

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

АЛУМНИ КЛУБ НА ЗАВЪРШИЛИТЕ ЮФ ПРИ УНСС

СБОРНИК С ДОКЛАДИ ОТ

НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ НА ТЕМА:

**„Юридически, икономически  
и исторически аспекти на държавното  
регулиране върху стопанската дейност“**

23 юни 2022 г.

Голяма и Малка конферентни зали, УНСС

София, България

Публикацията съдържа резултати от научен форум, съфинансиран със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НФ-15-2022.

**Редакционна колегия:**

гл. ас. д-р Пресиян Марков

гл. ас. д-р Делян Недев

гл. ас. д-р Стефан Радев

**ОРГАНИЗАЦИОНЕН КОМИТЕТ**

**Председател** – гл. ас. д-р Илонка Пешева-Горанова

**Членове:**

доц. д-р Захари Торманов

проф. д.н. Живко Драганов

доц. д-р Вълчин Даскалов

доц. д-р Нина Чилова

доц. д-р Бойка Чернева

доц. д-р Диана Маринова

гл. ас. д-р Пресиян Марков

гл. ас. д-р Петя Митрева

гл. ас. д-р Делян Недев

гл. ас. д-р Александра Вълчева

гл. ас. д-р Стефан Радев – представител на Алумни клуб на завършилите ЮФ при УНСС

гл. ас. д-р Атанас Петров

Сюлейман Башов – докторант

Траян Велев – студент

**Съставители на сборника:**

гл. ас. д-р Пресиян Марков

гл. ас. д-р Делян Недев

гл. ас. д-р Стефан Радев

**Всички права са запазени!** Не се разрешават копиране, възпроизвеждане и разпространение на книги или на части от тях по какъвто и да е начин без писменото разрешение на ИК – УНСС.

Авторите носят пълна отговорност за оригиналността на произведението, както и за грешки, допуснати по тяхна вина.

© Колектив

© ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС

Изп. директор: Веселин Ангелов, тел. 02 8195 251

Зам. изп. директор: Стефан Власев, тел. 02 8195 551

Гл. редактор: Тодорина Недева, тел. 02 8195 564

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

1700 София, район „Студентски“, ул. „8 декември“ № 19

## СЪДЪРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| ПРОФ. ФИЛИП РАЧЕВ – ДОСТОЕН УЧЕН И ДОСТОЕН ЧОВЕК.....  | 11 |
| <i>проф. д-р Валери Димитров, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |    |
| PROF. FILIP RACHEV – A DESERVING SCIENTIST AND A DIGNIFIED PERSON ....   | 11 |
| <i>prof. Valery Dimitrov, PhD, Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>  |    |
| ПРАКТИЧЕСКИ ПОСЛЕДИЦИ ЗА СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ<br>ОТ ЗАДЪЛЖЕНИЕТО ЗА СЪОТВЕТСТВАЩО НА ПРАВОТО НА ЕС.<br>ТЪЛКУВАНЕ НА ВЪТРЕШНИТЕ ПРАВНИ НОРМИ .....                               | 15 |
| <i>чл.-кор. проф. д.ю.н. Атанас Семов, катедра „Международно право<br/>и международни отношения“, ЮФ, СУ „Св. Кл. Охридски“</i>  |    |
| PRACTICAL IMPLICATIONS FOR ECONOMIC ACTIVITY OF THE OBLIGATION<br>TO INTERPRET DOMESTIC LEGAL RULES IN CONFORMITY WITH EU LAW .....  | 15 |
| <i>prof. PhD, LL.D. Atanas SEMOV, BAS corresponding member,<br/>Department of International Law and International Relations,<br/>Faculty of Law, SU „St. Kliment Ohridski“</i> |    |
| ПРИЛОЖИМОСТ НА ОСНОВАНИЯТА ЗА УНИЩОЖАЕМОСТ<br>СПРЯМО МЪЛЧАНИЕТО КАТО ПРОЯВА НА ВОЛЯ<br>ПРИ СКЛЮЧВАНЕ НА ТЪРГОВСКИ СДЕЛКИ.....  | 28 |
| <i>доц. д-р Анета Антонова, катедра „Гражданскоправни науки“,<br/>ЮФ, СУ „Св. Климент Охридски“</i>  |    |
| THE APPLICABILITY OF THE GROUNDS FOR INVALIDATION IN RELATION<br>TO THE SILENCE AS EQUAL TO EXPRESSION OF WILL BY MERCHANTS<br>IN COMMERCIAL TRANSACTIONS.....                 | 28 |
| <i>Assoc. prof. Dr. Aneta Antonova, Department of Civil Law Studies, Faculty of Law,<br/>SU „St. Kliment Ohridski“</i>   |    |
| СЪЩЕСТВЕНА НЕПРЕДВИДИМА ПРОМЯНА В ОБСТОЯТЕЛСТВАТА<br>И ОТРАЖЕНИЕТО Й ВЪРХУ ДОГОВОР ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА.....  | 40 |
| <i>доц. д-р Захари Торманов, катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |    |
| SIGNIFICANT UNFORESEEABLE CHANGE IN CIRCUMSTANCES<br>AND ITS IMPACT ON A PUBLIC PROCUREMENT CONTRACT .....   | 40 |
| <i>Assoc. prof. Dr. Zahari Tormanov, Department of Private Legal Studies<br/>of the Faculty of Law at UNWE</i>   |    |

|   |    |
|---|----|
| ЗА НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТТА НА СДЕЛКИТЕ<br>И СИГУРНОСТТА НА ОБОРОТА .....   | 46 |
| <i>доц. д-р Мирослав Димитров, катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |    |
| REGARDING THE INVALIDITY OF TRANSACTIONS<br>AND SECURITY OF TURNOVER .....  | 46 |
| <i>Ass. Prof. Miroslav Dimitrov PhD, Department of Private Legal Studies<br/>of the Faculty of Law at UNWE</i>  |    |
| ИКОНОМИЧЕСКА И БИЗНЕС ДИПЛОМАЦИЯ: СИНЕРГИЯ НА ДЪРЖАВНИ<br>И НЕДЪРЖАВНИ СУБЕКТИ .....  | 55 |
| <i>доц. д-р Пламен Ралчев, катедра „Международни отношения“, УНСС</i>   |    |
| ECONOMIC AND BUSINESS DIPLOMACY: SYNERGY BETWEEN STATE<br>AND NON-STATE ACTORS .....  | 55 |
| <i>Associate Professor Dr. Plamen Ralchev, Department of International Relations, UNWE</i>  |    |
| ПРАВНО ДЕЙСТВИЕ НА ЗАПОВЕДТА ПО ЧЛ. 154, АЛ. 5<br>ОТ ЗУТ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СОБСТВЕНИЦИТЕ<br>НА САМОСТОЯТЕЛНИ ОБЕКТИ В СТРОЯЩА СЕ СГРАДА.....                                    | 59 |
| <i>гл. ас. д-р Атанас Петров, катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС,</i>   |    |
| LEGAL EFFECT OF THE ORDER UNDER ART. 154, PAR. 5<br>OF THE LAW ON SPATIAL PLANNING IN RELATION TO THE OWNERS<br>OF INDEPENDENT OBJECTS IN A BUILDING UNDER CONSTRUCTION ..... | 59 |
| <i>Chief assistant, PhD, Atanas Petrov, Department of Private Legal Studies<br/>of the Faculty of Law at UNWE</i>   |    |
| ПРЕКЪСВАНЕ НА СПРЯЛА ДАВНОСТ.....   | 67 |
| <i>гл. ас. д-р Делян Недев, катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |    |
| INTERRUPTING SUSPENDED PRESCRIPTION .....   | 67 |
| <i>Dr Delyan Nedev, assistant, Department of Private Legal Studies<br/>of the Faculty of Law at UNWE</i>  |    |
| ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ВЪЗНИКВАНЕ НА ОТГОВОРНОСТ<br>ЗА ЧУЖД ДАНЪЧЕН ДЪЛГ .....   | 72 |
| <i>доц. д-р Красимир Мутафов, катедра „Публичноправни науки“,<br/>ЮФ, ПУ „Паисий Хилендарски“</i>   |    |
| PREREQUISITES FOR RESPONSIBILITY FOR FOREIGN TAX DEBT .....   | 72 |
| <i>Assoc. Prof. dr. Krasimir Mutafov, Department of Public Legal Studies of the Faculty<br/>of Law at UNWE, PU „Paisii Hilendarski“</i>                                       |    |

|  |     |
|--|-----|
| ПОГЛЕД КЪМ СПОСОБИТЕ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ДАНЪЧНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ОСИГУРИТЕЛНИ ВНОСКИ УСТАНОВЕНИ В ДОПК.....                     | 78  |
| <i>доц. д-р Нина Чилова, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| A LOOK TOWARDS THE METHODS FOR ASCERTAINMENT OF TAX OBLIGATIONS AND COMPULSORY SOCIAL INSURANCE CONTRIBUTIONS ESTABLISHED IN TSIPC ..... | 78  |
| <i>Assist. prof. Nina Chilova, Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>                                      |     |
| ПУБЛИЧНОПРАВНИ АСПЕКТИ В УРЕДБАТА НА ДЪРЖАВНИЯ МОНОПОЛ ПО ЧЛ. 18, АЛ. 4 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.....                      | 85  |
| <i>доц. д-р Христо Паунов, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| PUBLIC LAW ASPECTS IN THE REGULATION OF THE STATE MONOPOLY UNDER ART. 18, PARA. 4 OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA.....   | 85  |
| <i>Assoc. Prof. Hristo Paunov, PhD, Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>                                 |     |
| ОТНОСНО ПРЕДСТОЯЩИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ ВЪВ ВРЪЗКА С ОСНОВАНИЯТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ДОГОВОР ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА.....                     | 93  |
| <i>гл. ас. д-р Илонка Горанова, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |     |
| ON UPCOMING LEGISLATIVE CHANGES OF THE GROUNDS FOR MODIFICATION OF PUBLIC CONTRACTS DURING THEIR TERM .....                              | 93  |
| <i>Chief Assist. Prof. Ilonka Goranova, Ph.D., Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>                      |     |
| ЗА ЗАЩИТАТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ И НА ЧАСТНИЯ ИНТЕРЕС ПРИ СТОПАНСКИЯ ПОДКУП.....   | 110 |
| <i>гл. ас. д-р Мария Михайлова, БАН</i>  |     |
| FOR THE PROTECTION OF THE PUBLIC AND PRIVATE INTEREST IN BRIBERY IN THE PRIVATE SECTOR.....  | 110 |
| <i>Chief Assist. Prof. Mariya Mihaylova, PhD Bulgarian Academy of Sciences, Institute for State and Law</i>                              |     |
| ПРАВО И ИКОНОМИКА – В ПРОКРУСТОВОТО ЛОЖЕ НА ЮРИДИЧЕСКИЯ ФЕТИШИЗЪМ.....   | 117 |
| <i>гл. ас. д-р Виктор Иванов, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |     |
| LAW AND ECONOMY – IN THE PROCRUSTEAN BED OF LEGAL FETISHISM .....  | 117 |
| <i>chief assist. dr. Viktor Ivanov, Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>                                 |     |

|   |     |
|---|-----|
| ВЪЗМОЖНО ЛИ Е, ВМЕСТО ДА ИЗПЛАТИ ДИВИДЕНТ,<br>АКЦИОНЕРНО ДРУЖЕСТВО ДА ПРЕХВЪРЛИ СВОЙ ИМОТ?.....                                       | 127 |
| <i>гл. ас. д-р Златка Вангелова, катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |     |
| IS IT POSSIBLE A JOINT-STOCK COMPANY TO TRANSFER A REAL ESTATE<br>OF ITS OWN TO A SHAREHOLDER, INSTEAD OF PAYING HIM A DIVIDEND? .... | 127 |
| <i>chief assistant Zlatka Vangelova, PhD, Department of Private Legal Studies<br/>of the Faculty of Law at UNWE</i>                   |     |
| СПОРОВЕ И ПРОБЛЕМИ ПРИ ОТДАВАНЕТО ПОД НАЕМ<br>НА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ ИМОТИ .....  | 134 |
| <i>гл. ас. д-р Катя Владимирова, катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |     |
| DISPUTES AND PROBLEMS IN RENTING OUT STATE<br>AND MUNICIPAL PROPERTY .....  | 134 |
| <i>Chief Assistant Professor Dr. Katya Vladimirova, Department of Private Legal Studies<br/>of the Faculty of Law at UNWE</i>         |     |
| СТАТУТЪТ НА ЖЕНАТА СПОРЕД ОБИЧАЙНОТО ПРАВО<br>И ИЗПОЛЗВАНАТА ТЕРМИНОЛОГИЯ В НАРОДНИЯ ГОВОР .....                                      | 141 |
| <i>гл. ас. д-р Нели Радева, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| THE STATUS OF WOMEN ACCORDING TO COMMON LAW<br>AND THE TERMINOLOGY USED IN THE VERNACULAR .....                                       | 141 |
| <i>chief assistant Neli Radeva, Department of Public Legal Studies of the Faculty<br/>of Law at UNWE</i>                              |     |
| СПИРАНЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО<br>КАТО ВИД ОБЕЗПЕЧИТЕЛНА МЯРКА .....  | 151 |
| <i>ас. Иван Георгиев, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| SUSPENDING OF ENFORCEMENT PROCEDURE<br>AS A TYPE OF PRELIMINARY MEASURE .....   | 151 |
| <i>Ivan Georgiev, Ass. Prof. of Civil Procedure Law at Law faculty of UNWE</i>  |     |
| ПОДСЪДНОСТ ОТ ПОСЛЕДНА СТЕПЕН, ИЛИ ЗА ПРАВОМОЩИЕТО НА ВКС<br>ДА ОПРЕДЕЛЯ КОМПЕТЕНТНИЯ СЪД ПО ЧЛ. 123 ГПК.....                         | 156 |
| <i>д-р Васил Петров, съдия в Софийския районен съд</i>  |     |
| JURISDICTION OF THE LAST DEGREE, OR THE POWER OF THE SCC<br>TO DETERMINE THE COMPETENT COURT UNDER ART. 123 CPC.....                  | 156 |
| <i>Dr. Vasil Petrov, Judge at the Sofia District Court</i>  |     |

|  |     |
|--|-----|
| СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА ПО ПРАВИЛНИКА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА<br>ЗА ПУБЛИЧНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ – ТЕНДЕНЦИИ И ИЗВОДИ.....                       | 161 |
| <i>гл. ас. д-р Стефан Радев, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| THE CASE LAW UNDER THE RULES ON IMPLEMENTATION<br>OF THE PUBLIC ENTERPRISES ACT .....  | 161 |
| <i>Stefan Radev, PhD, chief assistant, Department of Public Legal Studies of the Faculty<br/>of Law at UNWE</i>                      |     |
| МЯСТО ЗА „СТОПАНСКА ДЕЙНОСТ“ В БЪЛГАРСКОТО ДАНЪЧНО ПРАВО.....  | 167 |
| <i>гл. ас. д-р Стойчо Дулевски, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |     |
| PLACE FOR „BUSINESS“ IN THE BULGARIAN TAX LAW .....  | 167 |
| <i>Chief Assistant Professor Stoycho Dulevski, PhD, Department of Public Legal Studies<br/>of the Faculty of Law at UNWE</i>         |     |
| В ЗАЩИТА НА „ПУБЛИЧНАТА ЛИЧНОСТ“ .....   | 172 |
| <i>гл. ас. д-р Теодора Йовчева, катедра „Правни науки“, ВСУ „Черноризец Храбър“</i>  |     |
| IN DEFENSE OF THE „PUBLIC PERSON“ .....  | 172 |
| <i>Assist. Prof. Teodora Yovcheva, Ph.D, Faculty of Law,<br/>Varna Free University „Chernorizets Hrabar“</i>                         |     |
| ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА СТОПАНСКА ДЕЙНОСТ<br>В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС .....  | 183 |
| <i>докторант Иван Кърчев, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ,<br/>ПУ „Паисий Хилендарски“</i>  |     |
| FINANCIAL MANAGEMENT AND REGULATION OF ECONOMIC<br>ACTIVITY DURING THE ELECTION PROCESS.....   | 183 |
| <i>Ivan Karchev, PhD, Department of Public Legal Studies of the Faculty<br/>of Law at „Paisii Hilendarski“ University of Plovdiv</i> |     |
| ДЪРЖАВНО РЕГУЛИРАНЕ НА КЛИНИЧНИТЕ ИЗПИТВАНИЯ<br>НА ЛЕКАРСТВЕНИ ПРОДУКТИ .....  | 194 |
| <i>докторант Радослав Иванов, катедра „Публичноправни науки, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| STATE REGULATION OF CLINICAL TRIALS OF MEDICINAL PRODUCTS .....  | 194 |
| <i>Radoslav Ivanov Ivanov – doctoral studen, Department of Public Legal Studies of the Faculty<br/>of Law at UNWE</i>                |     |

|   |     |
|---|-----|
| ПОНЯТИЕТО „БАНКОВА СИСТЕМА“<br>СПОРЕД БЪЛГАРСКОТО БАНКОВО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО.....  | 202 |
| <i>докторант Сюлейман Баиов, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |     |
| THE CONCEPT OF BANKING SYSTEM ACCORDING<br>TO BULGARIAN BANKING LEGISLATION.....  | 202 |
| <i>Suleyman Bashov, PhD student, Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>   |     |
| НЯКОИ ВЪПРОСИ НА ДАНЪКА ПРИ ИЗТОЧНИКА ПО ЗКПО<br>ПРИ ВЪЗМЕЗДНОТО РАЗПОРЕЖДАНЕ С БЪЛГАРСКИ ДРУЖЕСТВЕНИ<br>ДЯЛОВЕ ИЛИ АКЦИИ ОТ СТРАНА НА ЧУЖДЕСТРАННИ<br>ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА..... | 217 |
| <i>докторант Тюркер Моллахасан, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| SOME ISSUES OF THE WITHHOLDING TAX UNDER CITA UPON<br>THE DISPOSAL FOR CONSIDERATION OF BULGARIAN COMPANY SHARES<br>AND STOCKS BY FOREIGN LEGAL ENTITIES .....              | 217 |
| <i>PhD candidate, Tyurker Mollahasan, Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>  |     |
| РЕДЪТ ЗА ПРИЕМАНЕ НА РАБОТА КАТО ИЗРАЗ НА СПЕЦИАЛНАТА<br>ЗАКРИЛА НА ТРУДА НА НЕПЪЛНОЛЕТНИТЕ.....  | 228 |
| <i>докторант Илияна Събинова, катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| THE PROCEDURE FOR EMPLOYMENT AS AN EXPRESSION<br>OF THE SPECIAL PROTECTION OF MINOR LABOUR.....   | 228 |
| <i>Doctoral student Iliyana Sabinova, Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>   |     |
| ОБЩОИЗВЕСТНИТЕ МАРКИ КАТО ОБЕКТИ НА ОСОБЕН ЗАЛОГ,<br>ПРИЛОЖИМО ПРАВО И ОСОБЕНОСТИ.....  | 235 |
| <i>докторант Михаела Михайлова, катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| WELL-KNOWN TRADEMARKS AS SUBJECTS TO REGISTERED PLEDGE,<br>APPLICABLE LEGISLATION AND SPECIFICS .....   | 235 |
| <i>PhD student in Intellectual Property law Mihaela Mihaylova, Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE</i>  |     |
| ОБИЧАЙНОПРАВНАТА ТЕРМИНОЛОГИЯ<br>ВЪВ ВРЪЗКА С НАСЛЕДЯВАНЕТО .....   | 241 |
| <i>студент Патриция-Александра Божинова, ЮФ, УНСС</i><br><i>студент Ан-Никол Войнска, ЮФ, УНСС</i>  |     |



|  |     |
|--|-----|
| COMMON LAW TERMINOLOGY WITH REGARD TO INHERITANCE.....   | 241 |
| <i>Patritsia-Aleksandra Bozhinova, Second-year students at Faculty of Law, UNWE</i>  |     |
| <i>An-Nikol Voynska Second-year students at Faculty of Law, UNWE</i>   |     |
| ЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛ ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА,<br>ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ ЗА НАРУШЕНИЯ (WHISTLE-BLOWERS),<br>И ПРИЛОЖЕНИЕТО МУ В БЪЛГАРИЯ.....   | 249 |
| <i>студент Николай Бошнаков, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| EUROPEAN MODEL FOR PROTECTION<br>OF WHISTLEBLOWERS AND ITS IMPLEMENTATION IN BULGARIA.....   | 249 |
| <i>Student Nikolay Boshnakov, Faculty of Law, UNWE</i>   |     |
| АНАЛИЗ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ<br>И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ,<br>ВНЕСЕНИ В ЧЕТИРИДЕСЕТ И СЕДМОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ.....   | 261 |
| <i>докторант Цветолоба Васева, катедра „Публично правни науки“, ЮФ, УНСС</i>   |     |
| ANALYSIS OF THE PROPOSALS FOR AMENDMENTS AND ADDITIONS<br>TO THE LAW ON PUBLIC PROCUREMENT SUBMITTED<br>TO THE FORTY-SEVENTH NATIONAL ASSEMBLY .....   | 261 |
| <i>Tsvetolyuba Vaseva, doctoral student, correspondence form of study,<br/>Department of „Public Legal Sciences“, Faculty of Law, UNWE</i>   |     |
| ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО<br>ЗА УСТОЙЧИВИ ФИНАНСИ ВЪВ ФИНАНСОВИЯ СЕКТОР .....   | 274 |
| <i>доктор по право Аделина Янкова,</i>   |     |
| CHALLENGES OF THE SUSTAINABLE FINANCE LEGISLATION<br>IMPLEMENTATION IN THE FINANCIAL SECTOR .....  | 274 |
| <i>PhD in Law, Adelina Yankova</i>   |     |
| АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ОРГАНИЗАТОРИТЕ<br>НА СПОРТНИ МЕРОПРИЯТИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП<br>ДО ТЕРИТОРИЯТА НА СПОРТНА ЗОНА СЪГЛАСНО ЗАКОНА<br>ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО<br>НА СПОРТНИ МЕРОПРИЯТИЯ ..... | 285 |
| <i>юрист Кирил Горанов</i>   |     |
| ADMINISTRATIVE LEGAL OBLIGATIONS OF THE ORGANIZERS OF SPORTS<br>EVENTS WITH REFERENCE TO THE RIGHT OF ACCESS TO THE TERRITORY<br>OF THE SPORTS ZONE UNDER THE LAW ON THE PROTECTION OF PUBLIC<br>ORDER IN THE CONDUCT OF SPORTS EVENTS.....      | 285 |
| <i>lawyer Kiril Goranov</i>  |     |

|   |     |
|---|-----|
| ОТНОСНО НЯКОИ ДИСКУСИОННИ ВЪПРОСИ,<br>СВЪРЗАНИ С ДОГОВОРА ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА ..... | 294 |
| <i>експерт по обществени поръчки Снежана Иванова</i>                                  |     |
| SOME DISCUSSIONS ISSUES RELATED TO THE PUBLIC<br>PROCUREMENT CONTRACT .....           | 294 |
| <i>Sneja Ivanova, public procurement expert</i>                                       |     |
| ДЪРЖАВНОТО РЕГУЛИРАНЕ В ОБЛАСТТА<br>НА ЗАЩИТАТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА .....                | 305 |
| <i>студент Росица Тонева, ЮФ, УНСС</i>  |     |
| <i>студент Пламена Янчева, ЮФ, УНСС</i>   |     |
| STATE REGULATION IN THE FIELD<br>OF PROTECTION OF COMPETITION .....                   | 305 |
| <i>Law Students Rositsa Toneva, Faculty of Law of UNWE</i>                            |     |
| <i>Law Students Plamena Yancheva, Faculty of Law of UNWE</i>                          |     |
| ПРАВНА РАМКА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ<br>В БЪЛГАРИЯ.....                     | 315 |
| <i>гл. ас. д-р Аглика Кънева, катедра „Финанси“, УНСС</i>                             |     |
| LEGAL FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT OF THE PUBLIC DEBT<br>IN BULGARIA .....            | 315 |
| <i>Chief Assist. Prof. Aglika Kaneva, Ph.D. Department of Finance, UNWE</i>           |     |
| ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА<br>ПРЕД ПРОЕКТ ЗА НОВА КОНСТИТУЦИЯ .....                | 323 |
| <i>доц. Ивайло Беев, катедра „Икономикс“, УНСС</i>                                    |     |
| HISTORICAL CHALLENGES TO A DRAFT NEW CONSTITUTION.....                                | 323 |
| <i>Associate Professor Ivaylo Beev, PhD in Political Economy, UNWE</i>                |     |

## **ПРОФ. ФИЛИП РАЧЕВ – ДОСТОЕН УЧЕН И ДОСТОЕН ЧОВЕК**

*проф. д-р Валери Димитров,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
vdimitrov@unwe.bg*

## **PROF. FILIP RACHEV – A DESERVING SCIENTIST AND A DIGNIFIED PERSON**

*prof. Valery Dimitrov, PhD  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
vdimitrov@unwe.bg*

Уважаеми колеги,

Настоящата научна конференция е посветена на паметта на един достоен български учен, изследовател – юрист и преподавател – проф. Филип Рачев.

Проф. Рачев е такава фигура в историята на нашия юридически факултет и на УНСС, с която всеки университет може да се гордее. Изследовател с невероятна широта на научните интереси, автор на учебни курсове за поколения студенти, активен изследовател и коментатор на новото български законодателство, създавано след големите промени в края на 80-те години на миналия век, проф. Рачев бе учен и преподавател, който заслужава уважение и преклонение. Особено характерно за проф. Рачев е неговото неизтощимо научно любопитство. В полето на неговите изследователски и преподавателски интереси са проблеми както на частното, така и на публичното право. Започнал кариерата си като типичен цивилист, Филип Рачев не се затваря само в проблематиката на гражданското право, а навлиза без колебание в материята на административното право и се хабилитира като професор по административно право. Проф. Рачев е свидетел и участник в създаването на модерното търговско право и голяма част от неговите научни публикации след 1989 г. са посветени на търговскоправна проблематика.

Особено характерен за личността на проф. Рачев е неговият учебник по публично търговско право. Това е наистина новаторско дело и изключителен академичен принос към науката и преподаването в юридическите факултети. Проф. Рачев е първият български учен, който отрече традиционното за българските цивилисти схващане, че търговското право е само частно право и направи успешен опит за комплексно, интегрирано изследване и преподаване на ред режими, които не могат да бъдат разбрани в тяхната цялостност без познания едновременно както за частното, така и за публичното право. Това е урок, който трябва да бъде разбран и запомнен от всички следващи поколения академични юристи. Поначало специализираното юридическо познание поражда склонност към свръхспециализация, към затваряне в изключително тясна изследователска проблематика и изолиране от „съседни“ научни области. А това неизбежно обеднява възможностите за задълбочен анализ. Научното дело на Филип Рачев е отрицание на подобно академично тесногърдие.

Тук ще се спра на основни моменти от неговата научна биография, на поредицата от трудове, които са част от златната история на българската юридическа наука.

През 1977 г. издателство „Наука и изкуство“ публикува труда на Филип Рачев „Проблеми на договорната отговорност между социалистическите организации“. Това е пълно и детайлно изследване на договорната отговорност между стопанските субекти в условията на социалистическа икономика. Аз лично си спомням този труд, тъй като той ми бе изключително полезен при подготовката на моята дисертация за банковия контрол върху стопанската дейност.

Филип Рачев проявява постоянен интерес към такава комплексна проблематика като правното регулиране на качеството на продукцията. На тази проблематика е посветен неговият труд „Правно регулиране на качеството на продукцията“ от 1981 г. Още тук неуморният изследовател очевидно се е убедил, че познанията само по гражданско право не са достатъчни за разбиране и осмисляне на тази сложна и комплексна проблематика. Именно в този труд се забелязва интересът на проф. Рачев към административното право. Доказателство за този интерес е и следващият жалон в неговото научно развитие. Това е хабилитационният труд, с който Филип Рачев получава през 1987 г. научното звание професор. Това е мащабното изследване, за съжаление непубликувано, „Управление на качеството на продукцията в условията на самоуправление на стопанските предприятия“. Трудът ясно показва, че проф. Рачев, който е започнал кариерата си като чудесен цивилист, благодарение на благородния си стремеж към ново научно познание, благодарение на неизтощимото си научно любопитство, което е характерна особеност на истинския учен, се е превърнал в блестящ административист.

През следващите преломни години, когато българската правна система претърпя съществени трансформации и се създадоха нови правни отрасли и правни режими, проф. Рачев насочва своето внимание към търговското право. През 1998 г. той издава монографията „Банков и търговски кредит“ и монографията „Търговска несъстоятелност“. В продължение на тези изследователски усилия през 2005 г. той издава и книгата „Търговска, банкова и застрахователна несъстоятелност“. През същата година той публикува и знаменития си учебник по публично търговско право, който и досега е уникален и няма аналог в другите юридически факултети в страната. С този учебник и с преподаването на публичното търговско право, проф. Рачев постави едно начало, което не бива да бъде прекъсвано и задължително трябва да бъде продължено. Това не е само негово академично постижение, но и постижение на Юридическия факултет в УНСС, което е и конкурентно предимство пред други юридически факултети.

Независимо от интересите си в областта на публичното право, Филип Рачев не изоставя и научните си занимания в областта на частното право. През 1997 г. той публикува монографичното изследване „Обща теория на гражданското право. Първи том“, в което анализира обективното гражданско право, гражданското правоотношение и абсолютните субективни граждански права.

Изключителната работоспособност на проф. Рачев му позволява да създаде и публикува през 2006 г. и учебник по кооперативно право за нуждите на преподаването на едноименната дисциплина в УНСС.

Поредна академична „дан“ към неговия нестихващ интерес към публичното право е и монографията от 2001 г. за юридическите лица с нестопанска цел, издадена от издателство „Феней“. В този труд са анализирани широк кръг субекти – сдружения с нестопанска

цел, политически партии, синдикални организации, религиозни общности, фондации, бюджетни учреждения, общини.

И тук съм изкушен да цитирам блестящото разграничение между бюджетно учреждение, от една страна, и държавен и общински орган, от друга, което е направено в този забележителен труд:

„Бюджетните учреждения като юридически лица се отличават от държавните и общински органи, които са снабдени с властнически правомощия за издават административни или законови актове, да прилагат привудителни административни мерки, да налагат определени наказания и пр. Бюджетните учреждения не са държавен или общински орган. Такъв орган е техния ръководен орган. Този орган, а не учреждението, е с държавна, правозащитна, административна, контролна и друга публичноправна правосубектност (компетентност). Например министерството като организация е юридическо лице, а министърът е държавен изпълнителен орган; съдът като организация е юридическо лице, а съдията е държавен съдебен орган; прокуратурата като организация е юридическо лице, а прокурорът е държавен обвинителен орган и др.“ (с. 170).

Посочвам това наистина блестящо разграничение, тъй като съвременното законодателство и ред съвременни правни публикации изобилстват с лоши примери, при които учреждение, организация или институция се назовава орган. Ще си позволя да цитирам разпоредбата на чл. 1, ал. 2, т. 1 от Закона за кредитните институции, според който Българската народна банка (БНБ) е компетентен орган в Република България за упражняване на надзор върху банките по смисъла на чл. 4, параграф 1, т. 40 от Регламент № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници...

По аналогичен начин в чл. 2 от Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници БНБ е наречена орган по реструктуриране, като е уточнено, че решенията на БНБ като орган по реструктуриране се вземат от Управителния съвет на банката. Оказва се, че БНБ е орган, в рамките на който действа друг орган. Това е очевидно крайно нелепа законова конструкция от гледна точка както на езиковата, така и на нормативната логика.

Очевидно е, че БНБ не е орган, а институция, организация, учреждение, в което действа система от органи – колективен Управителен съвет и еднолични управител и трима подуправители.

Но подобни примери, свързани напоследък и с прилагането на европейското законодателство в България не са изолирано явление, те са множество. Тези примери свидетелстват за правно невежество и ниска правна култура, както на законодателя, така и на тези представители на академичната и професионалната общност, които папагалски повтарят недомислиците, съдържащи се в съответния законов акт.

В заключение искам да изтъкна, че за мен е чест на присъствам на тази научна конференция и да бъда автор на пленарния доклад, посветен на достойното академично дело на големия учен проф. Филип Рачев!

Нека да помним благородните академични уроци, които този достоен учен и човек ни завеща!

проф. д-р Валери Димитров



# **ПРАКТИЧЕСКИ ПОСЛЕДИЦИ ЗА СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ ОТ ЗАДЪЛЖЕНИЕТО ЗА СЪОТВЕТСТВАЩО НА ПРАВОТО НА ЕС. ТЪЛКУВАНЕ НА ВЪТРЕШНИТЕ ПРАВНИ НОРМИ**

*чл.-кор. проф. д.ю.н. Атанас Семов,  
катедра „Международно право и международни отношения“,  
ЮФ, СУ „Св. Кл. Охридски“,  
asemov@abv.bg*

## *Резюме*

*Задължението за съответстващо на правото на ЕС тълкуване на всяка действаща в правната система на една държава членка правна норма, която попада в неговото приложно поле е известно и като „индиректен ефект“. Директният ефект и индиректният ефект са два алтернативни метода за гарантиране на полезния ефект на правото на ЕС. Това е задължение на всеки, който прилага право, в момента на прилагането и във всяка ситуация в обхвата на правото на ЕС. Естествено и във всяка стопанска дейност. Затова е най-широко обхватното задължение, произтичащо от действието на ПЕС в държава членка.*

*Ключови думи: съответстващо тълкуване, индиректен ефект, задължение, обхват на правото на ЕС, стопанска дейност*

## **PRACTICAL IMPLICATIONS FOR ECONOMIC ACTIVITY OF THE OBLIGATION TO INTERPRET DOMESTIC LEGAL RULES IN CONFORMITY WITH EU LAW**

*prof. PhD, LL.D. Atanas SEMOV, BAS corresponding member,  
Department of International Law and International Relations,  
Faculty of Law, Sofia University St. Kliment Ohridski,  
asemov@abv.bg*

## *Summary*

*The obligation for consistent interpretation of every legal rule that operates in the legal system of a Member State and falls within the scope of EU law is also known as “indirect effect“. Direct effect and indirect effect are alternative methods of ensuring the useful effect (effet utile) of EU law. This obligation applies to anybody who implements law at the moment of implementation and in every situation within the scope of EU law. Naturally, it applies to any economic activity, too. This is therefore the widest-ranging obligation arising from the effect of EU law in a Member State.*

*Key words: consistent interpretation, indirect effect, obligation, scope of EU law, economic activity*

Задължението за съответстващо на правото на ЕС (ПЕС) тълкуване на всяка действаща в правната система на една държава членка (ДЧ) правна норма (вътрешна правна норма<sup>1</sup>, ВПН), която попада в приложното поле на ПЕС, е „**екзистенциално изискване на ПЕС**, най-важна практическа реализация на принципа на ефективност, поради което естествено се ползва с предимство дори пред принципа на правна сигурност“<sup>2</sup>. То е „естествено присъщо на системата на Съюзното право“<sup>3</sup>.

Известно е и като „**индиректен ефект**“<sup>4</sup>. Директният ефект<sup>5</sup> и индиректният ефект са два алтернативни метода за гарантиране на ефективността (полезния ефект) на ПЕС (и на всяка СПН)<sup>6</sup>.

Това обаче е и **най-подценяваното задължение**, произтичащо от ПЕС, а неизпълнението му – **най-масовото нарушение на ПЕС** (не непременно най-тежкото) – и **достатъчно основание за обжалване** на съдебен акт (вкл. касационно – арг. от чл. 280, ал. 1, т. 2 ГПК и чл. 209, т. 3 АПК), както и за търсене на **обезщетение на вреди**.

Задължението за съответстващо тълкуване (ЗСТ) е задължение на ВСЕКИ, КОЙТО ПРИЛАГА ПРАВО, в момента на прилагането И ВЪВ ВСЯКА СИТУАЦИЯ В ОБХВАТА НА ПРАВОТО НА ЕС. Затова е най-широкообхватното задължение, произтичащо от действието на ПЕС.

Поради това естествено и незаобиколимо – **във всяка стопанска дейност**. ЕС е преди всичко Вътрешен пазар: пространство с обща уредба на стопанската дейност. Затова можем да приемем, че всяка стопанска дейност – и икономиката като цяло – попада в обхвата на правото на ЕС<sup>7</sup>. То има съществено въздействие и върху почти всички други области на обществения живот – и затова съдията в Съда на ЕС Алан Розас определя, че „*все по-трудно е да се намери област, в която правото на ЕС отсъства напълно*“<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> „Вътрешното право“ на една държава – членка на ЕС, включва нейното национално право (създадените от нормотворчески власти на държавата правни норми) и нейното международно право (доколкото става част от вътрешното, чл. 5, ал. 4 от Конституцията). В България правото на ЕС не действа по силата на (и не се подчинява на) чл. 5, ал. 4 от Конституцията (защото не е международно право).

<sup>2</sup> Dansk Industri (DI), C-441/14.

<sup>3</sup> Pfeiffer, C-397-403/01, т. 114. Там CEO припомня и Mau, C-160/01, т. 34. Виж след това Adeneler, C-212/04 и мн. др.

<sup>4</sup> Indirect effect. Виж напр. Sacha PRECHAL, Direct Effect, indirect effect, supremacy and the evolving constitution of the European Union – in: Catherine BARNARD (ed.), The fundamentals of EU law revisited: assessing the impact of the constitutional debate, Oxford University Press 2007, p. 37. Проф. Пол Крейг пише и за „инцидентен ефект“ (incidental effect) – Paul CRAIG, The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions, European Law Review, Vol. 34, Issue 3/2009, p. 349, at: <http://ssrn.com/abstract=1433782>.

<sup>5</sup> СЕМОВ, А. Правна система на ЕС, Институт по Европейско право. С., 2017, спец. стр. 381 и сл.

<sup>6</sup> Ефективността на ПЕС е принцип на ЕС и задължение на всяка държава членка (респ. на всички нейни правни субекти, арг. от 19, § 1, ал. 2 от ДЕС). Тя се постига също и чрез принципа на примат (Виж подробно в А. Семов, Правна система... Цит. съч., спец. стр. 361 и сл.), принципа на лоялно сътрудничество (пак там, стр. 42 и сл. СЕМОВ, А. Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз. С., изд. на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2021, Институт по Европейско право, 2017, спец. стр. 13 и сл.) и др.

<sup>7</sup> Семов, А. Приложното поле... Цит. съч.

<sup>8</sup> Allan ROSAS. When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?, [http://www.mruni.eu/lt/mokslo\\_darbai/jurisprudencija](http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/jurisprudencija), Mykolas Romeris University, Jurisprudence, Vol. 19, Issue 4, 2012, p. 1269.



## 1. Кой дължи съответстващо тълкуване?

**1. Всеки, който прилага право: всеки правен субект** – на публичното или на частното право, цялата администрацията и всеки национален съдия<sup>9</sup>: всяка ВПН в приложното поле на ПЕС трябва да се прилага по съюзен начин<sup>10</sup>. Всеки, който прилага правна норма, я тълкува. Всеки, който прилага *ВПН в приложното поле на ПЕС*, трябва да я тълкува по съобразен с него начин.

