същата причина не може да бъде приета и наредбата съгласно чл. 40 ал. 4 за условията и редът за използване на платформата<sup>8</sup>.

Доколко тези разпоредби са удачни ще покаже тяхното приложение, което по отношение на единна национална електронна уеб-базирана платформа в момента е отложено. Видно от променените срокове за влизане в сила проблеми възникват още със забавянето на процедурата за възлагане на обществена поръчка за изграждане на платформата, съответно множество такива се очаква да се появят и при началото на функционирането ѝ.

## Заключение

В заключение след извършеният сравнително правен анализ както и анализ на актуалното национално законодателство могат да бъдат направени някои изводи и обобщения. От една страна се установява, че разпоредбите на Директивите относно въвеждането на електронни средства на комуникация са изцяло и почти дословно транспонирани в ЗОП, нещо повече националният законодател е предвидил и в допълнение въвеждането на единна национална електронна уеб-базирана платформа. Въвеждането на такива платформи,

---

<sup>8</sup> <http://www.economy.bg/economy/view/28609/Законосъобразни-ли-са-обществените-поръчки-обявени-след-1-юли>.

позволяващи изцяло електронно възлагане, се препоръчва за държавите членки за постигане на публичност и прозрачност и избягване на корупционните практики, тъй като ще могат да се проследяват действията на възложителите при всеки етап от процедурата по възлагане на обществена поръчка. Разпоредбите на закона са изцяло съобразени с европейските изисквания или по отношение на създаване на законовата база стъпката в процеса на хармонизация е извършена. По отношение на ЕЕДОП тези разпоредби се прилагат, като някои проблеми бяха набелязани по-горе. При разпоредбите относно въвеждането на единна национална електронна уеббазирана платформа обаче възникват по-сериозни проблеми. Видно от променените срокове необходимите електронни средства, софтуер и хардуер не могат да бъдат осигурени своевременно, за да могат разпоредбите да бъдат прилагани. Това от своя страна води до невъзможност за приемане на подзаконовия акт съгласно чл. 40 ал. 4 – наредбата за условията и редът за използване на платформата, тъй като тя може да бъде създадена след изграждането ѝ. Приемането на нормативните разпоредби не е достатъчно, следва да бъде съобразена и практическата проблематика по приложението им като своевременно доставяне и инсталиране на оборудване, създаване на необходимите електронни средства, софтуер и хардуер за функциониране, своевременно приемане на подзаконовите актове по приложението. Следва да се дават и повече възможности на възложителите да участват както в процеса на създаването на нормативните разпоредби така и при предложенията за изменението им, тъй като в тяхната практика могат да се набележат проблематичните моменти при приложението. Предвид бързите темпове на промяна на уредбата следва да се издават повече методически указания от АОП, както и да се провеждат обучения не само за възложители, но и за държавни агенции и структури, които обслужват дейността им като например НАП и бюро „Съдимост“, тъй като в някои случаи се оказва, че са неподготвени за новите законови изисквания.

## Използвана литература

1. Andreeva, A., Dimitrova, D., & Dimitrova, D. (2018). Specifics in the Legal Regime of the Public Procurements Conducted by the Higher Schools in Bulgaria. *Izvestiya* (1), pp. 59 - 73.
2. Андреева, А., & Димитрова, Д. (2017). Контрол за спазване на реда при провеждане на обществени поръчки в Р България. *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия Хуманитарни науки* (1), 14-19.
3. (Andreeva, A., & Dimitrova, D. (2017). Kontrol za spazvane na reda pri provezhdane na obshtestveni porachki v R Balgariya. *Izvestiya na Sayuza na uchenite - Varna. Seriya Humanitarni nauki* (1), 14-19.)
4. Андреева, А., Димитрова, Д., & Димитрова, Д. (2018). Специфика в правния режим на обществените поръчки, провеждани от висшите училища в България. *Известия* (1), стр. 58 - 73.
5. (Andreeva, A., Dimitrova, D., & Dimitrova, D. (2018). Spetsifika v pravniya rezhim na obshtestvenite porachki, provezhdani ot visshite uchilishta v Balgariya. *Izvestiya* (1), str. 58 - 73.)
6. Димитрова, Д. (2016). Новият закон за обществените поръчки - проблематика и хармонизация с европейското законодателство. Върховенството на закона - предпоставка за развитие на бизнеса и за икономически растеж (стр. 389-395). София: УНСС.
7. (Dimitrova, D. (2016). Noviyat zakon za obshtestvenite porachki - problematika i harmonizatsiya s evropeyskoto zakonodatelstvo. Varhovenstvoto na zakona - predpostavka za razvitie na biznesa i za ikonomicheski rastezh (str. 389-395). Sofiya: UNSS.)
8. Димитрова, Д. (2017). Отражение на членството на България в ЕС върху развитието на българското законодателство в областта на обществените поръчки. *Научни трудове на Института за държавата и правото* (т. XVI), стр. 176 - 190.
9. (Dimitrova, D. (2017). Otrazhenie na chlenstvoto na Balgariya v ES varhu razvitieto na balgarskoto zakonodatelstvo v oblastta na

obshtestvenite porachki. Nauchni trudove na Institutata za darzhavata i pravoto (t. XVI), str. 176 - 190.)

10. Димитрова, Д. (2017). Транспониране на европейските норми в сферата на обществените поръчки в българското законодателство. VIII международна научна конференция „Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017), т.2 (стр. 117-122). Варна: Наука и икономика.
11. (Dimitrova, D. (2017). Transponirane na evropeyskite normi v sferata na obshtestvenite porachki v balgarskoto zakonodatelstvo. VIII mezhdunarodna nauchna konferentsiya „Ikonmikata v promenyashtiya se svyat – natsionalni, regionalni i globalni izmereniya (IPS-2017), t.2 (str. 117-122). Varna: Nauka i ikonomika.)

**За контакти:** гл. ас. д-р Диана Димитрова  
Икономически университет – Варна  
dianadim@ue-varna.bg

# СЪВРЕМЕНЕН ПОДХОД ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА БЕЗОПАСНИТЕ И ЗДРАВΟΣЛОВНИ УСЛОВИЯ НА ТРУД

*Гл. ас. д-р Катя Антонова  
Икономически университет – Варна*

## MODERN APPROACH TO MANAGEMENT OF SAFETY AND HEALTH CONDITIONS OF WORK

*Chief Assist. Prof. Dr. Katya Antonova  
University of Economics - Varna*

### Резюме

В съвременната икономика, с навлизането на високи технологии, промените в характера на труда са толкова бързи, че заетите се нуждаят от непрекъснато придобиване на нови знания и умения за справяне с новите предизвикателства, както и за защита от новопопявяващи се рискове. Съвременното мислене приема хората като основен ресурс и за да са конкурентни на съвременния пазар е необходимо предприятията да осигуряват и управляват безопасните и здравословни условия на труд.

**Ключови думи:** *безопасни и здравословни условия на труд; нов характер на труда; нови рискове.*

### Abstract

In the modern economy, with the advent of high technology, changes in the nature of work are so rapid that employees need to constantly acquire new knowledge and skills to deal with new challenges as well as to protect against emerging risks. Modern thinking takes people as a major resource and in order to be competitive in the modern market it is necessary for the enterprises to ensure and manage the safe and healthy working conditions.

**Key words:** *safe and healthy working conditions; new nature of work; new risks.*

Съвременната бизнес среда е изключително динамична и под нейното влияние темата за безопасните и здравословни условия на

труд (БЗУТ) придобива особена важност и широка приложимост във всички сфери на икономическия живот. Интегрирането на дейността по безопасност и здраве при работа като елемент на цялостната политика на предприятието, представлява основен подход за успешно прилагане на новите стандарти, за осигуряване на устойчиво и ефективно развитие.

Целта на автора в настоящия доклад е да разгледа същността на управлението на системата за здравословни и безопасни условия на труд и на основата на съвременния подход за управление да предложи възможности за усъвършенстването и.

В научната литература и в нормативната материя се срещат редица понятия за определяне на понятието „условия на труд“, които са или синоними или се припокриват като съдържание и обхват, като например: „условия на трудовата дейност“, „трудова условия“, „условия на производствената среда“, „благоприятни условия на труд“, „безопасност и здраве при работа“ (БЗР) и т.н. (Донев, Г., К.Петкова, И.Кокалов, 2009, с. 30). Условието на труд могат да се разглеждат в широк и тесен смисъл.

В широк смисъл условията на труд се разглеждат като съвкупност от фактори, които могат да се идентифицират както на работното място, така и извън него.

В тесен смисъл условията на труд се конкретизират като съвкупност от фактори, които обкръжават работещия и определят възможностите за производително прилагане на неговите сили (Калчев Р., 2009, с.254). Още по-прецизно Донев и колектив дефинират условията на труд като „съвкупност от технически, организационни, икономически, санитарно-хигиенни и психосоциални фактори на производствената среда и трудовия процес, които оказват влияние върху функционалното състояние на човека, производителността и ефективността на неговата дейност“ (Донев, Г., К. Петкова, И. Кокалов, 2009, с. 30-31).

Според Р. Калчев (Калчев. Р, К. Антонова, 2014, с. 210) БЗУТ са материални условия, които отстраняват или ограничават небла-

гоприятното въздействие на трудовия процес върху работната сила и се състоят от два елемента: безопасни условия на труд и здравословни условия на труд. Безопасните условия на труд се отнасят преди всичко до техническата безопасност. Здравословните условия на труд се свързват главно с хигиената на труда.

БЗУТ днес са един от най-важните и най-развитите аспекти в политиката на ЕС, касаеща заетостта и социалните дейности.

Съвременният подход за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд е насочен към отчитане на промените в условията и характера на труда и появата на нови професии и в тази връзка появата и на нови рискове. Инвестирането в културата на превенция на риска и насърчаването на създаване на по-добри условия на труд осигуряват икономически и обществени ползи, като намаляване на трудовите злополуки, подобряване на благосъстоянието на персонала, удовлетворение от работата.

Въвеждането на еднакви правила за всички страни от Европейския съюз (ЕС) създава равнопоставени условия за всички предприятия в рамките на единния пазар. С приемането на Стратегическата рамка за здравословни и безопасни условия на труд за периода 2014-2020г. се определят ключовите предизвикателства и стратегическите цели за постигане на БЗУТ и се представят основните действия, както и инструментите за тяхното прилагане. С тази рамка се цели осигуряването на предпоставки ЕС да продължава да играе водеща роля в насърчаването на високи стандарти за условията на труд както в рамките на Европа, така и в международен план, в съответствие със стратегията „Европа 2020“.

В документа се определят три основни предизвикателства, свързани с БЗУТ:

- подобряване прилагането на съществуващите правила за БЗУТ, като специално внимание се обърне на необходимостта микро и малки предприятия да въвеждат ефективни стратегии за предотвратяване на риска;



- подобряване на предотвратяването на професионалните заболявания, като се обърне внимание на новите възникващите рискове, без да се пренебрегват съществуващите рискове;

- отчитане застаряването на работната сила на ЕС.

За да се отговори на тези предизвикателства, в стратегическата рамка се предлагат определени дейности за постигане на основните цели:

- консолидиране на националните стратегии за БЗУТ, чрез координация на политиките и взаимно обучение;

- предоставяне на подкрепа за микро и малките предприятия с цел подпомагане спазването в по-голяма степен на правилата за БЗУТ, която се изразява в предоставянето на техническа помощ и практически инструменти, като например интерактивния онлайн инструмент за оценка на риска (OiRA) - уеб платформа за предоставяне на секторни инструменти за оценка на риска;

- опростяване на съществуващото законодателство, с цел премахване на ненужната административна тежест, като същевременно се запази необходимото ниво на закрила на здравето и безопасността на работниците;

- преодоляване на проблемите, свързани със застаряването на работната сила и подобряване на превенцията на професионалните заболявания, с цел преодоляване на съществуващите и новите рискове, свързани с появата на нови трудови направления и нови професии (наноматериалите, екологосъобразните технологии и биотехнологиите);

- подобряване на събирането на статистически данни, с цел осигуряване на повече факти за разработване на инструменти за мониторинг;

- укрепване на координацията с международни организации и с партньори, с цел намаляване на трудовите злоупотреки и професионалните заболявания и подобряване на условията на труд в световен мащаб.

Дейностите за постигане на основните цели се изразяват в подобряване на фирмената политика по отношение на БЗУТ, като основен ангажимент на ръководството на организацията. Тя трябва да бъде ясно и точно формулирана и да предполага създаването на работещ механизъм за нейното реализиране, както и висока надеждност на мерките, осигуряващи живота и здравето на работещите.

Едно предприятие може да има няколко причини да разработва и прилага по-системна и структурирана политика по БЗУТ: да намали трудовите злоупотреби; да ограничи отсъствията по болест; да предостави по-добра работна среда; да привлече най-добрата работна сила; да подобри качеството на крайния продукт; да постигне предимство пред конкуренцията; да подобри имиджа си.

Големината на предприятието не би трябвало да бъде проблем за разработването на система за БЗУТ. Макар да изглежда, че управлението на БЗУТ е от интерес и полза основно за по-големите организации със собствени отдели по здравословни и безопасни условия на труд, безопасността и здравето са задължителни за всяко предприятие, независимо от неговия размер, като подходът трябва да бъде съобразен с капацитета му.

По данни на Евростат в началото на 2018г. относителният дял на микро и малките предприятия е около 98,4 %, като на тях се падат 67,4 % от всички работни места в Европа, поради което значението им за европейската икономика е огромно. Данните показват, че работещите в по-малки предприятия са изложени на по-високи рискове от тези в по-големи предприятия и че малките предприятия срещат повече затруднения при контролирането на риска. Различни проучвания, включително Европейското проучване относно новите и възникващите рискове (ESENER) на информационната агенция на Европейския съюз за здравословни и безопасни условия на труд (EU-OSHA) показва, че проблемите в областта на безопасността и здравето стават особено значими, когато предприятията намаляват по размер. Това може да се отдаде на специфични особености, характерни за малките предприятия, като структурни и организацион-

ни схеми на работа и заетост, икономическа позиция и бизнес отношения, многообразие и гъвкавост на бизнеса, поведение и компетентност на собствениците и работниците в такива малки предприятия. Тези характеристики правят по-трудно за микро и малките предприятия да създават и поддържат система за БЗУТ.

Някои от факторите, които оказват въздействие върху управлението на системата за БЗУТ в тези предприятия са:

- трудности при регулирането, поради разнородността, географската разпръснатост и липсата на единно представителство;
- финансови ограничения, които предполагат недостиг на ресурси за изпълнението на инициативи и мерки за безопасност и здраве, като заплащане за съвети, информация, инструменти и контрол в областта на здравето и безопасността и извършването на превантивни дейности;
- оценките на риска могат да се окажат сложни за изпълнение, ако в предприятието не достигат компетенции и умения в областта на БЗУТ.

От друга страна неспазването на БЗУТ може да доведе до сериозни последици при настъпването на инциденти сред работниците, които се изразяват в:

- основни работници не могат да бъдат лесно или бързо заместени;
- увеличаване на отсъствията поради заболяване;
- краткосрочни прекъсвания на дейността могат да доведат до загуба на клиенти и важни поръчки, а в някои случаи и до закриване на предприятието.

Ефективното управление на БЗУТ е важно не само за благополучието на работниците, но гарантира и устойчивост на предприятието в дългосрочен план, като свежда до минимум производствените загуби в резултат на наранявания или смъртни случаи.

Една от основните задачи на EU-OSHA е да идентифицира, събира и анализира данни, свързани с нововъзникващите рискове, които оказват въздействие върху работните места и безопасността и

здравето на работещите. Необходимо е повишаването на осведомеността за това как промените от всякакъв вид - технологични, социални, политически и икономически - могат да засегнат безопасността и здравето на работещите, както и управляване на предотвратяването на бъдещи проблеми. Новият характер на труда и появата на нови професии, свързани с навлизането на съвременните технологии предполагат появата на нови тенденции на работните места и ново съдържание на длъжностните характеристики на заетите.

Развитието на технологиите увеличава възможностите за „изваждане“ на работата извън традиционните работни места, в резултат на което се появяват изцяло нови форми на организация на работа. Освен традиционните професии, познати до сега, се утвърждават такива, като софтуерен инженер, специалист по дигитален маркетинг, блогър, влогър, професионален геймър, стриймър, инфлуенсър, специалист по виртуална реалност, инженер на изкуствен интелект и др. в области като зелена икономика, информационни и комуникационни технологии, краудсорсинг, роботика, допингови средства, триизмерен печат, технологии за наблюдения, цифровизация, електронна търговия и др. Във връзка с появата на нови направления на труд и нови професии се появяват и нови рискове, свързани с безопасността и здравето на работното място.

Европейският съюз работи в посока на балансиране на икономическия растеж и необходимостта от опазване на околната среда и си е поставил предизвикателни цели за намаляване на емисиите на парникови газове, за увеличаване на енергийната ефективност, за насърчаване на възобновяемата енергия, както и за намаляване на отпадъците. Това води до появата на широк набор от зелени работни места, които допринасят за опазване на околната среда или за възстановяване до първоначалното ѝ състояние. П. Иванова (Ivanova, P., 2017, s. 1118) е на мнение, че секторите, които се считат за типични в осигуряването на зелена заетост са земеделието, строителството, изграждането и поддръжката на инсталации, а също и научни, технически, и административни дейности, които имат

специфичен принос за опазването или възстановяването на качеството на околната среда. За да бъдат зелените работни места устойчиви, е необходимо осигуряване на безопасни, здравословни и достойни условия на труд. Не винаги това, което е добро за околната среда, е добро за здравето и безопасността на работниците, които практикуват зелени професии. Новото законодателство и новите технологии, предназначени за защита на околната среда често водят до излагането на работниците на още по-голям риск. Намаляването на количеството отпадъци, които се изпращат на сметища, например е довело до по-голяма честота на злополуките и заболяванията сред работниците, чиято работа е свързана с тяхното преработване.

Като се има предвид бързината, с която се разраства зелената икономика, е важно да се предвидят всякакви новопоявяващи се рискове във връзка със зелените работни места.

Потенциалното въздействие на информационните и комуникационните технологии, включително на изкуствения интелект и роботиката и въздействието им върху безопасността и здравето при работа са също обект на изследване на Европейската агенция. Разработват се множество възможни и реалистични сценарии за това, как биха изглеждали работните места през 2025г. На фокус са отново въздействието върху естеството и мястото на извършваната работа и нововъзникващите проблеми, касаещи здравето на хората и възможностите за справяне с тези проблеми.

Използването на машини (роботи) на работното място не е нещо ново, но докато първоначално те са създадени за изпълнение на прости задачи, в днешно време могат да „мислят“, т.н. изкуствен интелект. Роботите са част от човешката реалност от дълго време, но днес в ерата на повсеместната технология те могат да бъдат инсталирани навсякъде - дори и в човешкото тяло. Стратегията на ЕС за промишлената политика очертава текущото развитие по следния начин: „Технологията за роботика ще стане доминираща през следващото десетилетие. Това ще повлияе на всеки аспект на работата и дома. Роботиката има потенциала да промени живота и трудовите

практики, да повиши ефективността и нивата на безопасност, да осигури повишени нива на обслужване.“

Разпространението на роботизирани иновации има важни последици за бъдещето на работата и работните места. Роботите предлагат възможност за поддържане на високи нива на промишлено производство, позволят извършването на продуктивни дейности и задачи, като анализиране, одитиране и редактиране на масивни бази данни или работа в среда, която е твърде трудна или опасна за хората.

От гледна точка на БЗУТ разпространението на роботиката има както възможности, така и предизвикателства. Най-големите ползи, произтичат от по-широкото използване на роботи, които трябва да заместят хората, работещи в нездравословна или опасна среда - в космоса, отбраната, сигурността, ядрената индустрия, под водата, в мините, в селското стопанство, в строителството, транспорта, противопожарната дейност и др., както и работниците, изпълняващи дейности, които предполагат физически, ергономични и психосоциални рискове.

Във връзка с предизвикателствата някои европейски страни вече включват въпросите за роботиката в своите национални програми и се опитват да насърчат безопасното и гъвкаво сътрудничество между роботите и хората, за да постигнат по-добра производителност. В бъдеще сътрудничеството между роботите и хората ще се разнообразява, като роботите ще увеличават автономията си и сътрудничеството между хора и роботи ще достига напълно нови форми. В този смисъл съществуват предизвикателства, които трябва да бъдат решени:

- по-голямата част от хората нямат опит да взаимодействат с роботи;
- необходими са анализи, свързани с рискове от взаимодействието „човек – робот“, както и с правната отговорност в случай на възникнали злополуки;
- необходими са анализи, свързани с лична неприкосновен-

ност и защита на личните данни.

Във връзка с тези предизвикателства е необходимо засилване на сътрудничеството между европейските институции в следните области:

- разработване на набор от изисквания и норми за безопасна работа и добри практики при взаимодействието между роботите и хората;

- проектни указания за ергономията на роботиката;

- техники за валидиране и методи за проверка дали изискванията и насоките се прилагат правилно;

- провеждане на обучения на работниците.

Използването на информационни и комуникационни технологии има потенциала да даде възможност за преместване на работата, т.н. „дистанционната работа“, при която преместването е от традиционен офис в дома на работника, както и да бъде изместена в международен план (офшорнен аутсорсинг). Появяват се големи международни компании, които предлагат услуги чрез телефонен разговор, като все повече използват практики, представени като „глобално снабдяване“, в които работници от различни части на света могат да се съберат в точно определено време за предоставяне на конкретни услуги, независимо от местоположението. В настоящия момент технологиите водят до появата на изцяло нови форми на организация на работата, координирани от онлайн платформи.

Тази нова организация на работа осигурява много възможности за включване:

- достъп до работа за хора, които иначе биха били изключени, например хора с увреждания;

- създаване на нови възможности за гъвкави начини за съчетаване на професионалния и личния живот;

- осигуряване на евтино навлизане на пазара на нови предприятия, които изпробват нови продукти или услуги, както и позволяване на потребителите да получават достъпни услуги на точно определено време;

Макар да има ясни доказателства, че трудовата заетост бързо нараства, понастоящем няма надеждни оценки за БЗУТ. Може да се направи извода, че предлагането на огромно разнообразие от задачи, изпълнявани от работниците и разнообразието на местата, на които се извършва тази работа, показва широк спектър от рискове за здравето и безопасността. Те могат да бъдат:

- физически рискове, свързани с онлайн работа - стрес и физически смущения като зрителна умора или мускулно-скелетни проблеми;

- физически рискове, свързани с офлайн работа – тежки условия на труд, атака и тормоз от страна на клиентите, насилие или тормоз от страна на работодателите и др;

- психосоциални рискове – несигурност за наемане на работа, кратки срокове за изпълнение на работата, интензивност на поставяните задачи, липсата на сигурен и постоянен статут на работника;

- рискове от неприлагане на директивите на ЕС и националните трудови разпоредби - директиви за работното време, работа на непълнен работен ден, временна или недекларирана работа, несправедливо заплащане;

- риск от липса на защита на работниците и обществената безопасност - въпросите, свързани с безопасни и здравословни работни практики както на обществени места, така и частните жилища;

- риск от невъзможност за акредитиране на квалификациите и професионална отговорност - онлайн платформи рекламират услугите на работници с определени умения и личностни качества, които не могат да бъдат проверени;

Ръководителите на предприятието носят най-голяма отговорност за предотвратяване на злополуките и болестите на работното място, поради което усилията им трябва да се насочат към:

- ангажиране и популяризиране на ефективна стратегия за управление на БЗУТ,

- разработване на съвременни системи за управление на здравето и безопасността и проследяване на ефективността на тези системи,



- изследване, анализ и предвиждане на нововъзникващи рискове във връзка с новия характер на труда и новите работни места и редовно извършване на оценки на риска;
- организиране на обучения по безопасност и здраве за всички ръководители, с цел насърчаване на по-добра осведоменост за значението на БЗУТ;
- ангажиране и на ръководството и на заетите.

### **Използвана литература**

1. Донеv, Г., К. Петкова, И. Кокалов. (2009) Наръчник по безопасност и здраве при работа в предприятието. София: ИК „Труд и право”, с.30-31.
2. Donev, G., K., Petkova & I. Kokalov. Narachnik po bezопасnost i zdrave pri rabota na predpriyatieto. Sofia: ИК „Trud I parvo”, s. 30-31
3. Калчев, Р. Управление на персонала. Варна: Изд. „Наука и икономика”, 2009, с. 254.
4. Kalchev, R. (2009) Upravlenie na personala, izd. „Nauka i ikonomika”, s. 254.
5. Калчев, Р, К. Антонова, Управление на човешките ресурси, изд. „Наука и икономика“, Варна, 2014, с. 210.
6. Kalchev, R. & K. Antonova. (2014) Upravlenie na choveskite resursi”, izd. „Nauka i ikonomika”, s. 210.
7. Ivanova, P. (2017) Green jobs – part of the new economic reality, Oxford Economic Papers, Oxford University Press, VOLUME 69, 2017, Issue 4(2), s. 1118.
8. Здравословни и безопасни условия на труд: Стратегическа рамка за определяне целите на ЕС за периода 2014-2020 г., Европейска комисия, Брюксел, 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-641\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-641_bg.htm), (достъп за последен път 6.05.2018г).
9. Евростат, <http://ec.europa.eu/eurostat>, (достъп за последен път 6.05.2018г).

10. Европейското проучване относно новите и възникващите рискове (ESENER) на информационната агенция на Европейския съюз за здравословни и безопасни условия на труд, <https://osha.europa.eu/en>, (достъп за последен път 6.05.2018г).
11. Стратегия на ЕС за промишлената политика, <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/03/12/eu-industrial-policy-strategy-council-adopts-conclusions>, (достъп за последен път 6.05.2018г).

**За контакти:** гл. ас. д-р Катя Антонова  
Икономически университет-Варна  
[katia\\_antonova@ue-varna.bg](mailto:katia_antonova@ue-varna.bg)

# ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ АСПЕКТИ НА ЗДРАВΟΣЛОВНИТЕ И БЕЗОПАСНИ УСЛОВИЯ НА ТРУД

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

## ECONOMIC AND SOCIAL ASPECTS OF HEALTH AND SAFETY AT WORK

*Chief Assist. Prof. PhD Pavlina Ivanova  
University of Economics - Varna*

### Резюме

Условията на труд са неразделна част от благоденствието на населението. Те са основен показател за качество на заетостта, предпоставка са за добро икономическо развитие, конкурентоспособност и ръст на заетостта. Целта на настоящият доклад е да се разгледат икономическите и социалните аспекти на здравословните и безопасни условия на труд.

**Ключови думи:** *условия на труд; заетост; здравословни; безопасни.*

### Abstract

Working conditions are an integral part of the prosperity of the population. They are a major indicator of the quality of employment, are a prerequisite for good economic growth, competitiveness and employment growth. The purpose of this report is to examine the economic and social aspects of health and safety at work.

**Key words:** *working conditions; employment; health; safety.*

### Въведение

Днес условията на труд са един от основните акценти в съвременната социална политика на всички страни. Те са неразделна част от благоденствието на населението и основен показател за качество на заетостта, предпоставка са за добро икономическо развитие, конкурентоспособност и ръст на заетостта. Условията на труд са твърде

различни в отделните икономически дейности и зависят в голяма степен от характера и технологията на производствения процес. Осигуряването на здравословни и безопасни работни условия се предопределя от съществуващата нормативна база и от отношението на работодателите по тези въпроси. Целта на настоящият доклад е да се разгледат икономическите и социалните аспекти на здравословните и безопасни условия на труд.

### **Изложение**

В основата на развитието на системата по здравословни и безопасни условия на труд (ЗБУТ) в България са Кодекса на труда и Закона за здравословни и безопасни условия на труд, както и съответстващите нормативни актове. В това отношение България е въвела всички европейски директиви в тази област.

Определенията, които различните автори дават за условия на труд са сходни - едни (Калчев, Антонова, 2014) ги определят като съвкупност от фактори на производствената среда и трудовия процес, които влияят върху функционалното състояние на човека, производителността и ефективността на неговия труд, а други (Спасов, 2002) ги дефинират като широкоспектърна категория, а именно създаващи необходимите предпоставки за ефективно използване на работната сила и успешното постигане на производствените и икономически цели на предприятието.

Условията на труд са безопасни, когато позволяват трудовият процес да се осъществява така, че да се опази физическият и психическият интегритет на човека от външно въздействие върху него и са здравословни, ако позволяват нормално функциониране на човешкия организъм. Понятието „здравословни и безопасни условия на труд” е дефинирано в Закона за здравословни и безопасни условия на труд<sup>1</sup> като такива условия на труд, които не водят до профе-

---

<sup>1</sup> Закон за здравословни и безопасни условия на труд, обн. ДВ. бр.124 от 23 Декември 1997г., последно изм. и доп. ДВ. бр.97 от 5 Декември 2017г.

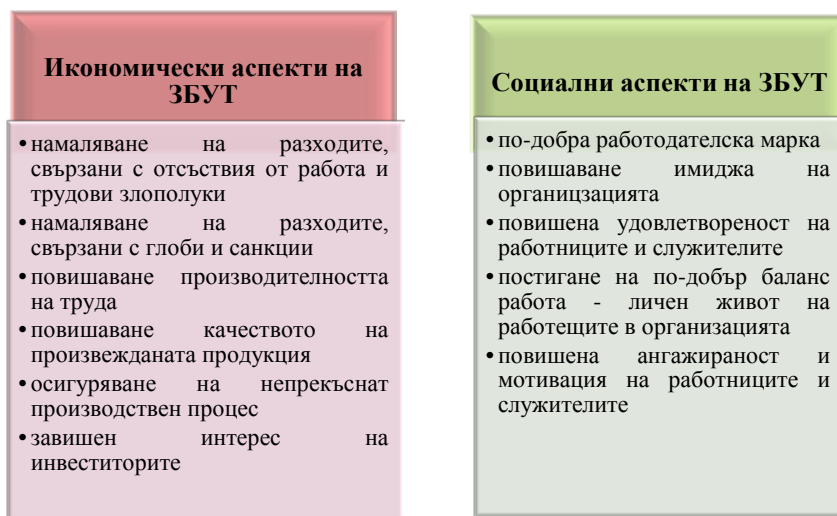
сионални заболявания и злополуки при работа и създават предпоставка за пълно физическо, психическо и социално благополучие на работещите лица.

Работодателите са тези, които носят правното и моралното задължение да гарантират безопасността и здравето на своите подчинени, както и да се консултират с тях при вземане на решения, свързани с ЗБУТ. Всички разходи за осигуряване на ЗБУТ са за сметка на работодателя. За това политиката на всяко ръководство трябва да бъде ориентирана към непрекъснато подобряване на организацията за управление на дейността за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд и да бъде неразделна част от контрола за намаляване на разходите и повишаване ефективността на работата. Създаването на добри условия на труд и оптимална безопасност трябва да бъдат една от първостепенните грижи на ръководството на предприятието, тъй като могат да добавят значителна стойност за развитието на бизнеса.

Управлението на безопасността и здравето на работното място има своето икономическо изражение. Осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд създава необходимите предпоставки за ефективно използване на работната сила и успешно постигане на производствените и икономическите цели на предприятието. Организациите с лоши системи за безопасност и здраве при работа използват ценни ресурси, за да се справят с наранявания и заболявания, които могат да бъдат избегнати. Лошата система за безопасност и здраве не само струва на предприятията пари, но може да се каже, че добрата система за БЗР изплаща дивиденди. Предприятията с по-високи стандарти на безопасност и здраве са по-успешни и по-устойчиви.

Икономическите и социалните ползи от безопасността и здравето при работа се свързват основно с **намаляване на разходите** и рисковете от постигане на по-малко отсъствия и текучество на работниците, по-малък брой трудови злополуки, по-малък брой глоби от контролните органи и по-малък брой съдебни дела. Също така

**повишаване на производителността** и генериране на нови активи посредством осигуряването на по-висока степен на непрекъснатост на производствения процес. ЗБУТ съдействат и за **повишаване на имиджа на организациите, удовлетвореността и мотивацията на работниците и служителите**, те са част от добрата работодателска марка (фиг.1).



**Фигура 1. Икономически и социални аспекти на ЗБУТ**

Редица автори (Джонсън и др., 2002), (Бейкър и др., 2010) доказват, че добре планираните и системно изпълнявани мерки за безопасност и здраве при работа осигуряват икономическа възвръщаемост, която е от 3 до 10 пъти по-голяма от инвестициите за осигуряването им. Това води до извода, че както цялостните програми за ЗБУТ, така и конкретни отделни мерки могат да бъдат изгодни за организациите.

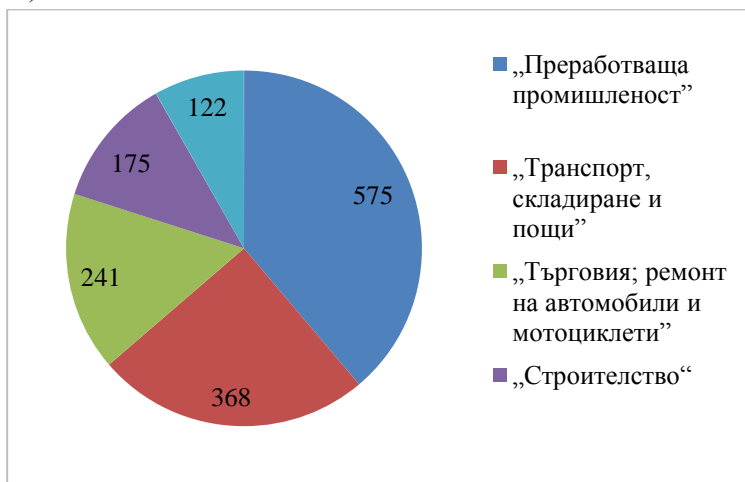
В свое изследване Чапман (2005) достига до изводите, че се наблюдават положителни резултати от добре управляваните условия на труд, изразяващи се в по-малко отсъствия по болест, по-

малко разходи за здравни грижи и по-малко разходи за осигуряване и застраховане. Лошите условия на труд поражда допълнителни разходи за организациите най-често те са свързани с отсъствие от работа поради болест, когато това налага да се наемат нови работници по заместване или заплащане на извънреден труд, възлагане на работа на подизпълнители и др. Общата тежест на разходите, възникнали поради лоши условия на труд са големи и те по един или друг начин влияят на конкурентоспособността на отделните компании.