**2. И естествено – ако не и най-вече – всеки, който прилага право в стопанската сфера.**

**2.1.** Напълно погрешно е разбирането, че задължението за съответстващо се дължи само от съдебните и административните държавни органи<sup>11</sup>. Всяка ВПН може да се приложи (от когото и да било!) само ако не противоречи на ПЕС (буквата и духа) и само със съответстващо му тълкуване.

**2.2.** При осъществяването на **каквато и да било стопанска дейност** стопанските оператори са длъжни да прилагат действащата правна уредба така, както предполага членството на България, т.е. фактът, че стопанската дейност се осъществява в рамките на Вътрешния пазар.

**2.3. Всеки стопански субект дължи в ежедневната си дейност:**

- **прилагане** на всички съюзни правни норми с директен ефект (напр. норми на регламенти, но не само)
- **и спазване** на *всички относими* СПН<sup>12</sup>, което на първо място означава прилагане на вътрешните правни норми с тълкуване, съответстващо на относимите съюзни, и неприлагане на никоя ВПН при установяване на противоречие с относима СПН<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Съвсем наскоро (на 17. 12. 2020 г.) Конституционният съд даде ярък и знаков пример за осъществяване на съобразено с Правото на ЕС тълкуване на разпоредба от Конституцията (Решение № 15 по к. д. № 4/2020, докл. Т. Райковска; Решение № 14 от 12. 10. 2021 г., по к. д. № 14/2020, докл. Марияна Карагъзова-Финкова; Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021, докл. Атанас Семов и др.

<sup>10</sup> Съвсем наскоро СЕС го потвърди отново, ясно и категорично – Minister for Justice and Equality et Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, т. 34-39, 46 и 52 и дисп. Виж също наскоро SEGRO et Horváth, C-52/16 et C-113/16, т. 46, и The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, т. 54, а преди това Costanzo, 103/88, т. 31 и Petersen, C-341/08, т. 80.

<sup>11</sup> Варадинов, Огнян. Тълкуване на националното законодателство в съответствие с директивите на ЕС – частноправни аспекти, Съвременен право, № 3/2000, стр. 54, спец. стр. 57-58.

<sup>12</sup> „Относима“ към една ситуация е тази съюзна правна норма, която има връзка с тази ситуация. Такава норма може само да въздейства на (да има отношение към) ситуацията. Може дори да я урежда, но не със самоизпълними норми – типичен пример са директивите, чиито норми уреждат дадени ситуации, но не със самоизпълними (т.е. с директен ефект) норми. Затова дори директивата да е транспонирана добре (точно и в цялост), нейните норми продължават да действат в правната система на държавата именно като „относимо право“ – и на първо място като източник за съответстващо им тълкуване на вътрешните норми и особено на тези вътрешни норми, които са приети (вкл. изменени) за целите на транспонирането.

<sup>13</sup> Националният съдия трябва да остави неприложена всяка ВПН, която смята за противоречаща на ПЕС, „без да търси или да чака изменението/отмяната на тази норма от законодателя или по друг вътрешен (конституционен) ред“ – Elchinov, C-173/09, т. 25, 29, 31-32, и т. 1 от диспозитива. Виж и Naderhim, C-581/14, т. 30, 31, 35-37 и дисп. В същия смисъл виж Ford España / État espagnol, 170/88, т. 19 и дисп. „Националната юрисдикция, която трябва да приложи национален закон, несъвместим с ... (норма от правото на ЕС – б.м.), е длъжна да гарантира пълната ефективност (на Договора, по-общо на ПЕС –

**2.4.** Всеки правен субект изпълнява задължението за съответстващо тълкуване (ЗСТ) **сам и „на своя отговорност“**<sup>14</sup>. Неговата евентуално грешна преценка може да бъде коригирана от държавен орган (респ. горестоящ), в крайна сметка от съда (и там респ. от последната инстанция). Когато въпросът бъде отнесен до съд, всеки съдия, който има съмнение относно СТ на приложима ВПН, може (и при основателно съмнение е длъжен!) да отправи преюдициално запитване до СЕС за тълкуване на относимата съюзна правна норма (СПН). Тълкуването на СЕС (изведено от цялата му практика, не само по тълкувателни производства) е обвързващо за националния съдия, но той има право (*и задължение*) да не се съобрази дори със задължителни тълкувания на своя върховен съд<sup>15</sup>, ако съюзни аргументи (и най-вече юриспруденцията на СЕС) разкриват неговата неправилност<sup>16</sup>.

### **3. Задължение на националната администрация и всеки публичноправен субект (държавата в широк смисъл).**

**3.1.** Може би най-красноречивата формулировка на СЕС, доказваща задължението на всеки публичноправен субект<sup>17</sup> да тълкува всяка ВПН в съответствие с ПЕС (когато

---

б.м.), като по своя инициатива остави неприложен този закон“ – Morellato / USL N° 11 di Pordenone, C-358/95, т. 20 и т. 2 от дисп.

Въпрос за неприлагане на ВПН, противоречаща на ПЕС, може да възникне едва след като се направи опит за съответстващо тълкуване (СТ) на тази норма и се установи, че такова е невъзможно (*contra legem*, противоречие) – Maribel Dominguez, C-282/10, т. 23. Виж и Spedition Welter, C-306/12, т. 28; Amia, C-97/11, т. 30-41 и Specht e.a., C-501/12 – C-506/12, C-540/12 и C-541/12, т. 89.

„Ако целеният от правото на ЕС (цялото, съвсем не само от директива! – б. м.) резултат не може да бъде постигнат със съответстващо тълкуване на вътрешното право, националният съдия има специално задължението да осигури пълния ефект на разпоредбите на правото на ЕС (всичките! – б.м.), като при необходимост сам (служебно, по своя преценка – *of its own motion, de sa propre autorité*) остави неприложена всяка (!) разпоредба от вътрешното право, противоречаща на правото на ЕС“ – Vueling Airlines, C-487/12, т. 48. Виж още по-скоро в Ince, C-336/14, т. 52.

<sup>14</sup> „На своя отговорност дори ако няма такива правомощия по вътрешното право“! – виж изрично в решението по делото Simmenthal, 106/77, на бълг. език виж в сборника 55 най-важни решения на СЕО с коментари, стр. 283 (на [www.eubg.eu](http://www.eubg.eu), Учебници и учебни материали). Всеки (съдия) трябва да остави неприложена и „всяка вътрешна разпоредба или практика, която му пречи да остави без действие друга ВПН, противоречаща на съюзна“; да спре незабавно изпълнението на закон, дори ако по вътрешното си право няма право на това (Factortame, C-213/89); и дори да не се съобрази с решение на националния Конституционен съд и да остави неприложена една ВПН, противоречаща на СПН, дори когато КС е обявил тази СПН за противоречаща на националната конституция и като такава за неприложима (Filipiak, C-314/08 т. 87 – разбира се, освен в случаите на зачитане на националната конституционна идентичност, което обаче отново е възможно само със съгласието/одобрението на ЕС...).

<sup>15</sup> За незачитане на практиката на върховен съд виж Centrosteeel, C-456/98, т. 68, за практиката на конституционен съд виж Filipiak, C-314/08, т. 87.

<sup>16</sup> Отново като се отчита, че тълкуването може да е било изначално неправилно или да се е оказало неправилно, заради последващи СПН или произнасяне на СЕС. Именно затова е важно преценката за СТ да се прави всеки път в момента на прилагането!

<sup>17</sup> За задълженията на администрацията виж още ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04.

има връзка с него), предлага делото *Larsy*<sup>18</sup>: „Несъвместими с присъщите на самата природа на ПЕС изисквания ще са всяка норма от вътрешното право<sup>19</sup> и всяка законодателна, **административна** или съдебна **практика**, която има за последица намаляване на ефикасността на му (изисквания ще са всяка норма от вътрешното право и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която има за последица намаляване на ефикасността на Съюзното право (...)<sup>20</sup>. Този принцип на примат на ПЕС налага не само на юрисдикциите, но и на **всички структури на държавата членка** да осигурят пълния ефект на съзната правна норма“<sup>21</sup>. Обратното създава несигурност ... и представлява неизпълнение на задълженията на държавата по правото на ЕС“<sup>22</sup>.

*Ако всеки в държавата е обвързан от задължението за неприлагане на всяка ВПН, противоречаща на ПЕС, то всеки в държавата е още по-задължен да тълкува всяка ВПН в съответствие с относимото Съюзно право, вкл. за да може да прецени и дали не е налице противоречие (водещо до неприлагане) – или за да избегне неприлагането като преодолее противоречието чрез СТ (когато е възможно)!<sup>23</sup>*

**3.2.** Наскоро СЕС потвърди: „Съдът многократно е постановявал, че произтичащото от директива задължение на държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на това задължение, тежат върху **всички органи на държавите членки**“<sup>24</sup>. Разбира се това не се отнася само за директивите, а за цялото ПЕС.

**3.3.** Възможността за съдебен контрол над актовете на администрацията по никакъв начин „не позволява на администрацията да се отклони от задълженията си“, произтичащи от ПЕС, вкл. „да оставят неприложена национална норма, която смятат за несъвместима с ПЕС“<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> *Larsy*, C-118/00, т. 51-52. Виж и в Общия съд: *Pays-Bas c/ Commission*, T-126/14, т. 91, 92, 97-100, 104, 106, 110 и 111. Виж също и *The Queen c/ Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, C-213/89, т. 19-22. „Националната административна или съдебна практика, „дори да е обща за всички ДЧ“(!) не може да има предимство при прилагането на съюзните правни норми (в частност относно конкуренцията – б.м.)“ – *Compagnie générale maritime e.a. c/ Commission*, T-86/95, т. 341, и *Atlantic Container Line e.a. c/ Commission*, T-191/98, T-212/98 – T-214/98, т. 569).

Виж и знаковото българско дело неотдавна *Commission c/ Bulgarie*, C-145/14 (за депата за отпадъци).

<sup>19</sup> Ето пример за използване от СЕС на израза „вътрешно право“...

<sup>20</sup> ... „Националната административна или съдебна практика, „дори да е обща за всички ДЧ“(!) не може да има предимство при прилагането на съюзните правни норми (в частност относно конкуренцията – б.м.)“ – *Compagnie générale maritime e.a./ Commission*, T-86/95, т. 341, и *Atlantic Container Line e.a. / Commission*, T-191/98, T-212/98 – T-214/98, т. 569. Виж по-рано и *VBVB et VBBB c/ Commission*, 43/82 et 63/82, т. 40.

<sup>21</sup> Виж също и *Factortame*, C-213/89, т. 19-22.

<sup>22</sup> *Commission c/ Italie*, C-162/99, т. 22-23 и 33. За възможността един държавен орган да се отклони от действаща вътрешна правна норма, за да упражни компетенциите си така, както произтича от духа (и целите) на една директива, виж знаково неотдавна в *Portgás*, C-425/12, т. 34, 38, 39 и дисп., и *Pays-Bas c/ Commission*, T-126/14.

<sup>23</sup> Виж красноречиво и в *Stanleybet International e.a.*, C-186/11 et C-209/11, т. 38-39 и т. 2 от дисп.

<sup>24</sup> *Smith*, C-122/17, т. 37-41. За задълженията на администрацията виж още *ABNA e.a.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04.

<sup>25</sup> *Stanleybet International e.a.*, C-186/11 и C-209/11, т. 38-39 и дисп.

**3.4.** И несъмнено администрацията (всеки орган на публична власт) дължи съответстващо на ПЕС тълкуване на приложимите ВПН **служебно**<sup>26</sup>. Именно затова предмет на производство срещу ДЧ за нарушение на ПЕС може да бъде дори само една противоречаща на ПЕС административна практика (стига да не е инцидентна, а именно постоянна, да е практика – да е „в достатъчна степен постоянна и обща“)<sup>27</sup>.

**3.5.** Именно затова предмет на производство срещу ДЧ за нарушение на ПЕС може да бъде дори една противоречаща на ПЕС административна практика<sup>28</sup>.

**4.** Несъмнено ЗСТ тежи на първо по важност (и последно по време) място на **националния съдия**. Затова в своята практика СЕС адресира изводите си почти изключително именно към националните юрисдикции<sup>29</sup> и налага ЗСТ преди всичко на съдията<sup>30</sup>, като е особено взискателен към върховните съдилища<sup>31</sup>.

**4.1.** „Националната юрисдикция е **дължна** да даде на приложимото ВП тълкуване, доколкото е възможно съответстващо на изискванията на ПЕС. Ако такова прилагане в съответствие с изискванията на ПЕС не е възможно, националната юрисдикция има **задължението** да приложи ПЕС в неговата цялост и да защити правата, които то предоставя на частноправните субекти, като при необходимост **оставя без приложение всяка разпоредба**, чието прилагане в конкретния случай би довело до противоречие с ПЕС“<sup>32</sup>. Защото „не може норми на националното право, дори и конституционни, да накърняват единството и ефикасността на правото на Съюза“<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Виж еднозначно и наскоро в Maks Pen, C-18/13, т. 37. Също наскоро в знаково решение Френският държавен съвет (върховна административна юрисдикция) определя, че докато изчаква приемането на необходимите законодателни мерки, административният орган може да предприеме – на основата на своето тълкуване на съюзния правен акт и националното право – всички необходими мерки, за да постигне, доколкото е възможно, целеният от съюзния акт резултат – Conseil d'État, 30. 6. 2014, CIMADE, 375430.

<sup>27</sup> Commission c/ République tchèque, C-525/14, т. 14, и Commission c/ Luxembourg, C-274/15, т. 73.

<sup>28</sup> Стига да не е инцидентна, а именно постоянна, да е практика – да е „в достатъчна степен постоянна и обща“ – Commission c/ République tchèque, C-525/14, т. 14 и Commission c/ Luxembourg, C-274/15, т. 73.

<sup>29</sup> Семов, А. Съвременно международно правораздаване. Том 2. Съдът на Европейския съюз. С., Институт по европейско право, 2011, стр. 42 и сл.; Семов, А. Нежната диктатура на СЕО. Националните съдилища – безценният „необходим грешник“ – във: Взаимоотношенията между националния съд и Съда на ЕС. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 27.

<sup>30</sup> Виж напр. Commission c/ Italie, 30/72 и Van Munster, C-262/97. Съдията в СЕС Александра (Саша) Прешал определя СТ като „задължение на националните съдии и административните власти да тълкуват приложимото национално право до колкото е възможно по начин, който осигурява изпълнение на задълженията, произтичащи от ПЕС“ – Sacha PRECHAL, Direct Effect, indirect effect... Op. cit., p. 37.

Но това не трябва да ни подвежда – просто СЕС адресира почти всички свои постулати именно към националните юрисдикции – виж А. СЕМОВ, Съвременно международно правораздаване..., цит. съч., стр. 42 и сл.; Семов, А. Нежната диктатура... Цит. съч., стр. 27.

<sup>31</sup> Виж знаковото решение по делото Köbler, C-224/01, както и Zwartfeld, C-2/88 (опр.); Commission c/ Italie, C-82/03, т. 15; Commission c/ Irlande, C-494/01, т. 195 и мн. др. Семов, А. За ролята и отговорността на националния съдия по прилагането на Правото на ЕС (необходимо припомняне на изводите от две исторически решения на Съда на ЕС), <http://ebox.nbu.bg/dp25/>, 2017, стр. 55-66.

<sup>32</sup> Land Oberösterreich c/ ĀEZ, C-115/08, т. 138, 140 и дисп. Виж също известното дело Murphy, 157/86, т. 11, и по-наскоро Frigerio Luigi, C-357/06, т. 28, 29 и дисп.

<sup>33</sup> Winner Wetten, C-409/06, т. 61.

**4.2.** СЕС е категоричен: „принципът на съответстващо тълкуване изисква **националните юрисдикции** да направят всичко, което е в тяхната компетентност, като вземат предвид цялото (*l'ensemble*) вътрешно право и като прилагат признатите от него тълкувателни методи, за да гарантират пълната ефективност на...“ ПЕС<sup>34</sup>. „Националната юрисдикция трябва, **в максималната степен на свободата на преценка, с която разполага по своето национално право**, да даде на приложима норма от националното право тълкуване, съответстващо на изискванията на ПЕС, а когато такова е невъзможно – да остави неприменована всяка ВПН, която им противоречи“<sup>35</sup>.

Съвсем наскоро СЕС даде ярък пример за правото на националния съд да **„замести преценката на администрацията със своя преценка“**, съответстваща на ПЕС (преценка именно относно правилното – т.е. съответстващо на ПЕС – тълкуване на приложимата ВПН)<sup>36</sup>.

**4.3.** И несъмнено **съдът дължи СТ служебно**<sup>37</sup>! „Националните юрисдикции са **длъжни служебно да се позоват на обвързваща СПН**“<sup>38</sup>. „Националната юрисдикция, която трябва да приложи национален закон, несъвместим с (... норма от ПЕС – б. м.), е длъжна да гарантира пълната ефективност (на Договора, по-общо на ПЕС – б. м.), като **по своя инициатива остави неприменован този закон**“<sup>39</sup>.

„...Националният съдия на своя отговорност се позовава на противоречие с ПЕС, **дори ако страните не са го поискали или даже изрично са възразили**“!<sup>40</sup> Дори ако

---

<sup>34</sup> Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, т. 56.

<sup>35</sup> ИТС, C-208/05, т. 70 и т. 2 от дисп.

Практиката на СЕС е ясна и постоянна: „националната юрисдикция, пред която страна се е позовала на разпоредба на директива, е длъжна – при използване на цялата свобода на преценка, с която разполага по вътрешното право – да даде на приложимата вътрешна правна норма тълкуване и прилагане, съответстващи на изискванията на ПЕС, и когато това не е възможно, да не прилага тази вътрешна норма“ – още в Murphy / An Bord Telecom Eireann, 157/86, т. 11. и сетне Frigerio Luigi & C., C-357/06, т. 28, 29 и дисп. и мн. други.

<sup>36</sup> Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU.

<sup>37</sup> Проф. Ван Меербеек дава като ясен пример Първоинстанционния съд на Брюксел, който е приел, че „няма значение, че спорът е изцяло между частни лица (хоризонтален – б.м.), тъй като задължението за съответстващо тълкуване тежи на националния съдия по всяко дело“ – Jérémie VAN MEERBEECK, Le droit de l'Union européenne devant les juridictions de l'ordre judiciaire – dans : Nicolas CARIAT, Janek T. NOWAK, Le droit de l'Union européenne et le juge belge, Bruylant 2015, p. 189-222, esp. p. 205.

<sup>38</sup> Kempter, C-2/06, т. 45 (макар да уточнява: „...когато по силата на вътрешното право имат задължение или право да се позоват служебно на обвързваща норма от вътрешното право“).

Виж особено ясно в българското дело Maks Pen EOOD, C-18/13, т. 34.

<sup>39</sup> Morellato, C-358/95, т. 20 и дисп. „Съгласно постоянната практика на Съда приматът на правото на Съюза изисква националните съдилища, натоварени в рамките на тяхната компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза (а това са всички национални съдилища на общо основание!), при спазване на националните правила за подведомственост и подсъдност – б.м.), да са длъжни да гарантират пълното действие на тези разпоредби, като при необходимост по собствена инициатива оставят без приложение разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат, без да е необходимо да искат или да изчакват тяхната предварителна отмяна по законодателен път или по какъвто и да било друг конституционен ред“.

Понякога СЕС използва по-меки изрази: „Съюзното право не пречи на националната юрисдикция служебно да прецени съответствието на национална правна уредба...“ – Verholen e.a. / Sociale Verzekeringsbank Amsterdam, C-87/90, C-88/90 et C-89/90, т. 16 и т. 1 от дисп.

<sup>40</sup> CAZET, Safia. Retour sur le relevé d'office des moyens tirés du droit communautaire : bilan au lendemain de l'arrêt Heemskerk, Revue Europe, No 7, Juillet 2009, étude 7.

националното му процесуално право не му позволява да прави това по отношение на вътрешните правни норми – защото по отношение на ПЕС това е задължение<sup>41</sup>.

Проф. Ван Меербек цитира Белгийския касационен съд: „съдията е длъжен да изследва правната природа на направените от страните пред него искания и, независимо каква правна квалификация им дават страните, може служебно да я замести, ако се основа единствено на редовно установените факти и не изменя предмета на иска. Освен това той има задължението, при зачитане на правото на защита, да се позове служебно на правна норма, чието прилагане се налага от фактите, изрично посочени от страните“<sup>42</sup>.

**5. Съдът на ЕС от своя страна не тълкува вътрешни правни норми** (макар понякога очевидно да подпомага съответстващото на ПЕС тълкуване). Поради това **преюдициално запитване до СЕС за тълкуване на ВПН е напълно недопустимо!**<sup>43</sup>

## II. Кои норми подлежат на съответстващо тълкуване?

**6. СТ се прави само на нормите на вътрешното право и само в момента на прилагането им.** СТ е тълкуване на една ВПН в светлината на всички относими СПН. Това естествено включва тълкуване и на тези норми – но то, разбира се, не е „съответстващо“ (пък и на какво?), поради което националният съдия не прави съответстващо тълкуване на съюзните норми.

**7. СТ се прави само на ВПН, която попада в приложното поле на ПЕС**<sup>44</sup> (респ. само в ситуации, които имат връзка с ПЕС) – но за **всяка** такава ВПН (подзаконова, законова и дори конституционна или на международен договор). Несъмнено – за всички правни норми, уреждащи стопанската дейност! СТ позволява да се отговори на съществени правни въпроси относно материалния или персоналният обхват на ВПН, последиците (какво предписва), и особено използваните в нея понятия<sup>45</sup>. За ВПН (и по-общо ситуации), които нямат никаква връзка с ПЕС, съответстващо тълкуване не се дължи. Но те са по-малко и стават все по-малко.

---

<sup>41</sup> Laurent TRUCHOT, Le juge national et le droit de l'Union européenne, rapport dans Colloque „Les 60 ans des Traités de Rome“, Cour de cassation, 28 avril 2017, p. 5. Той се позовава на Van Schijndel et Van Veen, C-430/93 et C-431/93.

<sup>42</sup> Meerbeek, van Jérémie. Op. cit., p. 201.

<sup>43</sup> „Преюдициалното запитване трябва да се отнася до тълкуването или валидността на правото на Съюза, а не до тълкуването на националните правни норми или до фактически въпроси, повдигнати по главното производство“ – Препоръки към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания, ОВЕС, 2019/С 380/01, т. 9. Виж и т. 11. Затова и „Съдът няма компетентност да се произнесе по преюдициално запитване, когато правното положение не попада в приложното поле на Правото на Съюза“. Пак там, т. 10.

<sup>44</sup> Разбирането за приложно поле на ПЕС е ключово за изпълнението на ЗСТ – затова трябва да се познава добре. Семов, А. Приложно поле на Правото на ЕС. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2010.

<sup>45</sup> Задължението за съобразяване с ПЕС обхваща на общо основание и всички, използвани във ВПН понятия, които се използват и в ПЕС: „Искването за еднообразно прилагане на ПЕС в рамките на целия ЕС налага понятията, използвани в него, да не се тълкуват различно според особеностите на всеки национален правен ред, а на основата на обективни критерии, произтичащи от ПЕС“ – още от Jordens-Vosters, 69/79. Редица СПН съдържат „общоупотребими понятия“, но със съюзен смисъл – а и редица съюзни правни актове съдържат (най-често в първите разпоредби) дефиниции на (много от) използваните в тях понятия – именно защото може както да са „общоупотребими“ (но е необходимо да се прилагат „по съюзен начин“), така и да са с различно значение в отделните национални правни системи.

8. Дори **заварените ВПН** – приети преди присъединяването на държавата към ЕС<sup>46</sup> или преди влизането в сила на релевантната СПН. **Никаква презумпция за съответствие на завареното вътрешно право с ПЕС не е възможна!** Вярно е обратното: за заварените ВПН в най-голяма степен е приложимо изискването за СТ. Именно затова СЕС (всъщност смисълът на ПЕС) изисква **всяка ВПН да бъде подлагана на контрол за съответствие с ПЕС в момента на прилагането ѝ, и всеки път**, когато се прилага (към новия момент вече може да е влязла в сила нова СПН или да има нова осветляваща практика на СЕС).

### III. Спрямо кои СПН се дължи съответстващо тълкуване?

9. Краткият отговор може да бъде само един: **спрямо всяка СПН**. И по-общо спрямо **цялото право на ЕС**.

10. Всяка СПН<sup>47</sup> изисква съобразено с нея тълкуване на всички ВПН в приложното ѝ поле – но практически най-често проблеми възникват по повод **нормите на директивите**, поради което и ЗСТ е изведено и развито в юриспруденцията на СЕС първо и най-широко по отношение на директивите<sup>48</sup>.

11. Немалко юристи живеят с **представата, че ЗСТ се отнася само за директивите** (защото практиката на СЕС по отношение на тълкуването на директивите е най-изобилна). Категорично потвърждение, че СТ се дължи за всяка СПН (и абсолютно не само за директивите) СЕС даде отново неотдавна: „когато целеният от ПЕС резултат не може да бъде постигнат с тълкуване на вътрешното право в съответствие с него (цялото – б. м.), **националните съдилища по-специално са длъжни да гарантират пълното му действие**, като при необходимост по собствена инициатива **оставят без приложение** всяка разпоредба на националното законодателство, която им противоречи“<sup>49</sup>!

12. Напълно погрешна е и представата, че СТ се дължи спрямо СПН с директен ефект – **именно СПН без директен ефект** (не „приложими“ в тесен смисъл, а „относими“) **най-вече изискват** съобразено с тях тълкуване на приложимите ВПН (защото самите те не може да бъдат „приложени“). **ЗСТ се дължи именно в случаите, когато**

---

<sup>46</sup> Ciola, C-224/97, т. 26, 28-32, 34 и диспозитива.

<sup>47</sup> Всички първични и производните източници, международните договори на ЕС и др. „външни“ източници, неписаните източници и най-вече практиката на СЕС, когато такава е налична – виж наскоро Spedition Welter, C-306/12, т. 32.

<sup>48</sup> ЗСТ е изведено за първи път през 1984 г. по делото Von Colson, 14/83: съюзна директива има смисъл само ако предвиденият в нея резултат бъде постигнат в пълнота във ВП на ДЧ-адресати. „НЮ е длъжна да даде на всеки закон и специално на закона, приет в изпълнение на директивата, ... тълкувание и приложение, съобразени с изискванията на ПЕС“.

Същото виждане е потвърдено веднага след това е потвърдено в Harz, 79/83, т. 21-27. Основополагащата формулировка е закрепена ясно в делото Dominguez, C-282/10, т. 24 (относно директивата) и потвърдена за цялото ПЕС: „принципът на съответстващо тълкуване изисква НЮ да направят всичко, което е в тяхната компетентност, като вземат предвид цялото вътрешно право и като прилагат признаците от него тълкувателни методи, за да гарантират пълната ефективност на...“ Правото на ЕС. Виж и Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, т. 56.

<sup>49</sup> Виж най-ясно в Vueling Airlines, C-487/12, т. 48, където изобщо не става дума за директива (а за регламент!). Виж и Melki et Abdeli, C-188/10 и C-189/10, т. 43 и мн. други.

**приложима е вътрешна правна норма, а съюзната е относима!** „Относима“ (релевантна<sup>50</sup>) е всяка СПН, за която може да се установи връзка с конкретната ситуация (респ. с конкретна ВПН или с предмета на делото). „Приложимата“ СПН е годна за прилагане в ДЧ като пряк източник на субективно право. „Относимата“ СПН не е годна за прилагане в ДЧ като пряк източник на субективно право. Тя обаче урежда дадено правоотношение или му влияе<sup>51</sup>. Спрямо него националните власти (и/или частните лица) прилагат ВПН. Но единствено със съответстващо на относимата СПН тълкуване. А когато такова тълкуване е невъзможно (*contra legem*) – да я оставят неприменована (*примат по отстраняване*).

**13. ЗСТ възниква от момента на влизане в сила на тълкуваната ВПН или на релевантната СПН.** При директивите СТ се дължи: за заварените ВПН – след изтичането на срока за транспониране<sup>52</sup>; за новоприетите норми по транспонирането – от момента на влизането им в сила (дори срокът за транспониране да не е изтекъл); за новоприети в рамките на срока за транспониране, но не целящи транспониране – отново след изтичането на срока за транспониране (освен ако не препятстват постигането на целите). СТ се дължи **само в момента на прилагане на ВПН** и само от този, който прилага.

**14. Съответстващото на ПЕС тълкуване не изисква (и не представлява) нов тълкувателен метод.** СТ е прилагане на признатите по вътрешното право на държавата тълкувателни методи по отношение на вътрешните норми, попадащи в обхвата на ПЕС, така, че да се постигне максималното възможно съответствие с ПЕС.

Иначе казано: ако всеки стопански субект трябва винаги да тълкува приложимите спрямо неговата дейност правни норми в съответствие с по-горестоящите вътрешни правни норми (в частност Конституцията и законите), по същия начин (и със същите тълкувателни методи) той трябва да ги тълкува и в съответствие с относимите съюзни правни норми.

За нуждите на това изследване приемам за синоними (или поне взаимно заменяеми) изразите „съобразено тълкуване“, „съответно/съответстващо тълкуване“ и „конформно тълкуване“. За най-точно смятам понятието „**съответстващо тълкуване**“.

## IV. Обобщение

**Стопанският субект** (и всеки, който прилага право) **дължи** (именно в такава последователност):

**1. Преценка дали ситуацията има връзка с ПЕС** (респ. дали ситуацията или приложимата ВПН попадат в приложното поле на ПЕС).

*Ако не – никакво СТ на приложимите ВПН не се изисква.*

---

<sup>50</sup> За определянето на приложното поле на ПЕС трябва да разбираме „релевантен“ в общия смисъл на „имащ отношение“. ПЕС може да бъде релевантно („относимо“) дори спрямо материи, в които ЕС няма компетентност – напр.: в материята на преките данъци (Schumacker, C-279/93, т. 21) и др.

<sup>51</sup> Напр. чл. 63 ДФЕС забранява „всички ограничения върху движението на капитали между ДЧ и между ДЧ и трети страни“ и има връзка с всяко наказателно производство за престъпление, свързано с граничния контрол над движението на капитали – и ако националната наказателна норма е непропорционална, следва да бъде оставена неприменована – виж знаково в българското дело Pinzaru (опр.), C-707/17.

<sup>52</sup> Adeneler, C-212/04, т. 115, освен ако несъобразено с директивата тълкуване би могло да препятства/ограничи постигането на целите на директивата – т. 121. Виж и Mangold, C-144/04, т. 67.



2. Като установи с кои СПН ситуацията има връзка – да прецени дали са приложими, т.е. годни сами да бъдат приложени като източник на субективно право (дали имат директен ефект).

*Ако да – никакво СТ на ВПН не се изисква: приложена трябва да бъде единствено приложимата СПН!*

3. Като установи, че СПН, с които ситуацията е свързана, не са приложими като пряк източник на субективно право (а само относими), да приложи **приложимите ВПН със съобразено с относимите СПН тълкуване**.

*Именно тук за първи път правоприлагащият трябва да направи съответстващо на ПЕС тълкуване на ВПН.*

3.1. Първо се тълкува самата приложима ВПН – с всички допустими по вътрешното право тълкувателни методи.

3.2. Сетне се тълкува относимата СПН – за да се извлекат от нея всички елементи, осветляващи правилното (съюзно) тълкуване на приложимата ВПН.

3.3. Разбира се, двете „тълкувания“ са неделими, те се сливат в една, обща и цялостна преценка.

4. При осъществяването на СТ да **изпълни всички произтичащи от ПЕС задължения**.

4.1. Първо да установи дали ВПН е съвместима с относимата СПН.

4.2. Ако установява несъвместимост (противоречие) да опита да го преодолее именно чрез съответстващо тълкуване.

*Кое то в най-голяма степен изразява смисъла на СТ!*

4.3. Ако противоречието е дълбоко и тълкуване по съюзен начин би било тълкуване в пълно противоречие с буквата или духа на вътрешната правна норма (contra legem), да установи противоречие и остави тази ВПН неприложена.

4.4. Като остави ВПН неприложена, да опита да приложи на нейно място съюзната норма.

*Правоприлагащият може съвсем основателно да не е направил това при първата проверка (по т. 2). Това не му пречи да го направи сега!*

*Класическа хипотеза имаме при директива:*

➤ първоначално се установява (по т. 1), че тя е относимо право (ситуацията има връзка с нея);

➤ сетне се пристъпва към тълкуване при прилагането на приложимите ВПН (защото нормите на директива не са предназначени за пряко прилагане като източник на субективно право и се прилага оборима презумпция за добро транспониране);

➤ и само ако се установи противоречие с относимите норми на директивата, ВПН трябва да бъде оставена неприложена – като отново се проверява дали не е възможно противоречието да бъде преодоляно чрез СТ;

➤ след което се проверява (тълкува) дали релевантната норма на директивата може да бъде приложена на нейно място (да прояви директен ефект).

4.5. Ако успее да направи това, смятаната само за относима СПН се превръща в пряко приложима.

5. Несъмнено във всяка от тези хипотези (без т. 3.1.) националният съдия (когато въпросът вече е стигнал до него), ако не намира сам отговор на въпроса (но само след като е използвал всички тълкувателни методи и цялата налична практика на СЕС) **може**

**да отпрати преюдициално запитване до СЕС за тълкуване на релевантната СПН – с цел:**

- определяне на обхвата на тази СПН (по т. 1 – за да се прецени дали ситуацията изобщо има връзка с ПЕС)
- и/или определяне на действието на тази СПН (по т. 2 – за да се прецени дали има директен ефект).

Съответстващото на ПЕС тълкуване на всяка ВПН, попадаща в приложното му поле, е **правилното тълкуване** и поради **задължително** при всяко прилагане на такава норма от **всеки, който прилага право**. И тъй като правото на ЕС има **най-широко приложение именно в стопанската сфера** – това е задължение на всеки правен субект, осъществяващ стопанска дейност!

Задължение, но и **...изключителна възможност**. Защото нерядко съответстващото на ПЕС тълкуване на вътрешните правни норми „развързва ръцете“ на стопанските субекти. Както и правото им да оставят неприложена всяка ВПН, за която установят, че противоречи на ПЕС – разбира се, с възможен контрол над неговата преценка от административен и/или съдебен орган.

### **Литература**

1. Варадинов, Огнян. Тълкуване на националното законодателство в съответствие с директивите на ЕС – частноправни аспекти, Съвременно право, № 3/2000, стр. 54
2. Семов, Атанас. Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз, С., изд. на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2021, Институт по Европейско право, 2017.
3. Семов, Атанас. За ролята и отговорността на националния съдия по прилагането на Правото на ЕС (необходимо припомняне на изводите от две исторически решения на Съда на ЕС), <http://ebox.nbu.bg/dp25/>, 2017, стр. 55.
4. Семов, Атанас. Нежната диктатура на СЕО. Националните съдилища – безценният „необходим грешник“ – във: Взаимоотношенията между националния съд и Съда на ЕС, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2010, стр. 27.
5. Семов, Атанас. Правна система на ЕС, Институт по Европейско право, С., 2017.
6. Семов, Атанас. Приложното поле на Правото на ЕС, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2022.
7. Семов, Атанас. Съвременно международно правораздаване. Том 2. Съдът на Европейския съюз. С., Институт по международно право, Институт по европейско право, 2011.
8. Safia Cazet, Retour sur le relevé d'office des moyens tirés du droit communautaire : bilan au lendemain de l'arrêt Heemskerk, Revue Europe, No 7, Juillet 2009, étude 7.
9. Paul CRAIG, The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions, European Law Review, Vol. 34, Issue 3/2009, p. 349, at: <http://ssrn.com/abstract=1433782>
10. Allan ROSAS, When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?, [http://www.mruni.eu/lt/mokslo\\_darbai/jurisprudencija](http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/jurisprudencija), Mykolas Romeris University, Jurisprudence, Vol. 19, Issue 4, 2012, p. 1269.
11. Sacha PRECHAL, Direct Effect, indirect effect, supremacy and the evolving constitution of the European Union – in: Catherine BARNARD (ed.), The fundamentals of EU law revisited: assessing the impact of the constitutional debate, Oxford University Press 2007, p. 37.

12. Laurent Truchot, Le juge national et le droit de l'Union européenne, rapport dans Colloque « Les 60 ans des Traités de Rome », Cour de cassation, 28 avril 2017, p. 5.

13. Jérémie Van Meerbeeck, Le droit de l'Union européenne devant les juridictions de l'ordre judiciaire – dans : Nicolas Cariat, Janek T. Nowak, Le droit de l'Union européenne et le juge belge, Bruylant 2015, p. 189.

# **ПРИЛОЖИМОСТ НА ОСНОВАНИЯТА ЗА УНИЦОЖАЕМОСТ СПРЯМО МЪЛЧАНИЕТО КАТО ПРОЯВА НА ВОЛЯ ПРИ СКЛЮЧВАНЕ НА ТЪРГОВСКИ СДЕЛКИ**

*доц. д-р Анета Антонова,  
катедра „Гражданскоправни науки“,  
ЮФ, СУ „Св. Климент Охридски“,  
antonova@uni-sofia.bg*

## *Резюме*

*В гражданскоправната ни доктрина малко изследван е въпросът за бездействието като форма на волеизявление, както и инцидентно в курсовете по търговско право е разглеждана уницожаемостта на търговските сделки, основно относно отклонението от разпоредбата на чл. 27 ЗЗД, а именно невъзможността двустранна търговска сделка да бъде обявена за уницожаема поради крайна нужда и явно неизгодни условия. В настоящото изложение е отделено внимание на разпоредбите на ТЗ, които придават значение на мълчанието като израз на воля за настъпване на определени правни последици. Изследвана е приложимостта на основанията за уницожаемост спрямо фингираните волеизявления на търговеца при сключване на сделки. Направено е предложение за създаване на специално правило относно измамата при търговските сделки с оглед определяне критерии кои действия водят да заблуждение у търговеца и създават погрешни представи относно факти и правни последици на сделката.*

*Ключови думи: бездействие, мълчание, фикция, уницожаемост, грешка, измама*

# **THE APPLICABILITY OF THE GROUNDS FOR INVALIDATION IN RELATION TO THE SILENCE AS EQUAL TO EXPRESSION OF WILL BY MERCHANTS IN COMMERCIAL TRANSACTIONS**

*Assoc. prof. Dr. Aneta Antonova,  
Department of Civil Law Studies, Faculty of Law, Sofia University St. Kliment  
Ohridski,  
antonova@uni-sofia.bg*

## *Summary*

*In the Bulgarian Civil Law doctrine, the issue of inaction as a form of expression of will has not been analyzed thoroughly, including in general courses in Commercial Law reviewing invalidation of commercial transactions, primarily in regard to the inapplicability of Art. 27 of the Obligations and Contracts Act to commercial transactions between merchants regarding invalidation of contracts on the ground of utmost necessity and manifestly unfavorable terms. The present paper focuses on the articles of the Bulgarian Commerce Act that treat silence as equal to expression of will to give rise to legal consequences. The paper analyses the*

*applicability of the grounds for invalidation in relation to the legal fiction for expression of will by merchants in commercial transactions. The paper also recommends the creation of a special legal rule regarding fraud in commercial transactions in light of determining the criteria for which actions misleading the merchant and misrepresenting facts and legal consequences of the transaction.*

*Key words: inaction, fiction, fraud, avoidance, mistake of fact or law*

## **1. Мълчанието като проява на правновалидна воля**

Още в римското право на мълчанието е придавано правно значение – като положително проявление на воля се е разглеждало мълчанието на този, който притежава юридическа възможност да противоречи, но не е противоречал (*in iure cessio, adoptio*)<sup>1</sup>. Пълното бездействие е имало стойност и на отрицателно волеизявление, на мълчалив отказ от упражняване на права.<sup>2</sup>

Терминът „мълчание“ не е легален. Законодателят използва изрази като „не го отхвърли“ (чл. 43 ТЗ, чл. 292, ал. 1 ТЗ, чл. 16 ал. 3 ЗЗД), „не се противопостави“ (чл. 301 ТЗ), „не се произнесе“ (чл. 204, ал. 3 ЗЗД), „не отговори“ (чл. 51, ал. 2 ЗН), „не ги оспори“ (чл. 298, ал. 1, т. 2 ТЗ), „не се откаже“ (чл. 351, ал. 2 ТЗ), „не е упражнил правото си“ (чл. 147б, ал. 4 ЗЗП). Във всички тези случаи се подразбира проявление на воля. Лицето съзнателно не извършва действия, уверено, че неговото бездействие ще се изтълкува като волеизявление с определено съдържание. То желае чрез мълчанието да прояви своята воля.