Разходите, произтичащи от ситуации на трудови злополуки също са значителни. Понякога скритите разходи за трудови злополуки са многократно по-големи от техните преки разходи (Джонсън и др., 2002). Разходите за трудови злополуки и влошено здраве за обществото са двустранни – веднъж съществува обща загуба на ресурси и производствен капацитет за компанията и в същото време влошаване на благосъстоянието и здравето за работещите. Това явление, при което последиците от трудова злополука засягат по-голяма общност и влияят върху много членове на обществото е наречено от Европейската комисия „ефекта на социалната вълна” (Европейска комисия, 2011). Често обаче тези разходи е трудно да бъдат определени и изчислени, първо защото не рядко работещите не признават пред здравните органи, че злополуката е настъпила на работното място и тя бива отчетена като битова и второ обществените разходи обикновено остават невидими и не се изчисляват (Дембе, 2001), (Адамс, 2002).

През 2017 г. в България в Националния осигурителен институт (НОИ) са декларирани общо 3133 трудови инциденти. От тях за трудови злополуки са приети 2911, като 2318 са станали на работното място, а 593 - при отиване или връщане от работа. Смъртните злополуки са 94, от които 10 са с жени. Загубените календарни дни от трудови злополуки са общо 193 017. Секторите с най-голям брой трудови злополуки, станали на работното място или при изпълнение на служебни ангажименти са „Преработваща промишленост”,

„Транспорт, складиране и пощи”, „Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети”, „Строителство“ и „Добивна промишленост“ (фиг.2).



**Фигура 2. Икономически сектори с регистрирани най-голям брой трудови злополуки през 2017 г.**

*Източник: НОИ.*

Сравнени с годишните оперативни данни за 2016 г. данните за 2017 г. показват увеличение на броя на подадените декларации за трудови злополуки с 64 и увеличение на общия брой трудови злополуки с 63 броя.

Нездравословните условия на труд оказват своето влияние и върху производителността на труда. В този аспект нейното намаляване се дължи на отсъствията от работа, ранното пенсиониране, както и на не доброто трудово представяне на болен работник, присъстващ на работното място, но произвеждащ некачествена продукция в следствие на влошеното си здраве. Същевременно малкият брой на дните за отпуск по болест често води до намаляване на извънредния труд и до по-малко поръчки, възложени на подизпълнители. Освен това намаляването на оборота на персонала води до повишаване на индивидуалната производителност. Счита се, че дори



само повишената индивидуална производителност в следствие на осигурени ЗБУТ носи значителен ефект за организациите (Насман, Ахонен, 1999). Доклад (Авива, 2011), посветен на здравето на работното място, показва, че близо две трети от работниците заявяват, че ще работят по-усилено за работодател, който инвестира в тяхното здраве. А самите работодатели посочват, че добрия баланс работа - личен живот спомага за повишаване на производителността и, че здравата работна сила е по-продуктивна. Хофман, Моргесон и Герас (2013) посочват, че инвестирайки в здравето и безопасността на работниците и служителите, работодателят инвестира в приемствеността и успеха на своята организация, защото при по-добри условия на труд работниците произвеждат по-качествена продукция.

Един по-широк поглед към ЗБУТ дава възможност икономическите и социалните ефекти да се разкрият и в повишаването на имиджа на компаниите в следствие на намалени срокове за доставка, удовлетвореност на клиентите.

В съвременните условия ролята на корпоративната социална отговорност (КСО) на компаниите е все по-голяма. Според концепцията за КСО компаниите могат да бъдат оценявани не само от финансовото им представяне, но и от гледна точка на тяхното социално поведение и отношение към околната среда. ЗБУТ са час от социалното измерение на КСО. Високите стандарти на здраве и безопасност при работа подобряват благосъстоянието, удовлетвореността и работния климат, което влияе положително на показатели на организацията.

Благосъстоянието на работниците и работния климат са често сочени като два от най-важните фактори, допринасящи за имиджа на организациите (MOT, 2002). Предприятия с голям брой злополуки не са атрактивни за потенциалните инвеститори и се отхвърлят от обществото. Пропуските в ЗБУТ могат да имат опустошително въздействие върху имиджа и репутацията на дадена организация, което може да доведе до по-малко продажби и по-ниски печалби. Често размерът на организацията може да повлияе на това как се

възприемат ползите, произтичащи от инвестиране в ЗБУТ. Интерес към това имат предимно големите компании, които са фокусирани към привличане на повече клиенти, създаване на положителен имидж и добра работодателска марка, което влияе на взаимоотношенията им с инвеститорите и другите заинтересовани страни.

Съществуват обаче и ситуации, в които липсата на добри ЗБУТ да не влияят на мотивацията на работещите и те да са склонни да работят при по-лоши условия за сметка на по-високо заплащане и естествената човешка реакция за грижа за здравето да бъде потисната в условията на социална несигурност и нестабилна заетост.

### **Заключение**

В заключение може да се обобщи, че всички форми на дейности по безопасност и здраве при работа оказват влияние върху количеството, качеството и ефективността на човешкия капитал. Точно както образованието подобрява уменията, така и професионалните здравни услуги увеличават работоспособността и ангажираността към работата, подобряват производителността на труда. Предприемците мерки за подобряване на условията на труд имат благоприятно въздействие върху удовлетвореността на служителите, подобряват имиджа на компанията и в крайна сметка нейното икономическо представяне.

Добрите условия на труд предпазват работниците и засилват тяхната мотивация, като същевременно играят жизненоважна роля за повишаването на конкурентоспособността и производителността на предприятията, в което се изразяват техните икономически и социални аспекти.

### **Използвана литература**

1. Закон за здравословни и безопасни условия на труд, обн. ДВ. бр.124 от 23 Декември 1997 г., последно изм. и доп. ДВ. бр.97 от 5 Декември 2017 г. Налице е: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134178305> [достъп за последен път. 01.04.2018].

2. Zakon za zdravoslovni I bezopasni uslovia na trud, obn. DV. Br.124 ot Dekemvri 1997 g., posledno izm. I dop. DV. Br.97 ot 5 Dekemvri 2017 g. Available at: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134178305> [last access. 01.04.2018].
3. Калчев, Р., Антонова, К. (2014). Управление на човешките ресурси. Варна: Наука и икономика.
4. (Kalchev, R., Antonova, K. (2014). Upravlenie na choveshkite resursi. Varna: Nauka i ikonomika.)
5. НОИ. Налице е: <http://www.nssi.bg/forusers/infomaterials/138-izdania/biuletin> [достъп за последен път. 01.04.2018].
6. NOI. Available at: <http://www.nssi.bg/forusers/infomaterials/138-izdania/biuletin> [last access. 01.04.2018].
7. Спасов, К. (2002). Социална политика. София: Персонал.
8. (Spasov, K. (2002). Socialna politika. Sofia: Personal.)
9. Adams M. et al. (2002). Aftermath, The Social and Economic Consequences of Workplace Injury and Illness, Department of Labour and the Accident Compensation Corporation, Wellington.
10. Aviva. (2011). The fifth Aviva Health of the Workplace Report. Available at: [www.aviva.co.uk/healthcarezone/document-library/files/ge/gen4279.pdf](http://www.aviva.co.uk/healthcarezone/document-library/files/ge/gen4279.pdf)
11. Baicker, K., Cutler, D., Song, Z. (2010). Wellness programs in the workplace can generate savings. Health Affairs (29) pp. 304-311.
12. Chapman, L. (2005). Meta-evaluation of the studies of economic recovery of health workplace health. Art for health promotion newsletter. Available at: [http://fhs.mcmaster.ca/ceb/community\\_medicine\\_page/docs/meta%20evaluation%20of%20site%20health%20promotion.pdf](http://fhs.mcmaster.ca/ceb/community_medicine_page/docs/meta%20evaluation%20of%20site%20health%20promotion.pdf)
13. Dembe A. (2001). The social consequences of Occupational Injuries and Illnesses. American Journal of Industrial Medicine (40), pp. 403-417.
14. European Commission. (2011). Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Final report: Socio-economic costs of accidents at work and work-related health,

European Union.

15. Hofman A., Morgeson P. & Gerras J. (2003). Climate as a moderator of the relationship between leader-member exchange and content specific citizenship: Safety climate as an exemplar. *Journal of Applied Psychology* (88), pp. 170-78.
16. ILO & Finnish Ministry of Social Affairs and Health. (2002). *The economics of health, safety and wellbeing*. Barefoot Economics, Safework.
17. Johanson, U., Ahonen, G., Roslender, R. (2007). *Health monitoring and management in the workplace*. Stockholm: Thomson, Sweet & Maxwell.
18. Nasman, O., Ahonen, G. (1999). DalBo Project: The economy of maintenance of work opportunities. *Ageing and work* (4). Haga.

**За контакти:** гл.ас. д-р Павлина Иванова  
Икономически университет – Варна  
p.ivanova@ue-varna.bg

**ПРИЗНАВАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И ИЗПРАЩАНЕ НА АКТОВЕ  
ЗА НАЛАГАНЕ НА МЕРКИ ЗА ПРОЦЕСУАЛНА ПРИНУДА,  
РАЗЛИЧНИ ОТ МЕРКИТЕ, ИЗИСКВАЩИ ЗАДЪРЖАНЕ**

*Гл. ас. д-р Мила Иванова  
Бургаски свободен университет*

**ADMISSION, EXECUTION AND SENDING OF THE ACTS FOR  
IMPLYING MEASURES FOR PROCEDURAL COMPULSION THAT  
ARE DIFFERENT FROM THESE WHICH DEMAND AN ARREST**

*Chief Assist. PhD Mila Ivanova  
Bourgas Free University*

**Резюме**

В доклада са разгледани европейските стандарти относно прилагането между държавите-членки на Европейския съюз на принципа за взаимно признаване на актове за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане.

*Ключови думи:* мерки за процесуална принуда; мерки изискващи задържане; решения за признаване.

**Abstract**

The scope of the report is European standards concerning application between European Union members to the principle for mutual admission of the acts for implying measures for procedural compulsion as an alternative of preliminary arrest.

*Key words:* measures for procedural compulsion; measures demanding an arrest; decisions for admission.

**§ 1. Европейски стандарти**

През 2009г. в правото на Европейския съюз (ЕС) е въведено Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета от 23.10.2009г. за прилагане между държавите-членки на Европейския съюз на принципа за

взаимно признаване към актове за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане<sup>1</sup>. С Рамковото решение се установяват правила, според които една държава-членка признава издаден от друга държава-членка акт за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане, упражнява надзор върху наложените на физическо лице мерки и в случай на нарушение на тези мерки предава съответното лице на издаващата държава. Целта е да се осигури надлежното протичане на правораздавателния процес, и по-специално присъствието на съответното лице по време на съдебния процес; да се насърчи, където е уместно, използването в хода на наказателно производство на мерки, невключващи лишаване от свобода, спрямо лицата, които не пребивават в държавата-членка, в която се води производството; да се подобри защитата на жертвите и на обществото (чл. 1 Рамково решение 2009/829/ПВР). Предвидените в Рамково решение 2009/829/ПВР мерки са насочени към утвърждаване на правото на свобода и презумпцията за невинност в ЕС, както и към обезпечаване на сътрудничество между държавите-членки в случаите, когато на дадено лице са наложени задължения или мерки за процесуална принуда до постановяване на съдебно решение. То беше транспонирано в българското законодателство през 2016 г. със Закон за признаване, изпълнение и изпращане на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане (ЗПИИАНМПРМИЗ)<sup>2</sup>. В мотивите към законопроекта се посочи, че с него се създава допълнителен инструмент за взаимно признаване, който ще „позволи спрямо об-

---

<sup>1</sup> Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета от 23.10.2009г. за прилагане между държавите-членки на Европейския съюз на принципа за взаимно признаване към актове за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане, ОВ, L 294/20 от 11.11.2009 г.

<sup>2</sup> Закон за признаване, изпълнение и изпращане на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане, Обн., ДВ, бр.33 от 26.04.2016г., в сила от 27.05.2016 г.

вняемия да бъдат вземани мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане, дори когато той не пребивава продължително или постоянно на територията на държавата членка, в която се води наказателното производство. По този начин се създава възможност тези лица да изпълняват мерки за процесуална принуда на територията на държавата си по произход или пребиваване, с което ще се избегне практиката да бъдат задържани в държавата на процеса с оглед осигуряване на надлежното провеждане на наказателното производство”<sup>3</sup>. Настоящото изложение има за цел да изследва въпросите, поставени в закона във връзка с производството по признаване и изпълнение на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, постановени в друга държава - членка на ЕС.

## § 2. Общи положения

1. Предметът на ЗПИИАНМПРМИЗ е определен в чл. 1 от него. С него се уреждат условията и реда за признаване и изпълнение на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане, които са постановени в друга държава - членка на ЕС, както и за изпращане на такива актове, постановени в Република България, за признаване и изпълнение в друга държава - членка на ЕС. С цел осигуряване на еднакво тълкуване и прилагане, ЗПИИАНМПРМИЗ в § 1 от Допълнителните му разпоредби, *дефинира основни понятия и термини*. В него е установено, че „Акт за налагане на мерки за процесуална принуда“ е подлежащ на изпълнение акт, надлежно издаден от компетентен орган на държава - членка на ЕС, в хода на наказателно производство, с който на физическо лице се налагат една или повече мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане“; „Мерки за процесуална принуда“ са задълженията и забраните, на-

---

<sup>3</sup> МОТИВИ към проекта на Закон за признаване, изпълнение и изпращане на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане.

ложени на физическо лице в съответствие със законодателството на издаващата държава; „Мерки, изискващи задържане“ са задържане под стража, домашен арест и настаняване за изследване в психиатрично заведение; „Издаваща държава“ е държава - членка на ЕС, в която е издаден актът за налагане на мерки за процесуална принуда; „Изпълняваща държава“ е държава - членка на ЕС, в която се упражнява надзор върху изпълнението на мерки за процесуална принуда;

Според § 2 от Допълнителните му разпоредби, правилата на НПК ще намират приложение и в това производство, доколкото ЗПИИАНМППРМИЗ не съдържа специални правила. Това е оправдано, при положение, че Глава 36 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)<sup>4</sup> регламентира производствата във връзка с международното сътрудничество по наказателни дела, а изследваното производство по признаване и изпълнение на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, постановени в друга държава - членка на ЕС е една от формите на международно сътрудничество.

2. *Компетентните български органи*, които имат правомощие да признаят акта за налагане на мерки за процесуална принуда, постановен в друга държава - членка на ЕС са окръжните съдилища. Критерият за определяне местната подсъдност според чл. 4 ЗПИИАНМППРМИЗ е местоживее (постоянния адрес) на лицето, за което е постановена мярката<sup>5</sup>. В хипотезата, когато лицето няма местоживее на територията на страната, компетентен да признае акта е Софийският градски съд. Ако съдът, в който е постъпил актът за налагане на мерки за процесуална принуда, не е компетентен да го признае, той следва да го изпрати служебно на съответния компетентен съд и незабавно да уведомява за това органа в издаващата

---

<sup>4</sup> Наказателно-процесуален кодекс, Обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005, изм. и доп., бр. 63 от 04.08.2017 г., в сила от 05.11.2017 г.

<sup>5</sup> Закон за българските документи за самоличност, Обн., ДВ, бр. 93 от 11.8.1998 г. относно легалните термини: „постоянен адрес“ и „настоящ адрес“.



държава по начин, позволяващ писмен запис и удостоверяване на автентичността.

В хипотезата, в която Република България е издаваща държава, акт за налагане на мярка за процесуална принуда за упражняване на надзор в друга държава - членка на ЕС се изпраща от наблюдаващия прокурор, пред който е висящо досъдебното производство, по което е издаден актът.

Всяка година в срок до 31.01. компетентните български органи са длъжни да изпращат на Министерството на правосъдието информация за броя на получените, признатите, постановените и изпратените актове за налагане на мерки за процесуална принуда през предходната година.

Кореспонденцията и обмяната на информация между органите на издаваща държава и изпълняваща държава е директен. В случаите, когато осъществяването на директен контакт между компетентните органи на двете държави не е възможно, поради това, че българският орган не разполага с информация за компетентния орган в изпълняващата държава, той има правомощието да извърши всякакви запитвания по този въпрос, включително чрез звената за контакт на Европейската съдебна мрежа (European Judicial Network). Кореспонденцията се осъществява по поща, електронна поща, факс или по всякакъв друг надлежно защитен начин, позволяващ писмен запис и удостоверяване на автентичността, като при нужда изпълняващата държава може да поиска оригиналите на получените документи.

3. В *приложното поле* на закона съгласно чл. 2 попадат актове, с които в наказателното производство на обвиняемия се налагат различни видове мерки за процесуална принуда. ЗПИИАНМППР-МИЗ се прилага, ако в държава-членка на ЕС обвиняемият е бил задължен да информира органите за всяка промяна в мястото си на пребиваване, включително за целите на получаването на призовки, съобщения и книжа в хода на наказателното производство или му е наложена забрана да посещава определени населени места, райони

или обекти. Други мерки за процесуална принуда, за които се признават по реда на ЗПИИАНМПРМИЗ, са тези, с които обвиняемият е задължен да се намира на определено място и в определено време или има забрана за напускане на територията на изпълняващата държава, или има задължение да се явява в определени часове пред определен орган. В обхвата на закона влизат и актове, с които обвиняемият е задължен да избягва контакт с определени лица, свързани с извършеното престъпление, както и тези, с които са му забранени определени дейности, свързани с извършеното престъпление, включително упражняване на определена професия или дейност, в това число и задължение да се представи гаранция. Става дума за специфични ограничителни мерки, като сред тях има такива, които са познати в Република България и се налагат съобразно НПК, такива са: подписка; гаранция; отстраняване от длъжност; забрана да се посещават определени места, райони или обекти или да се доближават или осъществяват контакти дори и по телефона, електронна или обикновена поща или факс с определени хора. Те се налагат от прокурора или от съда по искане на прокурора, в зависимост от техния вид. Мерките, влизащи в приложното поле на ЗПИИАНМПРМИЗ, ще са наложени от компетентен орган на друга държава-членка на ЕС, но ще се търпят в Република България, след допускане на тяхното изпълнение по реда на ЗПИИАНМПРМИЗ.

### **§ 3. Признаване и изпълнение на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, постановени в друга държава - членка на ЕС**

1. *Условията за признаване и изпълнение на актовете за налагане на мерки за процесуална принуда, постановени в друга държава - членка на ЕС са регламентирани в чл. 6 от ЗПИИАНМПРМИЗ. На първо място е условието двойна наказуемост, т.е. да се отнасят за деяния, които съставляват престъпления и по българското законодателство, независимо от елементите на състава им по зако-*

нодателството на издаващата държава. Условието за двойна наказуемост не се изисква за изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2 ЗПИ-ИАНМППРМИЗ престъпления, но само ако в издаващата държава те са наказуеми с лишаване от свобода с максимален размер не по-малко от три години или за тях се предвижда мярка, изискваща задържане за максимален срок не по-малко от три години.

На второ място съдът може да признае акта, когато лицето, за което е постановена мярката, пребивава продължително или постоянно на територията на Република България, при условие, че то е изразило съгласие да се завърне на нейна територия, след като е било уведомено от издаващата държава за съответните мерки. Както и когато лицето не пребивава продължително или постоянно на територията на Република България, но е поискало от компетентния орган на издаващата държава мярката да бъде изпълнена в Република България. Във втория случай е необходимо съдът да уведоми компетентния орган на издаващата държава, че е съгласен да му бъде изпратен актът и се произнася еднолично в закрито съдебно заседание. Задължително следва да прецени, дали лицето е български гражданин, има ли възможност за упражняване на надзор върху мярката и дали лицето е заявило, че ще пребивава на територията на Република България с цел извършването на определена работа, обучение за придобиване на професионална квалификация или на висше образование или е член на семейство на постоянно пребиваващо в Република България лице.

На трето място е условието да не са налице основанията за отказ от признаване на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, които са изчерпателно уредени в закона. Разпоредбата на чл. 9, ал. 1 ЗПИИАНМППРМИЗ регламентира следните основания: не са изпълнени условията на чл. 7, ал. 4; не са изпълнени условията по чл. 6, ал. 3 или 4; с акта се налагат мерки, по отношение на които Република България не е заявила, че ще упражнява надзор; признаването на акта би било в противоречие с принципа „ne bis in idem“; актът е постановен във връзка с деяние, което не съставлява прес-

тъпление по българското законодателство, с изключение на деянията по чл. 6, ал. 2; наказателното преследване за престъплението е погасено по давност съгласно българското законодателство и делото за него е подсъдно на български съд; лицето, за което е постановена мярката, се ползва с имунитет по българското законодателство; актът е постановен за лице, което поради възрастта си съгласно българското законодателство не може да бъде наказателно отговорно за деянията, във връзка с които е постановена мярката; в случай на нарушение на наложена мярка за процесуална принуда съдът трябва да откаже да предаде съответното лице в съответствие с глава пета от Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест. В последната хипотеза съдът следва да уведоми издаващата държава за наличието ѝ, ако счете, че въпреки това актът може да бъде признат и изпълнен. Ако след уведомяването компетентният орган на издаващата държава не оттегли удостоверението, съдът може да признае и изпълни акта, в този случай предаването на лицето въз основа на Европейската заповед за арест трябва да бъде отказано.

Изброените основания за отказ не са императивни, това води до извода, че съдът при констатиране на някои от тях, разполага с възможност да прецени дали да откаже да признае и да допусне акта за налагане на мерки за процесуална принуда. В съответствие с изискванията на Рамково решение 2009/829/ПВР в ЗПИИАНМП-ПРМИЗ е предвидено, че не може да бъде отказано изпълнение на акт за налагане на мерки за процесуална принуда във връзка с данъци, такси, мита или валутен обмен, на основание, че българското законодателство не предвижда същия вид данък или такса или не урежда по същия начин данъците, таксите, митата или валутния обмен както законодателството на издаващата държава.

2. *Целта на производството по признаване на актовете за налагане на мерки за процесуална принуда, постановени в друга държава - членка на ЕС* е да провери налице ли са условията за признаване и изпълнение на тези актове. Това налага провеждане на са-

мостоятелно съдебно производство. Производството започва по молба на издаващата държава, която сезира компетентния орган в изпълняващата държава. Издаващата държава следва да приложи удостоверение по образец, с него се придружава актът за налагане на мерки за процесуална принуда. Формата на удостоверението е писмена с превод на български език. Целта на удостоверението е да отрази най-важните моменти на акта за налагане на мерки за процесуална принуда и да подпомогне вземането на решение от изпълняващата държава.

Окръжният съд по местоживеенето на лицето, за което е постановена мярката, който е сезиран по надлежния ред, е длъжен да образува, да насрочи наказателното производство от частен характер и да се произнесе в 14 дневен срок (чл. 7, ал. 1 от ЗПИИАНМП-ПРМИЗ). Съгласно ал. 2 от същата разпоредба, ако срокът не може да се спази, съдът незабавно уведомява компетентния орган на издаващата държава, като посочва причините за забавянето и срока, необходим за постановяване на определението.

Съставът разглежда делото еднолично в открито съдебно заседание със задължително участие на прокурор и с призоваване на лицето, за което е постановена мярката. Неявяването на лицето, когато е редовно призовано, не е пречка за разглеждане на делото. При необходимост съдът може да изиска от издаващата държава и допълнителна информация, като задължително определи срок за нейното получаване и отлага делото до изтичане на този срок. По съществуващото на делото съдът изслушва: прокурора, лицето, за което е постановена мярката и неговия защитник. След това съдът се оттегля на съвещание за незабавно постановяване на определение (чл. 7, ал. 5 ЗПИИАНМП-ПРМИЗ). Актът на съда се обявява публично в присъствието на страните, след влизането му в сила се изпраща на съответния прокурор за изпълнение.

Определението на окръжния съд може да има следния смисъл:

- *да признае* акта за налагане на мерки за процесуална принуда, като по този начин придобива статут на изпълняваща държава. В

този случай съдът задължително определя мярка за процесуална принуда, която в най-голяма степен съответства на мярката, постановена в издаващата държава. Мярката за процесуална принуда, която съдът определя, не може да бъде по-тежка от мярката, постановена в издаващата държава. Това признаване на акта има за последица, че България като изпълняваща държава поема да осъществи и надзора върху определената мярка.

- *да откаже да признае и да изпълни* акта за налагане на мерки за процесуална принуда, когато не са изпълнени условията за признаване и изпълнение – изискването за двойна наказуемост или при наличие на някое от основанията по чл. 9 ЗПИИАНМПРМИЗ.

В случай на признаване или отказ от признаване на акта съдът уведомява компетентния орган на държавата, издала акта.

Определението на окръжния съд подлежи на обжалване или протестиране пред съответния апелативен съд в 7-дневен срок от постановяването му, по реда на Глава 22 от НПК. Така указаният срок за подаване на жалба/протест е преклузивен. Предмет на проверка могат да бъдат както определение, с което се признава акта за налагане на мерки за процесуална принуда, така и определение, с което се отказва признаването му. Жалбата и протестът се подават чрез съда, постановил акта, като подаването им не спират изпълнение на обжалваното/протестираното определение, освен ако съдът не постанови друго. При постъпил протест се съобщава на лицето, за което е постановена мярката, което има право в 7-дневен срок от съобщаването да направи възражение. Съдът, постановил определението, може сам да го отмени или измени в закрито заседание. В противен случай го изпраща, заедно с жалбата или протеста на въззивна инстанция. Въззивната инстанция разглежда жалбата или протеста в закрито заседание в 7-дневен срок, няма пречка това да стане и в съдебно заседание с призоваване на страните, когато намери за необходимо. Срокът за разглеждане в този случай, не може да бъде повече от един месец. При разглеждане на жалбата или протеста въззивния съд има правомощието да отмени определението,

като реши въпросите по жалбата и протеста. Съдът, постановил обжалваното или протестираното определение, е длъжен да съобщи за това на компетентните органи на издаващата държава.

3. *Надзорът върху изпълнението на мерките за процесуална принуда*, наложени с признатия акт, се осъществява по реда, установен в българското законодателство. При необходимост съдът следва да провежда консултации с компетентния орган на държавата, издадал акта, с цел улесняване на надзора или в случай, че лицето наруши мярката за процесуална принуда. При осъществяване на надзора съдът е длъжен незабавно да уведомява компетентния орган на издаващата държава, ако се установи, че лицето, за което е постановена мярката за процесуална принуда, промени местопребиваването си, наруши мерките или е налице друго обстоятелство, което може да доведе до изменение или до отмяна на наложените мерки, както и до издаване на заповед за задържане или на друго съдебно решение със същото действие. Уведомяването се извършва чрез изпращане на формуляр по образец. Когато са били изпратени няколко уведомления по отношение на едно и също лице и независимо от това компетентният орган в издаващата държава не е постановил акт за подновяване, изменение, отмяна или заповед за задържане, българският съд може да поиска да постанови такъв акт, като определя разумен срок за това. Ако до изтичането на този срок, не се постанови актът, българският съд еднолично в закрито заседание може да спре упражняването на надзора върху мерките за процесуална принуда, като уведоми за това съответния прокурор и компетентния орган на издаващата държава. В този случай, надзорът върху изпълнение се прехвърля обратно на издаващата държава.

Надзорът се прекратява, когато лицето, спрямо което е постановена мярката за процесуална принуда, не пребивава продължително на територията на страната, както и когато актът за налагане на мерките бъде оттеглен или съдът откаже да упражнява надзор (чл. 11, ал. 1 ЗПИИАНМППРМИЗ).

#### **§4. Изпращане на актове за налагане на мярка за процесуална принуда, издаден в Република България**

*Изпращане на акт за налагане на мярка за процесуална принуда, издаден в Република България в друга държава-членка на ЕС* е възможно в случаите, когато обвиняемият не пребивава продължително или постоянно на българска територия и след предявяване на акта е изразил писмено съгласие да се завърне в държавата си по продължително и постоянно пребиваване. По искане на обвиняемия актът за налагане на мерки за процесуална принуда може да се изпрати на компетентен орган на държава - членка на ЕС, различна от тази, в която лицето пребивава продължително или постоянно. Актът за налагане на мерки за процесуална принуда се изпраща заедно с удостоверение по образец. То се попълва и подписва от съответния прокурор, като в него следва да бъдат посочени адресът, на който ще пребивава лицето, както и всяка друга важна информация, която е свързана с улесняване на надзора. След признаване на изпратения акт и получаване на уведомлението за това надзора върху мерките преминава върху изпълняващата държава. В разпоредбата на чл. 18 от ЗПИИАНМПРМИЗ изчерпателно са изброени хипотезите, при които надзорът върху мерките за процесуална принуда се възстановява обратно на компетентния български орган, а именно: лицето, спрямо което е бил издаден актът, не пребивава вече в изпълняващата държава, постановен е отказ или е изтекъл максималният срок за упражняване на надзор съгласно законодателството на изпълняващата държава, както и в случаите, когато надзорът върху мерките за процесуална принуда бъде спрял или удостоверението бъде оттеглено.

#### **§5. Заключение**

Създадената с Рамково решение 2009/829/ПВР възможност спрямо лицата, пребиваващи в една държава-членка на ЕС, които са



субекти на наказателно производство във втора държава-членка на ЕС, да се упражнява надзор от органите в държавата, в която то пребивава до започване на съдебния процес, се утвърждава общото европейско пространство на правосъдие, основано на взаимно доверие между държавите в него. България като една от тях спомага за затвърждаването на принципа на взаимно признаване на съдебни решения по наказателни дела между държавите-членки на ЕС, чрез срочно приемането на закони в съответствие с приетите рамкови решения в областта. От анализа на текстовете на Закон за признаване, изпълнение и изпращане на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане, следва че той изцяло покрива изискванията на Съвета в тази област. Производството е стегнато, сроковете кратки и балансирани с оглед правата на лицето, спрямо което е бил издаден актът.

#### **Източници:**

1. Закон за българските документи за самоличност, Обн., ДВ, бр. 93 от 11.8.1998 г. относно легалните термини: „постоянен адрес“ и „настоящ адрес“
2. (Zakon za balgarskite dokumenti za samolichnost, Obn., DV, br. 93 ot 11.8.1998 g. odnosno legalnite termini: „postoqnen adres” i „nastoqshat adres”)
3. Закон за признаване, изпълнение и изпращане на актове за налагане на мерки за процесуална принуда, различни от мерките, изискващи задържане, Обн., ДВ, бр.33 от 26.04.2016г., в сила от 27.05.2016г.
4. (Zakon za priznavane, izpalnenie i izprashtane na aktove za nalagane na merki za procesualna prinuda, razlichni ot merkite, iziskvashti zadarzhane, Obn., DV, br. 33 ot 26.04.2016 h., v sila ot 27.05.2016 g)
5. МОТИВИ към проекта на Закон за признаване, изпълнение и изпращане на актове за налагане на мерки за процесуална при-

- нуда, различни от мерките, изискващи задържане;
6. (MOTIVI kam proekta na Zakon za priznavane, izpalnenie i izprashtane na aktove za nalagane na merki za procesualna prinuda, различни от мерките, изискващи задържане)
  7. Наказателно-процесуален кодекс, Обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005, изм. и доп., бр. 63 от 04.08.2017 г., в сила от 05.11.2017 г.;
  8. (Nakazatelno-procesualen kodeks, Obn., DV, br. 86 ot 28.10.2005, izm. i dop., br. 63 ot 04.08.2017 g., v sila ot 05.11.2017 g.)
  9. Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета от 23.10.2009г. за прилагане между държавите-членки на Европейския съюз на принципа за взаимно признаване към актове за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане, ОВ, L 294/20 от 11.11.2009 г.;
  10. (Ramkovo reshenie 2009/829/PVR na Saveta ot 23.10.2009 g. za prilagane mezhdou darzhavi-chlenki na Evropeyskia sayuz na principa za vzaimno priznavane kam aktove za nalagane na merki za procesualna prinuda kato alternative za predvaritelno zadarzhane, OV, L 294/20 ot 11.11.2009 g.)

**За контакти:** гл.ас. д-р Мила Иванова  
Бургаски свободен университет  
*milla.ivanova@abv.bg*

**ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПУБЛИЧНИ ФУНКЦИИ  
ОТ ДЪРЖАВНОТО ПРЕДПРИЯТИЕ „ЕДИНЕН СИСТЕМЕН  
ОПЕРАТОР“ КАТО ОБЕКТ НА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ВЛАСТ**

*Гл. ас. д-р Живка Матеева  
Икономически университет - Варна*

**THE REALIZATION OF PUBLIC FUNCTIONS OF THE STATE  
ENTERPRISE „UNITARY SYSTEM OPERATOR” AS OBJECT OF  
POWER SUBMISSION**

*Chief Assist. Prof. Jivka Mateeva  
University of Economics - Varna*

**Резюме**

Настоящото изложение има за предмет изследване на административноправните аспекти на възможността за предоставяне на публични функции на държавните предприятия. Понеже такава възможност като общо понятие не е предвидена изрично в законодателството ни, то интерес представлява разглеждането на предоставянето на публични функции на държавното предприятие „Единен системен оператор“, които са от съществено значение за функционирането на държавното управление.