Бездействието е израз на вътрешно преживени представи и желания, насочени към установяване, пораждање, погасяване на права и задължения. За да е проявление на волеизявление, то трябва да е съзнателно. Бездействието като форма на обективизиране на волево решение следва да се отграничи от задължението за бездействието и от деликта чрез бездействие. Задължението за бездействие е елемент от възникнало облигационно отношение, то може да има за предмет въздържане от фактическо или правно действие. Бездействието като израз на правна воля е юридически факт, респ. елемент от фактически състав, който води до възникване на облигационно отношение. С оглед на тази своя правна природа то се различава и от бездействието като деликт, което е противоправно виновно поведение, изразяващо се в неизпълнение на задължение, предвидено в правна норма, в резултат на което настъпват вреди за трето лице.<sup>3</sup>

Съществуват противоречиви виждания дали мълчанието следва да се разглежда като самостоятелен вид волеизявление, наред с изричното и конклюдентното.<sup>4</sup> Счита̀м, че без-

---

<sup>1</sup> Санфиллипо, Ч. Курс Римското частно право. Москва, 2002 г., с. 70, М. Андреев. Римско частно право. Седмо издание, 1999 г., с. 266 – мълчанието се е считало за съгласие при *tacita reconductio* (D.19.2.1311).

<sup>2</sup> Чолов, Р. Римско частно право. С., 2000 г., с. 71.

<sup>3</sup> В доктрината се приема, че за деликт при бездействие може да се говори само, когато е налице противоправно бездействие при задължение за действие. Антонов, А. Непозволено увреждане. С., 1965 г., с. 29; Конов, Т. Основание на гражданската отговорност, Подбрани съчинения. С., 2010 г., с. 48.

<sup>4</sup> Straub, H. *Handelsgesetzbuch. Großkommentar*, § 343-382, 4. neubearbeitete Auflage, Viertes Buch, Berlin, 2002, отрича конструкцията на мълчанието като волеизявление. Други автори приемат, че съществуват три способа за изявяване на воля – изрично волеизявление, конклюдентно волеизявление (действие) и мълчание. Bork, R. *Algemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuchs*, 2 Auflage, Tübingen, 2006, s. 213-219, H. Hübner, *Algemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuchs*, 2 Auflage. Berlin – New York, 1996, s. 301-

действието като проява на съзнателна воля е способ за обективизиране на формирано вътрешно решение за пораждане на права и задължения – лицето не осъществява определено поведение, именно защото цели да настъпят предвидените в закона последици.<sup>5</sup> Правният субект разполага с алтернатива – да извърши определено действие или да се въздържа от такова в зависимост от желаното от него. И в двата случая той волеизявява.

В областта на гражданското и търговското ни право липсва обща правна норма, по силата на която мълчанието, в чиято основа стои бездействието, да води до възникване на правоотношения.<sup>6</sup> Този подход е възприет и от немския законодател – нито в HBG, нито в BGB се съдържа генерално правило, регламентиращо правните последици на мълчанието. В отлика създателите на Принципите на Европейското договорно право (PECL)<sup>7</sup> и Общата референтна рамка (ОРР)<sup>8</sup>, са счели, че трябва да има изрична уредба, съгласно която мълчанието не се счита за приемане, респ. съгласие, т.е. не води до пораждане на правни връзки. В обратната насока е въведено разрешението във Френския граждански кодекс – мълчанието е приравнено на приемане, когато това следва от закона, обичаите, търговските сделки или от други особени обстоятелства (чл. 1120). С по ограничено съдържание е регламентацията в гражданските кодекси на Руската федерация, Украйна, Беларус – мълчанието се счита за съгласие по силата на закона или по съгласие на страните.<sup>9</sup>

В съответствие с нормативните разрешения са и доктриналните тълкувания. В страните, чиито правни системи не съдържат общо правило относно мълчанието, се счита, че то поражда правни последици в предвидените от закона случаи.<sup>10</sup> Доколкото, както бе посочено, и в нашето законодателство липсва генерална норма, следва да приемем, че хипотезите, при които бездействието, мълчанието е правно релевантно са тези, изрично регламентирани. Не споделям изразеното становище, че по съгласие на страните мълчанието може да се приеме като равнозначно на волеизявление относно изменение или прекратяване на договор.<sup>11</sup> Когато страните са уговорили, че при определени обстоятелства, ако всяка от тях изрично не отговори, то тя е съгласна с изменението на договора,

---

302; О. С. Йоффе, Избранные труды, т. 4, Т. II, Советское гражданское право, Москва, 2004 г., с. 270, Гражданское право, Общая часть, 3-е издание, переработанное и дополненное, под редакцией проф. Е. А. Суханов, с. 218, авторът също разглежда мълчанието като самостоятелен вид волеизявление.

<sup>5</sup> В доктрината ни възможността волята да се обективира посредством бездействие е разгледана от В. Ганев в Учебник по обща теория на правото. Второ допълнено издание. С., 1990 г., т. 1, с. 166-167. Следва да се отбележи, че законодателят в чл. 21 АПК изрично регламентира волеизявлението по издаване на индивидуален административен акт да бъде изразено чрез бездействие.

<sup>6</sup> Различно е разрешението, възприето в областта на административното право – в чл. 58 АПК се съдържа обща уредба на мълчалив отказ и мълчаливо съгласие при издаването на индивидуален административен акт.

<sup>7</sup> Втора глава, раздел 2, чл. 2.204, ал. 2 „Мълчанието или бездействието сами по себе си не съставляват приемане“.

<sup>8</sup> Кн. втора, гл. 4, раздел 2, чл. 204, ал. 2 „Мълчанието или бездействието сами по себе си не представляват съгласие“.

<sup>9</sup> ГКРФ (ст. 158), ГК на Украйна (ст. 205), ГК на Р Беларус (ст. 159).

<sup>10</sup> Kinder, P. Grundkurs Handels – und Gesellschaftsrechts, 9. Auflage, 2019, С.Н.ВЕСК, s. 139-140, Pander, M. Grundlagen des Zivilrechts, Unterrichtsbegleitendes Skript, 2010, www.fh-guestrow.de, s. 34.

<sup>11</sup> Таджер, В. Гражданско право на НРБ. Обща част, дял II, С. 1973, с. 212; Павлова, М. Гражданско право. Обща част. Т. II. С., 1996 г., с. 93.

е налице хипотеза на *reconductio tacita*<sup>12</sup>. Приравняване по правни последици на различни юридически факти, а именно действие и бездействие, може да стане само по силата на правна норма.

Законодателят придава релевантност на мълчанието както при неформалните волеизявления (напр. чл. 204 ЗЗД, чл. 292 ТЗ), така и при сделки, относно които е въведено изискване за форма (съгласно чл. 16 ЗЗД, чл. 298, ал. 1, т. 2 ТЗ, чл. 147б, ал. 2 ЗЗП<sup>13</sup> мълчанието се счита за съгласие при договори при общи условия, които следва да се обективират в писмен, респ. електронен документ).

Спорен е въпросът относно характера на нормите, по силата на които мълчанието поражда правни последици, изразяващи се във възникване, респ. промяна в облигационно правоотношение или отказ от права. Една част от авторите обосновават тезата, че се касае за необорими презумции<sup>14</sup>, а други – че нормите, които правят мълчанието правно-релевантно, са фикции.<sup>15</sup> Присъединявам се към второто становище. В случая като че ли не можем да приемем, че е налице хипотеза, при която се счита за съществуващо нещо което може да съществува, но съществуването му не е установено, а се предполага. По скоро законодателят придава на мълчанието (бездействието) последиците на едно изрично, респ. конклюдентно волеизявление.<sup>16</sup>

В гражданскоправната ни доктрина принципно е възприето, че при бездействие се фингира съгласие.<sup>17</sup> В чуждестранната литература мълчанието като израз на воля освен като съгласие, се разглежда и като отказ, нежелание да се породят определени правни последици.<sup>18</sup> С оглед нормите, част от правната ни система, придаващи значение на мълчанието, следва, че същото съгласно разпоредбите на чл. 16, ал. 3 ЗЗД, чл. 204, ал. 3 ЗЗД,

---

<sup>12</sup> Меворах, Н., Д. И. Лиджи, Л. Фархи. Коментар на Закона за задълженията и договорите, Част II. С., 1926 г., с. 162-163; Таджер, В. Цит. съч., с. 212, авторът приема, че при *reconductio tacita* е налице конклюдентно волеизявление.

<sup>13</sup> Разпоредбата на чл. 147б, ал. 3 ЗЗП се явява като специална на чл. 16, ал. 3 ЗЗД – отхвърлянето на измененията в общите условия от потребителя следва да бъде направено с изрично писмено изявление отправено до търговеца, ако липсва такова уведомление, се счита че потребителят е съгласен с направените изменения – така Реш. № 109 от 12.08.2019 по т.д. № 636/2019 г., ТК, II Т.О. на ВКС.

<sup>14</sup> Василев, Л. Гражданско право. Обща част, нова редакция проф. д-р Ч. Големинов, В., 1993 г., с. 260; Таджер, В. Цит. съч., с. 212; Герджиков, О. Търговски сделки. Трето преработено и допълнено издание. С., 2008 г., с. 36; Касабова, К. Търговски представител. С., 2005 г., с. 186; М. Златарева. Юридически лица с нестопанска цел. С., 2000 г., с. 50. Това становище е възприето и в съдебната практика – Реш. 30/2011 г. по т.д. 416/2010 г. I т.о., ВКС.

<sup>15</sup> Калайджиев, А. Облигационно право. Обща част. Седмо преработено и допълнено издание. С., 2016 г., с. 91. Същевременно авторът в хипотезата на чл. 43 ТЗ, приема че е налице необорима презумция – А. Калайджиев, Търговско право. Обща част., С. 2010 г., с. 238; Русчев, И. Сключване на договори при общи условия, Проблеми в доктрината и практиката, сп. „Търговско и конкурентно право“, кн. 4/2010 г., приложение библиотека 4, с. XIX, приема, че в хипотезата на чл. 16, ал. 3 ЗЗД законодателят фингира съгласие.

<sup>16</sup> И в римското право се приема, че се създава отношение с този, който пази мълчание чрез „фикция на воля“. Вж. Санфилипо, Ч. Цит. съч., с. 70. Становището, че при мълчание се фингира волеизявление е възприето и в немската правна литература – Michalski, L. Zivilrechts – Skripten: BGB – AT, Universität Bayreuth, 2. Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, München, 2000, s. 125-126, s. 128, Kinder, P. Op. cit., s. 140, Hübner, H. Op. cit., s. 302.

<sup>17</sup> Василев, Л. Цит. съч., с. 260; Таджер, В. Цит. съч., с. 212, като наред с това авторът дава пример, при който мълчанието се обявява за отказ, а именно чл. 51 ЗН.

<sup>18</sup> Kinder, P. Op. cit., s. 139; Pander, M. Op. cit., s. 34; Hübner, H. Op. cit., s. 302 – мълчанието като съгласие се разглежда в хипотезите, уредени в § 416 I 2, § 455 S 2, § 516 II 2 BGB, § 362 I, § 377 II HGB.

чл. 43 ТЗ, чл. 292, ал. 1 ТЗ, чл. 301 ТЗ, чл. 351, ал. 2 ТЗ се счита за израз на воля за настъпване на определени правни последици, докато в хипотезата на чл. 51, ал. 2 ЗН то се приравнява на отказ от право.<sup>19</sup>

## 2. Мълчанието на търговеца като проявление на воля за обвързване

Търговският закон регламентира редица случаи, при които мълчанието е правно значимо. То се приема за съгласие за сключване на сделка, ако между предложителя и адресата на офертата съществуват трайни търговски отношения – разпоредбата на чл. 292, ал. 1 ТЗ фингира приемане на предложението, когато търговецът до когото е отправено не го е отворил. Законодателят счита бездействието за израз на воля за настъпване на съответните правни последици – пораждаване или изменение на правоотношения.<sup>20</sup>

Непротивопоставянето има последиците на съгласие и когато е отправена оферта за сключване на сделка при общи условия до лице, което притежава търговско качество (чл. 298, ал. 1, т 2 ТЗ). Общите и индивидуални клаузи на договора следва кумулативно да бъдат отразени в предложението.<sup>21</sup> Липсата на оспорване на общите условия, в резултат на което се фингира тяхното приемане, е обусловено от наличието на определени предпоставки, а именно търговецът да е знаел или е бил длъжен да знае съдържанието им. Предположението за знание<sup>22</sup> се основава на обстоятелството, че осъществяването на търговска дейност се свързва с наличието на професионални умения, знания, опит, информираност. Ако би положил грижата на добър търговец, адресатът на оферта за сключване на сделка при общи условия, би разбрал за тях, напр. същите са оповестени на сайта на оферента, изпратени са по електронна поща.

При комисионния договор законодателят отново придава на мълчанието значението на съгласие. Когато комисионерът сключи сделка при условия относно цената, различни от определените от доверителя и последният не се откаже веднага от сделката след като е уведомен от комисионера, тя поражда права и задължения за него – бездействието, мълчанието на комитента е приравнено на одобряване на сделката (чл. 351, ал. 2, предл. 2 ТЗ). Вследствие на липсата на отказ от страна на комитента, същият се обвързва от сделката (ако е налице отказ – правните последици от сделката ще са за третото лице и комисионера).<sup>23</sup> Одобрението е израз на съгласие за приемане на резултатите от изпълнителната сделка, независимо, че е сключена при условия, различни от уговорените в

---

В случаите, регламентирани в § 108 II 2, §177 II 2, § 415 II 2, § 451 I 2 BGB, мълчанието се счита за отказ. В руската литература с оглед разпоредбите на ГК на РФ мълчанието също се разглежда като приемане (ст. 995) и като отказ, несъгласие (ст. 440, ст. 441). Татаркина, К. П. Форма сделок в гражданском праве России. Томск, 2012 г., с. 180-181.

<sup>19</sup> Таджер, В. Цит. съч., с. 212. В съдебната практика също е възприето, че при чл. 51, ал. 2 ЗН е налице мълчалив отказ – Реш. 113 от 22.10.2015 г. по гр.д. № 2718/2015 г., Г.К., II г.о. на ВКС, опр. 33 от 15.01.2014 г. по ч.гр.д. № 7693/2013, Г.К., III г.о. на ВКС. Този мълчаливият отказ от наследство подлежи на вписване в книгата по чл. 49, ал. 1 ЗН на основание чл. 52 ЗН.

<sup>20</sup> Относно мълчанието при сключване на сделки между лица, намиращи се в трайно търговски отношения по подробно. Вж. Антонова, А. Някои въпроси относно общата уредба на сключване на търговски сделки, сп. „Търговско право“, кн. 4/2018 г., с. 76-82.

<sup>21</sup> Русчев, И. Цит. съч., с. XVII посочва, че общите условия имат обвързваща сила за предложителя, когато са станали част от офертата.

<sup>22</sup> Пак там, с. XV, авторът счита, че знанието се презумира.

<sup>23</sup> Диков, Л. Курс по търговско право. Трето фототипно издание. С., УИ „Св. Климент Охридски“, том. 2, 1992 г., с. 689, приема, че за наличността на одобрение в хипотезата на чл. 360, ал. 3 ТЗ (отм.). Може да се съди и от мълчанието на комитента.



комисионния договор. Посредством бездействие доверенителят признава сделката за извършена за негова сметка. Мълчанието на комитента като проявление на воля има действие *ex nung* – от този момент, от момента в който не направи отказ веднага след като е уведомен, комитентът приема да е задължен по изпълнителната сделка.

Докато непротивопоставянето на комитента в случаите на отклонение от поръчката поражда действие в отношенията му с комисионера, мълчанието, бездействието на мнимо представлявания търговец в хипотезите на чл. 43 ТЗ и чл. 301 ТЗ води до възникване на правни последици в сферата на третото лице.<sup>24</sup> Визират се както сключени сделки при липса на представителна власт, така и такива сключени при превишаване на пределите на представителна власт.<sup>25</sup> Условие сделката, сключена между третото лице и мнимия представител да създаде правоотношение, е да не бъде отхвърлена от търговеца. До този момент сделката е в състояние на висяща недействителност<sup>26</sup> – не поражда последици до проявлението, респ. непроявлението на допълнителен факт от правния мир.<sup>27</sup> Едва, ако веднага след узнаването ѝ търговецът не се противопостави, тя ще породи действие. Липсата на поведение е проявление на волята на търговеца да бъде обвързан – законодателят приема, че мълчанието е израз на вътрешни представи и желания сделката да породи права и задължения за него. Непротивопоставянето в случая има действие *ex tunc*<sup>28</sup> – сделката поражда последици от момента на нейното сключване от мнимия пред-

---

<sup>24</sup> Различно е разрешението при поемане на менителнично поръчителство – ако липсва изрично упълномощаване от страна на авалиста – търговец, ще се приложи чл. 301 ТЗ, т.е. ако търговецът не се противопостави при предявяване на ефекта за плащане (това е моментът, в който узнава за поръчителството, поето без представителна власт), авалът е действителен, така Реш. 5/2010 г. по т.д. 268/2009 г., II т.о., ВКС.

<sup>25</sup> Считам, че в хипотезата на чл. 43 ТЗ липсва представителна власт, когато съгласно договора дейността на представителя се изразява единствено в посредничество, а същият сключи сделка от името и за сметка на търговеца. Превишаване предели на представителна власт е налице в хипотезата напр. на изключителен представител, когато представителят сключи сделки с лица извън кръга на определените клиенти.

<sup>26</sup> Голева, П. Търговски сделки, IV преработено и допълнено издание. С., 2012 г., с. 73-74, застъпва, че е налице висяща действителност, договорът поражда правно действие, което може да отпадне с обратна сила, ако търговецът се противопостави на сделката веднага след узнаването. Стефанов, Г. Еднолични търговски дружества. В. Търново, 2015 г., с. 245-246. Счита, че в хипотезата на чл. 301 ТЗ е налице висяща действителност – сделката поражда правни последици, които могат да ненастъпят, ако търговецът се противопостави на дадената сделка. ТР № 5/2014 от 12.12.2016 г. на ОСГТК на ВКС, т. 2 – възприето е, че в случая е налице висяща недействителност.

<sup>27</sup> Герджиков, О. Към понятието за нищожна сделка. Год. на СУ „Св. Климент Охридски“, том. 74, кн. 2, 1981, с. 147 приема, че при действие от чуждо име без представителна власт е налице висяща недействителност, тъй като на сделката липсва едно допълнително съгласие, което играе ролята на условие на правото. Тази хипотеза следва да се отграничи от случаите, при които законодателят обуславя пораждането на правните последици на търговската сделка от допълнително разрешение или одобрение, които също могат да се разгледат като *contitio iuris*. При *falsus procurator* и *excessus mandati* представляваният не прави волеизявление, което да се наслаждава като елемент от фактически състав на сделката. В тази насока е и разликата в правните последици – при одобрение, разрешение, същото няма обратно действие, сделката поражда последици от момента на одобрението, разрешението. Различно е при потвърждаването по чл. 42 ЗЗД – сделката поражда последици от момента на сключването ѝ, не от даване на потвърждаването.

<sup>28</sup> Изложеното е в синхрон с възприето в правната теория, че потвърждаването по чл. 42 ЗЗД на сделка, сключена без представителна власт има обратно действие. Павлова, М. Цит. съч., с. 229-230.

ставител. То води до прекратяване на състоянието на висяща недействителност и валидиране на сделката с обратна сила. Налице е отклонение от възприетия принцип, че последиците на мълчанието настъпват *ex nunc*. Потвърждаването на сделка, сключена без представителна власт, се различава от одобрението на комитента в хипотезата на чл. 351, ал. 2, предл. 2 ТЗ, което както се посочи има действие за в бъдеще. Макар и при двата вида представителство – пряко и косвено (каквото е представителството на комисионера) да се цели обвързване на правната сфера на доверителя, макар и в двата случая да се използва понятието „представителство“, налице са съществени разлики в правните последици на двата института. Това произтича основно от обстоятелството, че за да възникнат права и задължения между третото лице и представлявания е необходимо наличието на валидна представителна власт, докато при косвеното представителство, и по скоро при комисионния договор, изпълнителната сделка поражда правоотношение между комисионера и третото лице и когато е налице отклонение от уговореното в комисионния договор (аргумент от чл. 349, ал. 1 и ал. 3 ТЗ).

В англосаксонската доктрина се приема, че бездействието на търговеца е ирелевантно, ако той не може да сключи сделката с оглед своята правоспособност.<sup>29</sup> Разрешение, което е неприложимо у нас съгласно действащата ни правна уредба. В законодателството ни липсва разпоредба, която да обявява сделките, сключени в отклонение на ограничената правоспособност на юридическите лица<sup>30</sup> с оглед на техния предмет на дейност, за недействителни.<sup>31</sup> Същият подход е възприет и относно едноличния търговец. Последният няма пречка да сключва различни по вид правни сделки, включително и такива които излизат от предмета му на дейност, като това не засяга тяхната валидност.<sup>32</sup> Следователно в предвидените от закона хипотези на значимост на мълчането при сключване на търговски сделки, фингирането на волеизявление е приложимо и тогава, когато сделката е извън предмета на дейност. Следва да приемем, че мълчанието, бездействието на търговеца, не го обвързва, ако сделките не отговарят на законовите изисквания, напр. налице са основания за нищожност било съгласно общата норма на чл. 26 ЗЗД, било съгласно специални норми (напр. чл. 146 ЗЗП).

---

Касабова, К. Търговско пълномощие. С., 2004 г., с. 124 – доктринално виждане, възпроизведено и в мотивите на т. 2 и т. 4 от ТР № 5 от 12.12.2016 г., ОСГТК, ВКС.

<sup>29</sup> Coode, R. Commercial Law. Publishet by the Penguin Group, Second edition 1955, p. 175, в хипотезата на т.нар. „договор в рамките на правоспособността на принципала“.

<sup>30</sup> В правната уредба относно дейността на търговските дружества с ограничен предмет на дейност – застрахователни дружества (чл. 26, ал. 1 КЗ), търговски банки (чл. 2, ал. 4 ЗКИ), инвестиционни посредници (чл. 9, ал. 1 ЗПФИ), пенсионноосигурителни дружества (чл. 121, ал. 2 и 3 КСО) и др. липсват правни норми, които да обявяват сключените извън предмета на дейност сделки за нищожни.

<sup>31</sup> При юридическите лица с нестопанска цел се приема, че нарушаването на специалната (ограничената) правоспособност, вследствие извършване на стопанска дейност, се санкционира с прекратяването им с властнически акт – вж. М. Павлова, цит. съч., т. I, с. 307. Разрешение приложимо и относно търговците (дружества и кооперации), намерило законодателен израз – чл. 40, ал. 2, г. 5 КЗ, чл. 36, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 103, ал. 1, т. 5 ЗКИ, чл. 122е, ал. 1, т. 2. КСО. В посочените случаи оправомощеният орган отнема лиценза за извършване на съответния вид дейност и се открива ликвидационно производство.

<sup>32</sup> Сарафов, П. Физическото лице търговец. С., 2012 г., с. 58-60.

В доктрината, се приема, че приравняването на мълчанието на волеизявление не намира приложение при недееспособни правни субекти<sup>33</sup>. Доколкото по отношение на търговците по правноорганизационна форма не се поставя въпрос за дееспособност) недееспособност, а съгласно чл. 57 ТЗ за да придобие качеството едноличен търговец лицето следва да е дееспособно, този въпрос е ирелевантен за търговското право.

### **3. Унищожаемост на фингираното волеизявление при сключване на търговски сделки**

Законодателят дава защита на лицата, когато тяхното волеизявление при сключване на договор е било опорочено. Едностранните волеизявления могат да бъдат засегнати от същите пороци както двустранните сделки – в чл. 44 ЗЗД се урежда съответната приложимост на правилата относно договорите. Така напр. при наличие на порок във волята на упълномощителя, завещателя, кредитора относно заличаване на ипотеката, може да се предяви иск за провъзгласяване на унищожаемост на волеизявлението.<sup>34</sup> На основание чл. 288 ТЗ разпоредбите на гражданското законодателство намират субсидиарно приложение относно основанията за унищожаемост на търговските сделки (особено правило се съдържа само за крайната нужда). Възможност да се позове на унищожаемост следва да има търговецът и когато чрез мълчанието си е изразил воля определена сделка да го обвърже. Защитата срещу порочно волеизявление е еднаква, както когато то е обективизирано в действителността като факт, така и когато по силата на правна норма се фингира неговото съществуване.<sup>35</sup> Целта на института на унищожаемост е да гарантира свободата на волята.<sup>36</sup> Лицето при нарушаване на процеса на формиране на волята му следва да може да се защити независимо от това как тя е намерило външен израз – посредством действие или бездействие.

Кои от основанията, посочени в чл. 27 ЗЗД, са неприложими относно търговските сделки. Такова е унищожаемостта поради недееспособност. Както бе вече посочено, по отношение на търговците по правноорганизационна форма – юридически лица, не се поставя въпрос за недееспособност, а за да придобие качеството едноличен търговец, лицето следва да е дееспособно. Следователно не може на това основание да се обяви за унищожима търговска сделка, сключена от търговец, включително и в хипотезите, когато законодателят счита бездействието за израз на воля.

---

<sup>33</sup> Таджер, В. Цит. съч., с. 212; Павлова, М. Цит. съч., с. 93.

<sup>34</sup> Така т. 6 от мотивите на ТР № 5 от 12.12.2016 г., ОСГТК, ВКС, съгласно което на основание чл. 28-32 ЗЗД могат да се предявят иски за унищожаемост на упълномощителна сделка; опр. 619 от 03.07.2018 г. по гр.д. № 3456/2017 г., IV г.о., ВКС приема, че е допустима унищожаемост на съгласие за заличаване на ипотеката.

<sup>35</sup> В немската доктрина се приема, че е допустимо унищожаване на мълчанието на основание §119ff BGB (грешна представа за предмета на договора или личността на договарация/и §123 BGB/заплашване или измама). Kinder, P. Op. cit., s. 140; Medicus, D. Allgemeiner Teil des BGB, 9, neu bearbeitete Auflage, C. F. Muller Verlag, Heidelberg, 2006, s.138 – мълчането може да бъде унищожено на основание §119 BGB.

N. Schack, BGB – Allgemeiner Teil, 12. Auflage, Heidelberg, 2008, s. 119, когато законодателят фингира мълчанието като отказ, то може да бъде унищожено на основание §131 BGB, когато законът фингира мълчанието като съгласие, мълчанието може да унищожи фингираното волеизявление на основание §119 BGB и §123 BGB.

<sup>36</sup> Диков, Л. Курс по гражданско право. Облигационно право. Обща част. Т. III, фототипно издание. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2015 г., с. 250 – целта на унищожението на сделката е да защити свободата на волята.

Съгласно чл. 297 ТЗ сделки, при които и двете страни притежават търговско качество, не могат да бъдат провъзгласени за унищожеми поради крайна нужда и явно неизгодни условия.<sup>37</sup> Крайната нужда е състояние на липса или недостатъчност на средства за задоволяване на основни потребности. Такива основни потребности представляват осигуряването на храна и други лични нужди, заплащането на средства за лечение, изискуеми задължения за консумативи.<sup>38</sup> При търговците не стои въпрос за наличието на подобни потребности,<sup>39</sup> поради и което законодателят е изключил възможността да се обявяват за унищожаеми поради крайна нужда сделки, сключени от търговци във връзка с осъществяване на дейността им.

Търговецът би следвало обаче да може да се позове на унищожаемост на сделката, когато не я отхвърлил, тъй като е имал погрешни представи относно действителността. Законодателят регламентира грешката като основание за унищожаемост без да конкретизира дали тя се отнася до факт или е относно правото. Приема се, че в чл. 27 ЗЗД е посочена общо грешката като основание за унищожаемост, а в чл. 28 ЗЗД са уредени уточнения относно някои видове грешки.<sup>40</sup> С оглед приложимостта на цитираните разпоредби относно търговските сделки, заблудата на търговеца може да се отнася до предмета<sup>41</sup>, качествените показатели, личността на третото лице, вида на сделката, напр. мислил е, че мнимият представител в случаите на чл. 43 ТЗ и чл. 301 ТЗ е отдал под наем съответни съоръжения, негова собственост, а в действителност е налице заем за послужване. Възможно е фингираното волеизявление да е унищожаемо поради обстоятелството, че търговецът не се е противопоставил, тъй като е мислил, че задълженията на насрещната страна са обезпечени, а в действителност те са необезпечени (напр. в хипотезата на чл. 292, ал. 1 ТЗ). В случая дори да приемем, че не се касае за погрешни представи относно качествените показатели на вземането, а е налице грешка в мотивите, процесът на формиране на волево решение е опорочен.<sup>42</sup> Погрешните представи в целите и подбудите на автора на волеизявлението водят до опорочаване на същото, когато са свързани с част от съдържанието на договора.<sup>43</sup>

Релевантна ли е грешка, даваща основание да се иска провъзгласяване на унищожаемост на фингираното волеизявление, ако търговецът не се е противопоставил, тъй като е имал погрешни представи за правните последици на своето бездействие. Въпросът е свързан с това кога е налице *error iuris* – когато незнанието и заблудението се отнасят

---

<sup>37</sup> Стефанов, Г. Търговско право. В. Търново, 2001 г., с. 292 приема, че нетърговецът по една търговска сделка може да иска унищожаване на сделката поради крайна нужда и явно неизгодни условия.

<sup>38</sup> Павлова, М. Цит. съч. Т. II, с. 175-176; Малчев, М. Унищожаемост на гражданско-правните сделки. Второ преработено и допълнено издание. С., 2013, с. 194. Това разрешение е възприето и в съдебната практика – Реш. № 2599 от 30.12.2015 г. по гр.д. № 1834 на Апелативен съд – София.

<sup>39</sup> Разбира се, и във връзка с осъществяване на търговската дейност възникват задължения за консумативи – ток, вода, топлинна енергия и т.н, но те не са свързани с физическо оцеляване.

<sup>40</sup> Таджер, В. Цит. съч., с. 272; Павлова, М. Цит. съч., с. 168.

<sup>41</sup> В настоящето съчинение ще използвам термина „предмет“. Относно съотношението между „предмет“ и „обект“ на правоотношение. Русчев, И. Договор за концесия. С., 1999 г., с. 91-92.

<sup>42</sup> Ганев, В. Цит. съч., с. 338 приема, че е валидна и грешка в мотивите – поръчителят е смятал, че длъжникът е бил обезпечил кредитора със залог, а такъв залог не е учредяван.

<sup>43</sup> Василев, Л. Цит. съч., с. 314 счита, че грешката в мотивите по начало не обуславя унищожаемост на сделката, тъй като не засяга елементи и страни от правоотношението, тя е ирелевантна докато не прераства в грешка, която води до несъответствие между волята, опряна на съответна представа и изявлението.

до съществуването, респ. приложението на правната норма или когато са свързани с естеството на договора, правните качества на предмета или страните по сделката, съществуването или обема на субективните права по правоотношението.<sup>44</sup> В курсовете по гражданско право е застъпено, че грешката в правото е грешка в правното действие.<sup>45</sup> Тази теза е доразвита в съвременната доктрина, като се приема, че грешката в правото може да се обозначи и като такава в наличието или обема на субективното право.<sup>46</sup> Доколкото разпоредбите на ЗЗД се прилагат субсидиално, то и възприетите гражданскоправни разрешения относно тълкуването им са относими и при търговските сделки – търговецът може да се позове на унищожаемост в резултат на погрешни представи относно правните последици, в това число и когато законодателят придава на бездействието значението на изявяване на воля.

Следва обаче да се отграничи грешката в правото от незнанието на закона. Грешката изразява несъответствие между волята на лицето и изявеното. И когато сделката ще породите действие при наличието на погрешни представи, и когато ще се поиска провъзгласяването ѝ за унищожаема, законът все се прилага, докато позоваването на незнанието на закона цели неговото неприлагане. Търговецът не може да отклони правните последици от сделката, ако волеизявлението му не е опорочено, като се позове на незнание на правната норма.

Мълчанието на търговеца може да е следствие и на погрешни представи в резултат на измамни действия. Заблуждаването може да е предизвикано умишлено от неговия съконтрагент, респ. трето лице, а в хипотезата на сделки сключени без представителна власт – от мнимия представител. То може да се изразява във внушаване на неверни представи за действителността, съзнателно поддържане или премълчаване на такива. Когато измамата е в резултат на действие на трето лице, съконтрагентът на търговеца трябва да е знаел за нея или да не е могъл да не знае за нея. Както при грешката, така и при измамата грешните представи могат да се отнасят както до факти, така и до правото – до правните последици, до наличието и обема на субективни права.<sup>47</sup> Разликата е в това как се добиват тези грешни представи – в едната хипотеза те са в резултат на поведението на лицето, чието волеизявление е опорочено, а в другата – в резултат на действия на насрещната страна по сделката или на трето лице.<sup>48</sup> За да се провъзгласи обаче сделката за недействителна, създаването на неверни представи у търговеца трябва да е изиграло съществена роля за мълчанието му. Заблуждението следва да е имало за цел да мотивира търговеца да бездейства.

---

<sup>44</sup> По подробно относно въпроса за грешка в правото – Шопов, А. Унищожаемост на договорите поради грешка. С., 2013 г., с. 126-131.

<sup>45</sup> Таджер, В. Цит. съч., с. 273, Павлова, М. Цит. съч., с. 169.

<sup>46</sup> Шопов, А. Цит. съч., с. 129.

<sup>47</sup> В доктрината ни някои автори посочват, че създадената заблуда се отнася до фактическия състав на сделката – Василев, Л. Цит. съч., с. 321, а други – че тя е относно обстоятелства, свързани със сделката – М. Павлова, Цит. съч., с. 170.

<sup>48</sup> Шопов, А. Унищожаемост на договорите поради измама. С., 2019 г., с. 67 – при измамата законодателят дава по голяма защита на измаменото лице в сравнение със защитата при грешката – измаменият не дължи обезщетение за вреди, каквато е хипотезата на чл. 28, ал. 3 ЗЗД. Считаю, че тази разлика е обусловена именно от обстоятелството, че лицето умишлено е било заблудено, докато при грешката неверните представи са следствие на собствено поведение.

В гражданската доктрина се приема, че при преценка относно опорочаването на волеизявлението поради измама от значение е субективният критерий<sup>49</sup> – дали конкретното лице може да бъде въведено по даден начин в заблуждение, макар това да не е изрично регламентирано в чл. 29 ЗЗД. В отлика от ЗЗД, който не съдържа точни показатели относно създаването на погрешни представи относно действителността, в Принципите на Европейското договорно право (PECL)<sup>50</sup>, такива са изрично уредени. Сделката може да да се провъзгласи за унищожаема, ако страната е била подведена да я сключи чрез измамливо представяне на каквито и да са сведения, които в съответствие с добросъвестността и почтеността в оборота другата страна е трябвало да разкрие. При преценка дали е следвало това да бъде направено, се вземат предвид всички обстоятелства, включително дали страната има специални знания; какво ѝ е струвало набавянето на съответните сведения; дали другата страна би могла разумно сама да си набави сведенията, както и явната значимост на сведенията за другата страна. Счита се, че подобно разрешение отговаря на интересите на страните по сделката, както и на сигурността на оборота с оглед обстоятелството, че провъзласяването на унищожаемостта има обратно действие<sup>51</sup> и засяга и лицата, придобили права, произтичащи от унищожаемата сделка. То и в по голяма степен съответства на търговския оборот с оглед определяне доколко търговецът е бил заблуден чрез създаване на погрешни представи, като се отчете обстоятелството за по строги изисквания към него при осъществяване на дейността му, изхождайки от факта, че той обичайно сключва съответните търговски сделки многократно, притежава и съответни специални познания. De lege ferenda следва да се създаде специално правило относно измамата при търговските сделки като се регламентират критерии за наличието на заблуда, по подобие на разрешението на ПЕДП (PECL)

Възможно е търговецът да е бил заплашен, за да мълчи. Страхът от сегашна или предстояща материална или морална злина може да е решаващ мотив, обуславящ бездействието му. Заплашването, определяно и като мотивационно насилие<sup>52</sup>, може да е свързано със засягане неимуществени и имуществени блага както на търговеца, така и на негови близки.<sup>53</sup> То следва да е неправомерно, а именно изразяващо се в психическа принуда за сключване на сделка.<sup>54</sup> Основателният страх може да бъде предизвикан от насрещната страна или трето лице. В доктрината са застъпени различни виждания относно критерия за преценяване действията, посредством които се предизвикват страхови представи.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> Таджер, В. Цит. съч., с. 276-277. Павлова, М. Цит. съч., с. 171. Това разрешение е възприето и в съдебната практика – т. 3 ТР № 1 от 07.03.2019 г. по тълк. д. №1/2018 г. на ОСТК на ВКС.

Шопов, А., пак там, с. 152 – приема, че заблуждаващото поведение има два елемента – обективен – доколко заблуждението може да бъде извършено от измамващия, субективен – доколко заблуждавания може да осъзнае, че бива заблуждаван.

<sup>50</sup> Гл. четвърта, чл. 4:107: Измама.

<sup>51</sup> Изключение законодателят регламентира при крайната нужда, което основание, както се посочи, е неприложимо по отношение на търговците.

<sup>52</sup> Василев, Л. Цит. съч., с. 314-315 – правно релевантна е грешката във връзка със съдържанието на сделките, тя следва да засяга елементи или страни на сделката.

<sup>53</sup> На негови близки – когато е едноличен търговец, респ. близки на физическото лице, което осъществява функциите на органен представител.

<sup>54</sup> Диков, Л. Курс по Гражданско право..., с. 250 – действията по заплашване могат да сами по себе си правомерни, но не могат да се използват като средство за давление.