*Ключови думи: държавно предприятие; предоставяне; публични функции; компетентност; правомощия.*

**Abstract**

The paper has as subject the examination of the administrative legal aspects of the possibility for provision of public functions to the state enterprises. Because there is no expressly provision for such a possibility as general notion in the legislation it is of interest to analyze the submission of public functions of the state enterprise „Unitary system operator”, which are of essential importance for the functioning of the state governance.

*Key words: state enterprise; assignment; public functions; competence; powers.*

Напоследък се наблюдават процеси, при които една голяма част от държавните функции в областта на правно обслужване на гражданите се предоставят за управление от държавни предприятия. Причините за това могат да бъдат най-различни като проблеми с достъпност и качество на услугите, опасения относно устойчивостта на инвестициите, липсата на законоустановени механизми за хоризонтална координация на администрациите по електронизиране на услугите и др.

Въвеждането на все повече нови и различни обществени услуги налагат нетрадиционни методи в управлението, в резултат от подобряване на институционалната рамка за електронно управление и оптимизиране на съществуващите процеси в администрацията<sup>1</sup>.

Държавата предоставя част от своите функции на конкретни държавни предприятия, на които е възложено изпълнението на услуги за задоволяване на обществен интерес. Това е правна възможност за сътрудничество в редица сфери на обществения живот, установена от законодателя във връзка с многообразието и развитието на обществените отношения. Например прехвърляне на публични функции е налице и в областта на електронното управление на новообразуваното по Закона за електронното управление (ЗЕУ) държавно предприятие „Единен системен оператор“ (ДП „ЕСО“). Именно това съдържание на правната възможност за предоставяне на публични функции, като овластяване на държавно предприятие ще бъде разгледани в настоящото изложение.

## **1. Понятието „публични функции“ като обект на предоставяне на ДП „ЕСО“**

Публичните функции са основни управленчески дейности, ко-

---

<sup>1</sup> Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д. Основи на публичното право. Наука и икономика, ИУ-Варна, 2006; Андреева, А., Йолова, Г. Основи на публичното право. - Варна: Унив. изд. Наука и икономика, 2016.

ито и след предоставянето им на частен субект са проява на власт, тъй като съдържат възможността за този субект едностранно да осъществява *организация, ръководство и контрол*, необходими за постигането на определено публично благо<sup>2</sup>.

По своята същност публичните функции на органите на изпълнителната власт са властнически функции, чието прехвърляне на държавни предприятия води до овластяването им, което се употребява за обозначаване на възможност за предоставяне на власт. В съдебната практика се посочват различни основания за възникване на власт като компетентност, властнически правомощия, делегиране на административни правомощия и др., които не са идентични с публичните функции. Това налага разграничението на функциите от посочените понятия с цел да се отговори на въпроса дали функциите са обект на разглежданата възможност за предоставяне на ДП „ЕСО“.

Правната същност на компетентността<sup>3</sup> е широко дискутирана в българската юридическа литература. Една част от авторите дават една обща дефиниция за компетентността, разглеждайки я на основата на функциите и задачите, които държавата има да решава на всеки отделен етап, т.е. свързват я предимно с „разделението на труда“ между различните държавни органи.

Всъщност компетентността ни изправя пред изискването за разпределяне на правомощията за издаване на актове от различните органи, тъй като не съществува всекомпетентен орган, т.е. такъв, който да може да издава всякакви административни актове. Компе-

---

<sup>2</sup> Заркова, Г. Възлагане на публични функции на неправителствени организации. (Дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор“), СУ „Св. Климент Охридски“, 2014, с. 31.

<sup>3</sup> Компетентността е термин, употребяван многозначно в нашето законодателство, но използван предимно в отраслите на публичното право и по отношение на органите на държавната власт.

тентността е израз на нуждата от специализация<sup>4</sup>, затова тя „очертава кръга от задачи, възложени на отделните органи по осъществяване на определени държавни функции”<sup>5</sup>. Тази специализация на функциите е наричана още „разпределяне на компетентността”, като това разпределение е „въпрос не само на рационализация на управлението, но и въпрос на гаранция на гражданина”<sup>6</sup>. По силата на така създадената гаранция административният акт се издава само от определен от закона компетентен орган, който за да може да осъществява тези функции, трябва да притежава властнически правомощия.

Компетентността е сложно понятие, което се употребява в нормите на редица нормативни актове. При определени случаи тя включва правомощията на даден държавен орган да издава административни актове и е установена конкретно като едно от изискванията за тяхната законосъобразност. Нарушаването на изискванията за компетентност на административния орган води до нищожност на административния акт<sup>7</sup>. Така при некомпетентността е налице една субектна незаконосъобразност, тъй като авторът на акта не е бил овластен от закона да издава подобен акт. С други думи компетентността включва правомощието на даден държавен орган да издава административни актове, но това е само една от нейните характеристики.

Компетентността е юридически израз както на разделението и специализацията на труда, така и на мястото и предназначението на съответния орган във властта. За всеки отделен държавен орган са установени определени предели, в които той може да упражнява

---

<sup>4</sup> Ангелов, А., Ив. Дерменджиев, Г. Костадинов. Административно право на НРБ. Обща част. С., 1967, с.273.

<sup>5</sup> Къндева, Ем. Делегиране на административни правомощия. - Правна мисъл, 1996, № 3, с.7.

<sup>6</sup> Стайнов, П. Административно правосъдие. БАН. С., 1993, с.368

<sup>7</sup> Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове. Феня, 1999, с.21.

властнически правомощия.<sup>8</sup>

В правната доктрина компетентността се отъждествява още с термина „правомощие“. В широк смисъл компетентността на административния орган представлява система от правомощия, т.е. съвкупност от права и задължения, от особен характер по осъществяване на държавното управление<sup>9</sup>. Това схващане отъждествява понятието „правомощие“ с конкретното действие на административния орган.

Задачите на държавните органи по управлението на обществените интереси, правата, които притежават за тяхното изпълнение, и задължението да осъществяват тези права се определят като правомощия на държавните органи<sup>10</sup>. Терминът правомощие се определя от общата теория на правото като предвидена от закона възможност на участника в правоотношението да осъществява определени действия или да изисква определени действия или бездействия от другата страна на същото правоотношение<sup>11</sup>. Но поради това, че в гражданското право субектите имат права и задължения, а само в публичното право държавните органи имат правомощия, нещата трябва да се разглеждат от друга светлина.

В българската административноправна литература са оформени две основни тези относно компетентността<sup>12</sup>. Според първата от тях, известна още като „количествена теория“, компетентността се схваща като съвкупност от налични към даден момент властнически правомощия на държавен орган<sup>13</sup>. Втората теза, разглежда компетентността на основата на учението за правосубектността (правос-

---

<sup>8</sup> Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право на Народна Република България, Обща част, С., 1957, с.78.

<sup>9</sup> Къндева, Ем. Цит. съч., с.7.

<sup>10</sup> Стойчев, Ст. Конституционно право, С., 2002, с.285.

<sup>11</sup> Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото. С., 1992, с.43.

<sup>12</sup> Балабанова, Хр. Власт и организация. В., 2001, с.90 и сл.

<sup>13</sup> Дерменджиев, Ив. Централистичен вътрешноведомствен контрол в НРБ. Год. СУ. т. XIV, 1949-50, с.28.

пособността)<sup>14</sup>, т.е. пълна характеристика на понятието „компетентност“ може да се направи, ако го поставим в рамките на това учение. Изразът „компетентност“ се употребява, за да се обозначи способността на един държавен орган да встъпи като страна (участник) в правоотношение<sup>15</sup>.

Правосубектността е основно юридическо свойство, което правната норма признава на участниците в обществените отношения. Съдържанието ѝ се състои в това, че страните притежават способност да бъдат носители на юридически права и задължения. В случая организационното устройство, имуществената обособеност и самостоятелната отговорност са основните признаци на юридическото лице – държавно предприятие, които му осигуряват способност да бъде носител на права и задължения и да участва самостоятелно в гражданския оборот. Тази правна възможност има определящо значение за предоставянето на публични функции. Докато правосубектността на държавните органи се изразява в компетентността им<sup>16</sup>. Реализирането на компетентността по конкретен повод прави административния орган реален участник в конкретното административно правоотношение. Едва тогава той започва да упражнява определени конкретни правомощия<sup>17</sup>. Административният орган чрез компетентността си влиза в законосъобразни правоотношения и компетентността е функция на правосубектността на административния орган. Той няма правосубектност, ако няма компетентност<sup>18</sup>. С възлагането на компетентност на съответния държавен орган всъщност му се признава възможност той да се конституира

---

<sup>14</sup> Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган. - Правна мисъл, 1979, № 3, с.40.

<sup>15</sup> Костов, М. Финансови правни отношения. С., 1979, с.192.

<sup>16</sup> Балабанова, Хр. За „организационната компетентност“ в изпълнителната власт. С., 2001, с.11.

<sup>17</sup> Къндева, Ем. Цит. съч., с.8.

<sup>18</sup> Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи, С., 2000, с.8.



като правен субект, признава му се власт<sup>19</sup>.

В качеството си на субект на управление и в рамките на предоставената компетентност се дава възможност на държавния орган да встъпи в конкретни административноправни отношения. Основната характеристика на тези правоотношения е съществуването на властнически елемент в тях. Във всички тези случаи става дума за притежаване и упражняване на държавна власт, която е предоставена по нормативен път от държавата<sup>20</sup>. От което следва, че за компетентност може да се говори само по отношение на органите на държавна власт, тъй като правоотношенията, в които те са страна, се регулират чрез властнически метод.

От изложеното дотук позволява да се заключи, че посочените понятия не са идентични, но са взаимосвързани. Правомощията са винаги конкретни, за разлика от компетентността, която е абстрактна и съществува в латентно състояние за своя носител. Съдържащите се в нея правомощия са дадени от законодателя като възможност за упражняване и изпълнение на права и задължения, но едва при тяхното осъществяване от органа, който ги притежава, ще се прояви компетентността. Конкретно компетентността е власт, а правомощията представляват правата и задълженията да се упражнява тази власт.

Освен това функциите се явяват и основание за упражняване на правомощията. Прехвърлянето на правомощия само по себе си е безмислено, ако не е поставен на правна плоскост общополезния резултат, който да се постига чрез тях. Поради това се налага извода, че обект на прехвърляне следва да са функциите като дейност за постигане на обществено благосъстояние, а не правомощията, които

---

<sup>19</sup> Балабанова, Хр. За правната същност на контролната компетентност на изпълнителната власт в Република България. - Правна мисъл, 2005, № 3, с.11.

<sup>20</sup> Сивков, Цв. Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях. - Съвременен право, 2001, № 3, с.59.

са само средство, използвано от държавните органи за тяхното осъществяване<sup>21</sup>.

Функциите трябва да се различават от компетентността, защото тя е логично им продължение, но нещо различно от тях. Чрез нея се предоставят конкретните предели на властническо въздействие върху обществото или части от него. Докато функциите показват насоките на въздействие, направленията, в които държавата иска или е длъжна да провежда своята политика по отношение на обществото<sup>22</sup>. Те очертават рамката, в границите на която се реализира компетентността. Именно тази тяхна същност разкрива и възможността за прехвърлянето им на субекти извън системата на държавните органи<sup>23</sup>.

## **2. Осъществяване на публични функции от ДП „ЕСО“**

Основната характерна черта на публичното предприятие е преследването на обществено значими цели, които предопределят създаването му.

Съществуват множество публични предприятия, които освен че извършват стопанска дейност с цел печалба, осъществявайки публични функции обезпечават обществените интереси. Публичният сектор, представляван предимно от публични предприятия е важен, тъй като осигурява връзката между частния и обществения интерес<sup>24</sup>, като техният статут не е еднакъв или идентичен в целия Европейски съюз<sup>25</sup>. Съгласно националното ни законодателство има

---

<sup>21</sup> Заркова, Г. Цит. съч., с. 41.

<sup>22</sup> Сивков, Ц. Цит. съч., с. 60.

<sup>23</sup> Закрова, Г. Цит. съч. с. 37.

<sup>24</sup> Maican, Ovidiu – Horia, Legal status of public enterprises and commercial monopolies in the European Union, Juridical Tribune, Vol. 3, Issue (1), 2013, p.90.

<sup>25</sup> Giorgio Stefani, CIRIEC International committee for the study of the financing of public undertakings in European countries. Annals of Public and Co-operative Economics. Vol. 39, Issue (3), 1968, pp. 353.54, Spiliotopoulos,

два вида публично предприятие, в зависимост от правната им форма на търговски дружества или не.

Търговският закон (ТЗ) определя дружеството с държавно или общинско участие като публично предприятие. Според чл. 61 ТЗ държавното или общинско предприятие може да бъде еднолично дружество с ограничена отговорност или еднолично акционерно дружество. Тук законодателят изрично определя правноорганизационната форма на предприятието в смисъл правен субект – юридическо лице. От текста на чл. 61 ТЗ може да се направи изводът, че държавното или общинско предприятие е винаги търговско дружество на капитала<sup>26</sup>.

Освен този вид публични предприятия чл. 62, ал. 3 ТЗ предвижда съществуването и на такива, които нямат правната форма на търговски дружества. Те се образуват със закон. Така през 2016 г. със ЗЕУ (ДВ, бр. 50 от 2016 г.) в глава първа „а“, раздел втори от него е се образува новото държавно предприятие „Единен системен оператор“. Законодателят изрично е посочил, че предприятието е юридическо лице, осъществяващо публични функции.

Специфичното тук е, че държавното предприятие „ЕСО“ може да извършва три вида дейност:

1) **по чл. 7к, ал. 2** ЗЕУ - подпомагане на председателя на Държавната агенция „Електронно управление“ при осъществяване на правомощията му чрез осъществяване на държавни функции като:

- информационен контактен център за обслужване на гражданите и бизнеса в областта на електронното управление;
- помощен контактен център за обслужване на държавните

---

E., The nature of the public undertaking. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 37, Issue (3), 1966, pp. 273.26, Holger MUHLENKAMP, From state to market revisited: a reassessment of the empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2015, pp. 535-557

<sup>26</sup> Хорозов, Г. Търговец – публично предприятие, Пазар и право, бр. 5, 1999, с. 5

органи, използващи споделените информационни ресурси на електронното управление;

- национален център за действие при инциденти относно информационната сигурност;

- изгражда и поддържа Национален портал за пространствени данни, чрез който се осъществява връзката с геопортала на инфраструктурата за пространствена информация на Европейската общност (INSPIRE).

Посочените дейности не са икономически, както и не са и услуги от общ икономически интерес, поради което чл. 107 от Договора за функциониране на Европейския съюз по отношение на държавните помощи няма да се прилага. Отличителното тук е, че държавното предприятие изпълнява публични функции, т.е. то е юридическо лице, което осъществява само тези дейности, изрично посочени в закона и е длъжно да реализира съответните задачи.

2) по чл. 7к, ал. 3 ЗЕУ – вътрешни услуги за подпомагане на администрациите при изпълнението на техните функции, свързани с реализацията на електронното управление и използването на информационни и комуникационни технологии. Предприятието ще осъществява дейности по: непрекъснат мониторинг и управление на външната поддръжка на споделените информационни ресурси на електронното управление (държавен хибриден частен облак, комуникационна мрежа, информационни центрове); разработка на приложни архитектури и технически задания за проекти; делегирано управление на междуведомствени проекти; защита на информационната сигурност на приложните системи и електронните услуги; координация и управление на дейности по осигуряване на оперативна съвместимост и др. Това са ограничен набор от дейности, които ще се възлагат на държавното предприятие от всички администрации на органите от изпълнителната власт при необходимост.

Извършваната дейност от ДП „ЕСО“ би могла да се квалифицира и като ръководна. Държавното предприятие ще изпълнява контролни функции по изпълнението на договори, по изпълнението

на работата на изпълнители по договори за възлагане на обществени поръчки за доставки и услуги и ще извършва специализирани одити и анализи в областта на електронното управление.

3) по чл. 7к, ал. 4 ЗЕУ - предоставяне на услуги само на територията на Република България в областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии, на оперативната самостоятелност, както и на мрежовата и информационна сигурност.

Това са икономически дейности, които държавното предприятие ще осъществява на свободния пазар в качеството си на частноправен субект. Важното е, че осъществяваната стопанска дейност от ДП „ЕСО“ не е пречка за възлагането на публични функции. В тази връзка определящо значение има не само характера на стопанската дейност, осъществявана от предприятието, но и характера на публичните функции и техния обхват като степен за възможно въздействие върху обществените отношения. Същественото тук е, че за да се избегнат нелоялната конкуренция и конфликта на интереси с други частни субекти са предвидени в закона специфични географски и финансови ограничения по отношение на икономическите дейности на предприятието, както и изисквания за водене на отделно аналитично счетоводство.