<sup>55</sup> Таджер, В. Цит. съч., с. 276 приема, че критерият следва да е обективен, абстрактен; Василев, Л. Цит. съч., с. 324; Павлова, М. Цит. съч., с. 172 считат, че при преценката дали е предизвикан основателен

Същественото е да се определи дали поведението на страната по сделката, в разглеждания случай – бездействието на търговеца, е в резултат на предизвиканите страхови представи. Налице ли е такава причинно-следствена връзка, то е нарушено правилното протичане на мотивационния процес, поради което може да се иска провъзгласяване унищожаемост на фингираното волеизявление.

Наличието на грешка, измама, заплашване като основания за провъзгласяване унищожаемост на търговска сделка, ще се установяват относно волеизявлението на органичния представител. В случая на законно представителство, каквото е органичното представителство, отделна воля на представлявания няма. Следователно, кога може да се провъзгласи унищожаемост на фингирано волеизявление на търговец по правноорганизационна форма, ще се преценява като се изследва как е протекъл процесът на волеобразуване, довел до липса на поведение на представителя на дружеството, респ. на кооперацията.

При договорно представителство – прокура, търговско пълномощно и търговско представителство, също от значение е как пълномощникът е взел решение да бездейства – налице ли са погрешни представи относно действителността при формиране на това решение, как са придобити тези погрешни представи, въздействано ли му е при вземане на това решение. Ако е опорочена волята на търговеца, правилата за унищожаемост ще се приложат спрямо пълномощното като сделка.<sup>56</sup>

Унищожаемостта на фингираното волеизявление следва да стане в сроковете по чл. 32 ЗЗД. Тя може да бъде провъзгласена чрез иск или възражение, предявени от единичния търговец, търговското дружество или кооперацията.



В заключение, в гражданскоправната ни доктрина малко изследван е въпросът за бездействието като форма на волеизявление, както и инцидентно в курсовете по търговско право е разгледана унищожаемостта на търговските сделки, основно относно изключението на чл. 297 ТЗ. В настоящото изложение е отделено внимание на разпоредбите на ТЗ, които придават значение на мълчанието като израз на воля за настъпване на определени правни последици. Изследвана е приложимостта на основанията за унищожаемост спрямо фингираните волеизявления на търговеца при сключване на сделки. Направено е предложение за създаване на специално правило относно измамата при търговските сделки с оглед определяне критерии кои действия водят да заблудение у търговеца и създават погрешни представи относно факти и правни последици на сделката.

---

страх следва да се приложи конкретен, субективен критерий. Съдебната практика също възприема субективния критерий – Реш. №222 от 07.12.2017 г. по гр. д. № 4594/2016 г., Г.К., IV г.о. на ВКС.

<sup>56</sup> В доктрината е изразено становище, че в определени хипотези от значение е валидността на волеизявлението на упълномощителя, макар самото упълномощаване да не е опорочено, напр. упълномощителят е бил въведен в заблуда да сключи сделката, като учредява представителна власт в полза на пълномощник за сключване именно на тази сделка. Таков, К. Доброволно представителство. С., 2008 г., с. 211. Считаю, че това разрешение е неприложимо относно предмета на настоящето изследване, а именно приложимост на основанията за унищожаемост спрямо фингирано волеизявление.

# СЪЩЕСТВЕНА НЕПРЕДВИДИМА ПРОМЯНА В ОБСТОЯТЕЛСТВАТА И ОТРАЖЕНИЕТО Й ВЪРХУ ДОГОВОР ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА<sup>1</sup>

доц. д-р Захари Торманов,  
катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС  
lawdean@unwe.bg

## Резюме

В доклада се изследват някои от законодателно заложените възможности за промяна на договор за обществена поръчка. Анализират се накратко и се съпоставят фактическият състав на промяна на договор за обществена поръчка в хипотезата на чл. 116, ал. 1, т. 3 от Закона за обществените поръчки и фактическият състав на стопанската непоносимост по чл. 307 от Търговския закон. Авторът стига до извода, че при съществена промяна на обстоятелствата след сключване на договор за обществена поръчка, която промяна води до настъпване на последваща изключителна обременителност на длъжимата престация (нееквивалентност на насрещните престации) и ако запазването на договора за обществена поръчка в непроменено състояние противоречи на справедливостта и добросъвестността, то може да се приложи уреденият в търговския закон институт на стопанската непоносимост.

Ключови думи: договор за обществена поръчка, промяна на обстоятелствата, стопанска непоносимост, изменение на договор за обществена поръчка

## SIGNIFICANT UNFORESEEABLE CHANGE IN CIRCUMSTANCES AND ITS IMPACT ON A PUBLIC PROCUREMENT CONTRACT

Assoc. prof, Dr. Zahari Tormanov,  
Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
lawdean@unwe.bg

## Summary

The report examines some of the legislative possibilities for modification to a public procurement contract. The actual composition of a change to a public procurement contract in the hypothesis of Art. 116, para. 1, item 3 of the Public Procurement Act and the factual composition of business frustration under Art. 307 of the Commercial Law are briefly analyzed and compared. The author comes to the conclusion that in the event of a significant change in circumstances after the conclusion of a public procurement contract, which change leads to the occurrence of a subsequent exceptional burden of the due performance (non-equivalence of counter-performances) and if the preservation of the public procurement contract in an

---

<sup>1</sup> Публикацията съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ – 22/2021.



*unchanged state contradicts justice and good faith, it can be applied the institution of business frustration, regulated in the commercial law.*

*Key words: public procurement contract, change of circumstances, business frustration, modification to a public contract*

Всеки договор, включително и договорите за обществена поръчка се сключват при определена общественно-икономическа обстановка и състояние на пазара. Макар текущото състояние на икономиката и на различните пазари да не се констатира и описва в съответния договор, то страните преценяват своите интереси от сключване на договора и формират воля си по него, имайки предвид общественно-икономическата обстановка към момента на сключване на договора.

Казаното се отнася и за сключването на договор за обществена поръчка, макар и процесът на договаряне да има своите особености и да е предпоставен в немалка степен от административната процедура по обявяване на обществената поръчка и избор на изпълнител. Потенциалният участник в процедурата, въз основа на документацията, поставените изисквания за изпълнение на поръчката и предложения проект за договор, претегля своя интерес от участие в процедурата и от евентуално сключване на договор за обществена поръчка.

Когато изпълнението на обществената поръчка е за сравнително продължителен срок<sup>2</sup>, то могат да настъпят непредвидени и непредвидими за страните по договора обстоятелства, които да променят съществено икономическата основа на договора. Пример за такава промяна е промяната в икономическите условия на световния и националния пазар през последните години, предизвикана от ковид пандемията, нарушените вериги на доставки, войната в Украйна, повишената в пъти цена на електрическата енергия и природния газ.

В частното право страните по договора могат свободно, стига да не нарушават закон императив, да изменят и прекратяват сключените между тях договори. Необходимо е обаче взаимното им съгласие. Напротив, едностранното изменение или прекратяване на договора по начало не е допустимо, освен в изрично предвидените в закона или договора случаи. Цивилистичната традиция налага правилото, че договорът обвързва страните по него и те трябва да го изпълняват такъв какъвто е сключен – *pacta sunt servanda*. Какво се случва обаче, ако икономическата среда, при която е сключен договорът и която до голяма степен е предопредила волеизявленията на страните и параметрите на договора, се промени съществено за времето от сключването на договора до изпълнението му или до настъпване на падежа на съответното задължение. Ако се спазва стриктно споменатото правило, както и правилото на чл. 20а, ал. 1 ЗЗД<sup>3</sup>, то независимо от съществената промяна на икономическата обстановка, страните трябва точно да изпълняват сключения договор.

Възможностите за изменение на сключени договори за обществена поръчка, включително и по взаимно съгласие на страните, са законодателно ограничени. Тази законодателна политика се наблюдава още от приемането на Закона за обществените поръчки от

---

<sup>2</sup> Съгласно чл. 113, ал. 1 ЗОП договорите за обществени поръчки с периодично или продължително изпълнение се сключват за срок не по-дълъг от 5 години. По изключение при условията на чл. 113, ал. 2 ЗОП този срок може да е и по-дълъг. Не е допустимо сключване на безсрочни договори за обществени поръчки или договори, чийто срок автоматично се продължава (чл. 113, ал. 4 ЗОП).

<sup>3</sup> Договорите имат сила на закон за тези, които са ги сключили.

1999 г., където в чл. 19 се казва, че „Страните по договор за обществена поръчка могат да го променят и/или допълват само при възникване на обстоятелства, които не са могли да бъдат предвидени към момента на сключването на договора и в резултат на които договорът засяга законните интереси на някоя от страните.“ Тази политика е продължена и с приемането на Закона за обществените поръчки от 2004 г., като най-категорична е първоначалната редакция на чл. 43, ал. 1, съгласно която „Страните по договор за обществена поръчка не могат да го променят или допълват.“ По-малко от две години по-късно с ал. 2 на 43 ЗОП е допусната възможност за изменение на договора по изключение при: 1) непреодолима сила, която налага промяна на сроковете; и 2) при изменение на държавно регулирани цени или намаляване на цената в интерес на възложителя. До отмяната му през 2016 г. изключенията от забраната за изменение на договора нарастват значително и са разписани в шест точки, някои с по няколко хипотези.

Действащият Закон за обществените поръчки (ЗОП) също налага ограничения за изменение на договор за обществена поръчка. Смисълът на ограниченията за изменение на договор за обществена поръчка е да се предотврати опасността чрез последващи изменения на договора фактически да се заобиколят условията, при които е обявена и проведена процедурата за възлагане на обществената поръчка. В такъв случай биха се засегнали интересите на участниците в процедурата, на други потенциални участници, които предвид условията на поръчката са се въздържали от участие в процедурата по възлагането ѝ, както и общественият интерес, изискващ обществените поръчки да се възлагат при условия на равнопоставеност, свободна конкуренция, публичност и прозрачност. За разлика от общата уредба в частното право не е допустимо изменение на договор за обществена поръчка извън изрично предвидените изключения, дори когато страните са постигнали взаимно съгласие за това.

Хипотезите, в които е допустимо изменение на договор за обществена поръчка, са уредени в чл. 116 ЗОП. Разгледани накратко те се заключават в следното:

1. Промените са допустими, когато са предвидени в документацията и в договора, чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи, включително клаузи за изменение на цената или опции; обхватът и естеството на възможните изменения или опции, както и условията, при които те могат да се използват, не трябва да води до промяна в предмета на поръчката.

2. Поради непредвидени обстоятелства е възникнала необходимост от извършване на допълнителни доставки, услуги или строителство, които не са включени в първоначалната обществена поръчка и смяната на изпълнителя е невъзможна по определени съображения или би създала значителни затруднения.

3. Поради обстоятелства, които при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или рамковото споразумение.

4. Налага се замяна на изпълнителя с нов изпълнител, при условие че възможността за замяна е предвидена в документацията за обществената поръчка и в договора чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи, или поради частно или универсално правоприемство или реструктуриране.

5. Налагат се изменения, които не са съществени<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Критериите за същественост на измененията са дадени в ал. 5 на чл. 116 ЗОП и са следните: „когато то променя съществено характера на първоначално сключения договор или рамково споразумение,

Несъществена промяна на обстоятелствата след сключване на договор за обществена поръчка, включително и когато е непредвидима, не би следвало да създаде проблем в практиката. Поначало всяка от страните е наясно, че когато договорът е с отложено във времето изпълнение или е с продължително изпълнение, то съответната страна носи риска от известни изменения в стопанската конюнктура. Когато тези изменения не са съществени те се понасят от съответната страна и това не се отразява на договора и на изискванията за неговото изпълнение. Той се изпълнява такъв какъвто е сключен. При договорите за обществена поръчка независимо, че поначало обществения интерес не допуска изменението им, то то все пак е допустимо, когато е несъществено (чл. 116, ал. 1, т. 7, във вр. с ал. 5 ЗОП).

Проблеми в практиката и в правната теория предизвиква хипотезата на съществено непредвидимо изменение на обстоятелствата след сключването на договора за обществена поръчка. Договорът за обществена поръчка е възмезден и страните при сключването му целят сравнителна еквивалентност на дължимите от тях престации. „Оценката“ на стойността на насрещните престации се прави от всяка от страните по време на участието в процедурата по възлагане и при сключването на договора за обществена поръчка. Тази оценка се прави в съответствие със състоянието на пазара (обществено-икономическата среда) към момента на сключването на договора. Ако тази среда се измени съществено, то може да се наруши значително еквивалентността на насрещните престации. Изменението на договора е добър способ за възстановяване на справедливата еквивалентност на престациите, но то среща законодателни ограничения в уредбата на обществените поръчки, включително и когато страните по договора осъзнават обективната необходимост от промяната му. Какви възможности за промяна на договора допуска действащият Закон за обществените поръчки при промяна на обстоятелствата?

Едната възможност е в документацията и в самия договор за обществена поръчка да се заложат възможности за промяната му при определени хипотези, чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи. Това е добро правно-техническо решение, но то не е приложимо в случаите, при които промяната в общественото-икономическата среда, в контекста на която е сключен договорът, е непредвидима. След като промяната не е предвидима възложителят няма как в документацията и в самия договор да разпише адекватно естеството на потенциалните промени и отражението им върху договора.

Възникването на непредвидени и непредвидими обстоятелства стои в основата на възможностите за изменение на договор за обществена поръчка съгласно точки 2 и 3 на чл. 116, ал. 1 ЗОП. В хипотезата на т. 2 непредвидените обстоятелства налагат извършване на допълнителни доставки, услуги или строителство, които не са включени в първоначалната поръчка и смяната на изпълнителя е невъможна или би предизвикала значи-

---

включително когато са изпълнени едно или повече от следните условия: 1) изменението въвежда условия, които, ако са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, биха привлекли към участие допълнителни участници или кандидати, биха позволили допускането на други участници или кандидати, различни от първоначално избраните, или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата; 2) изменението променя икономическия баланс на договора за поръчка или рамковото споразумение в полза на изпълнителя по начин, който не е бил предвиден в първоначалния договор за поръчка или рамково споразумение; 3) изменението засяга предмета или обема на договора за обществена поръчка или рамковото споразумение; 4) изпълнителят е заменен с нов извън случаите на ал. 1, т. 4, 5 или 6.

телни затруднения. Хипотезата по т. 3 е по-обща, като се казва, че възникналите непредвидими обстоятелства налагат изменение на договора за обществена поръчка, което не води до промяна на предмета на договора.

Интересен и с важно практическо значение е въпросът относно приложимостта на института на стопанската непоносимост по чл. 307 ТЗ спрямо договори за обществена поръчка. Най-лесният и безкритичен отговор е отрицателният, основаващ се на довода, че разпоредбите на чл. 116 ЗОП са в отношение на специален закон спрямо разпоредбата на чл. 307 ТЗ и по тази причина изключват приложението му.

Различните автори посочват различни елементи на фактическия състав на стопанската непоносимост по чл. 307 ТЗ. Според мен той включва следните елементи: 1) значителна промяна на обстоятелствата, които стоят в основата на сключването на договора; 2) непредвидимост на промяната; 3) настъпване на последваща изключителна обременителност на дължимата престация (нееквивалентност на насрещните престации); 4) причинна връзка между промяната на обстоятелствата и настъпилата изключителна обременителност на престацията; 5) запазването на договора да противоречи на справедливостта и добросъвестността<sup>5</sup>.

Най-близо до конструкцията на стопанската непоносимост по чл. 307 ТЗ е предвидената в чл. 116, ал. 1, т. 3 ЗОП възможност за промяна на договора за обществена поръчка когато *„поради обстоятелства, които при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или рамковото споразумение“*.

При съпоставка на фактическия състав на стопанската непоносимост със състава на допустимата промяна по чл. 116, ал. 1, т. 3 се вижда съвпадане на част от елементите, а именно: 1) настъпване на нови обстоятелства; 2) непредвидимост на промяната. В разпоредбата на ЗОП обаче не се дават указания за естеството на промяната. Можем да допуснем, че все пак се изисква по-значителна промяна, тъй като при незначителност на промяната договорът може да се адаптира с несъщественото му изменение съгласно чл. 116, ал. 1, т. 7, във връзка с ал. 5 ЗОП. Приложението на стопанската непоносимост обаче изисква не само значителна промяна, а **промяна със сериозен интензитет – драстична, радикална промяна на обществено-икономическата среда като цяло или такава част от нея, която пряко засяга договора**. Относно непридвидимостта и двете фигури изискват промяната да не е съществувала по време на сключване на договора, страните да не са я предвиждали и да не са могли и да не са били длъжни да я предвидят (в текста по ЗОП непредвидимостта е адресирана само към възложителя).

Във фактическия състав на стопанската непоносимост се включва изискването да е настъпила последваща **изключителна обременителност на дължимата престация**, коренно, **прекомерно да е нарушена приблизителната еквивалентност** на насрещните престации<sup>6</sup>.

Съдебната практика, макар и оскъдна, за сега не възприема възможността за приложение на института на стопанската непоносимост по чл. 307 ТЗ към договори за обществена поръчка. Основният аргумент, без особено задълбочен анализ, е, че уредбата в ЗОП е специална и дерогира приложението на общата уредба на стопанската непоносимост (чл. 307 ТЗ).

---

<sup>5</sup> Торманов, З. Прекратяване на договора. С., Сиби, 2013, с. 279.

<sup>6</sup> Стефанов, Г. Търговско облигационно право. Велико Търново, Абагар, 2014, с. 53.

Анализът на фактическите състави на стопанската непоносимост по чл. 307 ТЗ и на промяната на договор за обществена поръчка по чл. 116, ал. 1, т. 3 ЗОП показват различия, които ги поставят извън релацията „общ – специален закон“. По начало уреденият от специалния закон фактически състав трябва да обхваща всички елементи на уредения от общия закон фактически състав, като добавя допълнителни специални елементи. Това е чрез включването на всички елементи от фактическия състав на общия закон и добавяне на специални елементи специалният закон урежда по тясна хипотеза<sup>7</sup>.

В заключение може да се направи изводът, че при на съществена промяна на обстоятелствата след сключване на договор за обществена поръчка, която промяна води до настъпване на последваща изключителна обременителност на дължимата престация (нееквивалентност на насрещните престации) и ако запазването на договора за обществена поръчка в непроменено състояние противоречи на справедливостта и добросъвестността, може да се приложи уреденият в търговския закон институт на стопанската непоносимост.

---

<sup>7</sup> Разбира се, правотехнически не е необходимо елементите на общия състав да се посочват отново, достатъчно е да се препрати към него.

# ЗА НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТТА НА СДЕЛКИТЕ И СИГУРНОСТТА НА ОБОРОТА

доц. д-р Мирослав Димитров,  
катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
mityov@abv.bg

## Резюме

В доклада се прави обзор на ефекта, който предизвиква недействителността по отношение на правата на трети лица, придобити от страна по нищожна или унищожима сделка. Изложени са примери, при които действащата правна уредба и съдебната практика по прилагането ѝ водят до несправедливи резултати. Освен в редки изключения се дава приоритет на интереса на страната по недействителната сделка пред този на третото лице, независимо от укоримостта на поведението на страната по недействителната сделка, евентуалната добросъвестност на третото лице, възмездността на придобиването и др. обстоятелства. Обосновани са изводи относно нуждата от усъвършенстване на нормативната уредба, като са направени и конкретни предложения за посоката на законодателната намеса.

Ключови думи: недействителност, сделка, нищожност, унищожаемост, субективни права, трето лице, граждански оборот.

## REGARDING THE INVALIDITY OF TRANSACTIONS AND SECURITY OF TURNOVER

Ass. Prof. Miroslav Dimitrov PhD,  
Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
mityov@abv.bg

## Summary

The report reviews the effect that invalidity has on third-party rights acquired by a party under a void or voidable transaction. Examples are presented where the current legal framework and the judicial practice of its application lead to unfair results. Apart from rare exceptions, priority is given to the interest of the party to the invalid transaction over that of the third party, regardless of the reprehensibility of the behavior of the party to the invalid transaction, the possible good faith of the third party, the profitability of the acquisition, etc. circumstances. Conclusions regarding the need to improve the regulatory framework have been substantiated, and specific proposals have been made for the direction of legislative intervention.

Key words:; invalidity, transaction, nullity, voidability, subjective rights, third party, civil turnover.

## 1. Въведение

Известно е, че недействителните сделки страдат от порок в тяхното съдържание или начин на извършване. Този порок е уреден в закона и следва да е наличен към момента

на извършване на сделката, като последиците от него се изразяват в ненастъпване на желаното правно действие на сделките при основанията за нищожност или във възможността то (правното действие) да бъде заличено в общия случай с обратна сила при основанията за унищожаемост. Обстоятелството, че желаните последици на сделката не са настъпили от самото ѝ извършване при наличие на основание за нищожност представлява обективно правно положение, но то може да се установи след значителен период от време, а по безспорен начин – само в резултат на влязбо в сила съдебно решение по предявен установителен иск за прогласяване на една сделка за нищожна и установаване съществуването на едно субективно право в патримониума на ищеца или несъществуването му в патримониума на ответника. Унищожаването на сделката със съдебно решение по предявен конститутивен иск или възражение по предявен иск за изпълнение при опорочено волеизявление, представляващо основание за унищожаемост, също може да се извърши след изтичане на значителен период от време и поради обратното действие на унищожаването (изкл. чл. 33, ал. 1, пр. 2 ЗЗД, но само като възможност по преценка на съда) всички правни последици се заличават все едно никога не са настъпвали. Това са общи положения, които са безспорни в теорията и съдебната практика и се опират на действащата правна уредба на недействителността, основната част от която се съдържа в чл. 26 – 35 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД). Нищожността на сделките и съответно унищожаването им повдигат две основни групи въпроси – за имуществените последици при положение, че има фактическо предаване и получаване на имуществени блага и за последиците за правата на трети лица, които са ги придобили от страна по нищожна или унищожена сделка. През вече далечната 1993 г. основната правна уредба на недействителността претърпя промени, съществената част от които преуредиха имуществените последици от недействителните сделки (отпадна конфискацията на даденото като имуществена последица). Не претърпя никаква промяна обаче уредбата в частта, която засяга правата на трети лица. От приемането на ЗЗД през далечната 1950 г., т.е. повече от 70 години тя остава една и съща. По мое мнение тази правна уредба е остаряла, опасно застрашава в редица случаи сигурността на гражданския оборот и оттам стабилитета на придобитите субективни права. В много хипотези прилагането ѝ предизвиква несправедливи крайни резултати, а дори в някои случаи е предпоставка и улеснява използването на схеми за измама. Затова считам, че тази уредба не е съобразена със съвременните икономически и социални реалности в нашата страна, която повече от 30 години се развива в условията на демократично устроено общество, пазарно стопанство и претендира, че осигурява пълноценна защита на правата на своите граждани. В изложението по-долу ще бъдат посочени някои хипотези, при които се застрашават и дори отнемат правата на трети лица, които не са страни по недействителни сделки и не знаят на техните пороци, и ще бъдат направени предложения за промени в действащото законодателство с оглед на неговото усъвършенстване с цел постигане на по-справедлив баланс на интересите на правните субекти, чиито права се засягат от недействителните сделки.

## **2. Постановка на проблема**

Нищожността и унищожаемостта на сделките са своеобразна гражданско правна санкция за неправомерно поведение. По принцип гражданскоправните санкции са с обезщителен характер и се понасят в рамките на санкционно правно отношение, което нито вреди, нито благоприятства трети лица. Те се реализират между затворен от правоотно-

шението кръг правни субекти. Нищожността и унищожаемостта – обратно, те имат широко рефлексно действие и в много случаи косвено „санкционират“ и трети лица, тъй като последиците от нищожността и релевираната по съдебен ред унищожаемост се отразяват на правната им сфера. Неблагоприятното за тях отражение се изразява в това, че те губят придобити от тях на деривативно основание субективни права. Следователно, пределите на действие на недействителността като санкция са по принцип нелимитирани<sup>1</sup>.

По отношение на правата на трети лица, придобити от страна по нищожна и унищожена сделка, общото правило е, че те отпадат и все едно никога не са придобивани. Това правило следва здравата правна логика на принципа, възприет още от римското частно право, че отпадат ли правата на праводателя, отпадат и правата на правоприемника (*resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*). Практическо значение правилото има по отношение на вещните права, които са предмет на последващи сделки с транслативен правен ефект и при наследяването им. В тези случаи на последващо прехвърляне на права се получава конфликт на интереси между страните по нищожната или унищожена сделка и третото лице, придобило правата си от страна по такава сделка. Въпреки че порокът на недействителната сделка не се пренася и не заразява придобивното основание на третото лице, неговият интерес отстъпва в общия случай и е с по-малък приоритет за законодателя дори при добросъвестни трети лица пред интереса на страната-праводател по нищожната или унищожената сделка, независимо, че последната може да има укоримо от житейска гледна точка поведение. Тя запазва вещните права в своя патримониум поради липсата на правно действие на нищожната сделка или отпадането на това действие с обратна сила при унищожената сделка и на това основание има възможност да ревандикира вещта от всяко трето лице независимо от броя на последващите прехвърлителни сделки или комбинация от такива сделки и наследяване. Подобно на ефекта на доминото в резултат на порока на първата сделка всички последващи сделки са лишени от транслативното си правно действие дори да са действителни и да не страдат от никакъв порок. Това общо правило води нерядко до несправедливи и нецелесъобразни резултати, особено ако прехвърлителят по недействителната сделка е действал съзнателно и целенасочено, а третото лице е добросъвестно. С други думи, може да се получи така, че стриктното следване на правната логика да погази житейската справедливост. Частично този неприемлив ефект е ограничен чрез специални разпоредби на закона, създаващи изключения от общото правило. В сферата на недействителните сделки законодателят е уредил обаче само две такива изключения, при които приобретателите на субективни права ги запазват, а именно хипотезите на чл. 17, ал. 2 ЗЗД и чл. 33, ал. 3 ЗЗД. Това са случаите на придобиване на права от праводател, който е страна по привидна и на това основание нищожна сделка (чл. 26, ал. 2, пр. 5 ЗЗД) или на унищожена поради крайна нужда и явно неизгодни условия сделка (чл. 33, ал. 3 ЗЗД). Но тогава, когато сделката е нищожна или бъде унищожена на някое от другите, уредени от закона основания, третите лица нямат защита, която да се изразява във възможност да запазят правата си и така да съхранят своя интерес. Тази последица от нищожната или унищожената сделка често има разрушителен

---

<sup>1</sup> Нищожната или унищожената сделка може образно да се опиричи на земетресение в морето на гражданските отношения, предизвикващо разрушителни вълни, които помитат и чужди субективни права. Законодателят е издигнал защитни прегради за съхраняване правата на трети, неучастващи в нищожната сделка лица само в ограничен кръг от случаи чрез разпоредбите на чл. 17, ал. 2 и чл. 33, ал. 3 ЗЗД.



ефект спрямо сигурността на оборота и стабилитета на придобитите субективни права поради своята всеобхватност и липса уредени от закона изключения (освен двете, споменати по-горе). Защита на интереса на третите лица до степен на съхраняване на техните права в тези случаи е възможно само при възмездно придобиване на движими вещи и ценни книги на приносител при наличие на предпоставките, уредени в чл. 78, ал. 1 от Закона за собствеността (ЗС). Това е самостоятелен фактически състав за първично придобиване на права и като такъв има приоритет пред деривативните способи, които предпоставят съществуването на прехвърляните права у отчуждителя. Извън хипотезата на чл. 78, ал. 1 ЗС обаче във всички останали случаи правата на трети лица, придобили ги от страна по нищожна или унищожена сделка, отпадат.<sup>2</sup>

При прогласяване на две или повече сделки за нищожни на основание чл. 26, ал. 1, пр. 2 поради заобикаляне на закона могат да се получат още по-неприемливи от гледна точка на справедливостта резултати. Заобикалянето на закона рефлектира върху всички сделки от веригата, инвалидира ги и отнема всички правни последици на всяка една от тях. Следвайки формалната правна логика, ако между първата и втората сделка (или между втората и третата сделка и т.н.) има друга сделка, която не е част от съвкупността от сделки, чрез които се заобикаля законът, то правата на трето лице, придобити от нея, би трябвало да отпаднат. Става въпрос най-вече за ограничени вещни права върху чужда вещ – вещно право на ползване или заложно или ипотечно право върху нея (ако последните две ги разглеждаме като вещни права). Същата вещ след учредяване на вещните права може да се придобие в крайна сметка от лице, за което има забрана да я придобива и така да се осъществи ФС на заобикалянето, ако е налице и субективният елемент на това основание за нищожност. Правото на ползване (или заложното или ипотечното право) ще се окаже учредено от несобственик и няма да има вещноучредителен правен ефект. Този резултат, следващ формална правна логика, би бил крайно несправедлив по отношение на трето добросъвестно лице и поради това е крайно неприемлив. Няма обаче уреден от закона механизъм за преодоляването му.

### **3. Други примери, разкриващи възможни несправедливи резултати**

Съгласно чл. 26, ал. 1, пр. 3 ЗЗД нищожни са договорите, които накърняват добрите нрави. В редица актове на Върховният касационен съд (ВКС), при това постановени от различни състави и отделения, (напр. р. 241/15.01.2021 по гр.д. 3796/2019 г. на 4 ГО, р. 61/13.04.2020 по гр.д. 3153/19 на 4 ГО, о. 342/15.05.2018 по гр.д. 4252/2017 на 3 ГО, о. 183/21.03.2016 по гр.д. 748/2016 на 1 ГО и др.) се приема, че липсата на еквивалентност на насрещните престации може да обоснове наличиено на порока „накърняване на добрите нрави“ и съответно договорът да бъде признат за нищожен<sup>3</sup>. Ако трето лице, дори и преди предявяване на иска за прогласяване на нищожността, е придобило права, то ги губи. Следователно, приоритет, се дава преимуществено на интереса на ошетената страна по нищожния договор. Освен че понятието „еквивалентност“ е твърде разтегливо и оставено на субективна преценка, считам, че тази практика в повечето случаи води до

---

<sup>2</sup> Уредените от закона изключения при недействителните сделки (чл. 17, ал. 2 и чл. 33, ал. 3 ЗЗД) имат ограничено приложно поле, няма основания за разширителното им тълкуване и съответно те не се разпростират върху други нищожни или унищожени сделки.

<sup>3</sup> Има и решения (макар и по-малко) в обратен смисъл, които приемат, че липсата на еквивалентност не е достатъчна, за да приемем, че е налице накърняване на добрите нрави.

несправедливи резултати. Интересът на третото лице е напълно пренебрегнат, независимо от неговата добросъвестност и възмездността на последващото придобиване на правата. А не бива да се забравя, че това трето лице може да е банка, която ползва чужд финансов ресурс, набран от средства по сметки и депозити на физически и юридически лица ФЛ и ЮЛ. Съответно, кредитът става лош и трябва да бъде провизиран. Ако пък за придобиването на правата от трето лице е ползван банков кредит, който е обезпечан с ипотека и последната ще се окаже нищожна на основание чл. 26, ал. 1, пр. 1 във връзка с чл. 167, ал. 3 ЗЗД), тъй като ще е учредена от несобственик. Очевидно не само частен, но и публичния интерес биха пострадали тежко в тази хипотеза.

Съгласно чл. 26, ал. 1, пр. 2 ЗЗД нищожни са договорите, които заобикалят закона. Теорията и съдебната практика приемат, че за да се инвалидират всички сделки от веригата е нужно съзнателно да се цели постигането на забранен от закона резултат. В общия случай няма как третото лице да установи, че с няколко сделки, всяка от които валидна, се постига целенасочено, т.е. съзнателно забранен от закона резултат. Практически е много малко вероятно третото лице да е в течение на намерението на извършващите сделките. Но ако сделките бъдат прогласени за нищожни, като заобикалящи закона, ще отпадне транслативния ефект на придобивното основание на третото лице и то ще изгуби правата си въпреки, че е добросъвестно.

Съгласно чл. 226, ал. 3 ЗЗД нищожно е дарението, „когато то или мотивът, единствено поради които са направени са противни на закона или на добрите нрави ...“. Сходна е и разпоредбата на чл. 42, б. „в“ от Закона за наследството (ЗН). Отново падат правата на третото лице въпреки негова добросъвестност. Как да се предпази третото лице и да подсигури правата си, когато ги придобива от лице, което е надарено или е придобило права по завещание? Трябва ли то да изследва мотивите на дарението или на завещанието преди да пристъпи към сключване на договора, а и как да ги прецени. Освен това в общия случай тизвършването на такава преценка е и обективно невъзможно, тъй като не е изисква мотивът да е отразен изрично в завещанието или в дарението.

Съгласно чл. 75, ал. 2 ЗН, ако при делбата не е участвал някой от съделителите, тя е изцяло нищожна (доброволна и съдебна). Не са редки случаите в живота, когато напр. законните наследници извършват делба на наследените имоти, а впоследствие се открива наследник напр. от предходен брак на починалия, или се обявява след делбата завещание на част от имуществото или завет на отделен предмет от наследството и т.н. Ако трето лице е придобило възмездно права от съделител по такава делба върху имот, който му се е паднал в дял, той отново губи правата независимо от евентуалната негова добросъвестност, знание и пр. Също откъде да знае, а и как би могло да разбере третото лице, че напр. праводателят му е придобил прехвърляемите права в нарушение на забраните по чл. 152 или чл. 185 ЗЗД или на чл. 717г. от Търговския закон (ТЗ).

Множество примери могат да се дадат и в областта на унищожаемите договори, при които правата на третите лица отпадат, независимо, че самите те нямат укоримо поведение. Например: Откъде да знае третото лице, че праводателят на неговия праводател е бил измамен (чл. 29 ЗЗД) или заплашен (чл. 30 ЗЗД), бил е в невъзможност да разбира или да ръководи действията си (чл. 31 ЗЗД) и т.н. Но и в тези случаи отпадат ли правата на праводателя, падат правата и на приобретателя отново независимо от възмездния характер на последващото придобиване и добросъвестността на третото лице.

#### **4. Недостатъчна, осигурена от закона, защита на интереса на третите лица**

Законодателят не е оставил третите лица без никаква защита на техните интереси, макар тази защита да е с осезаемо по-ниска степен на интензитет в сравнение с изрично уредените случаи на запазване на придобитите от тях права от праводател – страна по недействителна сделка (чл. 17, ал. 2 и чл. 33, ал. 3 ЗЗД). Тази защита се изразява в няколко, предвидени от закона възможности.

а) Ако третото лице е страна-купувач по договор за покупко-продажба, който договор е лишен от типичното си прехвърлително действие поради липса на права у продавача и съответно договорът не е прехвърлил на купувача правото на собственост върху нейния предмет, той разполага с възможностите на евинцирания купувач, уредени в чл. 188 – 192 ЗЗД. Един от случаите, когато продажбата няма прехвърлително действие е случаят, когато продавачът по нея черпи правата си от нищожна по чл. 26, ал. 1 ЗЗД сделка;

б) Ако третото лице е установило владение чрез лишената от прехвърлително действие сделка върху недвижим имот и е направило разноси за поддържането му и/или подобрения в имота, то разполага с правата на владелеца по чл. 71 – 74 ЗС. Тези права са с различен обхват в зависимост от това, дали третото лице е добросъвестен владелец или не. В случай на установено от третото лице добросъвестно владение то има съгласно чл. 72, ал. 3 ЗС и право на задържане на имота до заплащане на подобренията и разносните, което право може да противопостави на обогатилия се собственик – страна по нищожната сделка;

в) Третото лице ще има право и на обезщетение за вредите, които е понесло, ако са налице предпоставките на непозволено увреждане по чл. 45 ЗЗД, където нищожната сделка ще представлява неправомерното вредоносно действие, извършено от едната или от двете страни по нея. За да се претендират понесените вреди е необходимо наличието и на останалите предпоставки на деликта – настъпили вреди за третото лице, пряка причинно-следствена връзка между нищожната сделка (вредоносното действие) и понесените вреди и поне небрежна вина. Вината се предполага, но в тежест на третото лице е да докаже всички останали предпоставки на непозволеното увреждане, ако заяви такава претенция към едната или към двете страни по нищожната сделка.

Описаните тук правни възможности обаче не винаги са достатъчни за ефективна защита на интересите на третото добросъвестно лице, договаряло със страна по нищожен или унищожен договор. В повечето случаи в практиката негов приоритет е именно запазване на придобитите права, но такава възможност то няма освен в хипотезата на чл. 78, ал. 1 ЗС. Не винаги е оправдано и в повечето случаи не е справедливо интересът на страната – праводател по нищожната сделка да надделява над този на третото лице, което е страна – приобретател по последваща действителна сделка. Сега действащата правна уредба обаче не създава добър баланс на интересите между тези две лица, тъй като третото лице е почти винаги оштетено.

#### **5. Изводи и препоръки**

Целесъобразно е по мое мнение законодателят да преосмисли всеобхватността на последиците от недействителността на договорите по отношение на правата на третите лица, като уреди такива изключения от нея, които да дадат в случаи, когато това е оправдано от гледна точка на справедливостта, приоритет на интереса на третото лице. Тези изключения би трябвало да изразят силно негативното отношение на законодателя към съзнателно извършваните нищожни или унищожяеми договори, но които в крайна сметка

лишават трети добросъвестни лица от правата им. Не е достатъчно законодателят просто да инвалидира нищожните сделки или да допуска унищожаването им с негативни последици за третите лица в общия случай, както е сега, без да се интересува от евентуалното наличие на субективни елементи при тяхното извършване. Нужно е той в някои случаи да прояви по-голяма грижа за интереса на третите добросъвестни лица и съответно да им даде адекватна защита. Основните фактори, които следва да се съобразят при законодателна преработка на уредбата относно последиците за правата на трети лица са: степен на укоримост на поведението на страните по недействителната сделка чрез въвеждане на субективен елемент, очевидност и лесна установимост на порока от трети лица, възмезност на последващото придобиване, добросъвестност на третото лице. В този смисъл може да се препоръча напр. да отпадне възможността на страната – праводател по нищожната сделка да ревандикира вещта от всяко трето лице при наличието на три предпоставки. Първата предпоставка – праводателят по нищожния договор да е действал съзнателно и целенасочено, поради което неговото неправомерно поведение е с висока степен на укоримост, обосноваваща и съответно по-тежки санкционни последици за него. Втората предпоставка – третото лице да е добросъвестно. Под добросъвестност в случая ще трябва да се разбира незнание за порока на придобивното основание на неговия праводател. Третата предпоставка – придобиването да е възмездно и така на практика би се стигнало до разширяване приложното поле на чл. 78, ал. 1 ЗС.<sup>4</sup> Възможно е също в някои случаи на прехвърляне право на собственост или учредяване на ограничени вещни права върху недвижими имоти с последваща действителна сделка да се уреди по модела на чл. 17, ал. 2 ЗЗД също защита правата на третите добросъвестни лица, придобити преди вписване на исковата молба за прогласяване нищожността на сделката. Използването на тези правни конструкции и закрепването им в закона зависи от преценката на законодателя докъде би желал да разшири закрилата на интереса на третите лица. Но при всички случаи той не бива да остава безразличен към по-тежките правонарушения на правния ред и да подвежда под общ знаменател всички недействителни сделки тогава, когато се засягат права на трети добросъвестни лица.<sup>5</sup> В допълнение на тези предложения може да се въведе и времево ограничение за прогласяване на нищожност – напр. 3 години от сделката за страните и 3 години от узнаването за други трети лица, чиито права са засегнати от недействителната сделка.