Въпросът за финансовото равновесие е тясно свързан с проблемите, свързани с определянето на цените на услугите предлагани от публичните предприятия. За постигането на финансовото равновесие едно публично предприятие трябва, на първо място, да се придържа стриктно към икономическите принципи и на второ място да определя таксите си на равнища, покриващи изцяло разходите. В такива случаи размерът на печалбата, която трябва да се получи, трябва да бъде изчислена спрямо целите на съответното предприятие и въз основа на действителните изисквания от обществен интерес. В тази връзка методът за изчисляване на цените е чрез методика за определяне на тяхната себестойност на база анализ на допустимите и присъщи разходи за всяка дейност и услуга (чл. 7м, т. 9

ЗУЕ). Тъй като финансовото неравновесие представлява заплаха за самото съществуване на предприятието, всички последици от него трябва да бъдат проучени и оценени. Този метод за изчисляване на разходите е най-подходящия в случая за ДП „ЕСО“, тъй като основната цел на предприятието не е печеленето на печалба.

В заключение може да обобщим, че функциите на държавното управление се проявяват чрез дейността на конкретните изпълнителни органи в най-различни сфери на обществения живот като електронно управление, икономика, образование и др. Предназначени са за постигането на определени цели в държавното управление и могат да бъдат предоставяни на други субекти - държавни предприятия. Важно е да се отбележи, че при прехвърлянето им не отпада отговорността на държавния орган за задоволяването на обществения интерес, тъй като той разполага с изключителни права за контрол за тяхното изпълнение.

### Литература

1. Giorgio Stefani, CIRIEC International committee for the study of the financing of public undertakings in European countries. Annals of Public and Cooperative Economics. Vol. 39, Issue (3), 1968, pp. 353.54.
2. Holger MUHLENKAMP, From state to market revisited: a reassessment of the empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises. Annals of Public and Cooperative Economics. 2015, pp. 535-557.
3. Maican, Ovidiu – Horia, Legal status of public enterprises and commercial monopolies in the European Union, Juridical Tribune, Vol. 3, Issue (1), 2013, p.90.
4. Spiliotopoulos, E., The nature of the public undertaking. Annals of Public and Cooperative Economics. Vol. 37, Issue (3), 1966, pp. 273.26.
5. Ангелов, А., Ив. Дерменджиев, Г. Костадинов. Административ-

- но право на НРБ. Обща част. С., 1967.
6. Андреева, А., Йолова, Г. Основи на публичното право. - Варна: Унив. изд. Наука и икономика, 2016.
  7. Балабанова, Хр. Власт и организация. В., 2001.
  8. Балабанова, Хр. За „организационната компетентност” в изпълнителната власт. С., 2001.
  9. Балабанова, Хр. За правната същност на контролната компетентност на изпълнителната власт в Република България. - Правна мисъл, 2005, № 3.
  10. Баламезов, Б. Кратък терминологичен речник по теория на държавата и правото. С., 1992.
  11. Дерменджиев, Ив. Централистичен вътрешноведомствен контрол в НРБ. Год. СУ. т. XIV, 1949-50.
  12. Заркова, Г. Възлагане на публични функции на неправителствени организации. (Дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор“), СУ „Св. Климент Охридски“, 2014.
  13. Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи, С., 2000.
  14. Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган. - Правна мисъл, № 3, 1979.
  15. Костов, М. Финансови правни отношения. С., 1979.
  16. Къндева, Ем. Делегиране на административни правомощия. - Правна мисъл, № 3, 1996.
  17. Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове. Фенея, 1999.
  18. Сивков, Цв. Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях. - Съвременно право, № 3, 2001.
  19. Стайнов, П. Административно правосъдие. БАН. С., 1993.
  20. Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право на Народна Република България, Обща част, С., 1957
  21. Стойчев, Ст. Конституционно право, С., 2002.

22. Хорозов, Г. Търговец – публично предприятие, Пазар и право, бр. 5, 1999.
23. Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д. Основи на публичното право. Наука и икономика, ИУ-Варна, 2006

**За контакти:** гл. ас. д-р Живка Матеева,  
Икономически университет – Варна  
[jivkamateeva@ue-varna.bg](mailto:jivkamateeva@ue-varna.bg)



**ЗА ПРЕДИМСТВАТА ОТ СЪЗДАВАНЕ  
НА ЦЕНТРАЛЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

*Докторант Диана Стамболова<sup>1</sup>  
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“*

**ON THE ADVANTAGES OF ESTABLISHING  
A CENTRAL ADMINISTRATIVE COURT**

*Diana Stambolova<sup>2</sup>, PhD student in the Doctoral Program „Constitutional  
Law“ in Varna Free University „Chernorizets Hrabar“*

**Резюме**

Създаването на Централен административен съд е добро законодателно решение на проблема с нееднаквата и противоречива практика на Върховен административен съд и административните съдилища. По този начин ще се даде възможност Върховен административен съд да се концентрира върху конституционното си правомощие по осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в ад-

---

<sup>1</sup> Диана Стамболова е административен съдия от създаването на административните съдилища, като от 2007г. е в Административен съд Варна, а от 2016г. в Административен съд София – град. Преди това е работила е като адвокат, юрисконсулт, районен съдия в Районен съд Левски и Районен съд Варна. В периода 2008г. - 2016г. е хоноруван асистент по „Административно право и процес“ във Варненския свободен университет „Черноризец Храбър“, а през учебната 2016/ 2017г. в УНСС. През 2017г. е зачислена през като докторант по докторска програма „Конституционно право“ във Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“.

<sup>2</sup> Diana Stambolova has been an administrative judge since the establishment of the administrative courts. Since 2007 she has worked in the Administrative Court of Varna, and since 2016 in Administrative Court Sofia - city. Previously she worked as a lawyer, a legal counsel, a district judge at the Levski District Court and the Varna Regional Court. In 2008 - 2016г. is a part-time assistant in "Administrative Law and Process" at Varna Free University "Chernorizets Hrabar", and in the school year 2016/2017 in the UNWE. In 2017 she was assigned as a PhD student in the Doctoral Program "Constitutional Law" at Varna Free University "Chernorizets Hrabar".

министративното правораздаване.

**Ключови думи:** *административни съдилища; Върховен административен съд; Централен административен съд; върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване; тълкувателна дейност за уеднаквяване на практиката.*

### **Abstract**

The creation of the Central Administrative Court is a good legislative solution to the problem of the unequal and contradictory practice of the Supreme Administrative Court and the administrative courts. This will enable the Supreme Administrative Court to concentrate on its constitutional power to carry out supreme judicial oversight of the correct and uniform application of the law in the administrative jurisdiction.

**Key words:** *Administrative Courts; Supreme Administrative Court; Central Administrative Court; supreme judicial oversight of the correct and uniform application of the law in the administrative jurisdiction legal protection; jurisdiction; principle of separation of powers; judiciary; bearer of the judiciary; interpretive work to unify practice.*

### **Въведение**

Конституцията на Република България от 1991г. е най-сериозният аргумент за приемането на държавата в Европейския съюз. В същото време, от присъединяването на България към Европейския съюз изминаха единадесет години, през които Европейската комисия все още не е дала необходимата положителна оценка на състоянието на правозащитната система и овладяване нивото на корупция, за да бъдат отменени ежегодните мониторингови доклади в частта „Правосъдие и вътрешен ред“. Ако се вгледаме внимателно в критиките и препоръките на Европейската комисия, ще видим, че те се отнасят преди всичко до работата на кадровия орган в съдебната власт – Висшия съдебен съвет, касаят сферата на наказателното правораздаване и по-специално се отнасят до липсата на успех на прокуратурата и разследващите органи в борбата с корупцията и

организираната престъпност. Критики и препоръки от страна на нашите европейски партньори не са отправяни никога по отношение на административното правораздаване. Напротив, работата на административните съдилища е оценена много високо и като бързина, и като качество. Важна роля в това отношение има действащият Административнопроцесуален кодекс (в сила от 12.07.2006 г.), като един съвременен нормативен акт.

Конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава<sup>3</sup>. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление – чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Натрупаният опит при прилагането на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и функционирането на създадените с него двадесет и осем регионални административни съдилища, очертават някои проблеми. На преден план изпъква нееднаквата и противоречива практика по тълкуването и прилагането на закона в административното правораздаване. Този въпрос е основен, доколкото води до нарушаване на принципа за правна сигурност и предвидимост при разрешаването на правни спорове от административен характер.

Осъществяването на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване е възложено от Конституцията на Върховния административен съд (ВАС)<sup>4</sup>. За да може практически да бъде реализирана в пълен обем тълкувателната му дейност по уеднаквяване на съдебната практика по административни дела, е необходимо усилията на всички инсти-

---

<sup>3</sup> Съгласно Конституцията, чл.120, ал.1 „Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.“, ал. 2. „Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон.“

<sup>4</sup> Чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

туции в държавата да се насочат в посока към намаляване натовареността на съдиите от ВАС. Проблемът с прекомерната натовареност на ВАС е безспорен и не се нуждае от доказване. Годишните отчетни доклади за дейността на съда са публични и достъпни за всички.

### Изложение

Административното правосъдие в България се осъществява от ВАС и от създадените с влизането в сила на АПК нов вид специализирани съдилища – административните<sup>5</sup>. Последните действат като първа съдебна инстанция за дела, образувани по жалби на лица, чиито права и законни интереси са засегнати от административни актове, както и по протести на прокурор. Разглеждат всички административни дела, освен тези, изрично посочени като подсъдни на ВАС<sup>6</sup>. А на ВАС са подсъдни<sup>7</sup>: 1. оспорванията срещу подзаконовите нормативни актове, освен тези на общинските съвети; 2. оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите; 3. оспорванията срещу решения на Висшия съдебен съвет; 4. оспорванията срещу актове на органите на Българската народна банка; 5. касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения; 6. частни жалби срещу определения и разпореждания; 7. молби за отменяне на влезли в сила съдебни актове по административни дела; 8. оспорванията срещу други актове, посочени в закон.

Конституционно очертаните правомощия на ВАС в двете алинеи на чл. 125 от Конституцията се свеждат до: 1. Осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване; 2. Произнасяне по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Конституционният за-

---

<sup>5</sup> Чл. 89–94 от Закона за съдебната власт

<sup>6</sup> Чл. 132, ал.1 от АПК.

<sup>7</sup> Чл. 132, ал.2 от АПК.

конодател е счел за уместно да регламентира именно тези две функции като приоритет в дейността на върховната съдебна инстанция в административното правораздаване. Следователно всички извън изрично посочените в Конституцията компетентности на ВАС, са предоставени на преценката на законодателя – Народното събрание, който следва да извърши необходимата регулация на правоотношенията с оглед актуалното развитие на обществените отношения.

**Осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.**

Предвиденото в чл. 125, ал. 1 от Конституцията правомощие на ВАС да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване се осъществява посредством неговата тълкувателна дейност. При противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона се приема тълкувателно решение от общото събрание на колегиите във ВАС<sup>8</sup>. При противоречива практика на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд Общото събрание на съответните колегии на двете съдилища приемат съвместно тълкувателно постановление<sup>9</sup>. Тези постановления, както и тълкувателните решения на колегиите на двата върховни съда, са задължителни за съдебната и за изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове.

Ето защо, от изключителна важност е да бъде гарантирано в пълен обем от държавната власт, упражняването на конституционното правомощие на ВАС да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Издадените в тази връзка тълкувателни актове за-

---

<sup>8</sup> Чл. 124, ал.1, т.5 от Закона за съдебната власт.

<sup>9</sup> Чл. 124, ал.2 от Закона за съдебната власт.

дължават административните съдилища да уеднаквят постановените от тях решения по сходни казуси, дисциплинират органите на изпълнителната власт при вземане на управленски решения, дават на страните в процеса (гражданите и организациите) възможност да предвидят изхода от съдебния спор, с което повишават усещането им за сигурност и справедливост.

**Произнасяне по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.**

Съдебното производство в административното правосъдие е двуинстанционно- първоинстанционно и касационно, освен когато в закон е установено друго<sup>10</sup>. Като първа съдебна инстанция за дела, образувани по жалби на лица, чиито права и законни интереси са засегнати от административни актове, както и по протести на прокурор, споровете се разрешават както от административните съдилища, така и от ВАС по правилата на родовата подсъдност, определени в чл. 132 от АПК. Но за посочените в чл. 132, ал. 2 от АПК административни дела, ВАС е единствен първоинстанционен съд. Наред с това, той е основната касационна съдебна инстанция по всички административни дела. И отделно, е необходимо да отдели ресурс за своята основна конституционна функция по уеднаквяване на съдебната практика в административното правораздаване.

Това дава основание пленумът на ВАС да отправи искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията с основния аргумент: „Съвместяването на изброените функции на първоинстанционен, касационен и върховен съд, извършващ тълкувателна дейност, има за последица изключително високо индивидуално натоварване на съдиите от ВАС, докато натовареността на 28-те административни съдилища не е оптимална“. По-конкретно поставеният въпрос е: „Задължава ли чл.

---

<sup>10</sup> Чл. 131 от АПК.

125, ал. 2 от Конституцията ВАС да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, като първа инстанция“. По искането е образувано конституционно дело № 13/2017 г. на Конституционния съд и с определение от 16.01.2018 г. е допуснато до разглеждане по същество. В искането се развива тезата, че конституционната разпоредба не определя инстанционността на съдебния контрол върху актовете на Министерския съвет и на министрите, поради което въпросът дали съдебния контрол от страна на ВАС ще се осъществява като първа, или като касационна инстанция следва и е допустимо да се уреди със закон. В същия смисъл е и изразеното по конституционно дело № 13/2017 г. становище от Висшия съдебен съвет : ВАС не е родово компетентния съд (не е длъжен) да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция, а може да упражни тези правомощия в касационното производство.

При все, че спорът е висящ за разглеждане пред Конституционния съд, по мое мнение искането е недопустимо (макар и допуснато за разглеждане), и е неоснователно. Едно от основните правомощия на Конституционния съд е да дава задължителни тълкувания на Конституцията<sup>11</sup>. Основното предназначение на тълкуването е да се разкрие смисъла на разпоредбата в съответствие с контекста и връзката ѝ с останалите разпоредби и принципите на Конституцията. Мотивите на вносителя на искането сочат, че визираната конституционна разпоредба поражда неяснота и различно възприемане на нормативното ѝ съдържание. Считаю, че нормата на чл. 125, ал.2 от Конституцията не поражда никакви съмнения и неясноти относно идеята на конституционния законодател. А тя е, че ВАС е единствената първа съдебна инстанция по спорове, породени във връзка със законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Този извод се налага от ясно изразената воля на Великото на-

---

<sup>11</sup> Чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията.

родно събрание, приело Конституцията, да открие като особено важни и затова подсъдни само на ВАС споровете, произтичащи от специфични материални административни правоотношения, а именно актовете на висшата изпълнителна власт в държавата – на Министерския съвет и на министрите.

Конституцията ясно и точно е регламентирала границите, до които е възможна ревизия от страна на законодателя за оптимизиране дейността на ВАС, а от там и на качеството на административното правосъдие. Посоката на действие в рамките на конституционните предели следва да бъде насочена към законодателни промени в АПК и в Закона за съдебната власт. Преди всичко наложително е преосмислянето на правилата на родовата подсъдност, регламентирани в чл. 132 от АПК, като идеята е да се сведат до минимум споровете, подсъдни на ВАС като първа инстанция, в техните конституционни рамки: само и единствено до произнасяне по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Що се отнася до конституционното препращане за законодателна уредба „и на други актове“, намирам, че ВАС следва да се разтовари от ролята си на първоинстанционен съд по правните спорове, посочени в чл. 132, ал. 2 от АПК. Критерият за „други актове“ следва да бъде издателят на административния акт, така както конституционният законодател го е определил – актовете на Министерския съвет и на министрите. Затова законодателните изменения могат и е наложително да бъдат извършени единствено на тази основа.

Друг важен въпрос и в същото време предизвикателство в практиката пред административното правораздаване, е неравномерното натоварване между отделните административните съдилища в страната. Той е изтъкнат и от пленума на ВАС в искането му по конституционно дело № 13/2017 г., като е посочено, че „натовареността на 28-те административни съдилища не е оптимална“.

Известно е, според доклада за прилагането на закона и за дейността на административните съдилища през 2016г., представен от председателя на ВАС чрез Висшия съдебен съвет пред Народното



събрание от 21.06.2017 г.<sup>12</sup>, на основание чл. 84, т.16 от Конституцията и чл. 122, ал.2 от Закона за съдебната власт, че се правят препоръки за оптимизиране на съдийските щатове и свързаната с това възможност за еднакво натоварване на съдиите. Иска се промяна в подсъдността, както в АПК, така и в специалните закони:

- Делегиране на правомощия от министри;
- Жалбите срещу административни актове, издадени от регулаторни органи, агенции и комисии да не са подсъдни на ВАС;
- Промяната в чл. 133, ал. 1 от АПК като гаранция, че няма да има прекомерно прехвърляне на дела в Административен съд София – град;
- Промяна в подсъдността по чл. 156, ал. 1 от ДОПК, така че ревизионните актове да се оспорват вместо пред административния съд по местонахождението на решаващия орган, пред административния съд по постоянния адрес или седалището на ревизираното лице. По този начин всичките двадесет и осем административни съдилища ще разглеждат този вид дела, а не само пет, както е до настоящия момент.

Към посочения доклад са приложени и предложения за законодателни промени от редица административни съдилища: Благоевград, Варна, Видин, Кюстендил, Монтана, Пазарджик, Пловдив, Силистра, Стара Загора и Хасково. Становищата на тези административни съдилища са в подкрепа на предложените от ВАС законодателни изменения.

**В тази връзка, идеята за създаване на Централен административен съд не е лишена от логика и дава добро решение на поставения проблем за прекомерната натовареност на Върховния административен съд.**

На 21.06.2017 г. Народното събрание прие на първо четене

---

<sup>12</sup> Доклад за прилагането на закона и за дейността на административните съдилища през 2016 г., представен от председателя на Върховния административен съд пред Народното събрание от 21.06.2017г.

промени в АПК. В рамките на законодателния процес, преди второто четене на законопроекта за изменение и допълнение на АПК, на 21.12.2017 г. двама народни представители - председателят и заместник председателят на Правната комисия в Народното събрание внесоха законопроект за изменение и допълнение на АПК. С него депутатите предлагат създаването на изцяло нов Централен административен съд, който в голяма степен да разтовари ВАС със следните мотиви: „В хода на прилагането на кодекса практиката показва, че е налице неправилната тенденция законодателят широко да използва т. 8 на чл. 132 АПК. Така основният процесуален закон, който определя и трябва да определя подсъдността, се оказва изместен от множество специални материални закони, които определят родова подсъдност на ВАС като първа инстанция. По този начин ВАС се оказва претоварен с разглеждане на първоинстанционни дела по оспорване на актове на множество регулатори (КЗК, КРС, КФН, ДКЕВР), докато по Конституция в чл. 125, ал. 2 е изрично определена подсъдността му по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите“. Народните представители се обосновават с практиката в други държави членки на ЕС: „Например в областта на конкуренцията, която е обща политика на ЕС, делата се гледат на първа инстанция или от специализиран съд или от регионален съд в областта, в която е седалището на регулатора, но никога от върховен съд, който правораздава като касационна инстанция (например Германия, Франция, Италия и Великобритания). Решенията на италианския регулатор в областта на конкуренцията се обжалват пред Районния административен съд като първа инстанция, базиран в Рим, а решенията на Районния административен съд се обжалва пред Върховния административен съд на Италия“.

Предложените законодателни промени предвиждат част от правомощията на ВАС по чл. 132, ал.2 от АПК да бъдат предоставени на новосъздаден Централен административен съд. Предлага се

създаване на нова ал.3 в чл.132 от АПК<sup>13</sup>. Така, според предлаганото изменение, обжалването на подзаконовите нормативни актове ще се разглежда като първа инстанция: 1. от Върховния административен съд – за оспорванията само срещу подзаконовите нормативни актове на Министерския съвет и на министрите (така, както е регламентирано в чл.125, ал.2 от Конституцията); 2. от Централния административен съд – оспорванията на останалите подзаконови нормативни актове, с изключение тези на общинските съвети; 3. от административни съдилища – както и досега – оспорванията на подзаконови нормативни актове на съответните общинските съвети.

Проектът предвижда новия Централен административен съд да е приравнен по ранг на апелативен съд, със седалище в София и да разглежда административните дела в състав от трима съдии.

Според мен, така предложеният законопроект създава възможност за значително разтоварване на ВАС преди всичко от несвойствената дейност на върховна съдебна инстанция да съвместява и функция на първоинстанционен съд. Наред с това, предлаганите изменения стесняват обхвата на касационното оспорване пред ВАС за сметка на Централния административен съд, без да се ограничават с това правата на засегнатите лица да оспорват неправилните

---

<sup>13</sup> §1, т.3 Създава се нова ал.3 в чл.132 от АПК<sup>13</sup> : „На Централния административен съд са подсъдни: 1. оспорвания срещу актовете на председателите на държавните агенции и техните заместници, на председателите на държавните комисии, на изпълнителните директори на изпълнителните агенции и на ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет; 2. оспорвания срещу актове на органите на Българска народна банка; 3. касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения на административните съдилища, в предвидените в закон случаи; 4. касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения на административните съдилища по Глава единадесета от АПК; 5. частни жалби срещу определения и разпореждания на административните съдилища, в предвидените в закон случаи; 6. оспорванията срещу други актове, посочени в закон.“

съдебни решения на административните съдилища и на Централния административен съд. Разбира се, въпрос на внимателна законодателна преценка са предоставените категории административни спорове, по които касационна съдебна инстанция да бъде Централния административен съд. По този начин ще се осигури по-добра възможност на ВАС да работи в посока към уеднаквяване на съдебната практика в областта на административното правораздаване посредством своята тълкувателна дейност, както и към прецизиране на собствената си съдебна практика по отделните касационни решения.

### **Заключение**

Предимствата от създаването на нов Централен административен съд с юрисдикция на територията на цялата страна, са че като по-горен съд в йерархията от регионалните административни съдилища, ще е компетентен правораздавателен орган по спорове, произтичащи от незаконосъобразните административни актове (индивидуални, общи и нормативни), издадени от централните органи на изпълнителна власт, с изключение на Министерския съвет и министрите. Досегашната тенденция към разтоварване на ВАС от оспорванията на административните актове на централните органи на изпълнителна власт по линията на делегиране на правомощия и насочване на споровете към Административен съд София – град, не доведе до целения резултат. Първо, защото броят на делата не е достатъчен, за да се намали обемът на първоинстанционните дела на ВАС, така че да се обезпечи ресурса му за тълкувателна дейност. Освен това, по този начин се задълбочи проблема за неравномерното натоварване между отделните административните съдилища, като се натоварва прекомерно един регионален административен съд – Административен съд София – град.

За подобряване на организацията на работа в системата на административното правораздаване удачният подход би бил комплекс-

сният – едновременно с разтоварване на ВАС от първоинстанционни и голяма част от касационни административни дела, да се оптимизира и натоварването на съдиите в административните съдилища. Със създаването на нов Централен административен съд успешно могат да бъдат постигнати целените резултати и в двете направления.

**За контакти:** докторант Диана Стамболова  
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“  
diana.stambolova@abv.bg

# ТЕНДЕНЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВНАТА УРЕДБА НА ПРАВОМОЩИЯТА НА АГЕНЦИЯТА ПО ВПИСВАНИЯТА

*Докторант Пирин Соколов*

*Институт за държавата и правото – Българска академия на науките*

## GENERAL TRENDS IN THE ADMINISTRATIVE LEGAL SYSTEM OF THE AUTHORITY OF THE REGISTRATION AGENCY

*Pirin Sokolov, PhD candidate*

*Institute of Legal Studies – Bulgarian Academy of Sciences*

### Резюме

Създаването на Агенция по вписванията, като нова институция става с преминаването към нея на 112-те Служби по вписванията към Районните съдилища. Определяща тенденция в административно-правната уредба на правомощията на Агенция по вписванията в областта на регистрите е нейната същност на административна структура – изпълнителна агенция към Министерството на правосъдието.

**Ключови думи:** *Агенция по вписванията; правосъдие; администрация; съдебна власт.*

### Abstract

The creation of the Registry Agency as a new institution is done by moving to it the 112 Registry Offices at the District Courts. The linking of data sets in the registers administered by the Registry Agency with the single information registers within the European Union on the one hand and their proper exploitation on the other. The responsibilities of the Registry Agency should be significantly increased and legislatively backed up.

**Key words:** *Registry Agency; District Courts; Administrative Legal System; Certificates.*

### Въведение

Новобългарската правна система се формира предимно въз ос-

нова на взаимствани юридически идеи, теории, законодателство и съдебна практика. Националното ни законодателство се основава на утвърдени в Европа правни системи и следва съответстващи на времето правни доктрини.

Ето защо през годините охранителното и регистърно производство се администрира от окръжните съдилища и административните държавни органи, като тенденцията е регистърното производство да бъде обединено под общо оперативно управление чрез административен орган към изпълнителната власт.

Агенцията по вписванията е създадена на 31 юли 2004 г. с приемането на §27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър<sup>1</sup> и Устройствения правилник на Агенцията по вписванията<sup>2</sup>, като Изпълнителна агенция към Министерство на правосъдието, т.е. администрация за административно обслужване на физически и юридически лица (чл.54, ал.1 ЗА). Като всяка административна структура, така и Агенцията по вписванията е създадена за постигането на определена, преследвана от закона цел. Секторната принадлежност на Агенция по вписванията към министъра на правосъдието показва, че агенцията следва да е ангажирана с някои от политиките, за провеждането на които отговаря този министър.

Със създаването на Агенция по вписванията се реализира стратегическата цел, за постигането на която е създадена Програма „Регистри“ – осигуряване на правна сигурност в икономическия, обществен и стопански живот в страната, чрез създаване на законови и икономически условия за предоставяне на ефективни административни услуги - създаване, поддържане и развитие на електронните публични регистри и изграждане на Единен електронен регистрационен център, който да обедини съществуващите регистри, като във времето управлението, администрирането, надграждането и

---

<sup>1</sup> Обн. ДВ, бр.36 от 30 април 2004 г.

<sup>2</sup> //ДВ, бр.63 от 20 юли 2004 г., в сила от 31 юли, 2004 г.

поддържането на регистрите да се извършва от една организационна структура.

Определящо значение в оформянето на тенденциите в административно-правната уредба на правомощията на Агенция по вписванията в областта на регистрите има нейната същност на административна структура и администрация – изпълнителна агенция към Министерството на правосъдието.

Съгласно чл. 54, ал.1 от Закона за администрацията (ЗА) предмета на дейността е предоставяне на услуги на физически и юридически лица.

В рамките на административното обслужване в изпълнение на своята дейност, Агенция по вписванията следва да разработва свои вътрешни стандарти и правила, да извършва анализи и да осъществява контрол на качеството на предоставяните услуги.

Осигуряването на правна сигурност в икономическия, обществен и стопански живот в страната чрез създаване на законови и икономически условия за предоставяне на ефективни и качествени административни услуги, остават във функциите на Министерство на правосъдието – изработване на правни норми, стратегически документи и др.

По своето естество с вписването се дава публичност на актовете, относно нормативно регламентирани правни актове, като цялата система на публичност има за цел да регулира конкуренцията между актовете, от които различни субекти черпят права, срещу един и същи праводател. Идеята е създаване и поддържане на общ „библиотечен фонд“ от документи, подлежащи на вписване. Вписванията в регистрите, водени от Агенция по вписванията по своето естество са репозиториум от подлежащите на вписване актове, съобразно действащите нормативни актове в правния мир.



## **1. Система на вписванията в Република България**

От създаването си Агенцията по вписванията получава правомощия да води Имотния регистър, а в последствие започва да създава, води и поддържа в актуалност и други регистри – Булстат, Търговски регистър и Регистър на имуществените отношения на съпрузите, а от януари 2018 г. и регистъра на ЮЛНЦ за осъществяване на обществено полезна дейност (чл. 2, ал.2от Закона за юридическите лица с нестопанска цел). Съгласно чл.22 от Закона за особените залози /обн. ДВ бр.105, в сила от 30.12.2016г./ Централния регистър на особените залози ще се води, обслужва и поддържа от АВ считано от 01.09.2018г.

Всички водени регистри от Агенция по вписванията до преминаването им към агенцията имат своята история на създаване, място и важност за обществено-икономическия живот на страната.

## **2. Регистри, водени от Агенцията по вписванията**

### **2.1.Имотен регистър**

Създаването на Агенция по вписванията, като нова институция става с преминаването към нея на 112-те Служби по вписванията към Районните съдилища. В настоящия момент Службите са 113. Техните служители обработват всички подлежащи на вписване актове и въз основа на тях се извършват справки, издават се удостоверения и се правят преписи.

През 2006 г. са положени основите за цялостното реформиране на имотния регистър. По-късно е изградена и внедрена единна, централизирана и електронна система по проекта »Кадастър и имотен регистър«. По този начин се съкращават сроковете за въвеждането и издаването на документи. Предимство на системата е, че дава възможност да се осъществява вътрешен и външен мониторинг на извършените сделки на територията на цялата страна.

Проект „Кадастър и имотна регистрация” е реализиран по За-

емно споразумение № BUL 4619 сключено между Република България и Световна банка (Международна банка за възстановяване и развитие), като Агенция по вписванията е разработила и поддържа централизираната Информационна система за кадастър и имотен регистър – ИКАР, действаща на територията на цялата страна за всички 113 (сто и тринадесет) Служби по вписванията.

Проектът за изграждане на Интегрираната информационната система за кадастър и имотния регистър започва май 2006г., като стартира с пилотно внедряване на ИИСКИР в няколко служби по вписванията и окончателното внедряване на ИИСКИР (Система ИКАР) приключва в края на януари 2009 г. Внедряването е съпроводено с реализацията на мащабна програма за преквалификация на кадрите. През годините за всички служители в 113-те служби по вписванията е осигурено двустепенно обучение, а за някои от тях – и допълнителен обучителен модул както на място, така и в Централно управление на Агенция по вписванията. Втората степен на обучението е ориентирана изцяло към решаване на практически въпроси и казуси с акценти върху информационно-техническите и юридическите аспекти.

Успоредно с изграждането и внедряването на ИИСКИР, стартира и проект за сканиране и въвеждане на данни от нотариални актове. Данните, генерирани след сканиране на нотариалните актове и индексирани по определени показатели се мигрират в ИИСКИР с цел създаване на структурирана информация, необходима за изготвяне на имотни партиди. Сканирането на данни обхваща документи за периода от 1990 г. до 2006 година.

Интегрираната информационна система за кадастър и имотен регистър (ИИСКИР) е реално внедрена във всички 113 Служби по вписванията и е осигурена техническа обезпеченост и комуникационна свързаност между тях. По този начин се унифицира практиката на вписване, отбелязване, заличаване, издаване на удостоверения за тежести и устни справки във всички Служби по вписванията, намиращи се на територията на цялата страна.

С въвеждането на системата се създава и възможност за предоставяне на услугата „Отдалечен достъп”, с която се осъществяват справки в реално време по извършени вписвания, отбелязвания или заличавания за определени лица или имоти.

В обхвата на своите правомощия по ЗКИР Агенцията по вписванията - организира работата по създаването и поддържането на имотния регистър, осигурява връзката между имотния регистър и други регистри, осигурява развитието и техническото усъвършенстване на имотния регистър и създава и поддържа централен архив в електронен вид на партидите на недвижимите имоти и вписаните актове с приложените към тях документи и др.

Имотният регистър се състои от партидите на недвижимите имоти. В имотния регистър се вписват актовете, с които се признава или прехвърля правото на собственост или се учредява, прехвърля, изменя или прекратява друго вещно право върху недвижими имоти, възбраните и ипотеките върху тях, както и други действия, обстоятелства и юридически факти, за които закон предвижда вписване.

Регистърът показва състоянието на посочените обстоятелства след последното вписване и дава възможност да се проследят хронологично промените във вписаните обстоятелства, както и вписаните актове.

Вписването се състои в даване на гласност на подлежащите на вписване актове, по реда предвиден в Правилника по вписванията.

Подлежат на вписване само актове, които са извършени по нотариален ред или са с нотариално заверен подпис. Вписването на нотариалните актове се извършва по писмена молба на нотариуса, който ги е извършил, а на всички други актове или преписи от тях - по писмена молба на страните, на нотариуса и на всеки, който има интерес от вписването

Вписването се извършва по разпореждане на съдията по вписванията, като актът се записва незабавно, в рамките на работния ден, в предназначения за това входящ регистър, а върху самия акт се нанася номерът, под който е записан в регистъра, датата, както и

томът и страницата на партидната книга, в която е нанесено вписването. В службите по вписванията, където има въведен програмен продукт за водене на имотни партии се записва и номерът на имотната партида.

За вписване в имотния регистър и за справки и услуги се заплащат такси в размери, определени с тарифа, одобрена от Министерския съвет - Тарифа за държавните такси, събирани от Агенция по вписванията.

През годините услугите са усъвършенствани, като е създадена т.нар. услуга „SMS оповестяване относно услуги предоставяни от службите по вписванията (Имотен регистър)”

Имотният регистър на Република България е публичен.

## **2.2. Търговски регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел**

Реформата в производството по вписванията започва на 1 януари 2008 г., когато влиза в сила Законът за търговския регистър. В резултат на което, производството е изнесено извън съдебната система и понастоящем се извършва от административен орган - Агенцията по вписванията. Т.е. всички регистри към областните съдилища са консолидирани в една унифицирана и централизирана база данни.