До евентуалните законодателни промени на съдебната практика може да се препоръча ориентиране към по-тясно тълкуване и прилагане на разпоредбите, уреждащи основания за недействителност, за да не се стига до постановяване на съдебни актове, чрез които се внася несигурност в оборота и в резултат на които отпадат права на трети добросъвестни лица и силно се накърнява принципа на справедливостта. Би било законосъобразно и оправдано също да се затвърди практиката по приложението напр. на чл. 26, ал. 1 ЗЗД, като от обхвата му еднозначно отпаднат всички случаи, при които законодателят е установил

---

<sup>4</sup> Така например руският законодател в ст. 302, ал. 1 ГКРФ е предвидил, че собственикът може да търси своята вещ (движима или недвижима) от трето добросъвестно лице, което я е придобило възмездно, само ако вещта е изгубена или той е бил лишен от владението ѝ против волята му. Това правило изключва възможността при доброволно предаване на вещта в изпълнение на нищожна сделка, отчуждителят по тази сделка после да я търси от трето добросъвестно лице, което с последваща възмездна действителна сделка я е придобило. Третото добросъвестно лице обаче няма защита при безвъзмездно придобиване съгласно ст. 302, ал. 2 ГКРФ.

<sup>5</sup> Предложения в сходен смисъл могат да бъдат направени и по отношение на основанията за унищожаемост.

повелителни правила, но е уредил различни от нищожността последици от нарушаването им. Така също би било препоръчително със санкцията на нищожността поради противоречие със закона правоприлагащите органи да свързват само тези сделки, чието съдържание противоречи на забранителни и ограничителни правила, а не на всички, които имат характера на императивни правни норми. В случаите на съмнение за действителността на една сделка при тълкуването на разпоредбите на закона според мен следва да се дава приоритет на относителната недействителност пред нищожността, особено ако сделката засяга само частни интереси. А накърняването на добрите нрави по чл. 26, ал. 1, пр. 3 ЗЗД да се прилага като самостоятелно и единствено основание за нищожност само по изключение и то в случаите на грубо нарушаване на несъмнено общоприети в българското общество етични и морални правила. В общия случай то не следва да се прилага по отношение на търговски сделки, които обслужват стоково-паричния оборот при условията на пазарна икономика, освен когато чрез търговски сделки се погават основни принципи, на които се основава самата пазарна икономика.

## **6. Заключение**

Вероятно някои от изложените по-горе тези и изводи далеч не са безспорни и може да предизвикат обоснована критика. Същото се отнася и до направените по-горе предложения. Основната идея, която поддържам, е, че приложението на основанията за нищожност и унищожаемост е необходимо да се стесни и да се сведе до рамките на разумната достатъчност. А моето разбиране за разумна достатъчност е свързана с нуждата от повишаване сигурността на оборота и на стабилитета на придобитите чрез прехвърлителни правни сделки субективни права и ненакърняване принципа на справедливостта. Вкарването на недействителността в тесни рамки обаче не може да стане само по тълкувателен път, а е нужна законодателна намеса, която изрично да уреди предпоставки, при които правата на трети лица се съхраняват, както и да се разшири приложното поле на относителната недействителност за сметка на нищожността. Така би се осмислила и изпълнила със съдържание и разпоредбата на чл. 20а, ал. 1 ЗЗД, че договорите имат силата на закон за тези, които са ги сключили, за да се пресече възможността за освобождаване от договорни задължения и отговорност за неизпълнението им чрез използване на неоснователни доводи за недействителност на договорите. В противен случай недействителността ще продължи да тормози частноправните отношения и ще създава несигурност в гражданския и търговския оборот. Крайно време е да се издигнат законодателни и тълкувателни препятствия пред деструктивното ѝ въздействие най-вече върху договорните отношения и така тя да остане в ясно дефинирани в закона тесни рамки. От друга страна обаче, тежките правонарушения, изразяващи се в съзнателно и най-вече в умишлено извършване на нищожни сделки, е необходимо да се санкционират по-строго, което да се съчетае с повишена законодателна грижа за правата на третите добросъвестни лица, засегнати от нищожната сделка.

## **Литература**

1. Василев, Л. Гражданско право на НРБ, Обща част. С.: Наука и изкуство, 1956.
2. Василев, Л. Гражданско право на НРБ, Обща част. (Нова редакция проф. д-р Чудомир Големинов). В.: ТедИна, 1993.
3. Кунчев, К. Практически проблеми при приложението на института на погасителната давност. – Сборник „Предизвикай: давността“, С.: Сиела, 2017.

4. Малчев, М. Унищожаемост на гражданскоправните сделки. С.: Сиела, 2013.
5. Павлова, М. Гражданско право, Обща част. С.: Софи-Р, 2002.
6. Петров, В. Нищожни ли са сделките на хората с психически заболявания и интелектуални дефицити. – Адвокатски преглед, кн. 5/2020.
7. Попов, П., Конов, Тр. Въпроси на недействителността на сделките, сключени от недееспособни, в съдебната практика. – Правна мисъл, кн. 5/1985
8. Рачев, Ф. Гражданско право, Обща част. С.: Университетско издателство „Стопанство“, 2001.
9. Русчев, И. За съотношението между чл. 26, ал. 2 и чл. 31 ЗЗД в светлината на съдебната практика. – Търговско и конкурентно право, кн. 7/2009.
10. Таджер, В. Гражданско право на НРБ, Обща част, Дял II. С.: Наука и изкуство, 1973.
11. Филипова, Д. Унищожаемост на сделките – някои размисли, Част I и II. – Електронно списание „Грамада“ – Портал на българския юрист. – Garamada.org (Последно посетен на 07.12.2021).
12. Хорозов, Г. Основания за нищожност на сделките по чл. 26, ал. 2 ЗЗД. – Пазар и право, кн. 4/2003, приложение – юридически фиш № 0102.

# **ИКОНОМИЧЕСКА И БИЗНЕС ДИПЛОМАЦИЯ: СИНЕРГИЯ НА ДЪРЖАВНИ И НЕДЪРЖАВНИ СУБЕКТИ**

доц. д-р Пламен Ралчев,  
катедра „Международни отношения“, УНСС,  
p.ralchev@unwe.bg

## *Резюме*

*Икономическата дипломация е насочена към гарантиране на икономическите интереси на държавата чрез договаряне на благоприятни условия за търговия и инвестиции, поддържане на конкурентоспособността на националната икономика, поддържане на положително салдо по търговския баланс чрез стимулиране на износа, поддържане на стабилност на националната валута, договаряне с други държави и международни организации на правилата и условията на международната система. За разлика от икономическата дипломация, която работи по принцип в полза на публични интереси, бизнес дипломацията промотира и защитава частни интереси. Сред нейните задачи попадат поддържането на отношения с държавни институции, с международни институции и организации и с различни частни субекти. Основният проблем е свързан с регулирането. В условията на глобализация толкова много стопански субекти осъществяват дейност отвъд границите на държавата, че става невъзможно поддържането на холистична концепция за икономическа дипломация, тъй като мултиплицирането на актьорите в международните отношения довежда до появата на множествена бизнес дипломация, която работи за различни частни интереси.*

*Ключови думи: икономическа и бизнес дипломация, публични и частни интереси, външноикономическа и външотърговска политика*

## **ECONOMIC AND BUSINESS DIPLOMACY: SYNERGY BETWEEN STATE AND NON-STATE ACTORS**

*Associate Professor Dr. Plamen Ralchev,  
Department of International Relations, University of National  
and World Economy,  
p.ralchev@unwe.bg*

## *Summary*

*Economic diplomacy is aimed at safeguarding state's economic interests through negotiating favorable terms of trade and investments, providing for the competitiveness of national economy, maintaining positive foreign trade balance by stimulating the exports, ensuring the stability of national currency, negotiating with other states and international organizations the rules and terms of the international trade system. Unlike economic diplomacy, which in principle works for public interests, business diplomacy promotes and protects private interests. Business diplomacy deals with maintaining relations with government institutions, international institutions and organizations, and various private entities. The major problem is about regulation. At times of globalization there are so many*

*companies operating beyond the borders of the state, that it becomes practically impossible to implement a holistic concept for economic diplomacy because the multiplicity of actors in international relations leads to multiple business diplomacies commissioned by different private interests.*

*Key words: economic and business diplomacy, state and non-state interests, foreign economic and trade policy*

Въпреки че има много дълга предшестваща история, свързана с експанзията на международната търговия и международните икономически отношения, в съвременното си значение терминът „икономическа дипломация“ се появява през 90-те години на XX в. в разработки на изследователи от *London School of Economics* и оттогава трайно навлиза в полето на международните отношения.<sup>1</sup> Интересът към правното регулиране на икономическата дипломация изисква първоначално изясняване на същността и принципната разлика между икономическата и бизнес дипломацията.

Икономическата дипломация е насочена към гарантиране на икономическите интереси на държавата и в този смисъл защитава публичен интерес. Гарантирането на икономическите интереси предполага договаряне на благоприятни условия за търговия и инвестиции, поддържане на конкурентоспособността на националната икономика, поддържане на положително салдо по търговския баланс чрез стимулиране на износа, поддържане на стабилност на националната валута, договаряне с други държави и международни организации на правилата и условията на международната система. В този смисъл, икономическата дипломация има вътрешно и външно измерение, защото свързва обществени потребности и интереси с реализацията им във външна среда.

За разлика от икономическата дипломация, която работи по принцип в полза на публични интереси, бизнес дипломацията промотира и защитава частни интереси. В нейните задачи попадат поддържането на отношения с държавни институции, с международни институции и организации и с различни частни субекти. В основата на интереса стои управлението на промените в икономическата среда (както вътрешна, така и външна) в съответствие с и в полза на частните интереси. В това бизнес дипломацията най-много се доближава до класическото лобиране.

Основният проблем е свързан с регулирането, тъй като икономическата дипломация включва интереси на различен род субекти. В класическия случай, икономическата дипломация се възприема като икономизиране на външнополитическата дейност на държавата. В условията на глобализация обаче толкова много стопански субекти осъществяват дейност отвъд границите на държавата, че става невъзможно поддържането на една холистична концепция за икономическа дипломация, тъй като мултиплицирането на актьорите в международните отношения (субектите) довежда до появата на множествена бизнес дипломация, която работи за различни частни интереси.

Оттук основният проблем, който възниква, е дали икономическата дипломация на държавата трябва да продължава да бъде разглеждана в цялост като посредник/проводник на определени икономически интереси, или трябва да се разглежда като система/свързност от бизнес дипломацията на множеството частни субекти. На тази база могат да бъдат изведени няколко примерни модела:

---

<sup>1</sup> Bayne, N., S. Woolcock (eds.). *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 4<sup>th</sup> ed., Routledge, 2017, pp. 1-5.



1. Икономическата дипломация на държавата прокарва пътя (промотира) бизнес дипломацията на частните субекти;
2. Икономическата дипломация на държавата приоритизира определени частни интереси (примери: производство и търговия с оръжия и боеприпаси; енергоносители и други стратегически суровини, вкл. ценни, полуценни и базови метали; високи технологии; химическа и фармацевтична индустрия);
3. Икономическата дипломация на държавата следва течението на бизнес дипломацията на частните субекти, при което бизнес дипломацията би имала приоритет над икономическата дипломация.

Повечето сектори на външноикономическа активност са силно регулирани (търговски режими, режими на преки чуждестранни инвестиции, режим на търговия с оръжие и на стоки с възможна двойна употреба), но в много сфери все още остава свободното договаряне между държави, между държави и частни субекти или между частни субекти от различни държави.

В резултат на тези комплексни, усложнени, системни взаимодействия става смесване на политическа конюнктура (изразявана чрез политическа воля), с частни материални интереси и правно регулиране. Това е особено чувствително в области като енергетика, технологии, услуги (особено дигитални, но и не само), при които съществуват празноти в регулацията. Липсата на прозрачност, която се обосновава с търговската тайна в договорите, създава възможности за нерегламентирани практики (корупция).

В края на настоящия доклад ще се спра на някои проблемни (знакови) казуси за слабости в икономическата дипломация на България.

- Един от пословичните примери е, че в крайна сметка на никого не е ясно кой какви интереси защитава и на каква цена при доставките на руски газ за България и кой покровителства посредниците между Газпром, Булгартрансгаз, Булгаргаз, Български енергиен холдинг. Остава съмнение как е защитен публичния интерес и дали частните интереси не доминират. Същото важи и за другия знаков казус – проекта за строителство на втора АЕЦ в Белене.
- Няколко американски компании с официално покровителство на администрацията във Вашингтон се опитаха да развият проекти за добив на шистов газ в България. Това също потъна в неяснота кой и как представи публичния интерес на страната ни и какви други частни интереси освен американските бяха намесени.
- Пример за влиянието на политическата целесъобразност е поръчката за изстребители за българските ВВС, при което българската страна трябваше да избира между ofertите за F-16 на американската Lockheed Martin и Gripen на шведската Saab.<sup>2</sup> Този казус е типичен пример за интегрално действие на икономическа и бизнес дипломация и противоречивите реакции, които България има като държава.
- Фрапиращи слабости в икономическата дипломация на държавата и бизнес дипломацията на клъстера на международните транспортни фирми бяха демонстрирани и при обсъждането и приемането в ЕС на т.нар. пакет за мобилност „Макрон“, който имаше за цел да въведе наднационална регулация в сектора на международните тежкотоварни превози и да ограничи конкурентоспособността на фирми от Централна и Източна Европа на единния европейски пазар посредством изисква-

---

<sup>2</sup> <https://www.mediapool.bg/horata-na-ninova-i-na-radev-prodalzhavat-da-si-igrayat-s-f-16-news338674.html>

нията за спазването на определени социални стандарти за отдиш и почивка на шофьорите. При подобна ситуация би следвало да се действа чрез методите и средствата на икономическата и бизнес дипломацията, но нито българската държава, нито секторните обединения успяха да реагират навреме, за да защитят частните интереси на българските превозвачи.

- И последно, един пословичен пример за изключителния примитивизъм на българската политическа конюнктура и въздействието ѝ върху икономическата дипломация с аферата на т.нар. „Фурми-гейт“, в който случай българската държава в лицето на министъра на икономиката осъществява размяна с Обединените арабски емирства на стоки, което формално изглежда като хуманитарна операция, но впоследствие се оказва, и по думите на самия министър, че това е било сделка сключена и осъществена между частни субекти, които дори са платили транспортните разходи за доставките. Българската държава легитимира една операция като хуманитарна размяна на храни срещу медицински консумативи, но впоследствие се оказва, че по-голямата част от тези медицински консумативи са фурми („хубава, питателна храна“, пак по думите на същия министър на икономиката Емил Караниколов), които фурми впоследствие също попадат в частноправен оборот.<sup>3</sup>

Въпросната търговска афера, легитимирана от българската държава като хуманитарна размяна, разкрива огромните слабости в областите, в които има пресичане на публично-правно и частноправно регулиране. Многозначността на икономическата дипломация, особено при взаимодействията ѝ с бизнес дипломацията, се сблъсква с еднозначното тълкуване и прилагане на правото. Основният проблем остава – наличието на много и различни посредници при този тип взаимоотношения, множество участници с частни интереси, и необходимостта от гарантиране на обществения интерес, легитимиран чрез държавната воля и власт.

## Литература

1. Bayne, N., S. Woolcock (eds.). *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 4th ed., Routledge, 2017, pp. 1-5.
2. Lee, D., B. Hocking (2010), 'Economic Diplomacy' in: Robert A. Denemark (ed.) *The International Studies Encyclopedia*, Vol. II, pp. 1216-1227. Wiley Blackwell.
3. Saner, R., L. Yiu, *International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times*, Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20030100\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue84.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20030100_cli_paper_dip_issue84.pdf) (10.08.2022).
4. Лалов, Н. Хората на Нинова (и Радев) продължават да си играят с F-16, *Mediapool*, 11.08.2022, <https://www.mediapool.bg/horata-na-ninova-i-na-radev-prodalzhavat-da-si-igrayat-s-f-16-news338674.html> (11.08.2022).
5. <https://eurocom.bg/new/sdelka-na-veka-za-32-tona-nashi-zelenchutsi-meso-i-mlyako-12-tona-furmi-i-3-tona-maski-ot-oae> (11.08.2022).

---

<sup>3</sup> <https://eurocom.bg/new/sdelka-na-veka-za-32-tona-nashi-zelenchutsi-meso-i-mlyako-12-tona-furmi-i-3-tona-maski-ot-oae>

# **ПРАВНО ДЕЙСТВИЕ НА ЗАПОВЕДТА ПО ЧЛ. 154, АЛ. 5 ОТ ЗУТ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СОБСТВЕНИЦИТЕ НА САМОСТОЯТЕЛНИ ОБЕКТИ В СТРОЯЩА СЕ СГРАДА**

*гл. ас. д-р Атанас Петров,  
катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
a.petrov@unwe.bg*

## *Резюме*

*Строителството е динамичен процес, който се осъществява съгласно одобрен инвестиционен проект и издадено въз основа на него разрешение за строеж. Законът за устройство на територията (ЗУТ) допуска възможност за промяна на инвестиционните намерения в хода на строителството. Промените могат да засегнат предвижданията на проекта по отношение на отделните самостоятелни обекти, техните граници, предназначението и площ, да се придават или отнемат общи части на сградата, както и общи части да се преустройват в самостоятелни обекти и др. Същевременно чл. 181, ал. 2 ЗУТ дава възможност собствеността върху отделен самостоятелен обект в сградата да бъде прехвърлена след завършване на грубия строеж на сградата, т.е. преди завършването на строителството. Именно в тази хипотеза изменението на инвестиционните намерения е възможно да рефлектира върху правото на собственост на лицата, придобили самостоятелни обекти. Описаните последици на промяната на инвестиционните намерения са предмет на настоящия доклад.*

*Ключови думи: строителство, инвестиционен проект, разрешение за строеж, право на собственост, изменение на одобрен инвестиционен проект, заповед, чл. 154 ЗУТ, груб строеж*

## **LEGAL EFFECT OF THE ORDER UNDER ART. 154, PAR. 5 OF THE LAW ON SPATIAL PLANNING IN RELATION TO THE OWNERS OF INDEPENDENT OBJECTS IN A BUILDING UNDER CONSTRUCTION**

*Chief assistant, PhD, Atanas Petrov,  
Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
a.petrov@unwe.bg*

## *Summary*

*Construction is a dynamic process, which is carried out in accordance with an approved investment project and a building permit issued on its basis. The Law on Spatial Planning (LZP) allows the amendment of the investment intentions in the course of construction. Changes may affect the project's provisions with respect to individual independent objects, their boundaries, their intended use and square meters, to take away or modify common parts of the building, etc. At the same time, Article 181(2) of the LZP provides that the ownership of a separate object*

*may be transferred after the completion of the building in rough construction, which precedes the completion of its construction, and it is in this case that the amendment of the investment intentions may affect the acquired separate objects. The effects of the change of investment intentions are described in this report.*

*Key words: construction, investment project, building permit, ownership right, amendment of an approved investment project, order, Article 154 of the Law on Spatial Planning, rough construction*

Вещите са сред най-често срещаните обекти на правото и на правоотношенията в гражданския оборот. Вещите се характеризират с телесност, самостоятелност и обособеност спрямо останалите предмети и дадености на материалния свят<sup>1</sup>. Изключение от изложено представлява енергията, която чрез законодателна фикция е приравнена на движима вещ. Самостоятелността на вещите е свързана с тяхната форма и граници. При някои вещи формата, границите и характеристиките следват от самото естество на вещта, т.е. те са природно или обективно обособени. При други вещи, предимно творение на човека, но също и при земната кора, границите и формата не са естествена характеристика на вещта, а следствие от човешката дейност и плод на правно-нормативната действителност. Изложеното важи и за сградите, които бидейки трайно прикрепени към земята представляват недвижими вещи. В зависимост от своите характеристики и предназначение, обособени части от дадена сграда също могат да бъдат самостоятелни недвижими вещи. В този смисъл е § 5, т. 39 от ДР на ЗУТ, съдържащ легалната дефиниция за „обект“ – самостоятелен строеж или реална част от строеж с определено наименование, местоположение, самостоятелно функционално предназначение и идентификатор по Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР). Същевременно ЗКИР в § 1, т. 1 дефинира, че самостоятелният обект в сграда е обособена част от сградата, която е обект на собственост и има самостоятелно функционално предназначение. От изложеното следва, че реална част от дадена сграда може да бъде самостоятелна недвижима вещ и съответно обект на правото на собственост, ако може да се обособи и съответно ако има самостоятелно функционално предназначение.

Обособяването в рамките на сградата и функционалното предназначение на отделните части в самостоятелни обекти е последица от създаването и одобряването на предвидените в закона инвестиционни проекти. Изложеното налага извода, че възникването на самостоятелния обект като недвижима вещ, представляваща реална част от дадена сграда, е правна последица от одобряването на инвестиционния проект и фактическите действия по неговото изпълнение чрез конкретните строително-монтажни работи. Одобреният инвестиционен проект има определящо значение не само за възникването на вещта, но и за нейните ключови характеристики като обект на правото на собственост – граници, площ, предназначение, местоположение и др. Не е погрешно да се приеме, че одобреният инвестиционен проект има и вещноправни последици, доколкото той е предпоставка за възникването на недвижими вещи и предопределя техните характеристики като такива. Одобреният инвестиционен проект рефлектира пряко и върху правото на собственост, не само защото то ще възникне и ще се разпростре върху вещта в границите, дефинирани от проекта, но и защото упражняването на отделните правомощия (най-вече

---

<sup>1</sup> Венедиков, П. Ново вещно право. С., ИК Петко Венедиков, 2008 г., с. 2; Василев, Л. Българско вещно право. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 1994 г., с. 11.

ползване, но също и разпореждане), са поставени в зависимост от предвижданията на одобрения проект.

Изложеното по-горе води до извода, че измененията на одобрения инвестиционен проект, засягащи отделните самостоятелни обекти, а дори само и общите части на сградата, също би следвало да имат вещноправно действие по отношение на самите обекти и правото на собственост върху тях. Нерядко в хода на строителството се налагат промени в инвестиционните намерения, водещи до отклонения от одобрения инвестиционен проект и издаденото разрешение за строеж. Редът за извършване на промени в хода на строителството се съдържа в чл. 154 от ЗУТ. Подобна възможност е налице преди завършването на строителството и при положение, че промените не са фактически реализирани към момента на започване на процедурата. Чрез нея не могат да се „узаконяват“ вече реализирани отклонения от инвестиционния проект. Съгласно чл. 177, ал. 1 ЗУТ във връзка с чл. 7, ал. 3 от Наредба № 3/31.07.2001 г., строителството завършва със съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (акт обр. 15), с подписването на който строителят предава строежа на възложителя. След посочения момент промени в сградата са възможни, но те следват различна процедура, частично засегната и в настоящия доклад.

Съгласно чл. 154 от ЗУТ, отклоненията от одобрения инвестиционен проект се делят на съществени и несъществени. Последните не са предмет на настоящия доклад, доколкото те са лишени от изследваното правно действие. Промени от тази категория се извършват сравнително безпрепятствено, чрез изготвянето на т.нар. екзекутивен чертеж от страна на проектантския екип и съгласуването му с компетентните органи и лица. Съществените отклонения от своя страна могат да бъдат допустими и недопустими, като последните, видно и от названието им, не могат да бъдат извършени законосъобразно. Сред допустимите съществени отклонения попадат случаите, в които се променят предвижданията на проекта, в това число предназначението на обекти, отнемат се или се изменят съществено общи части на сградата, променят се вида и местоположението на общи инсталации и уредби в сгради и съоръжения и др. Извършването на допустими съществени отклонения изисква редица правни и фактически действия, сред които изготвяне на отделен инвестиционен проект, съдържащ промените, подаване на нарочно искане от възложителя до компетентния орган, издал разрешението за строеж, както и представяне на нотариално заверено съгласие от заинтересованите по смисъла на чл. 149, ал. 2 ЗУТ лица. При изпълнение на посочените изисквания, компетентният орган издава заповед за допълване на вече издаденото разрешение за строеж. Същевременно с издаването на заповедта се извършва одобряване и на новия изменен инвестиционен проект. След влизане в сила на заповедта може да започне и фактическото реализиране на промените.

Видно от чл. 154, ал. 5 ЗУТ, законът отчита като възможна именно разглежданата в доклада хипотеза, при която в момента на извършване на промените собствеността върху отделни самостоятелни обекти вече е преминала в различни лица. В тази връзка е изискването на цитираната разпоредба за представяне на нотариално заверено съгласие от заинтересованите лица, каквито именно са носителите на вещни права върху земята, сградата и върху отделните самостоятелни обекти. Тяхното съгласие се изисква именно с оглед на правните последици, които ще настъпят в резултат на изменението в одобрения инвестиционен проект. Най-често правните последици засягат пряко самостоятелните

обекти и/или общите части на сградата, идеални части от които принадлежат на отделните собственици. Анализът на чл. 154 ЗУТ води до извода, че извършването на промени в хода на строителството представлява смесен фактически състав. В него се наблюдават административноправни и гражданскоправни елементи. Сред първите несъмнено е заповедта на компетентния орган (органът издал разрешението за строеж) и одобряването на новия инвестиционен проект, съдържащ измененията. Гражданскоправният елемент е нотариално завереното съгласие на заинтересованите лица и писменото волеизявление на възложителя, с което се инициира извършването на промените. Възложителят не представя нотариално заверено съгласие, тъй като неговата воля и съгласие с извършваните промени е обективизирана в искането за издаване на заповедта по чл. 154, ал. 5 ЗУТ.

Реализирането на фактическия състав води до настъпване на неговите правни последици. Част от тях са административноправни и свързани с държавното регулиране на инвестиционния процес – допълване на вече издаденото разрешение за строеж и одобряването на нов инвестиционен проект. Твърдението за наличието на нов инвестиционен проект не е пресилено, тъй като след влизане в сила на заповедта по чл. 154 ЗУТ първоначалният проект бива заменен от новоодобрения, който всъщност се превръща в единствения проект за сградата. В този смисъл е и практиката на Върховния касационен съд (ВКС) по приложението на чл. 109 ЗС и възможността за възстановяване на сградата във вида ѝ преди изменението по чл. 154 ЗУТ<sup>2</sup>. Съдът намира, че не са налице предпоставките за уважаване на негаторния иск, тъй като действието не е неоснователно. То е резултат от промените в одобрения проект в хода на строителството, извършени по силата на влязъл в сила административен акт (заповедта по чл. 154 ЗУТ) и дадено нотариално заверено съгласие, включително и от ищеца. Същевременно съдът посочва, че с влизането в сила на заповедта по чл. 154 ЗУТ и одобряването на нов инвестиционен проект, вече не съществува предходно състояние, към което да бъде възстановена сградата чрез уважаването на иска по чл. 109 ЗС. Причината, довела до невъзможността да се отстрани състоянието, което пречи на собственика да упражнява своите права, е заличаването на предходния инвестиционен проект от правния мир, тъй като той е заместен от новоодобреният.

Допустимите промените в хода на строителството биха могли да бъдат най-разнообразни. Най-често те са свързани с преустройство на отделни самостоятелни обекти (обединяване на два или повече обекта в един, отделяне на части от един самостоятелен обект и придаването им към друг, поделянето на самостоятелен обект между два съседни нему, промяна на местоположението и големината на сервизни помещения – мазета, тавани и др.), с преустройство и/или промяна на общите части на сградата (превръщане на общи части в самостоятелен обект – жилище, превръщане на самостоятелен обект гараж на партера на сградата във вход на същата и др.), или пък водещи до промяна на предназначението на отделни самостоятелни обекти. При изменения, свеждащи се до промяна на предназначението на даден самостоятелен обект, също се наблюдава вещноправно действие на изменението на одобрения инвестиционен проект, но то е лишено от транслативен ефект. Правното му действие рефлектира върху характеристиките на вещта и упражняването на правомощието ползване на собственика. В останалите изброени случаи, обаче, свързани с увеличаване или намаляване на площта на отделни самостоятелни обекти, тяхното обединяване в нов обект, разделянето на обект между два други, прида-

---

<sup>2</sup> Виж Решение № 243 от 23.10.2012 г. по гр. д. № 197/2012 г. на ВКС.

ването и отнемането на общи части от сграда, или превръщането на общи части в самостоятелен обект, се наблюдава и транслативно действие на реализирания смесен фактически състав на промените по чл. 154 ЗУТ.

Дискусионни въпроси възникват именно в разглежданата хипотеза, при която две или повече лица са собственици на отделни самостоятелни обект в строящата се сграда, а промените засягат или техните самостоятелни обекти пряко, или общите части на сградата, идеални части от които принадлежат на собствениците на самостоятелните обекти. В случай, че собственикът на сградата е само един – възложителят, както и когато засегнатите от изменението самостоятелни обекти принадлежат на едно и също лице, транслативен ефект липсва. Промените в хода на строителството ще представляват частен случай на упражняването на правомощието разпореждане на собственика, посредством което той внася едностранно промени в характеристиките на собствените му вещи. В хипотезите, в които се наблюдава описаното вещнопрехвърлително действие на промените в хода на строителството, се поставят въпроси, свързани с фактическия състав по чл. 154 ЗУТ и най-вече дали същият е достатъчен, за да се породи въпросният транслативен ефект, или е необходимо да бъдат осъществени допълнителни юридически факти. Предвид наличието на най-малко двама, а може би и на повече собственици на отделни самостоятелни обекти, основателно се поставя въпросът, дали не е възникнала етажна собственост и необходими ли са в тази връзка действия на етажните собственици и/или на органите на етажната собственост, както с оглед извършване на промените в хода на строителството, така и по отношение на завземането/преустройството на общите части на сградата. Същевременно разпоредбата на чл. 18 от ЗЗД предвижда, че договорите за прехвърляне или учредяване на вещни права върху недвижими вещи се извършват с нотариален акт, което също повдига въпроса, налице ли е транслативен ефект на фактическия състав по чл. 154 ЗУТ, ако липсва сделка между етажните собственици в нотариална форма.

По отношение на етажната собственост и необходимостта от решение на общото събрание и/или от други конкретни действия от страна на отделните етажни собственици, извън нотариално завереното съгласие по чл. 154, ал. 5 ЗУТ, се открояват няколко важни момента. Единият от тях е свързан с възникването на етажната собственост и предпоставките за това. Връзката с разглеждания въпрос е в това, че според чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за управление на етажната собственост (ЗУЕС) в правомощията на общото събрание на етажната собственост е да вземе решение за преустройство на общите части на сградата. Другият е значим момент е свързан с приложното поле на чл. 185, ал. 3 от ЗУТ. Според цитирания текст, ако проектът за преустройство на самостоятелен обект в сграда етажна собственост предвижда присъединяване към него на общи части на сградата, или пък предвижда създаване на самостоятелен обект от общи части на сградата, то тогава следва да бъде сключен договор за прехвърляне на собственост в нотариална форма с останалите собственици в етажната собственост, а въз основа на одобрения проект и на така сключения договор се издава разрешение за строеж, въз основа на което фактически се реализира преустройството. Във връзка с възникването на етажната собственост следва да се отбележи, че ЗС като че ли не изисква друго освен притежанието на етажи или части от етажи в дадена сграда от различни лица<sup>3</sup>. Законът за собствеността не препраща към ЗУТ, нито поставя възникването на етажната собственост в зависимост от хода

---

<sup>3</sup> Виж чл. 38 от ЗС, според който общи части и тяхното ползване е налице, когато При сгради, в които етажи или части от етажи принадлежат на различни собственици.

на строителството, отделните му етапи или пък неговото завършване. Същевременно чл. 181, ал. 2 ЗУТ предвижда, че сградата и самостоятелните обекти в нея могат да бъдат предмет на прехвърлителна сделка след завършване на грубия строеж със съставен акт обр. № 14 и издаден констативен протокол по чл. 181, ал. 3 ЗУТ. От изложеното следва, че завършването на грубия строеж е най-ранният момент, от който собствеността върху самостоятелните обекти може да принадлежи на различни лица по смисъла на чл. 38 ЗС. В тази връзка някои автори приемат, че това е и моментът, в който възниква етажната собственост. Основният аргумент в подкрепа на това виждане е именно обстоятелството, че ЗС не предвижда други предпоставки, извън притежание на обекти от различни лица, а в това число и че не е необходимо самата сграда да бъде въведена в експлоатация<sup>4</sup>. Възприемането на изложената теза означава, че етажната собственост може да възникне преди фактическото и правно завършване на строителството на сградата, т.е. в момент в който промените в хода на строителството по чл. 154 ЗУТ са все още възможни.

Обсъдената теза за момента на възникване на етажната собственост като че ли налага положителен отговор на очертаните по-горе въпроси, свързани с правомощията на общото събрание на етажната собственост при преустройство на общи части. Може, обаче, да бъде аргументиран и противоположният извод, доколкото разгледаната теза за момента на възникване на етажната собственост не е неоспорима. Разпоредбите на чл. 37 и чл. 38 ЗС изглежда не поставят други условия за възникване на етажната собственост, освен принадлежността на етажи или части от етажи на различни лица. В подкрепа на тази теза е налице и съдебна практика, постановена по приложението на чл. 12, ал. 6 ЗУЕС, съгласно който текст при нововъзникнала етажна собственост първото общо събрание следва да се свика в 6-месечен срок от възникването ѝ. Посочената съдебна практика свързва възникването именно с придобиването на собственост върху отделни обекти в сградата от различни лица<sup>5</sup>. Макар този извод формално да съответства на ЗС, следва да се отчита, че нормативната уредба на етажната собственост е насочена към регулиране на обществените отношения, свързани с ползването на самостоятелните обекти в сградата, което предполага като необходимо условие използването, а оттам и управлението и поддръжката на общите части. Предвидените в чл. 11 ЗУЕС правомощия на общото събрание на етажната собственост са насочени именно към ползването и управлението на сградата. В цитираната разпоредба са споменават дейности като ремонт и обновяване, реконструкции, събиране на средства за поддръжка и др., но всичките те са свързани по един или друг начин с ползването. Самият чл. 38 ЗС, от който се извежда, че етажната собственост възниква с придобиването на отделни обекти на различни лица, изброявайки неизчерпателно типичните общи части на всяка една сграда, подчертава, че те по своето естество или предназначение служат за общо ползване. Уредбата на етажната собственост по ЗУЕС и ЗС безспорно поставя акцент върху ползването на сградата, на самостоятелните обекти и на общите части. Изложеното дава основание да се приеме, че институтът на етажната собственост е неразривно свързан с ползването и регулира отношенията, които възникват именно по повод на него. В тази връзка следва да се отбележи, че до въвеждането в експлоатация не се разрешава ползването на строежите или на части от тях (чл. 178, ал. 1 ЗУТ). До въвеждането в експлоатация на сградата собствениците

---

<sup>4</sup> Ставру, С. Етажна собственост преди въвеждане на сградата в експлоатация, <https://www.challengingthelaw.com/veshtno-pravo/es-predi-vavejdane-v-eksplloataciya/>

<sup>5</sup> Определение № 233 от 14.04.2014 г. на ВКС по гр. д. № 1047/2014 г., I г. о., ГК, докладчик съдията Маргарита Соколова.



нямат достъп и не могат да ползват нито самостоятелните си обекти, нито общите части на сградата. Ако приемем, че етажната собственост възниква преди въвеждането на сградата в експлоатация, то приложението на разгледания по-горе чл. 12, ал. 6 ЗУЕС ще бъде силно затруднено. Правилата за свикване на общото събрание изискват да бъде поставена покана на общодостъпно място във входа на сградата, за което се съставя и подписва протокол. Разгледаното правило не е изключено от възможностите, дадени с чл. 13, ал. 2 и ал. 3 ЗУЕС за съобщаване на поканата на отделни отсъстващи собственици на друг адрес в страната, по имейл или устно по телефон. Съгласно чл. 16, ал. 1 ЗУЕС, общото събрание се провежда на подходящо място в сградата, прилежащата ѝ площ или на друго място в близост до нея. Съобщение за изготвения протокол от събранието също следва да бъде залепен на видно място в самата сградата. Изложеното показва, че насрочването, провеждането и оповестяването на взетите решения на общото събрание на етажната собственост изисква достъп до сградата и прилежащите ѝ части, какъвто не е налице до въвеждането ѝ в експлоатация, а още по-малко когато сградата е на груб строеж и все още представлява строителна площадка. Собствениците на самостоятелни обекти, придобити от възложителя след завършването на сградата в „груб строеж“, не са участниците в строителния процес по смисъла на чл. 160, ал. 1 ЗУТ. Изложеното в известна степен лишава от смисъл възникването на етажната собственост преди въвеждането на сградата в експлоатация.

Дори да приемем, че етажната собственост възниква с придобиването етажи или части от етажи от различни лица, независимо че сградата не е въведена в експлоатация, то следва да се отбележи, че нормата на чл. 154 ЗУТ е специална спрямо нормите на ЗС и ЗУЕС и предвижда възможност за промени в одобрения инвестиционен проект, а оттам и в сградата, в това число и по отношение на общите части, като дефинира изрично предпоставките за това. Сред тях няма изискване за вземане на решение на общото събрание на етажната собственост. В тази връзка следва да се отбележи, че макар и да не се изисква решение на общото събрание, интересите на отделните собственици са защитени, тъй като чл. 154, ал. 5 ЗУТ изисква нотариално заверено съгласие за извършване на промените от всеки един от тях. В светлината на изложеното следва да бъде обсъдено и приложеното поле на чл. 185, ал. 3 ЗУТ, доколкото разпоредбата е свързана с преустройство на общи части в сграда в режим на етажна собственост, а подобни преустройства са характерни също и за промените по чл. 154 ЗУТ. Фактическите състави на чл. 154 и чл. 185 ЗУТ разкриват известни сходства, но и значителни разлики. И двата случая е необходим одобрен проект, но по чл. 154 ЗУТ проектът се одобрява едновременно със заповедта за допълване на вече съществуващото разрешение за строеж. Тълкуването на чл. 185 ЗУТ сочи, че одобряването на проекта се извършва преди осъществяването на останалите елементи, които ще позволят преустройството на общите части. За разлика от чл. 154 ЗУТ, разпоредбата на чл. 185, ал. 3 ЗУТ не предвижда даването на нотариално заверено съгласие от останалите етажни собственици, но пък изисква сключване на договор със собствениците във формата на нотариален акт, с който да бъдат прехвърлени общите части, обект на преустройството. По реда на чл. 154 ЗУТ не се издава ново разрешение за строеж, а се допълва съществуващото, именно защото се извършват промени в хода на вече разрешеното строителство. Съгласно чл. 185, ал. 3 ЗУТ, на база на одобрения проект и договора за прехвърляне на собствеността върху общите части се издава разрешение за строеж, въз основа на което се изпълнява и реализира преустройството. Разликите във фактическите състави по чл. 154 и по чл. 185, ал. 3 ЗУТ показват недвусмислено, че двете

норми се отнасят до различни хипотези, а не като съотношение между обща и специална норма. Нормата на чл. 185, ал. 3 ЗУТ е приложима след завършването на строителството на сградата<sup>6</sup>. В противен случай цитираната разпоредбата нямаше да предвижда издаване на ново разрешение за строеж. За сравнение чл. 154 ЗУТ е приложим единствено до завършването на строителството на сградата и по тази причина със заповедта по чл. 154, ал. 5 ЗУТ се допълва вече издаденото разрешение за строеж.