Търговският регистър става единна централизирана електронна база данни водена и поддържана от Агенция по вписванията.

Базата данни включва обстоятелствата, които подлежат на вписване, и актове, които подлежат на обявяване, както и електронен вид на всички подадени документи, издадени откази и фирмени дела. Срокът за пререгистрация на всички търговци е 31.12.2011 г.

Целта на създаването на Търговския регистър е да се улесни започването на бизнес в Р България, както и ограничаване на корупционни и други порочни практики.

Търговският регистър е публичен. Всеки има право на свободо-

ден и безплатен достъп до базата данни, съставляваща търговския регистър.

Съгласно промяна в ЗТР от 01.01.2013 г. достъпът до делата на търговците, вписани в търговския регистър става регистриран, т.е. достъпът до сканираните документи приложени в „делото“ на търговеца се осъществява или чрез електронен подпис или сертификат издаден от Агенцията.

Търговският регистър е достъпен 24 часа в денонощието на електронен адрес <http://www.brra.bg/>.

Република България е възприела принципите, регламентиращи действието на вписването и на заличаването на обстоятелства в търговския регистър и на обявяването на актове относно търговци, от съответно относимата уредба на ниво ЕС. Уредбата на национално ниво се съдържа в Закона за търговския регистър и в Търговския закон.

Съгласно разпоредбите на Закона за търговския регистър вписаното обстоятелство се смята, че е станало известно на третите добросъвестни лица от момента на вписването. До изтичането на 15 дни от вписването то не може да се противопостави на трети лица, които докажат, че им е било невъзможно да го узнаят. Третите лица могат да се позовават на подлежащо на вписване обстоятелство, макар вписването още да не е извършено, освен ако в законодателството изрично се предвижда то да породи действие след вписването. В случай, че бъде извършено заличаване на вписване, същото прекратява занапред действието на вписването. Представените в търговския регистър актове се смята, че са станали известни на третите лица от момента, в който са били обявени.

С изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел се извършват промени в начина за регистрация на ЮЛНЦ. От 01.01.2018 г. вписването ще се извършва в регистъра на ЮЛНЦ, който ще се води в Агенция по вписванията, а не в съответния окръжен съд по местонахождение по адрес и седалище на юридическото лице. Съществуващите ЮЛНЦ и фондации имат срок за

пререгистрация до 31.12.2020 г. Пререгистрацията се извършва чрез вписване в регистъра на ЮЛНЦ в Агенция по вписванията. Държавна такса за пререгистрацията не се дължи.

С прехвърлянето на регистрацията на тези организации от съда в Агенция по вписванията се цели по бърза процедура по регистрация, по-ниски държавни такси, гарантирана публичност и прозрачност на организациите, разтоварване на съда от дела с ниска правна сложност. Подаването на заявления за регистрация и пререгистрация на ЮЛНЦ и фондациите могат да се извършват във всички Служби по регистрация към Агенция по вписванията в цялата страна, независимо от седалището на юридическото лице. Подаването може да става и по електронен път.

### **2.3. Регистър БУЛСТАТ**

Изграждането, поддържането и развитието на регистър БУЛСТАТ е поверено на НСИ в съответствие с решение от 8 юни 1995 на Народното събрание. От 1 януари 1996 година в Република България започва да функционира Единен държавен регистър на стопанските субекти „БУЛСТАТ“. На 17.06.1999г. Народното събрание приема Закона за статистиката. Този закон определя начина за създаване, функциониране и използване на Единния регистър за идентифициране на стопанските субекти, осъществяващи дейност на територията на Република България, наричан регистър БУЛСТАТ. Регистър БУЛСТАТ се изгражда като основен административен регистър в страната. През 2000 г. данните са предоставени чрез интернет страницата на регистъра.

От 11.08.2005 г. Регистър БУЛСТАТ се поема от Агенция по вписванията. В него се вписват всички юридически лица и клоновете на чуждестранни лица, които не са търговци. На вписване подлежат и лицата със свободни професии, както и тези, които се занимават със занаятчийска дейност. До 01.01.2008 г. търговците са задължени в 7 дневен срок да се регистрират в Булстат, след това тази

дейност се поема от Търговския регистър. Съгласно влезлия в сила закон за търговския регистър, от 01.01.2008 г. търговците и клоновете на чуждестранни търговци, вписани в търговския регистър и в регистъра на кооперациите при окръжните съдилища, са длъжни да се пререгистрират в Търговския регистър към Агенция по вписванията в срок до 31 декември 2011 г. Освен основния регистър Булстат агенцията се задължава да води и един специален регистър по Закона за класифицираната информация за регистрацията на субекти, чиито данни съдържат такава информация – чл.2, ал.2 от Закона за регистър Булстат.

Достъпът до регистър Булстат не е безплатен.

#### **2.4. Регистър на имуществените отношения на съпрузите /РИОС/**

Считано от 1 октомври 2009 г. и с влизането в сила на новия Семейен кодекс, към Агенция по вписванията се създава РИОС.

Брачните договори и избраният от съпрузите режим на имуществени отношения се вписват в регистър на имуществените отношения на съпрузите.

Това е четвъртият национален електронен регистър, който се администрира от Агенцията по вписванията. Той е публичен, справки и удостоверения се правят за избрания режим на имуществени отношения.

#### **2.5. Централен регистър на особените залози (ЦРОЗ)**

Съгласно чл.22 от Закона за особените залози /обн. ДВ бр.105, в сила от 30.12.2016г./, Централният регистър на особените залози ще се води, обслужва и поддържа от Агенция по вписванията, считано от 01.09.2018г. Бизнесът ще може да подава заявления за вписване и заличаване на сключени договори за особен залог в 28 -те Служби по регистрацията към Агенцията по вписвания.

Към настоящия момент заявленията се подават само в 6 бюра

в страната към Централния регистър на особените залози.

Промените в Закона за особените залози целят облекчаване на бизнеса, осигуряване на правна сигурност и бързина на оборота. От 01.09.2018 г. трябва да заработи и новият електронен регистър на особените залози, чрез който заявления ще могат да се подават 24 часа в денонощието и 7 дни в седмицата онлайн.

С преминаването и на Централния регистър на особените залози към Агенция по вписванията се реализира още един етап от регистърната реформа.

Съсредоточаването на регистрите в структурата на Агенция по вписванията е първа стъпка в административната реформа в Съдебната система.

### **3. Изводи и тенденции за развитие**

В обхвата на настоящата разработка са положени усилия да се огледат панорамно и тенденциите в цялостна характеристика на системата на вписвания в Република България, в обхвата на административно регулиране от изпълнителната власт. От създаването си до настоящия момент безспорно от сферата на дейност на Агенция по вписванията, както в юридически аспект, също така и като съществен елемент от комплексната национална и регионална сигурност, в това число и инвестиционна сигурност по отношение на капитали на чуждестранни физически и юридически лица, се наблюдава и характеризира устойчива тенденция с елементи на negliжаност и неразбиране на мястото на Агенцията по вписванията, като структура разработваща и съхраняваща жизненоважни и необходими за регулация на човешките и търговски взаимоотношения в съвременния свят, било то междуличностни, било то търговски или имуществени и др.

Засягането на тези тенденции следва да бъде отнесено, както към този момент, също така и в следващи години и десетилетия, като структурен елемент от общата система на национална и регио-



нална сигурност. В израз на това, следва да се отбележи, че в съвременното общество от първостепенно значение е и сигурността, както на информацията, намерила своята интерпретация в електронните регистри, също така и информация и информационни масиви, съхранявани от съответните специализирани институции в Република България, каквато е и Агенция по вписванията и ДА „Архиви“.

Съвременните електронни системи от своя страна изискват определени фундаментални нива на криптиране на информацията, която се съдържа в компютърните конфигурации, докато съхранението и администрирането на базата от документи, водени на традиционен (хартиен) носител има своите специфики.

Хартиеното досие е запазен традиционен архивен носител, по икономически и законодателни причини, въвеждането и на друго (електронно/дигитално) не отменя този факт. Така се поставя основният въпрос: за възможностите за съчетано съхранение във времето на електронните архиви и документите на хартиен носител, като сроковете за съхранение на хартиен носител, както и начина по който трябва да се съхраняват са заложиени в законодателната и нормативна уредба. Дейността до тук, показва, че възникнат сериозни проблеми пред АВ, за разрешаването на които ще са необходими сериозни ресурси – финансови, технически, материални и кадрови.

С приетите промени в ЗКИР<sup>3</sup> с параграф 37, ал.2 и ал.3 от Преходните и заключителните разпоредби се въведоха изменения в сроковете за съхранение на архивните документи, уредени до тогава в чл.41-в от Правилника за вписванията и Глава осем – съхраняване на имотния регистър в Наредба №2 за воденето и съхраняването на имотен регистър<sup>4</sup>, издадена от министъра на правосъдието на основание чл.5, ал. 3, от ЗКИР.

---

<sup>3</sup> // ДВ бр.57, 22.07.2016 г.

<sup>4</sup> // ДВ бр.39, 2005 г.

По силата на приетите изменения всички книги, водени в службите по вписванията на традиционен носител /хартиен/ трябва да се съхраняват безсрочно, а делата, партидите, регистрационните картони в Службите по вписванията на традиционен носител, трябва да се съхраняват до тяхното пълно цифровизиране, но не по-малко от 30 години. До приемането на промените в ЗКИР от 2016 г. най-общо в Службите по вписванията, актовете книги се съхраняваха 100 години, а документите към делата се съхраняваха 5 години. В този смисъл предложените изменения съществено ще увеличат ангажиментите на Агенция по вписванията по водене и съхранение на архивните документи в регистрите, в това число Имотен регистър, тъй като за изпълнението им ще е необходимо осигуряване на допълнителни ресурси – капиталови (помещения, техника) и кадрови.

В редица териториални поделения на АВ, където се съхраняват архивни единици налице е необходимост от сформирани на нова политика за водене, администриране и съхранение на архивните единици.

Тенденцията показва, че нуждата от архивни помещения нараства и от обслужването на другите регистри, с оглед разширяване на обхвата от дейности на АВ. Съгласно чл.16, ал 3 от Закона за Търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ (ДВ бр.74, 2016 г. в сила от 01.01.2018 г.) и съгласно чл.14, ал. 3 от Закона за регистър БУЛСТАТ (ДВ бр.85, 2017 г.) предоставените от заявителя писмени документи на хартиен носител се съхраняват 10 години, считано от датата на вписването, заличаването или обявяването, а от 01.09.2018 г. съгласно Закона за особените залози, Агенция по вписванията, законодателно е заложено да започне да води и поддържа и Регистъра на особените залози. Най-сложна и трудна за организация на съхранение са архивните документи на Имотен регистър.

Относно архивните помещения следва да се отбележи, че и към момента Агенция по вписванията среща редица затруднения за осигуряване на достатъчно пространство за архивиране в Служби по вписванията и Служби по регистрацията. Някои служби нямат и са-

мостоятелни, обособени архивни помещения, съхраняват архивните документи в шкафове, поставени в коридорите на службите, безразборно и хаотично. Повечето помещения не отговарят на изискванията за съхранение на архиви – влажност, температура на помещението, светлина, пожароизвестяване, видеонаблюдение и др. Наблюдава се и невъзможност за своевременно администриране на книгата, т.е. не се подвързват срочно актовете книги в СВ. Липсата на изискуемите условия за целта в сега съществуващите архивни помещения и неправилното съхранение на архивните документи трудно биха гарантирали правната сигурност на гражданския документооборот в заложените от законодателя срокове за съхранение.

Паралелно с това се създава и потенциална опасност за изцяло физическото им унищожаване. В близкото минало редица такива примери се изнесоха в медиите за масова информация<sup>5</sup>. Тази индикация за наличие на проблемите създава и редица въпроси, сред които и как щяха да бъдат възстановени архивите, като архивните документи за този период не са качени в електронна база данни, успоредно с това информацията от тях не се съдържат и на друг вид носител, независимо от вида.

Липсата на пропускателен режим в голяма част от администрираните от Агенция по вписванията регистри също е сериозен проблем за правната сигурност на гражданския и фирмения документооборот. Неосъществяването на контрол на посетителите при достъпа до АВ, крие рискове и опасности за правната сигурност на документооборота, а също така и от физическо посегателство на служителите. Особено актуален е проблемът за Служба вписвания-

---

<sup>5</sup> Месец март 2018г. в сградата на Агенция по вписванията намираща се на адрес ул. "Елисавета Багряна" № 20 гр. София, в часовете след полунощ възниква пожар. За щастие без сериозни последици, при което се зараждат редица въпроси, сред които и : какво би се случило ако бяха изгорели архивните документи на Имотен регистър – София за период 1912 г. – 1989 г. съхранявани в архивно помещение условно наречено за нуждите на обслужване на посетителите „Стара архива“.

та - София и Служба по регистрация - София, които се помещават в една сграда с администрацията на Централното управление на Агенцията. Посетителите влизат в сградата през 4-ри входа, което дава предпоставки за много негативни последици. През годините примери с такива последици в резултат на свободния достъп също се появиха в медиите и станаха достояние на обществеността. Въобще в съвременния свят в който живеем не трябва да се negliжират и тези много съществени проблеми в организацията на работата на Агенцията.

Друг проблем възниква от поставените кратки срокове в нормативната уредба за вписвания на актовете в регистрите. Увеличеният обем от документооборот, сложност на актовете за вписване, малък на брой квалифициран състав водят до затруднения в изпълнение на сроковете. Тъй като е трудно нормативно да бъдат променени сроковете за вписване и сложността на актовете, решението е след анализ да се предложи увеличение броя на квалифицираните кадри. Редом с това, следва да се отбележи и амортизираната техника на работните места (ксерокси, принтери, срочна доставка на консумативи и др.) Липсва програма за управление на хардуерните устройства и тяхното поетапно осъвременяване и подмяна. Работи се основно с морално остаряли и износени компютърни конфигурации, сканиращи устройства и принтери, като в резултат и на проведени обществени поръчки се ползват алтернативни консумативи, с ниско качество.

Агенция по вписванията е своеобразна информационна банка, на която е възложена много важна роля в обществения, икономическия и социален живот на страната, защото съхранява имотната и фирмената история и за това към организацията на работата за извършването на възложените дейности и поставени цели трябва сериозен подход.

Изграждането на АВ като Единен електронен регистрационен център на вписванията е заложен в Стратегията за реформа в съдебната система и за превръщането ѝ в такъв център. Водещата роля в

създаването на законодателната уредба е на Министерството на правосъдието в лицето на Министъра на правосъдието, като организационната форма на Агенцията е изпълнителна по своето естество, и изпълването и със съдържание е зададен от законодателя (да води и поддържа упоменатите регистри). Изхождайки от това, съгласно чл. 54, ал.1 от Закона за администрацията (ЗА) предмета на дейността на Агенцията е предоставяне на услуги на физически и юридически лица и в изпълнение на целите, а именно предоставяне на качествени услуги, водене и съхранение на регистърното производство. От страна на ръководството на Агенцията по вписванията трябва ясно и точно да се дефинират актуалните проблеми и да се поставят на вниманието на обществеността и конкретно на Министерството на правосъдието за срочно, адекватно и целесъобразно намиране на решения. В унисон с това ръководството следва да разработва и прилага вътрешноведомствени механизми и правила за унифициране на дейностите ѝ, като създава, прилага и развива съответната организация.

## **Заклучение**

Най-общо следва да се посочи, че всички описани до тук процеси показват, че законодателната уредба във времето значително изпреварва материалното и кадрово обезпечение на дейността на Агенцията. През последното десетилетие се наблюдават отрицателни промени в административния капацитет на служителите, не се провежда политика за усъвършенстване и надграждане на уменията и квалификацията на заетия персонал, не се създават условия за привличане на кадрови ресурс, като съществен елемент за това се явява постоянното текучество на кадри, в резултат на тези процеси.

В заключение следва да се отбележи, че свързването на масивите от данни, в регистрите администрирани от АВ, с единните информационни регистри в рамките на Европейския съюз от една страна, и тяхната правилна експлоатация от друга, се превръщат в

елемент от системата на сигурност не само от национално и регионално, но и от европейско и геополитическо значение, и това дава основание да се прогнозира, че отговорностите пред Агенция по вписванията следва да бъдат значително завишени и законодателно подплатени.

**За контакти:** Пирин Соколов,  
ИДП при БАН  
[pirin\\_sokolov@abv.bg](mailto:pirin_sokolov@abv.bg)

**Административно право – съвременни тенденции  
в правораздаването и доктрината**

Сборник с доклади от национална научна кръгла маса

Дадена за печат 4.7.2018 г.

Печатни коли 14,4

Излязла от печат 16.7.2018 г.

Издателски коли 13

Формат: 60×90/16

Тираж 60 бр.

Предпечатна подготовка *Яна Стефанова*

Издателство „Наука и икономика”

Икономически университет – Варна

ул. „Евлоги Георгиев” №24

Печатна база на ИУ – Варна

ISBN 978-954-21-0972-3