Несъмнено по реда на чл. 154 ЗУТ могат да бъдат извършени преустройства, идентични с тези по чл. 185, ал. 3 ЗУТ – присъединяване на обща част в сграда към самостоятелен обект или образуване на самостоятелен обект от общи части. Същевременно чл. 154 ЗУТ не предвижда сключването на договор в нотариална форма с етажните собственици, тъй като транслативният ефект настъпва в резултат на осъществяването на фактическия състав. Вещнопрехвърлителното действие на промените по чл. 154 ЗУТ е свързано и с факта, отбелязан и по-горе, че с реализирането на фактическия състав първоначалният инвестиционен проект бива заместен от новия проект, одобрен със заповедта по чл. 154, ал. 5 ЗУТ. Не такъв е случаят по чл. 185, ал. 3 ЗУТ, поради което законът изрично изисква сключването на договор за прехвърляне на собственост в нотариална форма, като последното съответства на чл. 18 ЗЗД и предвидените в него изисквания спрямо формата на сделките за прехвърляне или учредяване на вещни права върху недвижими вещи. В тази връзка следва да се посочи, че чл. 154 ЗУТ предвижда изключение от правилото на чл. 18 ЗЗД, каквито не са необичайни за българското законодателство и се наблюдават в режима на частната държавна и общинска собственост, непаричните вноски в търговските дружества и др. Подобно отклонение, както и обстоятелството, че отделни фактически състави могат да имат вещнопрехвърлително действие, се подкрепя и от чл. 77 ЗС, който гласи, че правото на собственост се придобива чрез правна сделка, по давност, или по други начини, определени в закона. Именно към последната хипотеза спада фактическият състав по чл. 154 ЗУТ.

В заключение следва да се посочи, че фактическият състав за извършване на промени в инвестиционните намерения в хода на строителството води не само до одобряване на нов инвестиционен проект и до допълване на разрешението за строеж, но също и до редица вещноправни последици, засягащи правото на собственост върху отделните самостоятелни обекти. Посочените последици могат да доведат до увеличаване или намаляване на площта на самостоятелния обект, но също до увеличаване или намаляване на прилежащите към обекта идеални части от общите части на сградата. Последното се постига чрез преустройство на общите части в хода на извършваните промени, като по реда на чл. 154 ЗУТ общите части могат да бъдат съществено предефинирани и изменени.

### Литература

1. Василев, Л. Българско вещно право. С., Св. Климент Охридски, 1994.
2. Венедиков, П. Ново вещно право. С., ИК Петко Венедиков, 2008.
3. Ставру, С. Етажна собственост преди въвеждане на сградата в експлоатация, <https://www.challengingthelaw.com/veshtno-pravo/es-predi-vavejdane-v-eksplloataciya/>

---

<sup>6</sup> В този смисъл Решение № 63 от 25.05.2021 г. по гр. д. № 3196 / 2020 г. на Върховен касационен съд.

# ПРЕКЪСВАНЕ НА СПРЯЛА ДАВНОСТ

гл. ас. д-р Делян Невев,  
катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
nedevdelyan@gmail.com

## Резюме

В доклада се изследва проблема за действието на фактите, които са от естество да прекъснат давността, по времето, когато тази давност е спряла.

Ключови думи: погасителна давност, придобивна давност, прекъсване, спиране

## INTERRUPTING SUSPENDED PRESCRIPTION

Dr Delyan Nedevev, assistant,  
Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
nedevdelyan@gmail.com

## Summary

The article examines the combination between the facts which interrupt prescription and those which suspend it.

Key words: Extinctive Prescription, Acquisitive Prescription, Interruption, Suspension

1. Природният закон задължава времето да тече въпреки всичко. Човешкият закон може да стори обратното: да му забрани. Благодарение на юридическите факти, които я прекъсват или спират, давността е едно „укротено“ от закона време. Без тях тя нямаше да бъде друго освен прозаичен период, чието изчисляване не изисква правно познание, а единствено календар. Съчетанието на тези факти поставя редица интересни и сложни проблеми. Един от тях е проблемът за прекъсването на спряла давност.

2. Спиращите давността факти водят до това срокът след случването им да не се зачита, докато не настъпи друг (образно казано „противоположен“) факт. Например брак-развод. Давност в промеждутъка няма. Има само време.

Прекъсващите давността факти заличават изтеклата давност, като същевременно от случването им започва да тече нова.

Стои открит въпросът за ефекта от наслагването на юридическите факти от двете групи. Дали спирането не позволява прекъсване на давността, или прекъсването ще действа въпреки спирането, макар и с отложени правни последици, е въпрос с известна практическа и теоретична важност.

Фактите, които водят до прекъсване и спиране на различните видове давност, са разнообразни и са уредени в различни закони: Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), Търговския закон (ТЗ), Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), Закона за медиацията (ЗМ), Закона за мерките и действията по време на извънредното положение (ЗМДВИП), Закона за собствеността (ЗС), Закона за възстановяване собствеността върху одържжани недвижими имоти (ЗВСОНИ).

Възможни са най-различни комбинации между тях:

- по време на брака, единият от съпрузите предявява иск срещу другия;
  - вземане е признато по време на извънредното положение;
  - дете владее имот по чл. 5, ал. 2 ЗВСОНИ, който се възстановява на родителя му.
- Примерите могат да бъдат продължени.

**3.** Сред различните хипотези на спиране на давността могат да бъдат отграничени два типа.

При фактите от първия тип кредиторът е затруднен да се защити или това не може да се очаква от него в обичайния случай. Тук попадат случаите на сключен брак, упражняване на родителски права, отношения между поднастоен и настойник, между юридическо лице и неговия управител и изобщо хипотезите по чл. 115, б. „а“ до „е“ ЗЗД, както и извънредното положение (чл. 3, т. 2 ЗМДВИП).

Напротив, при фактите от втория тип кредиторът (или друго лице) вече е предприел действия по защита на правата си. Той е предявил иск или възражение и е налице съдебен процес относно вземането (чл. 115, б. „ж“ ЗЗД), подал е молба за откриване на производство по несъстоятелност или се е присъединил (чл. 628а ТЗ), или е предявил вземането си (чл. 685а ТЗ), започнал е производство по медиация (чл. 11а ЗМ), образувано е производство по установяване на нарушение от орган за защита на конкуренцията (чл. 111 ЗЗК). Близост показва и производството по стабилизация, въпреки че там активен е длъжникът.

**4.** Два типа са и фактите, които прекъсват давността.

При фактите от първия тип действия кредиторът. Тук попадат част от изброените по-горе случаи, доколкото при тях давността едновременно спира и прекъсва (предявяване на иск или възражение, молба за откриване на производство по несъстоятелност, предявяване на вземането в производство по несъстоятелност). Включват се и действията за принудително изпълнение (чл. 116, б. „в“ ЗЗД).

При втората група факти кредиторът е пасивен. Действа или длъжникът (при признаване по чл. 116 ЗЗД), или прекъсването следва пряко от законова разпоредба (например чл. 5, ал. 2 ЗВСОНИ).

**5.** Въпросът, който се поставя, е какви са правните последици при настъпване на един юридически факт, който поначало прекъсва давността, по времето, в което тази давност е спряла.

Може да се твърди, че спрялата давност изобщо не би могла да бъде прекъсната.

Би могло да се поддържа също и че ефектът на прекъсването ще се прояви, но след като бъде отменено действието на факта, обусловил спирането. До премахването на юридическия факт, обусловил спирането, давност няма да тече, а след премахването му – ще започне да тече наново (отначало) същата давност. А ако подновяването е след влязло в сила решение: петгодишна давност (чл. 117, ал. 2 ЗЗД).

Законова разпоредба, която да предвижда, че спряла давност не може да бъде прекъсване, няма. На следващо място, изтичането на давността е в полза на длъжника, а спирането и прекъсването – в полза на кредитора. Ако спрялата давност не може да бъде прекъсвана, това ще значи, че спирането ползва и длъжника.

Аргументите натежават в полза на становището, че спрялата давност може да бъде прекъсвана.

**6.** В едни случаи (пример предявяване на иск или възражение, молба за откриване на производство по несъстоятелност), давността едновременно е прекъснала и е спряла.

След отпадането на юридическия факт, обусловил спирането, е възможно да започне да тече нова давност. Вземането може да е установено с влязло в сила решение, да е преобразувано с план за оздравяване и т.н. Тогава повторното прекъсване на давността няма да има значение<sup>1</sup> и по правило ще тече петгодишна давност, дори и преди това давността да е била по-кратка (чл. 117, ал. 2 ЗЗД, чл. 707б ТЗ вр. чл. 110 ЗЗД).

Възможно е действието на първото прекъсване да отпадне, без да отпадне самото спиране. Тогава повторното прекъсване ще има значение и ще прояви своя ефект. Такъв ще бъде случаят на признато вземане след подадена молба за откриване на производство по несъстоятелност, която впоследствие е отхвърлена с влязло в сила решение (чл. 628а, ал. 3 ТЗ). След спирането ще започне да тече наново същата давност. Тя е била прекъсната с признанието.

Едновременното спиране и прекъсване на давността настъпва в ограничен брой случаи. В останалите давността ще бъде единствено спряла. Тогава (след спирането) настъпването на юридически факт, който на свой ред прекъсва давността, ще прояви ефекта си след отпадането на факта, обусловил спирането. От този (по-късен) момент ще започне да тече наново същата давност.

7. Макар посоченото разрешение да е съобразено със закона, в определени случаи то може да доведе до несправедлив резултат. Пример е спирането на давността между съпрузи. Именно поради брачната връзка, която, образно казано, „играе коз“ срещу облигационната, давност между съпрузи не тече. Ако вземането е възникнало преди брака и някаква част от давността е изтекла, тя ще спре със сключването на брак, и ще продължи да тече след прекратяването му. Но е твърде възможно длъжникът (единият съпруг) да признае правото на кредитора (другия съпруг). Признанието може да е провокирано именно от близостта между съпрузите, дори от представата, че дългът вече няма значение. В този случай давността ще прекъсне с признанието и след прекратяване на брака ще започне да тече наново.

8. Абсолютната давност по чл. 112 ЗЗД може да спре, но по отношение на нея прекъсването няма ефект. Следователно казаното по-горе за нея не важи.

Чл. 44, ал. 1 ЗН също урежда давност, която може да бъде наречена абсолютна. Искът за унищожение на завещателното разпореджане, указва тази разпоредба, се погасява с изтичането на три години от деня, в който ищецът е узнал за причината на унищожаваността, и във всеки случай с изтичането на десет години от откриването на наследството. Ц. Цанкова счита този втори срок за преклузивен<sup>2</sup>, Й. Фаденхехт общо говори за давност при унищожаване на завещание<sup>3</sup>, ал. Цонов посочва, че въпросът не е изяснен в закона,

---

<sup>1</sup> Младенов, Н. Признание на вземането от длъжника – правни последици. // Пазар и право, 2002, No 2 ЕПИ on-line, посочва, че съдебното признание не прекъсва давността, защото тя вече е прекъсната при предявяването на иска (освен прекъснатата, давността ще е и спряла). Но веднага след това авторът добавя: „Това признание ще има самостоятелно значение на основание за прекъсване на давността само в един следващ процес, и то в определени случаи ако производството по първоначалното дело бъде прекратено поради оттегляне на иска или нередовност на исковата молба или ако искът е бил отхвърлен като неоснователен като преждевременно предявен“. В тези случаи обаче давността няма да се счита прекъсната поради предявен иск, съответно спряла.

<sup>2</sup> Цанкова, Ц. Ек. Матеева, М. Марков, Вес. Петров, Д. Танев, Ив. Георгиев. Закон за наследството. Научноприложен коментар. ИК „Труд и право“, С., 2016, с. 477.

<sup>3</sup> Фаденхехт, Й. Новият закон за наследството //: Юридическа мисъл, №2-3, с. 154.

но се позовава на мнението на Фаденхехт<sup>4</sup>. Мисля, че най-малкото заради възможността за безрочно възражение срокът може да се определи като давностен, но тази десетгодишна давност изглежда да не спира и да не прекъсва („в никакъв случай по-късно от 10 години от откриване на наследството“ посочва Хр. Тасев в учебника си<sup>5</sup>). Следователно и за нея няма да е относима хипотезата на прекъсване на спряла давност.

**9.** Прекъсването на спряла придобивна давност има същите последици: ще започне да тече нова, след като отпадне действието на факта, обуслови спирането. Например признание по време на извънредно положение (при действието на ЗМДВИП или друг закон със сходно действие, ако такъв бъде приет в бъдеще). Възможно е също давността да е спряла на някое от основанията по чл. 115, б. „а“ до „е“ ЗЗД и да е прекъснала на основание чл. 5, ал. 2 ЗВСОНИ. Следва да се отбележи, че придобивната давност прекъсва на собствено основание: когато владението бъде изгубено било поради изгубване на намерението за владение (чл. 68, ал. 2 ЗС), било поради изгубване на фактическата власт за повече от шест месеца (чл. 81 ЗС). Ако това се случи, ясно е, че нова давност няма да тече.

**10.** В доктрината се спори дали изобщо е възможно признание при придобивната давност, което да не превръща владението в държане. Когато владелецът заяви, че друг е собственик, това най-вероятно означава, че отрича собствения си анимус. Това би обезмислило давността, а следователно и нейното прекъсване: тя няма да прекъсне, а изобщо няма да тече, защото няма да е налице владение. Този проблем е важен и изисква самостоятелно изследване. Тук е достатъчно да кажа, че се присъединявам към становището, изразено в старата френска доктрина, според която признанието може да не отнеме владението, а само да прекъсне придобивната давност. Според Колен и Капитан, ако владелецът признае, че държи за друго, не е владелец. Обаче ако признае, че правото е на друг, а той само го заграбва, то тогава той продължава да е владелец, но давността е прекъснала или, както авторите посочват, владелецът се е отказал в тази част, изтекла в миналото<sup>6</sup>. Възможно е, макар и рядко, придобивната давност да се прекъсне с признание и да започне да тече отначало. А ако е спряла, да започне да тече наново след отпадане на действието на обусловилия спирането юридически факт.

**11.** В заключение следва да се посочи следното.

*Първо*, по общо правило, прекъсването на спряла давност проявява ефект след отпадането на действието на юридическия факт, обусловил спирането. Когато давността отново може да тече, тя ще започне да тече не от момента, в който е спряла, а отначало.

*Второ*, когато давността е спряла и прекъснала поради действието на един юридически факт, както е при предявяването на иск, повторното прекъсване ще породи действие само по изключение – когато ефектът на първото прекъсване може да отпадне, а да се запази ефектът на спирането. Пример за такова изключение е признанието на вземане след подадена молба за откриване на производство по несъстоятелност, която впоследствие е отхвърлена с влязло в сила решение.

---

<sup>4</sup> Цонов, Ал. Коментар по закона за наследството (Доктрина, съдебна практика, разбор и обобщение). С., Издание на ВС на РБ, 1993, с. 123.

<sup>5</sup> Тасев, Хр. Българско наследствено право. 9-то прер. изд., ред. Г. Петканов, С. Тасев. С., Сиела, 2009, с. 108.

<sup>6</sup> Колен, А., Капитан, А. Елементарен курс по френско гражданско право. Том I. Книга II. Вещно право. Превод от IV-то изд. С., Държавна печатница, 1926, с. 298.

*Трето*, общото правило не се прилага при абсолютната давност по чл. 112 ЗЗД, доколкото по отношение на нея прекъсването няма ефект. Не се прилага и при десетгодишния срок по чл. 44, ал. 1 ЗН, ако изобщо се възприеме тезата, че се касае за давностен срок.

*Четвърто*, признанието при придобивна давност, което само я прекъсва, без да преустановява владението, е възможно, макар и рядко. Ако токова признание настъпи при спряла придобивна давност, ще се приложи общото правило, изведено по-горе.

### **Литература**

1. Колен, А., Капитан, А. Елементарен курс по френско гражданско право. Том I. Книга II. Вещно право. Превод от IV-то изд. С., Държавна печатница, 1926.
2. Младенов, Н. Признание на вземането от длъжника – правни последици://Пазар и право, 2002, No 2, ЕПИ онлайн.
3. Тасев, Хр. Българско наследствено право. 9-то прер. изд., ред. Г. Петканов, С. Тасев. С., Сиела, 2009.
4. Фаденхент, Й. Новият закон за наследството // – В: Юридическа мисъл, №2-3.
5. Цанкова, Ц. Ек. Матеева, М. Марков, Вес. Петров, Д. Танев, Ив. Георгиев. Закон за наследството. Научноприложен коментар. С.,ИК „Труд и право“, 2016.
6. Цонов, Ал. Коментар по закона за наследството. (Доктрина, съдебна практика, разбор и обобщения). С., Издание на ВС на РБ, 1993.

# ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ВЪЗНИКВАНЕ НА ОТГОВОРНОСТ ЗА ЧУЖД ДАНЪЧЕН ДЪЛГ

доц. д-р Красимир Мутафов,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, ПУ „Паисий Хилендарски“,  
kmutafov@uni-plovdiv.bg

## Резюме

Докладът е посветен на отговорността за чужд данъчен дълг, уредена в ДОПК. Акцентът е поставен върху предпоставките за възникването на този специфичен вид юридическа отговорност присъщ само за данъчното право. В този аспект е обърнато внимание на практиката на ВАС по данъчни дела относима към разглежданата проблематика.

Ключови думи: ДОПК, отговорност за чужд данъчен дълг, предпоставки, възникване

## PREREQUISITES FOR RESPONSIBILITY FOR FOREIGN TAX DEBT

Assoc.Prof. dr. Krasimir Mutafov,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty  
of Law at Plovdiv university „Paisii Hilendarski“,  
kmutafov@uni-plovdiv.bg

## Summary

The report is dedicated to the liability for foreign tax debt, regulated in the TIPC. Emphasis is placed on the prerequisites for the emergence of this specific type of legal liability inherent only in tax law. In this aspect, attention is paid to the practice of the SAC in tax matters related to the issues that are looked under consideration.

Key words: TIPC, liability for foreign tax debt, prerequisites, occurrence

Отговорността за чужд данъчен дълг е отделен вид *юридическа отговорност*, налагана за извършено правонарушение на данъчноправни норми, която не можем да отнесем към никоя от нейните разновидности, познати ни от общата теория на правото – наказателната, административнонаказателната, гражданската и дисциплинарната. Тя е присъща за данъчното право и не намира приложение в други правни отрасли, като трябва да отбележим, че правната доктрина в миналото е обърщала внимание на този институт, но не в достатъчна дълбочина поради сравнително недоразвитото в това отношение законодателство<sup>1</sup>. Понастоящем нормативната уредба основно е в ДОПК, като отделни разпоредби отнасящи се до нея се съдържат и в ЗДДС<sup>2</sup>. В съвременното ни данъчно право,

<sup>1</sup> Вж. Ангелов, А. Финансово право на НРБ. С., 1970, с. 90., П. Стоянов. Данъчно право. С., 1994, с. 295.

<sup>2</sup> Чл. 14, 19-21 от ДОПК и чл. 177 от ЗДДС. В някои случаи солидарната отговорност, която по общо правило не може да се приеме като отговорност за чужд данъчен дълг, де юре се „превръща“ в такава – чл. 211 и 265 от ДОПК.



отговорността за чуждо данъчно задължение в класическия си вид бе възприета с отменения ДПК<sup>3</sup>. Тук сме напълно съгласни с изразеното в нашата правна доктрина становище, че въвеждането на института на отговорността за чужд данъчен дълг е обусловено изключително от фискални съображения<sup>4</sup>. На преден план при нейното реализиране излиза необходимостта да се осигурят съответните постъпления в бюджета, под формата на данъци от трети лица, които със своето неправомерно поведение/действие или бездействие/ са възпрепятствали тяхното плащане и/или събиране от данъчнозадължените лица. С приемането на действащия към момента ДОПК, както и с последващите изменения в него, тази отговорност бе доразвита, както по отношение на законовите състави, които я пораждат, така и във връзка със субектите, които могат да бъдат нейни носители. Доколко обаче подобно „разширяване“ на обхвата на отговорността е юридически обосновано, а не на последно място и целесъобразно с оглед на разходите, които държавата трябва да направи за да установи размера на дължимата санкция и в следствие да събере дължимия данък е отделен въпрос, изискващ по-обстоятелствен анализ, който предвид ограничен обем на настоящия доклад няма как да бъде изложен, а и не това е неговата цел.

Поради властническия характер на данъчните правоотношения, носители на този вид юридическа отговорност не могат да бъдат активните субекти в данъчното право, т.е. държавата в лицето на НАП. С оглед на това за да могат лицата да се конституират като субекти на отговорността, те на първо място трябва да притежават качеството на пасивни данъчни субекти. В тази връзка, съгласно действащото към момента законодателство, уреждащо материята свързана с отговорността за чужд данъчен дълг, нейни носители от гледна точка на правноорганизационната си форма могат да бъдат, както физически така и юридически лица, включително и приравнени на последните правни образувания.

Нормата на чл. 14 от ДОПК е тази която, визира лицата, попадащи в обхвата на категорията „данъчно задължени лица“ или с други думи въз основа на родови белези с максимална степен на абстрактност тя определя пасивните субекти в данъчните правоотношения. Независимо, че се съдържа в процесуален нормативен акт цитираната разпоредба е материална по правната си същност и регламентира, че това качество имат физическите и юридическите лица, които:

- са носители на задължението за данъци или задължителни осигурителни вноски. Това са лицата, за които възниква данъчната тежест в резултат на извършвана от тях дейност, притежавано имущество, получен доход, приход, реализирана данъчна печалба, участие в стопанския оборот.

- са задължени да удържат и внасят данъци или задължителни осигурителни вноски. На тези лица, законът възлага задължението да определят правното основание и размерът на дължимия от носителите на данъчната тежест данък, да го удържат и внесат по сметка на бюджета. Този вид задължени лица най-ярко се открояват при облагането с онези данъци, при които е въведен механизмът на данъчния автоматизъм. Например при облагането доходите от дивидент разпределен от местни юридически лица в полза на местни ЮЛ, които не са търговци, включително и на общини по чл. 194, ал. 1, т.2 от ЗКПО, данъкът се удържа и внася от местното ЮЛ, разпределило дивидента.

- отговарят за задължението на предходните две групи лица. Това са трети лица, които нямат пряка връзка с обекта на облагане и по силата на закона са определени за платци

<sup>3</sup> Вж. чл. 21 от ДПК, обн. в ДВ, бр. 103 от 30.11.1999 г., в сила от 01.01.2000 г. до 31.12.2005 г.

<sup>4</sup> Минкова, Г. Данъчни задължения. С., 2012, с. 190.

на данъка на друго правно основание. В тази категория ще попадне законният представител на недееспособно лице, което е собственик на недвижим имот и дължи данък върху недвижимите имоти по реда на ЗМДТ. Към тях можем да отнесем и акредитирания представител по чл. 135 от ЗДДС, който представлява чуждестранното лице по всички данъчни правоотношения във връзка с облагането с ДДС и е солидарно отговорен с него.

Съгласно разпоредбата на чл. 21, ал. 1 от ДОПК в случаите по чл. 16, 18 и 19 от кодекса, отговорността на третите лица се установява с ревизионен акт, след извършена ревизия като форма на данъчно-осигурителен контрол. В основата на това законодателно решение според нас на първо място, стои необходимостта от установяване на предпоставките за нейното възникване, конкретизиране на лицето носител на отговорността, определяне на размера на санкцията и на второ, наличието на годно изпълнително основание въз основа, на което да може да се събере от третото лице неплатеният от първоначалния данъчния субект дълг.

На второ място и по-скоро от процесуално правен аспект това са широките възможности, предоставени на приходната администрация с издаването на ревизионен акт (РА/ обусловени от редица особености, които са характерни само за този вид актове за установяване на данъчни задължения<sup>5</sup>. Разпоредбата на чл. 21, ал. 1 от ДОПК е императивна от гледна точка на правната си същност и не допуска, отговорността на третите лица да се реализира с друг вид акт за установяване на данъчни задължения/АУДЗ/ и/или след извършена проверка, като форма на данъчно-осигурителен контрол. Подобно законодателно решение основателно може да бъде критикувано като не дотам издържано и „поставящо в твърде тесни рамки“ процедурата по установяване на отговорността с оглед предоставените на органите по приходите правомощия АУДЗ, които те могат да издават. Тук както и на редица други места в ДОПК, както е например с разпоредбите на чл. 106, ал. 3, 107, ал. 3 и 129, ал. 3 от ДОПК прозира известно предпочитание на законодателя към РА като един от видовете АУДЗ, което според нас не винаги е оправдано, а в някои случаи е и икономически нецелесъобразно.

Трябва да припомним, че при упражняване на своите правомощия, органите по приходите могат да издават различни видове актове, с които да установяват данъчни задължения, каквито са тези по чл. 106 и чл. 107 от ДОПК. Вярно е, че те се издават най-вече при облагането с местни данъци и такси, но отговорността за чужд данъчен дълг по никакъв начин не е ограничена само до държавните данъци. Това в контекста на разглежданата материя означава, че след като с тях се определя правното основание и размерът на дължимия от лицата данък, представляват годно изпълнително основание, както и, че подлежат на предварително изпълнение означава, че юридически няма пречка с тях да се установява и отговорност по реда на чл. 21 от ДОПК. В подкрепа на подобно становище е и това, че при проверката по чл. 110 от ДОПК, административните органи могат да ползват всички доказателства и доказателствени средства регламентирани в кодекса във връзка с установяването на правното основание размера на дължимите от лицата данъци, както в ревизионното производство. Ограничения в това отношение няма. Разликата с ревизията е само в предметния обхват, доколкото чрез нея може да се осъществява контрол за повече от едно данъчно задължение и за повече от един данъчен период, както и в по-утежнената процедура по нейното провеждане и приключване във връзка със съставянето на РД. По-тромава и съответно по-скъпа е и процедурата по издаване на РА, регламентирана в чл. 119 от ДОПК.

---

<sup>5</sup> Вж. чл. 118 от ДОПК.

Предвид изложените макар и накратко съображения, според нас от правно-техническа гледна точка не съществуват причини, които да възпрепятстват възможността да се установява отговорност за чужд данъчен дълг и с актове по реда на чл. 106 и чл. 107 от ДОПК в какъвто смисъл *de lege ferenda* препоръчваме да се допълни разпоредбата на чл. 21, ал. 1 от ДОПК.

Отговорността за чужд данъчен дълг, безспорно е юридическа, тъй като възниква и се реализира в областта на правото и с правни средства. С оглед на предмета и метода на правно регулиране на данъчното право тя притежава някои специфични белези, които я открояват от останалите видове отговорности, които намират израз и в предпоставките водещи до нейното налагане.

Възприемана от този аспект това означава, че тя ще възникне в резултат на виновно противоправно поведение на определена категория лица имащи качеството на субекти на данъчното право, което ще доведе до настъпването на вреда изразяваща се в неплатен и/или събран данък от първоначалния данъчен длъжник. В следствие на това, както и от анализа на нормативната уредба, която регламентира тази отговорност е видно, че тя възниква при реализирането на сложен фактически състав в материалните данъчни правоотношения. Елементите, които в своята цялост изпълват неговото съдържание можем да обособим в две основни групи. Обективни към, които отнасяме противоправното поведение на третото лице, вредата, и причинно-следствената връзка между тях и субективен – вината на деца<sup>6</sup>.

- **Противоправно поведение на третото лице, носител на отговорността.** Действашата към момента редакция на разпоредбата на чл. 19, ал. 1 от ДОПК, регламентираща отговорността на третите лица води до логичния извод, че деянието на третото лице може да бъде под формата на действие или бездействие. При останалите случаи на отговорност за чужд данъчен дълг (чл. 19, ал. 2, ал. 5, ал. 6, ал. 8, ал. 9, вкл. и тази на чл. 177 от ЗДДС) изключват възможността това противоправно поведение да изрази в бездействие. То може да осъществи законовия състав пораждащ отговорността само когато е под формата на активно действие и неговото извършване да води до нарушение на предписаното от съответната правна норма в областта на данъчното право, т.е. казано в широк смисъл, налице е поведение, което е в противоречие с установеният от правото ред. Конкретното проявление на това противоправно поведение на третото лице може да е различно по своето съдържание в зависимост от установеното в данъчноправната норма за отделните видове отговорност за чужд данъчен дълг – укриване на факти и обстоятелства, недобросъвестни действия, довели до обременяване с тежести имуществото на задълженото лице и др. Това, което данъчния закон обвързва с противоправното деяние на третото лице, като една от предпоставките за възникване на отговорността е в следствие на него да не е платен и/или събран изцяло или отчасти данъка от първоначалния данъчен длъжник.

- **Настъпила вреда.** Не без основание можем да кажем, че тя се явява може би основният елемент на отделните законови състави и нейната липса ще доведе до невъзможност да се наложи на третото лице този вид юридическа отговорност. Когато става въпрос за вредата, като една от предпоставките за възникване на отговорността за чужд данъчен дълг би трябвало да се абстрахираме от разбирането за нея възприето във финансовото

---

<sup>6</sup> Като цяло предпоставките за възникване на отговорност за чужд данъчен дълг са идентични за всички нейни разновидности, но при тази по чл. 177 от ЗДДС има някои особености, обусловени от механизма на облагане с ДДС, които са разгледани в §3.

право при имуществената отчетническа отговорност по реда на ЗДФИ. По смисъла на цитирания нормативен акт тя се възприема като накърняване (увреждане, засягане/ на оценими в пари имуществени права и интереси на активния субект в правоотношението по реализиране на отговорността. По своята правна същност вредата представлява разликата в състоянието на даденото правно благо (имущество) на проверявания обект преди и след настъпването на вредоносния ефект, т.е. изразява се в засягане на материални блага на увредения обект<sup>7</sup>.

Не така стои въпроса с вредата при възникването на отговорността за чужд данъчен дълг. Тук тя с оглед на същността на данъка не може да се разглежда като материална, тъй като активният субект в данъчното правоотношение – държавата не предоставя никакви материални ценности на данъчнозадължените лице, които те по силата на закона да трябва добросъвестно да съхраняват, ползват или, с които да се разпореждат. Претърпяната от държавата вреда при този вид юридическа отговорност се изразява в *непогасяването на данъка от страна на първоначалния данъчен длъжник*. Точно поради тази причина размерът на санкцията, която се налага на третото лице представлява несъбраният данък от длъжника, ограничена е до него и се установява с ревизионен акт.

- *Причинно-следствена връзка между противоправното деяние на третото лице и настъпилата вреда*. За да се търси отговорност за чужд данъчен дълг е необходимо невъзможността да се събере данъкът от длъжника да е пряка и непосредствена последица от деянието на третото лице, носител на отговорността (при отговорността по чл. 177 от ЗДДС е допустимо тази връзка да бъде и косвена). Това означава, че юридическия факт, с настъпването, на който е възникнало данъчното задължение на първоначалния данъчен длъжник е неотносим към възникването на отговорността и не може да бъде автоматично „пренасян“ към законовия състав, който я поражда. В своята практика ВАС също приема, че едно от основанията да се търси отговорност за чужд данъчен дълг е необходимостта противоправното поведение на третото лице да е станало причина за несъбиране на задълженията, т.е. да е налице причинно-следствена връзка между деянието и настъпилата вреда<sup>8</sup>.

- *Вината* е субективният елемент на състава пораждащ отговорността за чужд данъчен дълг. Наличието на тази предпоставка е израз на възприетият в правото принцип, че няма отговорност без вина. Според нас тя ще бъде абсолютно необходим елемент при възникването на този вид юридическа отговорност, включително и в случаите, когато нейни носители могат да бъдат юридически лица (прим. търговски представители, мажоритарни или миноритарни собственици на акции, в случаите на отговорност по реда на чл. 177 от ЗДДС). Според нас при подобна хипотеза за разлика от административно-наказателната отговорност вината би следвало да се търси в представляващия съответното юридическо лице, имащо качеството на носител на отговорност за чужд данъчен дълг. По-горе в изследването обърнахме внимание, че лицата ще понесат тази отговорност само тогава когато, са действали умишлено, т.е. когато са предвиждали вредоносния ефект от своето деяние и са искали или допускали неговото настъпване.

Въпросът свързан с установяването на този субективен елемент на отговорността за чужд данъчен дълг има своите нюанси при отделните законови състави, водещи до нейното възникване. Така например при хипотезата на чл. 19, ал. 1 от ДОПК органът по

<sup>7</sup> Златарев, Е. Държавна финансова инспекция и имуществена отговорност. С., 2007, с. 71-72.

<sup>8</sup> Решение № 10744 от 15.10.2015 г. по АД № 9849/2014 г. на ВАС; Решение № 10730 от 13.10.2016 г. по АД № 6621/2015 г. на ВАС.

приходите е този, които в хода на ревизионното производство следва да докаже, че третото лице носител на отговорността е действало умишлено, т.е. тежестта да се докаже вината в тази фаза на производството с предвидените в кодекса доказателствени средства е на администрацията<sup>9</sup>.

По различен е подхода на законодателя при хипотезите на чл. 19, ал. 2, ал. 5, ал. 6, ал. 9 от ДОПК и чл. 177 от ЗДДС. В посочените разпоредби изчерпателно са визирани случаите, в които действията на третите лица ще се считат за недобросъвестни (т.е. умишлени/ и според нас при тяхното установяване, наред с останалите обективни елементи от законовия състав, вината ще се предполага до доказване на противното от страна на лицата носители на отговорността.

Когато разглеждаме предпоставките свързани с настъпването на отговорността за чужд данъчен дълг на пръв поглед можем да останем с погрешното впечатление, че те са идентични с тези при имуществената отчетническа отговорност по ЗДФИ. Разбира се между тях има общи черти доколкото и в двата правни отрасъла става въпрос за юридическа отговорност, която възниква след извършено правонарушение. Но приликите свършват до тук. Отговорността по ЗДФИ се определя от правната доктрина като специфичен вид гражданска деликтна отговорност, което означава, че тя възниква в резултат на противоправното и виновно деяние на лицата имащи качеството на отчетници, последица на което е причинената вреда на проверявания обект. От това следва, че фактическият състав пораждащ непозволеното увреждане по ЗЗД е поначало такъв и на имуществената отчетническа отговорност. Елементите, които изпълват правопораждащия факт на ИОО по ЗДФИ не разкриват никакви различия от тези пораждащи гражданския деликт<sup>10</sup>. Това е основната причина, поради която ИОО се установява с акт за начет, който е индивидуален административен акт, констативен по правната си същност, и който за разлика от ревизионния акт няма самостоятелно правно значение и въз основа на него не могат да се предприемат изпълнителни действия, т.е. той не е годно изпълнително основание. Точно този характер на отговорността по ЗДФИ налага необходимостта от допълнителни правни действия за нейното „окончателно“ реализиране по реда на ГПК, чрез заповедното производство<sup>11</sup>.

Отговорността за чужд данъчен дълг е съвсем друг вид юридическа отговорност при- съща само на данъчното право и с оглед на кръга обществени отношения регулирани от него по никакъв начин не можем да я определим като разновидност на гражданския деликт. В част от тези елементи то внася свое собствено съдържание, което е обусловено от правната същност на данъка, включително и разглеждан като правоотношение между лицата и държавата, а това предопределя и съвсем различният начин за нейното реализиране и установяване.

## Литература

1. Ангелов, А. Финансово право на НРБ. С., 1970.
2. Златарев, Е. Държавна финансова инспекция и имуществена отговорност. С., 2007.
3. Минкова, Г. Данъчни задължения. С., 2012.
4. П. Стоянов, Данъчно право. С., 1994.

---

<sup>9</sup> Решение № 14850 от 10.12.2014 г. по АД № 1309/2014 г. на ВАС.

<sup>10</sup> Златарев, Е. Цит съч., с. 70.

<sup>11</sup> Вж. чл. 417, т. 9 от ГПК.

# ПОГЛЕД КЪМ СПОСОБИТЕ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ДАНЪЧНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ И ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ОСИГУРИТЕЛНИ ВНОСКИ УСТАНОВЕНИ В ДОПК

доц. д-р Нина Чилова,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
nina.chilova@abv.bg

## *Резюме*

*Способите за установяване на данъчните задължения и задълженията за задължителни осигурителни вноски в ДОПК са основно два: установяване на тези задължения чрез подаване на данъчни декларации от данъчнозадължените субекти и провеждане на данъчна ревизия. Всеки от тези методи има своите специфики, но наред с различията имат и редица прилики, както по отношение компетентността на органите по приходите, така и по отношение на правните последици от актовете, с които приключват тези производства.*

*Ключови думи: компетентност, органи по приходите, методи за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски, актове на компетентни органи*

## **A LOOK TOWARDS THE METHODS FOR ASCERTAINMENT OF TAX OBLIGATIONS AND COMPULSORY SOCIAL INSURANCE CONTRIBUTIONS ESTABLISHED IN TSIPC**

*Assist. prof. Nina Chilova,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
nina.chilova@abv.bg*

## *Summary*

*The methods for ascertainment of the tax obligations and the obligations for compulsory social-insurance contributions in TSIPC are basically two: ascertainment of these obligations by submitting tax returns from the tax obligated subjects and conducting tax audit. Each of these methods has its specificities, but along with the differences they have a number of similarities, both in terms of the competence of the revenue authorities and in terms of the legal consequences from the acts concluding these proceedings.*

*Key words: competence, revenue authorities, methods for ascertainment of obligations for taxes and compulsory social – insurance contributions, acts of competent authorities*

Основна задача на настоящата статия е да се анализират основните способности за установяване на задълженията за данъци и задължителните осигурителни вноски нормативно установени в Данъчно осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Анализът на действащи разпоредби показва, че отношение към така дефинираната задача имат най-вече разпоредбите на чл. чл. 105-107, както и чл. 110-124. от ДОПК.

Първата хипотеза обхваща случаите, които най-общо могат да се определят като установяване на данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски по данни от подадени от данъчнозадължените лица данъчни декларации. Задълженията за подаване на данъчни декларации е основно данъчно задължение за данъчнозадължените субекти установено в съответните материални данъчни закони (Закона за данък върху доходите на физическите лица – ЗДДФЛ, Закона за корпоративното подоходно облагане – ЗКПО, Закона за данък добавена стойност – ЗДДС, Закона за местните данъци и такси – ЗМДТ и др.). Данъчната декларация в литературата е определена, като частен документ, извънсъдебно признание за факти и обстоятелства за този който е направил декларацията<sup>1</sup>. Данъчната декларация изпълнява основно две функции, първо тя е носител на информация за определени факти и обстоятелства и второ служи като основа за облагането<sup>2</sup>. Съгласно чл. 99 във връзка с чл. 105 от ДОПК декларацията и другите подлежащи на подаване документи или данни, се подават в компетентната териториална данъчна дирекция, също така може да се подаде и чрез лицензиран пощенски оператор или по електронен път чрез персонален идентификационен код (ПИК)<sup>3</sup>. Задълженията по декларация, по която задълженото лице само изчислява основата и дължимия данък и/или задължителните осигурителни вноски, се внасят в сроковете, определени в съответния материален закон (чл. 105). Законодателят е предвидил правна възможност в чл. 106 да се извършат служебни корекции по вече подадена данъчна декларация. Когато в подадената декларация се установят несъответствия, които засягат основата за данъчното облагане или за изчисляването на задължителните осигурителни вноски или размера на задължението, които не са отстранени по реда на чл. 103<sup>4</sup>, органът по приходите издава акт за установяване на задължението, с който се коригира декларацията. Актът може да се обжалва в 14-дневен срок от получаването му пред териториалния директор (2). Независимо от издаването на акта установяване на задължението, с който се коригира декларацията, включително когато е обжалван, задълженията за данъка или за задължителните осигурителни вноски подлежат на установяване чрез извършване на ревизия (3). Процедурата за установяването е разписана в чл. 107 от ДОПК. Когато органът по приходите установява размера на дължимия данък или осигурителната вноска въз основа на подадена от задълженото лице декларация, задължението подлежи на внасяне в срока,

---

<sup>1</sup> Христофоров, В. Данъчно право, 1949, с. 192.

<sup>2</sup> Стоянов, И. Данъчно право. С., 2018, с. 192.

<sup>3</sup> Съгласно чл. 102. Подаването на декларации, документи или данни по електронен път се извършва от субекта или от негов представител с квалифициран електронен подпис или с издаден от Националната агенция за приходите персонален идентификационен код.

(2) При приемането на декларации, документи или данни, подадени по електронен път, се извършва автоматично издаване на входящ номер и дата, които се изпращат на подателя с електронно съобщение.

<sup>4</sup> Чл. 103. (1) При установяване на несъответствия между съдържанието на подадената декларация и изискванията за попълването и или несъответствия между данните в декларацията и данните, получени от органите по приходите от трети лица или администрации съгласно изискванията на данъчното и осигурителното законодателство за подаване на декларации или информация, извън случаите по чл. 101, ал. 4 и чл. 102, ал. 4, подателят се поканва да отстрани несъответствията в 14-дневен срок от получаването на съобщението.

(2) Отстраняването на несъответствията се извършва с подаване на нова декларация. Подаването на новата декларация, извършено в срока по ал. 1, ползва подателя, независимо от чл. 104, ал. 3.

(3) В случаите, когато несъответствията се отнасят до данни, съдържащи се в регистъра по чл. 81, ал. 1, те се отстраняват от служител на съответната териториална дирекция, за което на лицето се издава уведомяване в 14-дневен срок от отстраняване на несъответствието.

предвиден в съответния закон (чл. 107). Задълженото лице има право при поискване да получи справка за начина, по който е изчислено задължението, съдържаща данни за задълженото лице, вида, основаниято, общия и неплатения размер.

Размерът на установените задължения се съобщават на задълженото лице. По искане на задълженото лице органът по приходите издава акт за установяване на задължението в 30-дневен срок от искането. Законодателят е предвидил и процедура при която този акт може да бъде издаден и служебно при наличието на следните хипотези: при установяване на несъответствие между декларираните данни и данните, получени от трети лица и организации, както и когато не е подадена декларация или задължението не е платено в срок и не е извършена ревизия (чл. 107). Актът може да се обжалва в 14-дневен срок от получаването му пред директора на териториалната дирекция (4).

С оглед на изложената процесуална фактическа обстановка при този първи способ за установяване на данъчните задължения става ясно, че производството започва принципно с подаване на данъчна декларация и приключва с два акта: акт за извършване на служебни корекции по смисъла на чл. 106 от ДОПК и акт за установяване на задължение по смисъла на чл. 107 от ДОПК. Законодателят не е предвидил определени реквизити за тези актове, но анализа на действащата нормативна уредба ни дава основание да твърдим, че става дума за индивидуални административни актове с декларативен характер. Аргументите в тази посока са следните.

Няма съмнение, че тези актове материализират властническо волеизявление на орган на държавното управление, които са издадени въз основа и в рамките на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнително-разпоредителната дейност и при необходимост могат да бъдат приведени в изпълнение с помощта на държавна принуда<sup>5</sup>. Според мен тези актове изпълват съдържанието на чл. 21, ал. 3 от Административно процесуалния кодекс (АПК). Освен изброените родови белези на индивидуален административен акт с декларативен характер имат и специфични характеристики. Спецификата на тези актове се свързва с предмета им, който е свързан с разглеждането и решаването на финансови въпроси<sup>6</sup>. В този смисъл говорим за типични финансови актове, тъй като предметът им се отнася до финансови (парични) средства. Това обстоятелство ги квалифицира като специфични видове индивидуални административни актове с декларативен характер, т.е. материализира обвързана компетентност на органа по приходите, като придава на данъчния дълг ликвидност и изискуемост. След изтичане на предвидения в закона срок за доброволно изпълнение, съгласно чл. 209, ал. 2 т. 3 подлежат на принудително изпълнение. Актовете по чл. 106 и чл. 107 от ДОПК са снабдени с изпълнителна сила, те са годен изпълнителен титул или са самостоятелно изпълнително основание, въз основа на което се инициира данъчният изпълнителен процес.

Като всеки индивидуален административен акт тези актове трябва да отговарят на изискванията за законосъобразност, визиращи в чл. 146 от АПК, а именно: да са издадени от компетентен орган, да е спазена изисканата от закона форма, да са спазени материалноправните разпоредби и административнопроизводствените правила и да бъде съобразен с целта, която преследва закона. Разпоредбата на чл. 109 от ДОПК установява краен срок за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. Не се образува производство за установяване на задължения за данъци по ДОПК, когато са

---

<sup>5</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на РБ. Обща част. С., 2001, с. 145.

<sup>6</sup> Ангелов, А. Финансово право на НР България. С., 1975, с. 77.



изтекли 5 години от изтичането на годината, в която е подадена декларация или е следвало да бъде подадена декларация, или от изтичането на годината, в която са постъпили данни, получени от трети лица и организации, в случаите, когато по този закон не е предвидено подаването на декларация. Този срокът не тече, когато е образувано наказателно производство, от изхода на което зависи установяването на данъчните задължения.

Втория основен способ за установяване на данъчни задължения и задължителни осигурителни вноски по ДОПК е провеждане на данъчна ревизия. Нормативната уредба обхваща разпоредбите на чл. 110-120 от ДОПК. Съгласно чл. 110, ал. 2, ревизията е съвкупност от действия на органите по приходите, насочени към установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. В литературата<sup>7</sup> данъчната ревизия е определена, като производство, което има многостранна правна природа. Тази характеристика е разкрита чрез използването на интегриран подход, който инкорпорира три ключови проявления.

От една страна, данъчната ревизия е **производство**, и в това си качество е инкорпорирана в данъчния процес, който е специфичен административен процес<sup>8</sup>. Липсата на две срещупоставени страни и обстоятелството, че предметът на това производство не е обвързан с разрешаването на спор за право, а с проверка на законосъобразното поведение на осъществяваната от данъчния субект стопанска дейност, го определят като *едностранно и безспорно производство*.

Данъчноревизионното производство е суксесивен фактически състав, който включва поредица от процесуални действия и актове на ревизиращия орган, ревизираното лице и другите участници в производството, насочени към издаване на ревизионен акт. Тази функционална насоченост на визираните действия му придава качеството на **динамичен фактически състав**. Обстоятелството, че това производство се реализира с участието най-малко на две лица дефинира ревизионното производство и като *многочлен фактически състав*.

Данъчноревизионното производство е **контролно производство**, в което правомощията на органите по приходите са насочени към установяване на факти и обстоятелства, релевантни за установяване на данъчните задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски на ревизираното лице, което обуславя установителния му характер.

В рамките на това производство възникват, развиват се и се прекратяват *правоотношения* между участниците, породени от техните действия и актове. В този смисъл данъчната ревизия е **система от правоотношения**. Те са от категорията на властническите правоотношения. Както и останалите производства, инкорпорирани в данъчния процес (в широк смисъл на думата<sup>9</sup>), данъчната ревизия като производство е последователно осъществяващ се верижен състав, включващ поредица от определени процесуални действия, обединени от една крайната цел – издаване на РА. Тези процесуални действия са необходими за извършването на данъчната ревизия, но те имат целенасочен характер, тъй като обуславят съставянето на крайния акт. Ето защо процесуалните действия на органите по приходите в ревизионното производство се отнасят към крайния акт – РА, **като средство към цел**. Тази правна конструкция е нормативно издържана и подкрепена от правните разпоредби на ДОПК. Съгласно чл. 119 от ревизионното производство приключва с издаване на ревизионен акт от компетентен орган по приходите. За разлика от първата хипотеза където липсват реквизити на актовете по чл. 106 и чл. 107, тук в чл. 120

<sup>7</sup> Чилова, Н. Правен режим на данъчната ревизия. С., 2013, с. 208.

<sup>8</sup> Петканов, Г. Данъчен процес. С., 1996, с. 11.

<sup>9</sup> Пак там, с. 10.

са посочени необходимите елементи на ревизионния акт. Той се издава в писмена форма и съдържа: името и длъжността на органите, които го издават; номера и датата на акта; данни за ревизираното лице; обхвата на ревизията и другите обстоятелства от значение за извършването и; мотиви за издаване на акта; разпоредителна част, с която се определят правата, задълженията или отговорностите и начинът и срокът за изпълнението им; пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва актът; подписи на органите по приходите, издали ревизионния акт. Ревизионният доклад се прилага към ревизионния акт и е неразделна част от него. Органът по приходите е длъжен да обсъди направените срещу ревизионния доклад възражения и представените доказателства (ал. 3). Анализът на тази разпоредба дава основание да посочим, че ревизионният акт има белезите на индивидуален административен акт с декларативен характер. Тази констатация исторически е доказана във времето именно поради обстоятелството, че с ревизионният акт не се създават права и задължения, а се декларират наличието на такива възникнали на друго правно основание. Кой е компетентен да издаде ревизионният акт. Законодателят е посочил изрично, че ревизионният акт се издава от органа, възложил ревизията, и ръководителя на ревизията в 14-дневен срок от подаването на възражение или от изтичането на срока за подаване на възражение. Когато установяването на задължения или отговорности в конкретното производство е недопустимо, производството се прекратява със заповед (чл. 119, ал. 2). Когато посочените органите не могат да постигнат съгласие, ревизионният акт, съответно заповедта за прекратяване се издава от друг орган по приходите, определен от териториалния директор или от оправомощено от него лице, въз основа на писмено уведомление от органа, възложил ревизията (ал. 3). Каква е компетентността на органа по приходите в тази хипотеза? За да отговорим на този въпрос би трябвало да анализираме понятието „компетентност“ на по широка научна основа. В правната литература убедително е обосновано становището, че компетентността на държавните и общински органи предполага те да притежават качеството правосубектност<sup>10</sup>. Компетентността е призната от закона възможност за правообладание, програмирана от правната норма система от правомощия, която предхожда, обуславя и се реализира в конкретни правомощия<sup>11</sup>. Тя винаги е специална и отрича идеята за всекомпетентност на участие на конкретния държавен орган във всички правни отношения, чрез които се реализира държавната власт в нейната пълнота. Контролната компетентност, като властническа правосубектност, е специална система от правомощия, очертана в нормативните актове. Понятието контролна компетентност е обединителния център, основното ядро върху което се наслаждава и анализира цялата контролноправна материя<sup>12</sup>. Анализът на разпоредбите чл. 105-109 във връзка с чл. 119 от ДОПК дават възможност да се обобщат, че и при двата способа за установяване на данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски, компетентните органи, които издават съответните актове не разполагат с оперативна самостоятелност, а действат в условията на обвързана компетентност. Тази констатация се обуславя от факта, че винаги, когато е налице установен данъчен фактически състав, т.е. когато са възникнали визираните в хипотезиса на данъч-

---

<sup>10</sup> Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган. Правна мисъл, № 3, 1979, с. 191.

<sup>11</sup> Пак там, с. 41.

<sup>12</sup> Димитров, В. Въведение в банковото право. С., 1996, с. 195.

ноправната норма факти, органът (или органите) е длъжен да издаде съответния предвиден акт и няма право на лично усмотрение и преценка по отношение на това действие<sup>13</sup>. Противното би означавало бездействие от страна на органа по приходите, което ангажира неговата юридическа отговорност и се санкционира от законодателя в зависимост от особеността на случая<sup>14</sup> (може да бъде *дисциплинарна, имуществена, дори и наказателна отговорност*).

Тази теоретична хипотеза илюстрира най-добре приложението на принципа, според който, когато финансовите органи възлагат финансови данъчни задължения, те винаги са органи с обвързана компетентност<sup>15</sup>. А компетентността е обвързана винаги, когато административният орган (органът по приходите) е обвързан с начина и съдържанието на вземането на решение по определен въпрос, когато възможното законосъобразно решение е само едно и административният орган **не разполага с избор между юридически равностойни варианти**<sup>16</sup>. Следователно при обвързаната компетентност ролята на административния орган за наличие на собствена преценка е изключително скромна<sup>17</sup>. За да действа органът по приходите, респективно да издаде съответния акт при условията на обвързана компетентност или оперативна самостоятелност, той следва да бъде овластен с изрична правна норма. Компетентността на органите и регламентирането на реда за издаване на едни или други административни актове показват дали административният орган има възможност за преценка и избор в процеса на вземане на решение или пък е стриктно обвързан да следва едно нормативно определено поведение<sup>18</sup>.

В правната ни литература е възприето виждането, че административният орган може да преценява и избира в три основи направления: дали да действа или да се въздържа, кога да действа и как да действа<sup>19</sup>. Ако в някое от тези три направления органът, не може, без да наруши закона, да постъпи по негова преценка по един или друг начин, той действа в условията на обвързана компетентност, а не на оперативна самостоятелност.

Ако се върнем към нормите, регулиращи разгледаните вече два основни способа за установяване на данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски, и приложим тези общоприети принципни съждения, ще констатираме, че компетентните органи не само са овластени с правомощието да издадат съответните актове (освен ако не са налице предпоставки за прекратяване на производството), но те са задължени да реализират това правомощие. Защото, когато упражнява компетентността си, органът по приходите (органите/ е едновременно и активен субект, реализирайки свое правомощие, и пасивен субект, защото същата компетентност я упражнява, като длъжимо поведение спрямо държавата<sup>20</sup>. От изложените аргументи с основание се налага разбирането, че и при издаването на актовете по чл. 106, чл. 107 и при издаването на

---

<sup>13</sup> Караниколов, Л. Данъчният облагателен акт. С., 1995, с. 92.

<sup>14</sup> Юридическата отговорност може да бъде: административнонаказателна чл. 270, чл. 274, чл. 278 от ДОПК; имуществена чл. 17, ал. 6, дори и наказателна чл. 253-260 от НК.

<sup>15</sup> Костов, М. Финансовоправни отношения. С., 1972, с. 122.

<sup>16</sup> Ангелов, А. Обезпечение на законността в държавното управление на НР България. С., 1952, с. 48.

<sup>17</sup> Лазаров, К. Административно право. С., 2000, с. 196.

<sup>18</sup> Вж. Къндева-Спиридонова, Е. Оперативна самостоятелност в административната дейност. С., БАН, 1988, с. 37.

<sup>19</sup> Вж. Лазаров, К. Цит. съч., с. 195.

<sup>20</sup> Вж. Костов, М. Цит. съч., с. 184.

ревизионния акт компетентните органи действат *при условията на обвързана компетентност*. Те не могат да преценяват нито предпоставките за възникване на данъчния дълг, нито размера на данъка, нито сроковете и начина на неговото плащане<sup>21</sup>. За органите остава само възможността да приложат правната норма, когато са налице фактическите предпоставки, визирани от закона. Следователно може да се твърди, че както ревизионният акт, така и актовете по чл. 106 и чл. 107 от ДОПК са юридически израз на обвързана компетентност и няма място за оперативна самостоятелност. Тя е изключена с конституционния принцип за законоустановеност на данъците – чл. 60 във вр. с чл. 84, т. 3 от КРБ.

В заключение може да се обобщи, че и двата разгледани способа, които са насочени към установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски има прилики и разлики. И при двата способа крайните актове, с които приключват макар и с различно наименование имат идентична правна характеристика относно правните им последици, т.е. става дума за индивидуални административни актове с декларативен характер. И при двата способа органите по приходите действат в условията на обвързана компетентност. Наред с тези прилики съществуват и редица различия в самите производства. На първо място нормативната процедура по която протичат е различна, при ревизионното производство тя стартира със заповед за възлагане, а при първия способ, говорим за хипотези предимно при които данъчно задължените субекти, изпълняват основно задължение, а именно подаването на данъчна декларация. На следващо място, самите процесуални правила за тяхното осъществяване, в това число правата и задължения на субектите, както и сроковете за тяхното реализиране в тези производства бележат нормативни различия.

### Литература

1. Ангелов, А. Финансово право на НР България. С., 1975.
2. Ангелов, А. Обезпечение на законността в държавното управление на НР България. С., 1952.
3. Димитров, В. Въведение в банковото право. С., 1996.
4. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на РБ. Обща част. С., 2001.
5. Караниколов, Л., Данъчният облагателен акт. С., 1995.
6. Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган. Правна мисъл № 3/1979.
7. Костов, М. Финансовоправни отношения. С., 1972.
8. Къндева-Спиридонова, Е. Оперативна самостоятелност в административната дейност. С., БАН, 1988.
9. Лазаров, К. Административно право. С., 2000.
10. Петканов, Г. Данъчен процес. С., 1996.
11. Стоянов, И. Данъчно право. С., 2018.
12. Стоянов, И. Финансово право. С., 2010.
13. Стоянов, И. Механизъм за управление на публичните финанси. С., 2012.
14. Чилова, Н. Правен режим на данъчната ревизия. С., 2013.

---

<sup>21</sup> Вж. Стоянов, И. Финансово право... С., 2010, с. 86.

# ПУБЛИЧНОПРАВНИ АСПЕКТИ В УРЕДБАТА НА ДЪРЖАВНИЯ МОНОПОЛ ПО ЧЛ. 18, АЛ. 4 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

доц. д-р Христо Паунов,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
hpaunov@unwe.bg

## *Резюме*

*Конституцията на Република България регламентира свободната стопанска инициатива, предвижда условия и гаранции за нейното разгръщане, но и запазва държавното регулиране и възможността за установяване на държавен монопол. Предмет на настоящото изложение са някои публичноправни аспекти, които проблематиката на монополното право на държавата и даването на разрешения за упражняването му, поставят.*

*Ключови думи: Конституция на Република България, държавен монопол*

## **PUBLIC LAW ASPECTS IN THE REGULATION OF THE STATE MONOPOLY UNDER ART. 18, PARA. 4 OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA**

*Assoc. Prof. Hristo Paunov, PhD,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
hpaunov@unwe.bg*

## *Summary*

*The Constitution of the Republic of Bulgaria regulates the free economic initiative, provides conditions and guarantees for its deployment, but also preserves state regulation and the possibility of establishing a state monopoly. The subject-matter of this statement is certain public law aspects which raise the issue of The State's monopoly law and the authorization to exercise it.*

*Key words: Constitution of Republic of Bulgaria, State Monopoly*

1. Конституцията на Република България (КРБ) регламентира свободната стопанска инициатива, предвижда условия и гаранции за нейното разгръщане, но и запазва държавното регулиране и възможността за установяване на държавен монопол. Основният закон в чл. 19, ал. 2 посочва, че се създават и гарантират на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност като основа за пазарно развитие на икономиката на страната. В разпоредбата е посочено, че това става, като се предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и се защитава потребителя.

КРБ посочва обаче и голямото изключение от тези принципи. Това изключение е предвидено в чл. 18, ал. 4 от основния ни закон, според която разпоредба „със закон

*може да се установява държавен монопол върху железопътния транспорт, националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества“.*

Конституционният законодател, от една страна, изисква принципно да бъдат утвърдени еднакви правни условия на всички субекти за стопанска дейност и да се предотвратява монополизмът (чл. 19, ал. 2 КРБ), а друга страна, да се допусне установяването на държавен монопол със закон само в изброените в самата Конституция сфери на стопанска дейност (чл. 18, ал. 4 КРБ).

2. Терминът „монопол“ е от гръцки произход и означава „продавам сам“ (μόνος „сам, единствен“ πωλώ „продавам“)<sup>1</sup>. Монополът се определя като пазар или пазарна структура, където има един продавач (производител) на продукта, който няма близки заместители и са налице непреодолими бариери за навлизане на нови конкуренти. При тези условия продавачът получава монополна сила, която се изразява в неговата способност да увеличава цената на благото над конкурентното равнище, без да изгуби всичките си потребители<sup>2</sup>. Според Търговския енциклопедичен речник на ал. Хаджиев, под монопол се разбира съсредоточаване в едни ръце производството или разпространението на един артикул<sup>3</sup>. В Световния речник по право и търговия монополът се дефинира като изключителното право на едно или повече лица или фирми да осъществява определен бизнес или търговия, да произвежда определен артикул или да контролира продажбата на цялата доставка на определена стока<sup>4</sup>. Общоутвърдено значение на понятието е намерило израз и в нормата на чл. 19 от Закона за защита на конкуренцията<sup>5</sup>, която съдържа дефиниция на „монополно положение“.

Конституцията не дава определение на термина „държавен монопол“, нито пояснява съдържанието, което влага в него. Ясно е, че държавният монопол би представлявал концентриране в държавата на правата по упражняването на даден вид стопанска дейност. А това означава прекратяване на тези права по отношение на всички останали правни субекти, ограничаване на правото на свободна стопанска инициатива и създаване на различни правни условия за осъществяването на монополизираната стопанска дейност. В доктрината се приема, че възможността за установяването на държавен монопол е в разрез с конституционните принципи за свободната стопанска инициатива и равнопоставеност на субектите на стопанската дейност, залегнали в основата на икономическата система, установена с КРБ<sup>6</sup>.

В своята практика Конституционният съд на Република България прави опит да даде дефиниция за това какво представлява държавният монопол. В диспозитива на решение № 6 на КС от 2000 г<sup>7</sup>. се казва: „Държавният монопол е конституционно установеното

---

<sup>1</sup> Вж. в Уикипедия – достъпно в интернет на адрес: <https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB> (последно посетен на 03.06.2022 г.).

<sup>2</sup> Вж. Университетски речник на Нов български университет – достъпно в интернет на адрес: <https://nbu-technik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtq/monopol> (последно посетен на 03.06.2022 г.).

<sup>3</sup> Хаджиев, Ал. Търговски енциклопедичен речник. С., Кооперативна печатница „Типографъ“, 1930 г.

<sup>4</sup> Вж. Световен речник по право и търговия. Том VI. Бургас, Делфин прес, 1993, с. 21.

<sup>5</sup> ДВ, бр. 102 от 2008 г., с изм. и доп.

<sup>6</sup> Вж. Конституция на Република България. Коментар. С., Сиела, 1999, с. 80.

<sup>7</sup> ДВ, бр. 78 от 2000 г.

в чл. 18, ал. 4 от Конституцията правомощие на Народното събрание със закон да предоставя изключителни права за осъществяване на изчерпателно изброените в същата разпоредба дейности, като посочи конкретните публични или частни правни субекти или признаците, характеризиращи кръга от такива субекти, които могат да получат концесия или разрешение за упражняване на съответната дейност.<sup>8</sup>

Тук е необходимо да се отбележи следното: в чл. 18, ал. 4 от Конституцията се разрешава поведение, което е отклонение от основната уредба на икономическите отношения – те се основават на свободната стопанска инициатива. Монополизъмът е нежелан от Конституцията, а е допустим за изрично изброените дейности само в полза на държавата – тоест посочената разпоредба допуска монополизма като изключение.

Както се изтъкна, чл. 18, ал. 4 от Конституцията допуска установяването на държавен монопол. Трябва обаче да се подчертае, че разпоредбата не въвежда такъв монопол и не задължава държавата да го уреди. Тя създава само правна възможност за организирането му. Затова държавата може изобщо да не пристъпи към установяването на монопол, а може и да го установи за някои от дейностите или за част от услугите, включващи се в една от дейностите. Със същата разпоредба използването на посочената възможност е предоставено на законодателя. Народното събрание е органът, който е след преценяване на конкретните икономически и други условия и след съобразяване интересите на обществото може да вземе решение за установяване на монопол, като определи обекта, обема, продължителността му, респективно да отмени този монопол, когато защитата на интересите на държавата и обществото не налага повече съществуването му.

Във връзка с горесцитирания диспозитив на решение № 6 на КС от 2000 г., относно държавния монопол може да се постави и следният въпрос: дали има специално конституционно установено правомощие на Народното събрание със закон да учреди монопол или установяването на държавния монопол се осъществява като част от общата законодателна дейност на парламента, съгласно чл. 84, т. 1 от Конституцията?

**3. Кой е обектът на държавния монопол?** Отговорът на този въпрос е в текста на чл. 18, ал. 4 от Конституцията. В изброяването фигурират от една страна националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, за които би могло да се приеме, че са обекти, от друга страна – производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества, което безспорно е вид дейност, а от трета страна – железопътният транспорт, с което понятие би могло да бъде обозначена както дейността, така и обектите, с които тази дейност се извършва. Въпросът дали става дума само за дейности или/и за обекти е важен с оглед разпоредбата на чл. 18, ал. 5 от основния ни закон, съгласно която за обектите, посочени в ал. 1-4 се предоставят концесии, а за дейностите – разрешения. Не без основания този въпрос се поставя и в правната литература<sup>9</sup>.

В своята практика Конституционният съд на Република България, визирайки чл. 18, ал. 4 от КРБ, посочва че „в конституционния текст са изброени **стопански дейности**

---

<sup>8</sup> Във формулировката на диспозитива се забелязва известна непрецизност – използват се термините „концесия“ и „разрешение“, а в същото време се посочва че става дума за само за „дейности“, като никъде обаче не се говори за „обекти“ – вж. т. 3 на настоящото изложение.

<sup>9</sup> Русчев, Ив. Дейности, за които със закон е установен монопол на държавата, и даване на разрешения за извършването им. – Правна мисъл, № 3, 1998 г., с. 45-58.

(курсивът е мой – Хр. П.), които държавата със закон може да организира като държавен монопол<sup>10</sup>. Според съда, тези дейности имат такова важно значение за икономиката на страната, че "установеният със закон държавен монопол" (по терминологията на конституционния текст) ще бъде "в интерес на гражданите и обществото" (ал. 6 на същия чл. 18). От тук може да се направи изводът, че обект на държавния монопол по чл. 18, ал. 4 от КРБ могат да бъдат само дейности.

Конституционната юрисдикция отговаря и на още един важен въпрос, а именно дали дейностите, за които може да се установява със закон държавен монопол, са изчерпателно изброени. В диспозитива на цитираното решение № 2 на КС от 1996 г. се казва: „В чл. 18, ал. 4 от Конституцията са **изброени изчерпателно** (курсивът е мой – Хр. П.), стопанските **дейности**, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол“.

Логиката на конституционния законодател е следната: принципно да бъдат утвърдени еднакви правни условия за всички субекти на стопанска дейност и да се предотвратява монополизмът (чл. 19, ал. 2 от КРБ), от една страна, и, от друга страна, да се допусне установяването на държавен монопол със закон само в изброените в самата Конституция сфери на стопанска дейност (чл. 18, ал. 4). А изброяването тук е изчерпателно, защото представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 трябва да се свърже с принципите на „свободна стопанска инициатива“ по чл. 19, ал. 1 и с изискването „законът да създаде и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност“ (чл. 19, ал. 2). По-нататък същата конституционна разпоредба изисква законът да „предотвратява злоупотребата с монополизма“. Очевидно е, че систематичното тълкуване на чл. 18, ал. 4 относно „установяването на държавен монопол върху“ и „предотвратяване злоупотребата с монополизма“ по чл. 19, ал. 2 изисква първият текст да бъде приет като изчерпателно изброяване на стопанските дейности, относно които е допустимо да се установи държавен монопол. Дейностите, за които е допустимо установяването на държавен монопол, могат да бъдат разпределени в две групи: такива, които се отнасят към инфраструктурата на държавата (железопътен транспорт, пощенски и далекосъобщителни мрежи), и такива, които се отнасят към използването и производството на особено опасни енергии и вещества, годни за масово поразяване на хора и материални обекти (ядрена енергия и радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества). Досежно дейностите и от двете групи държавата има засилени функции. Тя трябва да осигури, от една страна, тяхното нормално осъществяване в обществен интерес и, от друга страна – безопасната им и в обща полза употреба. Способ за постигането на това може да бъде въвеждането на държавен монопол, чрез който при организиране на съответната дейност да се обезпечат както упражняването на контрол от държавата, така и приоритет на интересите на гражданите и обществото<sup>11</sup>.

4. Във връзка с държавния монопол може да се постави и още един въпрос: следва ли да се приеме, че съответната дейност може и трябва да се упражнява непосредствено и единствено от държавата и представлява ли в този случай монополът изключително

<sup>10</sup> Вж. Решение № 2 на Конституционния съд на Република България от 1996 г., ДВ, бр. 16 от 1996 г.

<sup>11</sup> Този смисъл влага в мотивите си конституционната юрисдикция – вж. Решение № 6 на Конституционния съд на Република България от 2000 г., ДВ, бр. 78 от 2000 г.



право на държавата сама да извършва дейността? Ясно е, че държавата може да упражнява дейността, за която се отнася монополът, чрез създаден от нея публичноправен субект. Освен това обаче, че тя разполага и с възможността да предостави на определен от нея частноправен субект осъществяването на дейностите, върху които със закон е установен държавен монопол. Това е така, защото, съгласно чл. 18, ал. 5 от Конституцията държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите по предходните алинеи на чл. 18 – тоест тук се включват и дейностите по ал. 4.

Съдържанието на разпоредбата на ал. 5 на чл. 18 от КРБ показва, че тя предвижда две отделни правни средства – концесии и разрешения, за осъществяване на правата на държавата по ал. 1-4. В същия смисъл е и Решение № 18 на Конституционния съд на Република България от 1998 г.<sup>12</sup>. Даването на разрешение в случаите на установен държавен монопол позволява упражняването на съответната дейност да се възложи на трети лица. Такова възлагане не означава прехвърляне на монопола. Дори след като то (възлагането) е извършено, дейностите, предмет на разрешението, продължават да са обекта на установен държавен монопол и държавата не изгубва монополното си право. Тя остава титуляр на това право, запазва си неговата изключителност и може да се противопостави на упражняване на дейностите от друго освен от посочените и предпочетени от нея лица.

Изводът, че Конституцията допуска държавата да притежава монопола, а друго лице да извършва самата дейност се извежда съвсем логично от текста на чл. 18, ал. 5 от основния ни закон. Конституционната разпоредба не въвежда ограничения относно субектите, на които могат да се предоставят разрешенията за извършване на монополна дейност. Изискването, което се съдържа в нея, е редът и условията в тази насока да се уредят със закон. Същото изискване означава, че от Конституцията произтича възможността законодателят да установи със закон режим на предоставяне на разрешения, като уреди изцяло правоотношенията във връзка с такъв режим. Уреждането им несъмнено включва изричното посочване на обектите, за които би се отнасял този режим. Същевременно включва и посочването на субектите, на които се предоставя или може да се предостави разрешение за дейностите, обект на установен държавен монопол.

Следователно висшият законодателен орган на държавата (Народното събрание) може да определи в закона субектите, които въз основа на разрешение ще могат да упражняват съответната дейност, за която е установен държавен монопол. При определянето им законодателят може конкретно да посочи предпочетен правен субект. Наред с това той разполага с възможността да посочи признаците, характеризиращи дадена група правни субекти, и така да определи кръга на тези, измежду които би могъл да бъде предпочетен получаващият разрешението.

5. От гореизложеното могат да се формулират няколко съществени извода относно правното съдържание и правните последици на държавния монопол:

- Държавният монопол представлява едно изключително субективно право. То представлява призната и гарантирана от закона възможност на неговия носител изключително да извършва, лично или чрез друг субект или субекти, някоя, няколко или всички дейности по чл. 18, ал. 4 от КРБ. От друга страна обаче, то съдържа в себе си и забраната за всички други субекти, извън титуляра на правото, респ. извън всички определени от него субекти, да осъществяват същата тази дейност или дейности, докато монополът е в

---

<sup>12</sup> ДВ, бр. 77 от 1998 г.

сила. Титуляр на това право, наречено от КРБ „държавен монопол“, може да бъде само българската държава. Този извод следва от буквалното тълкуване на конституционната разпоредба, която изрично посочва, че монополът е държавен. Възможността да се установява монопол само и единствено в полза на държавата е изключителна и безалтернативна. Това означава, че българското законодателство не допуска установяването на частен монопол, респ., че държавният монопол не може да се осъществява в частна полза.

- Държавният монопол, разглеждан като специфично право, е от категорията на непрекъснатите права, т.е. това право може да принадлежи само и единствено на държавата. В доктрината се приема, че когато държавата е определила друг, различен от нея субект, който да осъществява дейността, върху която е установен монополът, настъпва една значима промяна в правния мир<sup>13</sup>. Тази промяна се изразява в това, че този субект придобива монополно положение по смисъла на чл. 19 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК).

- Държавен монопол може да се установи, измени и прекрати само със закон. Монополът не възниква въз основа на прякото действие на Конституцията, нито пък тя създава задължение за установяване на такъв. Точно обратното – КРБ урежда монопола като изключение от принципа за свободата на стопанска инициатива и развитие на икономиката и по този начин възприема правилото, че такова право може да се учредява само когато това е необходимо и обществено оправдано. Конституционната разпоредба на чл. 18, ал. 4 създава само и единствено правна възможност за установяването на монопол в полза на държавата. Практическата реализация на тази правна възможност е предоставена на законодателната власт, която следва да прецени дали са налице конкретните икономически, социални или други значими условия и предпоставки, изискващи установяването на държавен монопол. Нито един друг държавен или общински орган, извън Народното събрание, не би могъл със свой акт да установи, измени или отмени монопол в полза на държавата или на друг субект – това е волята на конституционния законодател.

- Дейностите, върху които държавата може да установява монопол, посочени в чл. 18, ал. 4 от КРБ са *numerus clausus*. Установяването със закон на държавен монопол върху дейности, които не са посочени изрично в цитирания текст от Конституцията, би засегнало принципите за равнопоставеност и свобода на стопанската инициатива на правните субекти, прогласени в нейния чл. 19, от които монополът върху тези дейности се явява изключение. В противен случай и изброяването в чл. 18, ал. 4 от Конституцията, и цитираните принципи биха били безсмислени<sup>14</sup>. Изброяването в чл. 18, ал. 4 от Конституцията, макар изчерпателно, само по себе си не установява монопол на държавата, а само предвижда границите, в които Народното събрание може със закон да установи такъв монопол.

- Със свои актове Министерският съвет не може да установява държавен монопол дори за дейностите, които са изброени в чл. 18, ал. 4 от Конституцията. Той не може и да отменя вече установен със закон монопол на държавата, а само е длъжен да го спазва. Тук може да бъде споделено изразеното в правната литература становище, че завареният от Конституцията монопол на държавата, доколкото се отнася до предвидените в чл. 18, ал. 4 от Конституцията дейности, не може да се счита отменен по силата на непосредственото отменително действие на Конституцията (чл. 5, ал. 2)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Цветанов, Ив. Относно правната същност на „монополите“ и пазарното господство. – Норма, № 2, 2013 г., с. 5-17

<sup>14</sup> Вж. Русчев, Ив. Цит. съч.

<sup>15</sup> Вж. Русчев, Ив. Пак там.

6. Монополът е състояние на пазара при което има само един продавач и в този случай липсва реален натиск върху стопанския субект от страна на конкуренти. Монополистът може да се държи независимо от останалите „играчи на пазара“ и да реализира свръхконкурентни печалби. Подобно поведение води до изкривяване на принципите на пазарната икономика. Тези съображения обосновават принципното отхвърляне на монопола като форма на стопанска дейност в рамките на една пазарна икономика. В същото време, в определени хипотези, установяването на монопол се оказва най-ефективно от икономическа гледна точка или необходимо поради спецификата на дадения пазарен сектор и съображения от друго естество (национална сигурност, държавно управление, обществени услуги и др.). Съществуването на държавен монопол обаче в едно пазарно стопанство, макар и легално, винаги е изключение от общия принцип за свобода на стопанската инициатива и стопанската дейност. Именно поради това, монополизирането е строго правно регламентирано, подчинено на ясни правила и засяга точно определени дейности. Легитимността на частния монопол в една пазарна икономиса е твърде спорна (той е трудно контролируем от пазарните механизми и от обществото), докато държавният монопол, поради обществения си характер подлежи на контрол от страна на потребителите и държавата.

7. В заключение, предвид гореизложеното и практиката на Конституционния съд на Република България, може да се посочи, че монополните дейности се признават за насочени към гражданския оборот и неговото „раздвижване“ чрез даването на един особен „акт на позволение“ от страна на държавата, в чиито ръце е властта да прецени кога предоставянето на монополни права е полезно за даден етап от развитието на стопанския живот на страната. Тази диспозитивна възможност (а не задължение), която има Народното събрание, подчертана с израза „със закон може да се установява държавен монопол“, може да се реализира само в обхвата на изброените дейности в чл. 18, ал. 4 от КРБ, като редът и условията по които държавният монопол се предоставя трябва да бъдат определени със закон, за да бъде монополът конституционносъобразен.

### Литература

1. Закон за защита на конкуренцията, ДВ, бр. 102 от 2008 г., с изм. и доп.
2. Конституция на Република България, ДВ, бр. 56 от 1991 г., с изм. и доп.
3. Конституция на Република България. Коментар. С., Сиела, 1999 г.
4. Решение № 2 на Конституционния съд на Република България от 1996 г., ДВ, бр. 16 от 1996 г.
5. Решение № 18 на Конституционния съд на Република България от 1998 г., ДВ, бр. 77 от 1998 г.
6. Решение № 6 на Конституционния съд на Република България от 2000 г., ДВ, бр. 78 от 2000 г.
7. Русчев, Ив. Дейности, за които със закон е установен монопол на държавата, и даване на разрешения за извършването им. – Правна мисъл, № 3, 1998 г.
8. Световен речник по право и търговия. Том VI. Бургас, Делфин прес, 1993 г.

9. Университетски речник на Нов български университет – достъпен в интернет на адрес: <https://nbu-technik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtiq/monopol>
10. Хаджиев, Ал. Търговски енциклопедичен речник. С., Кооперативна печатница „Типограф“, 1930 г.
11. Цветанов, Ив. Относно правната същност на „монополите“ и пазарното господство. – Норма, № 2, 2013 г.

# ОТНОСНО ПРЕДСТОЯЩИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ ВЪВ ВРЪЗКА С ОСНОВАНИЯТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ДОГОВОР ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА<sup>1</sup>

гл. ас. д-р Илонка Горанова,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
ilgoranova@unwe.bg

## Резюме

Предмет на анализ на настоящия доклад е внесенят през месец май 2022 г. от група народни представители проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки. Предвиждат се промени във връзка с индексирането на цените по договори за обществени поръчки въз основа на специална методика, определена от Министерски съвет в приложение към правилника за прилагане на закона.

Ключови думи: обществена поръчка, договор за обществена поръчка, изменение на договор за обществена поръчка по време на неговото изпълнение, клаузи за изменение на цената, прекратяване на договор за обществена поръчка, смесен фактически състав, административен акт с гражданскоправни последици, стопанска непоносимост

## ON UPCOMING LEGISLATIVE CHANGES OF THE GROUNDS FOR MODIFICATION OF PUBLIC CONTRACTS DURING THEIR TERM

Chief Assist. Prof. Ilonka Goranova, Ph.D.,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
ilgoranova@unwe.bg

## Summary

The report deals with the analysis of the draft Law on Amendments and Supplements to the Law on Public Procurement submitted in May 2022 by a group of MPs. The proposed amendments concern price indexation under public procurement contracts based on a special methodology defined by the Council of Ministers and contained in an appendix to the rules for the implementation of the law.

Key words: public procurement, public contracts, modifications to a contract during its performance, price revision clauses, termination of public contract, compilation of legal facts from different legal areas, administrative act with civil law implications, business frustration

---

<sup>1</sup> Публикацията съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ-13/2021.

По официална информация<sup>2</sup> на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), налице е сериозен проблем, породен от инфлационни процеси, започнали преди около година и половина. Посочва се, че този проблем се чувства най-силно по отношение на европейски проекти, изпълнявани от министерството. Още през 2018 и 2019 г. са проведени процедури за възлагане на обществени поръчки, но договори по тях така и не се сключват поради отказ от страна на изпълнителите. Освен това се оказва, че има договори за строителство, сключени преди повече от пет години, с изпълнението на които стопанските субекти-страни по тях срещат трудности с оглед повишаване на цените на строителните материали, дизеловото гориво, електрическата енергия и др. От МРРБ изразяват опасения, че „голяма част от европейските средства, по които са сключени договори или предстоят да се сключат такива договори, са в риск“ и „ако не се предприемат стъпки към индексация, ще трябва да се откаже от изпълнението на тези проекти, съответно ще се загубят европейски средства в значителен размер“.<sup>3</sup> Въз основа на изготвена от МРРБ справка се уточнява, че става въпрос суми, общо надвишаващи 6 милиарда лева. По този повод се предлагат законодателни промени в областта на изменението на договори за обществени поръчки, включително и чрез определяне от Министерски съвет на методика за индексирание, която да бъде въведена като приложение към Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки<sup>4</sup> (ЗОП).

Традиционно в административноправната (и не само) теория се поддържа позицията, че в областта на обществените поръчки много често сме изправени пред конструкцията на **смесен фактически състав** – специфичен граждански (търговски) договор, сключен вследствие на провеждане на процедура, завършила с индивидуален административен акт, определящ изпълнителя – страна по този договор.<sup>5</sup>

За административните актове е характерно, че с тях се по правило се поражда административноправни отношения, но не са редки случаите, когато биха могли да се породят и други правни отношения. Така например **административен акт би могъл да породи пряко или косвено гражданскоправни последици**. За подобни случаи, в правната теория се казва, че обуславяща роля във фактическия състав играе включението в него акт на държавно управление.<sup>6</sup>

Считам, че ако предложената промяна в ЗОП стане факт, ще бъдем изправени пред следната правна конструкция: индивидуален административен акт – договор за обществена поръчка – нормативен административен акт – промяна в договор за обществена поръчка по време на неговото действие. Предмет на анализ в настоящия доклад са именно предвидените законодателни промени във връзка с основанията за изменение на договор

---

<sup>2</sup> Вж. Протокол № 22 от извънредното заседание на Комисията по конституционни и правни въпроси, проведено на 26 май т.г. Текстът на протокола е свободно достъпен на официалната страница на Народното събрание в интернет на адрес:

<https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2949/steno/6792>

<sup>3</sup> Пак там.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 13 от 16 февруари 2016 г., с посл. изм. и доп.

<sup>5</sup> В този смисъл вж. Рачев, Ф. В.; Рачев, Ф. И.; Горанова, С. Обществени поръчки, С. Информа Интелект, 2005, с. 6; Марков, М. Облигационно право. Помагалo, С., Сиби, 2004, с. 47; Торманов, З. В.; Торманов, И.; Горанова, С. Добри практики при възлагането и изпълнението на обществени поръчки (доклад, изготвен по възлагане от Агенцията по обществени поръчки), стр. 149.

<sup>6</sup> Дерменджиев, Ив. Административният акт. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2017, с. 73.

за обществена поръчка и въвеждането на методика за индексирание чрез промени в Правилника за прилагане на ЗОП.<sup>7</sup>

1. И така, на 13 май т.г. в Народното събрание е внесен проект<sup>8</sup> на Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки (ЗИДЗОП) от група народни представители. С него се предлагат промени в чл. 116 от, свързани с основанията за изменение на договор за обществена поръчка. По-конкретно, предлага се да се създаде нова ал. 4 със следното съдържание: „В случаите по ал. 1, т. 1, 2 или 3, когато договорът за обществена поръчка съдържа клауза за индексация или след сключване на договора е настъпило съществено увеличение на цените на основни стоки и материали, формиращи стойността на договора, се извършва индексация съгласно методика, която се определя с правилника за прилагане на закона“. Също така, идеята на вносителите е сегашната ал. 4 да стане ал. 5 и да се измени по следния начин: „В случаите по ал. 1, т. 1, 2 или 3, когато договорът за обществена поръчка е сключен по определяеми цени, за базова стойност се приема актуалната стойност към момента на изменението.“ Предлагат тези промени да се прилагат *и по отношение на договори за обществени поръчки, респ. рамкови споразумения, сключени до влизането в сила*<sup>9</sup> на ЗИДЗОП.

Що се отнася до досегашните ал. 5 и 6, вносителите предлагат те да станат ал. 6 и 7 като в тази връзка се съобрази и разпоредбата на чл. 82, ал. 9 от ЗОП, която в момента препраща към ал. 5 по повод забраната за страните по рамково споразумение да променят съществено условията, определени в него, в случаите на сключване на договор за обществена поръчка.

В мотивите към проекта на ЗИДЗОП изрично се отбелязва, че целта е да се „сздаде правна възможност за преодоляване на инфлационния риск, чрез прилагане на обективна и справедлива *индексация на стойността на изпълнени и предстоящи дейности*, разписана в нарочна методика, приложение към подзаконов нормативен акт“ (к.м. – Ил. Г.). По-конкретно, идеята е да се „даде възможност да бъдат изпълнени вече сключени договори за възлагане на дейности с предмет строителство, ремонт, реконструкция и модернизация, доставки и услуги (в т.ч. договори за инженеринг)“, както и „да бъдат преодолените последиците от прогресивната инфлация в цените на строителни материали, доставки и услуги“.

2. Преди да бъдат анализирани предложените промени, считам за необходимо да се подчертае, че България, в качеството си на държава – членка на Европейския съюз (ЕС), има задължение да транспонира европейските директиви в областта на обществените поръчки, което тя е и направила (отделен е въпросът доколко е напълно успешно).

---

<sup>7</sup> Докладът е съобразен с действащото българско и европейско законодателство към 10 юни 2022 г.

<sup>8</sup> Сигнатурата на проекта е 47-254-01-53. Пълният му текст, заедно с мотивите към него е достъпен на официалната страница на Народното събрание в интернет на адрес: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>

<sup>9</sup> Съгласно § 5 от проекта, идеята на вносителите е ЗИДЗОП да влезе в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

2.1. И класическата (Директива 2014/24/ЕС)<sup>10</sup>, и секторната директива (Директива 2014/25/ЕС)<sup>11</sup> съдържат изрични разпоредби, които регламентират възможността договорите за поръчки и рамковите споразумения да **могат** да бъдат изменяни **през техния срок на изпълнение**<sup>12</sup> (по време на тяхното изпълнение) без провеждане на нова процедура за възлагане на обществена поръчка. Безспорно, както и се отбелязва в преамбюла на всяка една от двете директиви, европейският законодател е наясно, че възложителите биха могли „да бъдат изправени пред външни обстоятелства, които не са могли да предвидят, когато са възлагали поръчката, по-специално когато изпълнението ѝ обхваща дълъг период от време“ (арг. от съображение 109 от преамбюла на Директива 2014/24/ЕС и в същия смисъл съображение 115 от преамбюла на Директива 2014/25/ЕС). Затова и намира за необходимо да е налице „известна степен на гъвкавост“, за да може обществената поръчка да се адаптира, без да се стига до провеждане на нова процедура за възлагане.

2.2. Разпоредбата на чл. 72 от Директива 2014/24/ЕС подробно изброява случаите, в които се допуска изменение като прави **разграничение между съществено и несъществено изменение**.

Съгласно чл. 72, параграф 4, изречение първо от Директива 2014/24/ЕС, изменението ще се счита за съществено когато прави договора за обществената поръчка, респ. рамковото споразумение *съществено различни по характер* от тези, които са били сключени първоначално. При всички случаи обаче, по силата на чл. 72, ал. 4, изречение второ от Директива 2014/24/ЕС и *без да се засягат параграфи 1 и 2 от чл. 72 от Директива 2014/24/ЕС, изменението се счита за съществено в една или повече* от следните хипотези:

„а) изменението въвежда условия, които, ако бяха част от първоначалната процедура за възлагане на обществена поръчка, биха позволили допускането на други кандидати, различни от първоначално избраните, или приемането на оферта, различна от първоначално приетата, или *биха привлекли към участие в процедурата допълнителни кандидати*;

б) изменението променя икономическия баланс на договора за поръчка или рамковото споразумение *в полза на изпълнителя по начин, който не е бил предвиден в първоначалния договор за поръчка или рамково споразумение*;

в) изменението значително разширява обхвата на договора за поръчка или рамковото споразумение;

г) когато нов изпълнител заменя изпълнителя, на когото възлагащият орган първоначално е възложил поръчката, в случаи, различни от предвидените в параграф 1, буква г)“ (к.м. – Ил. Г.).

---

<sup>10</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, обн. ОВ L 94, 28.3.2014 г., с посл. изм.

<sup>11</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, обн. ОВ L 94, 28.3.2014 г., с посл. изм.

<sup>12</sup> „През техния срок на изпълнение“, респ. „по време на тяхното изпълнение“ са изрази, употребени в официалния превод на директивите (вж. съображение 107 от преамбюла на Директива 2014/24/ЕС и чл. 72 от същата директива, както и съображение 113 от преамбюла на Директива 2014/25/ЕС, респ. чл. 89 от нея). На английски език са използвани изразите „during their term“ и „during its performance“.



Тук е важно да се обърне внимание и на разпоредбата на чл. 73, буква „а“ от Директива 2014/24/ЕС, по силата на която държавите членки са длъжни да осигурят на възложителите възможността, при условията, определени от приложимото национално право, да прекратят договор за обществена поръчка по време на неговия срок, когато обществената поръчката е претърпяла **съществено изменение**, което би наложило провеждането на нова процедура за възлагане на обществена поръчка съгласно член 72 от Директива 2014/24/ЕС.

2.3. Следва да се подчертае, че съгласно, чл. 72, параграф 1, буква „д“ от Директива 2014/24/ЕС, когато измененията не са съществени *по смисъла на параграф 4*, **няма пречка** договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения да бъдат изменяни без провеждане на нова процедура за възлагане на обществена поръчка, **независимо от стойността на измененията**.

2.4. От анализа на чл. 72, параграф 5 от Директива 2014/24/ЕС се обосновава извод, че **не е правно допустимо** да се изменя договор за обществена поръчка, респ. рамково споразумение по време на срока на неговото изпълнение на основания, различни от предвидените в чл. 72, параграф 1 и параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС. В тези случаи, по арг. от чл. 72, параграф 5 от Директива 2014/24/ЕС е необходимо провеждането на нова процедура за възлагане на обществена поръчка. Подобна на чл. 72 от Директива 2014/24/ЕС е и регламентацията в чл. 89 от Директива 2014/25/ЕС. Трябва изрично да се подчертае, че въпросът за възможността за изменение на договор за обществена поръчка, респ. на рамково споразумение (включително и самите условия, при които тази възможност се допуска) не зависи от волята и преценката на съответната държава – членка на ЕС. **Европейският законодател въвежда тази възможност, както и условията, при които тя би могла да се използва, а преценката дали да се възползва от нея е на самия възложител.** Разбира се, за да се сключи споразумение за изменение на действащ договор или рамково споразумение е необходимо и съгласието на съответния стопански субект – страна по този договор, респ. по рамковото споразумение.

**3. Както вече беше отбелязано, вносителите предлагат промяна, която свързват със случаите по чл. 116, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от ЗОП. Кой са тези случаи и доколко те са пряко свързани със „съществено увеличение на цените на основни стоки и материали, формиращи стойността на договора“?**

3.1. Съгласно чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП е допустимо изменение на договор за обществена поръчка, респ. на рамково споразумение когато „промените са предвидени в документацията за обществената поръчка и в договора чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи, *включително клаузи за изменение на цената* или опции; обхватът и естеството на възможните изменения или опции, както и условията, при които те могат да се използват, не трябва да води до промяна в предмета на поръчката или на рамковото споразумение“ (к.м. – Ил.Г.). Тази разпоредба *в известна степен* възпроизвежда текста на чл. 72, параграф 1, буква „а“ от Директива 2014/24/ЕС, която допуска изменения, но при условие, че тези изменения, *„независимо от паричната им равностойност*, са предвидени в първоначалната документация за обществената поръчка чрез *ясни, точни и недвусмислени клаузи за преразглеждане, които могат да включват клаузи за изменение на цената* или опции“ (к.м. – Ил.Г.). Европейският законодател подчертава, че в тези клаузи трябва да се посочват *„обхватът и естеството на възможните изменения или опции, както и условията, при които те може да се използват“* като по категоричен начин се забранява в тях

да се предвиждат „изменения или опции, които биха променили цялостния характер на поръчката или на рамковото споразумение“.

3.2. Що се отнася до чл. **116, ал. 1, т. 2 от ЗОП**, тази хипотеза включва в себе си предпоставки, свързани с необходимост, породена от непредвидени обстоятелства да се извършат *допълнителни доставки, услуги или строителство от първоначалния изпълнител, които не са включени в първоначалната обществена поръчка*. Ако съпоставим ЗОП и Директива 2014/24/ЕС, ще забележим, че в чл. 116, ал. 1, т. 2 от ЗОП се възпроизвежда разпоредбата на чл. 72, параграф 1, буква „б“ от Директива 2014/24/ЕС с тази разлика, че в директивата липсва уточнението „поради непредвидени обстоятелства“.

По отношение на хипотезата на чл. 72, параграф 1, буква „б“ от Директива 2014/24/ЕС, европейският законодател изрично подчертава, че независимо от всяко увеличение на цената в този случай не може да надвишава 50 % от стойността на първоначалния договор за обществена поръчка като уточнява, че когато са направени няколко последователни изменения, „това ограничение се прилага за стойността на *всяко* изменение“ (к.м. – Ил.Г.). Подобни ограничения, разпоредбата на чл. 89, параграф 1, буква „б“ от Директива 2014/25/ЕС не въвежда. С други думи, те са *неприложими при възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги*.

По силата на чл. 72, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС, за целите на изчисляване на стойността, *когато договорът за обществена поръчка съдържа клауза за индексация*, за референтна стойност трябва да служи актуализираната стойност.<sup>13</sup>

3.3. Съгласно чл. **116, ал. 1, т. 3 от ЗОП** е допустимо изменение на договор за обществена поръчка, респ. на рамково споразумение когато „поради обстоятелства, които при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или рамковото споразумение“. Тук следва да се има предвид и разпоредбата на чл. **116, ал. 2 от ЗОП**, която гласи, че „ако се налага увеличение на цената, то не може да надхвърля с повече от 50 на сто стойността на основния договор или рамковото споразумение. Когато се правят последователни изменения, ограничението се прилага за *общата* стойност на измененията. Последователните изменения не трябва да целят заобикаляне на закона“ (к.м. – Ил.Г.). Тази разпоредба българският законодател предвижда да се прилага и в предходните два случая, а именно: при изменение на основание чл. 116, ал. 1, т. 2 и 3 от ЗОП. Считам този подход за неправилен, тъй като видно от посоченото по-горе в изложението, подобно ограничение по отношение хипотезата на чл. 72, параграф 1, буква „а“ от Директива 2014/24/ЕС (възпроизведена в чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП) липсва, а по чл. 72, параграф 1, буква „б“ от Директива 2014/24/ЕС (възпроизведена в чл. 116, ал. 1, т. 2 от ЗОП), ограничението се прилага за стойността на *всяко* изменение, а не за *общата* стойност на измененията. Освен това, ако потърсим аналогичен или сходен на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП текст в Директива 2014/24/ЕС, най-близо стои текстът на чл. 72, параграф 1, буква „в“ от Директива 2014/24/ЕС. Съгласно тази разпоредба, договорите за обществена поръчка и рамковите споразумения могат да бъдат изменени без провеждане на нова процедура за възлагане на обществена поръчка когато са налице едновременно следните условия:

---

<sup>13</sup> В официалната версия на Директива 2014/24/ЕС на английски език изразът, който е използван е „... the updated price shall be the reference value when the contract includes an indexation clause“.

„i) необходимостта от изменение е предизвикана от обстоятелства, които добросъвестен възлагащ орган не би могъл да предвиди;

ii) изменението не променя цялостния характер на поръчката;

iii) *увеличението на цената* не превишава с повече от 50 % стойността на първоначалния договор за поръчка или рамково споразумение. Когато се правят няколко последователни изменения, това ограничение се прилага за стойността на *всяко* изменение. Тези последователни изменения не трябва да целят заобикаляне на настоящата директива“ (к.м. – Ил. Г.).

Трябва да се отбележи, че и тук, *европейският законодател не предвижда подобно ограничение, когато се отнася до възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги* (арг. от чл. 89, параграф 1, буква „в“ от Директива 2014/25/ЕС).

**4.** Прави впечатление, че в разпоредбата на чл. 72, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС, а и в тази на чл. 89, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС е предвидена **допълнителна възможност за изменение**, каквато **в чл. 116 от ЗОП липсва**. По-конкретно, разпоредбата на чл. 72, ал. 2 от Директива 2014/24/ЕС гласи следното:

*„В допълнение и без да е необходима проверка на това дали са спазени условията по параграф 4, букви а) – з), договорите за поръчка могат да бъдат изменени, без да е необходимо провеждането на нова процедура в съответствие с настоящата директива, когато стойността на изменението е едновременно под следните две стойности:*

i) праговете по член 4; и

ii) 10 % от стойността на първоначалния договор за поръчка за услуги и доставки и под 15 % от стойността на първоначалния договор за поръчка за строителство.

Изменението обаче не може да променя цялостния характер на поръчката или рамковото споразумение. Когато се правят няколко последователни изменения, стойността се изчислява *въз основа на нетната обща стойност на последователните изменения*“ (к.м. – Ил. Г.).

**5.** Както беше отбелязано в началото на изложението, вносителите на проекта на ЗИДЗОП предлагат създаването на нова ал. 4 в чл. 116 от ЗОП, която да гласи следното: *„В случаите по ал. 1, т. 1, 2 или 3, когато договорът за обществена поръчка съдържа клауза за индексация или след сключване на договора е настъпило съществено увеличение на цените на основни стоки и материали, формиращи стойността на договора, се извършва индексация съгласно методика, която се определя с правилника за прилагане на закона“* (к.м. – Ил.Г.). С други думи става въпрос за **две хипотези**:

- когато договорът за обществена поръчка *съдържа* клауза за индексация;

- когато *след сключване на договора за обществена поръчка* е настъпило *съществено* увеличение на цените на *основни* стоки и материали, формиращи стойността на този договор.

Доколко е необходима една такава промяна, при условие, че законодателството и в момента допуска възможност за изменение на договор за обществена поръчка и рамково споразумение? Доколко е законосъобразно и разумно, Министерски съвет с подзаконов нормативен акт да се намесва в правото и преценката на възложителя на съответната обществена поръчка? Как следва да се тълкува понятието „съществено изменение на цените“? Още по-притеснителна е и идеята на вносителите предлаганите от тях промени да бъдат приложими *и спрямо договори за обществени поръчки и рамкови споразумения, сключени до влизането в сила на ЗИДЗОП*. Има ли възможност и от къде ще се осигурят

средствата, необходими за разплащане с изпълнителите на съответната обществена поръчка, договорът, за която е сключен до влизането в сила на ЗИДЗОП?

5.1. Съгласно чл. 5, ал. 1, изречение първо от ЗОП, възложителите отговарят за правилното *прогнозиране, планиране*, провеждане, приключване и отчитане за резултатите от обществените поръчки. Освен това, видно от чл. 35, ал. 1, т. 5 от ЗОП, във връзка с чл. 22, ал. 2, изречение първо и ал. 3 от ЗОП, *по правило* елемент от документацията, която възложителят одобрява е и проектът на договора за обществена поръчка, които предстои да бъде сключен. Също така, по отношение на срока на договор за обществена поръчка *с периодично или продължително изпълнение*, възложителят разполага със *свобода на преценка*, стига разбира се тя да е упражнена в законовите граници, а именно – срокът да не надвишава пет години (арг. от чл. 113, ал. 1 от ЗОП). Само *по изключение*, възложителите имат право да сключват договори за по-дълъг срок „когато това се налага поради естеството на предмета на поръчката, необходимостта от възвращаемост на инвестицията или поради техническа причина“, като за това свое решение те са длъжни да посочат мотиви (арг. от чл. 113, ал. 1 от ЗОП). Що се отнася до рамковото споразумение, там *по правило* максималният срок е 4 години, когато се сключва от публичен възложител и 8 години – от секторен (арг. от чл. 81, ал. 3 от ЗОП). Тези срокове *могат* да бъдат по-дълги „при изключителни случаи и по причини, свързани с предмета на рамковото споразумение“, като и тук следва да бъдат посочени мотиви (арг. от чл. 81, ал. 4 от ЗОП).

С други думи, възложителят преценява (*разбира се в съответствие с императивните разпоредби на ЗОП*), какви да бъдат параметрите на обществената поръчка, която има намерение за възложи – прогнозна стойност, срок на договора, включване на клаузи за изменение на цената и др. Въпрос на добро управленско решение е правилната преценка на възложителя по тези въпроси. Поради тази причина, не считам за правилен подход, който цели с промяна в ЗОП да се „поправят“ нецелесъобразните решения на възложителите по отношение на вече сключени договори за обществени поръчки. Възложителят е този, който отговаря за финансовото управление в съответната организация. От неговите качества (а косвено<sup>14</sup> и от качествата на екипа, с който работи) зависи постигането на поставените цели, а това може да се осъществи чрез управление на средствата<sup>15</sup>, с които борави по законсъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен начин.

5.2. И при сега действащото законодателство, възложителите могат да изменят договори за обществени поръчки и рамкови споразумения при наличие на някое от условията, предвидени в чл. 116 от ЗОП. В тази връзка е налице и Методическо указание (МУ), издадено от изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки (АОП): МУ от 01.04.2022 г. относно „Възможности за индексирание на договори по време на изпълнението им в условия на инфлация“.<sup>16</sup> В него *правилно* се отбелязва, че „когато се обсъжда изменение на договор, което засяга единствено цената, основанията, които принципно биха могли да са приложими, в зависимост от конкретните фактически обстоятелства, са

---

<sup>14</sup> Защото все пак възложителят е този, който взема окончателното решение.

<sup>15</sup> По аргумент от чл. 1, ал. 1, т. 1-4 от ЗОП това могат да бъдат публични средства по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор; средства, предоставяни от европейските фондове и програми; средства, свързани с извършването на дейности в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги; средства на дружества и предприятия, които са възложители по смисъла на ЗОП.

<sup>16</sup> Пълният текст на методическото указание е свободно достъпно на официалната интернет страница на Агенцията по обществени поръчки на адрес: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU\\_1.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU_1.pdf)

предвидени в чл. 116, ал. 1, т. 1 и т. 3 от ЗОП“, а що се отнася до „действащи договори, които не съдържат клаузи, които позволяват прилагане на чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, при необходимост от изменение на цената без други промени би могло да се изследва приложимостта на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП“.

Считам, че ако законодателят прецени, че е необходима промяна, то тази промяна следва да е в посока **пълно синхронизиране на българското с европейското законодателство в тази част** (т.е. относно изменение на действащ договор за обществена поръчка, съответно действащо рамково споразумение). Ключово обаче, при всички случаи е доброто финансово управление от страна на възложителите в рамките на законосъобразното прилагане на приложимите правни норми. В интерес и на самите възложители, и на изпълнителите на обществени поръчки, и на данъкоплатците е възложителите да осъществяват своите правомощия по разумен начин, добросъвестно, справедливо, а *в случаите, когато разполагат с оперативна самостоятелност, да я упражняват правилно*.

Ако един възложител не е предвидил клаузи за изменение на цената (каквото право той има) не считам, че последваща промяна следва да е възможно въобще (извън хипотезата на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, разбира се) и то по методика, определена от административен орган с административен акт. Тук дори може да се повдигне въпросът, че ако бяха предвидени такива клаузи би било много вероятно и други стопански субекти да бяха проявили интерес към съответната обществена поръчка.

Проблем, според мен, би бил налице и в случаите, в които възложителят законно *и целесъобразно* е предвидил ясни, точни и недвусмислени клаузи за изменение, а впоследствие те на практика станат неприложими поради задължителното прилагане на методиката (в случай на изменение, разбира се).

**6.** Прави впечатление, че в МУ от 01.04.2022 г. е повдигнат въпросът за необходимостта от „разработването на *методики*, съдържащи комплекс от индекси, при отчитане спецификите на отделните стопански сектори и браншове по начин, който позволява реално и точно отчитане на промените във всички ценообразуващи елементи и относителната тежест на всеки от тях, така че индексиранията цена да отразява действителните изменения, дължащи се на непредвидените обстоятелства“ (к.м. – Ил.Г).

Видно от официалната страница на Министерство на регионалното развитие и благоустройството, още на 16 май т.г. е качен Проект на методика за индексирание на разходите по договори, сключени при условията на Закона за обществените поръчки и прилагане на ПМС 160/01 юли 2016, при инфлационни процеси<sup>17</sup>. Както вече беше посочено, отнася се за **методика, която да бъде определена с правилника за прилагане на ЗОП**, т.е. с подзаконов нормативен акт (нормативен административен акт), приет от Министерски съвет.

6.1. Не за първи път законодателят предвижда в ЗОП определяне на методика с правилника за прилагането на закона. Видно от чл. 14, ал. 6 от ЗОП, такъв е случаят с методиката за определяне *на цената на договори по чл. 14, ал. 1, т. 5-7 от ЗОП (договори, които се сключват при условията на чл. 14, ал. 1, т. 5 – 7 от ЗОП)*<sup>18</sup>, т.е. при т.нар. *in-*

---

<sup>17</sup> Проектът е достъпен на: <https://www.mrrb.bg/bg/proekt-na-metodika-za-indeksirane-na-razhodite-podogovori-sklyucheni-pri-usloviyata-na-zakona-za-obstestvenite-poruchki-i-prilagane-na-pms-160-01-yuli-2016-pri-inflacionni-procesi/>

<sup>18</sup> Вж. чл. 8, ал. 4 и 5 от Правилника за прилагане на ЗОП.

*house* възлагане,<sup>19</sup> когато съответният възложител **не прилага разпоредбите на ЗОП**. Ние нямаме за задача в настоящия доклад да коментираме проблемите на *in-house* възлагането, но няма как да пренебрегнем въпроса с правното основание, на което Народното събрание дава правомощие на Министерския съвет да въвежда методики за определяне на цени, респ. за индексирание на цени с нормативен административен акт.

В първия случай, като Приложение № 1 към чл. 8, ал. 4 от Правилника за прилагане на ЗОП (ППЗОП)<sup>20</sup> е въведена „МЕТОДИКА за определяне цената на договор, сключван на основание чл. 14, ал. 1, т. 5 – 7 и чл. 149, ал. 1, т. 13 от ЗОП“. Разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 13 от ЗОП също засяга *in-house* възлагане, но специфичното тук е, че се касае за обществени поръчки в областите отбрана и сигурност.<sup>21</sup> Важно е да се отбележи, че т.нар. *in-house* възлагане е намерило своето място и в самото европейско законодателство. Така например, в класическата директива то е регламентирано в чл. 12 от нея, озаглавен „Обществени поръчки между субекти в публичния сектор“. Разпоредбата на чл. 12 от Директива 2014/24/ЕС предвижда кога дадена обществена поръчка, която се възлага на частноправно или публичноправно юридическо лице ще попадне **извън обхвата на директивата** (става въпрос за хипотеза, при която възложителят упражнява върху съответното юридическо лице – самостоятелно или съвместно с други възложители – контрол, подобен на този, който упражнява върху собствените си структурни звена). По силата на чл. 12 от Директива 2014/24/ЕС, **извън обхвата на директивата, при определени условия** остават и договори за обществени поръчки, сключени изключително между два или повече възложители. При това положение не виждам пречка в националната правна уредба да се предвидят изисквания по отношение на сключването на такъв тип договори. Отделен е въпросът дали това не трябва да стане с приемане на постановление от Министерски съвет, прието на основание чл. 6, т. 2 от Закона за нормативните актове<sup>22</sup> – когато урежда съобразно законите неуредени от тях обществени отношения в областта на неговата изпълнителна и разпоредителна дейност.

6.2. Що се отнася до идеята за въвеждане на т.нар. методика за индексирание на разходите по договори, сключени при условията на ЗОП, определена с правилника за прилагането му считам, че липсва правно основание за това. Както вече беше подчертано по-горе в изложението, **европейското законодателство е регламентирано по категори-**

---

<sup>19</sup> Вж. на стр. 44 и 45 от Практическото ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки, изготвено от Агенцията по обществени поръчки. Пълният му текст е свободно достъпен на официалната страница на Агенцията по обществени поръчки в Интернет на адрес: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/04/Handbook\\_22-03-2017\\_last.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/04/Handbook_22-03-2017_last.pdf)

<sup>20</sup> Обн., ДВ, бр. 28 от 8 април 2016 г., с посл. изм. и доп.

<sup>21</sup> Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 13 от ЗОП, законът не се прилага за обществени поръчки в областите отбрана и сигурност, възлагани от публичен възложител, включително когато извършва секторна дейност, на юридическо лице, ако са изпълнени едновременно следните условия: а) възложителят да упражнява върху юридическото лице контрол, подобен на този, който упражнява върху собствените си структурни звена; б) повече от 80% от дейността на юридическото лице да е формирана от изпълнението на дейности, възложени от възложителя или от негови обособени структури, или от други юридически лица, контролирани от възложителя; в) в юридическото лице – изпълнител, да няма пряко частно капиталово участие; по изключение се допуска пряко частно капиталово участие, когато такова се изисква от разпоредби на националното законодателство, в съответствие с ДЕС и ДФЕС, и то не е свързано с контролни или блокиращи правомощия и не оказва решаващо влияние върху дейността на юридическото лице.

<sup>22</sup> Обн., ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г., с посл. изм. и доп.

**чен начин правната възможност за изменение** на действащ договор за обществена поръчка, респ. действащо рамково споразумение **без да предвижда възможност държава членка да въвежда допълнителни изисквания към възложителите.**

7. Законодателят с разпоредбата на чл. 120 от ЗОП е предвидил субсидиарно прилагане на разпоредбите на Търговския закон<sup>23</sup> (ТЗ) и на Закона за задълженията и договорите<sup>24</sup> (ЗЗД) по отношение на „всички *неуредени* въпроси във връзка със *сключването, изпълнението и прекратяването* на договорите за обществени поръчки“ (к.м. – Ил.Г.). Съгласно чл. 20а от ЗЗД, договорите могат да бъдат *изменени*, прекратени, разваляни или отменени **само по взаимно съгласие на страните или на основания, предвидени в закона.** Напълно споделям позицията,<sup>25</sup> че изменение на договор за обществена поръчка принципно е правно недопустимо, освен по изключение, когато са налице предвидените в ЗОП хипотези, както и че „ако страните по вече сключения договор за обществена поръчка могат свободно да го изменят, то това до голяма степен би обезсмислило специално предвидения ред за възлагане на обществени поръчки“.<sup>26</sup> Освен това, за да се стигне до изменение да сключен договор за обществена поръчка, респ. на рамково споразумение (разбира се при условие, че налице хипотеза, предвидена в ЗОП) е необходимо **съгласието на страните** по него. Прави впечатление, че в проекта на методиката за индексирание на разходите по договори, сключени при условията на ЗОП, по-конкретно в т. 10 от частта „Основни положения при прилагане на методиката“ е записано следното: „Отказ от индексация от страна на Възложителя или ограничаване на индексацията до по-рестриktivни от описаните в методиката условия *не се счита за неизпълнение от страна на Възложителя и не е основание за неизпълнение на договора от страна на Изпълнителя*“ (к.м. – Ил.Г.). С други думи, липсва правен механизъм, по който възложител на обществена поръчка да бъде обвързан от задължение да се съгласи на изменение на действащ договор. Така например, в чл. 266 от ЗЗД по отношение на *договора за изработка*<sup>27</sup> изрично е отбелязано, че „ако *през време на изпълнението* на договора надлежно определената цена на *материала* или на работната ръка бъде изменена, възнаграждението се съответно изменя, *макар и да е било уговорено изцяло*“ (к.м. – Ил.Г.). Подобен текст в ЗОП липсва. Не мисля и че е правно допустимо да има, с оглед разпоредбите на действащото европейско законодателство в тази област.

8. Всеки стопански субект е свободен да преценява дали конкретна обществена поръчка представлява интерес за него. Разумно е, преди да реши да подаде заявление за

---

<sup>23</sup> Обн., ДВ, бр. 48 от 18 юни 1991 г., с посл. изм. и доп.

<sup>24</sup> Обн., ДВ, бр. 275 от 22 ноември 1950 г., попр., ДВ, бр. 2 от 5 декември 1950 г., с посл. изм. и доп.

<sup>25</sup> Вж. Торманов, З. Изменение на договор за обществена поръчка. Преобразуване на изпълнител В: Добри практики при възлагането и изпълнението на обществени поръчки, стр. 154 – текстът е свободно достъпен на официалната страница на Агенцията по обществени поръчки в Интернет на адрес: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/AOP\\_Dobri\\_praktiki\\_OP\\_2015.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/AOP_Dobri_praktiki_OP_2015.pdf)

<sup>26</sup> Пак там.

<sup>27</sup> Съгласно чл. 258 от ЗЗД, с договора за изработка изпълнителят се задължава на свой риск да изработи нещо, съгласно поръчката на другата страна, а последната – да заплати възнаграждение. Съгласно чл. 3, ал. 1, т. 1 от ЗОП един от обектите на обществени поръчки е строителството. В правната теория и в съдебната практика договорът за строителство се възприема като разновидност на договора за изработка, регламентиран в чл. 258-269 от ЗЗД – в този смисъл вж. Торманов, З. Договорът в строителството и сделките с недвижими имоти, С., Сиби, 2008, с. 119, а така също и Димитров, М. Договорът за строителство, С., Сиби, 2012, с. 15 и сл., както и цитираната на стр. 16 в бележка 3 правна литература.

участие, оферта и т.н., стопанският субект да проучи внимателно всички условия на обществената поръчка и да съобрази дали те биха били изгодни за него, в случай, че бъде определен за изпълнител и му предстои сключване на договор. Разбира се, би могло да се стигне до ситуация, при която, макар и да е определен за изпълнител на обществената поръчка, стопанският субект отказва да сключи договор (арг. от чл. 110, ал. 1, т. 4 и ал. 2, т. 4, буква „а“, чл. 112, ал. 2, т. 1 и чл. 194, ал. 2 от ЗОП). Също така е възможно стопански субект да откаже да сключи рамковото споразумение (арг. от чл. 112а, ал. 2, т. 1 от ЗОП).

**9.** Както вече беше отбелязано по-горе в настоящото изложение, съгласно чл. чл. 73, буква „а“ от Директива 2014/24/ЕС, държавите членки са длъжни да осигурят на **възложителите възможността, при условията, определени от приложимото национално право, да прекратят договор за обществена поръчка по време на неговия срок**, когато обществената поръчката е претърпяла **съществено изменение, което би наложило провеждането на нова процедура за възлагане на обществена поръчка съгласно член 72 от Директива 2014/24/ЕС**. Подобна на чл. 73 от Директива 2014/24/ЕС е и регламентацията в чл. 90 от Директива 2014/25/ЕС.

9.1. В тази връзка, на основание чл. 118, ал. 1, т. 1 от ЗОП, възложителят **прекратява** договора за обществена поръчка или рамковото споразумение в предвидените в закон, в договора или в споразумението случаи или когато е необходимо съществено изменение на поръчката, което **не позволява договорът или рамковото споразумение да бъдат изменени на основание чл. 116, ал. 1 от ЗОП**. Разпоредбата на чл. 118, ал. 3 от ЗОП съдържа още две основания за прекратяване:

- по т. 2 – когато се установи, че по време на провеждане на процедурата за възлагане на поръчката за изпълнителя са били налице обстоятелства по чл. 54, ал. 1, т. 1 от ЗОП, въз основа на които е следвало да бъде отстранен от процедурата;

- по т. 3 – когато поръчката не е следвало да бъде възложена на изпълнителя поради наличие на нарушение, постановено от Съда на Европейския съюз в процедура по чл. 258 Договора за функционирането на Европейския съюз.

По аргумент от чл. 118, ал. 2 от ЗОП, в последните два случая възложителят не дължи обезщетение за претърпените вреди от прекратяването на договора или рамковото споразумение. *Per argumentum a contrario*, в хипотезата на чл. 118, ал. 1, т. 1 от ЗОП възложителят ще дължи **обезщетение за претърпените вреди** от прекратяването на договора или рамковото споразумение. И тук възниква въпросът, **длъжен ли е възложител на обществена поръчка да прекрати договора, в случаите когато е недопустимо изменение на основание чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП** (поради обстоятелства, които при полагане на длъжимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или рамковото споразумение), **а се налага увеличение на цената, което надхвърля с повече от 50 на сто стойността на основния договор или рамковото споразумение** (арг. от чл. 116, ал. 2, изречение първо от ЗЗД).

9.2. За да се даде категоричен отговор на поставения въпрос, според мен трябва да се обърне внимание на два особено важни за тълкуването на разпоредбите на чл. 73 от Директива 2014/24/ЕС, респ. чл. 90 от Директива 2014/25/ЕС, както и на тази на чл. 118, ал. 1 от ЗОП. В съответните текстове от европейските директиви, европейският законодател употребява изразът „Държавите членки осигуряват **на възлагащите органи възмож-**



ността, най-малко при следните *обстоятелства и при условията, определени от приложимото национално право*, да прекратят договор за обществена поръчка по време на неговия срок, когато ...“<sup>28</sup> (к.м. – Ил. Г.). В чл. 118, ал. 1 от ЗОП изразът, употребен от българския законодател е „**Възложителят** прекратява договора за обществена поръчка или рамковото споразумение **в предвидените в закон, в договора или в споразумението случаи или когато** ...“ (к.м. – Ил. Г.). И тук възниква въпросът дали правилното тълкуване предполага едностранно прекратяване на договора от страна на възложителя на чл. 118, ал. 1, т. 1 от ЗОП при спазване на условията, определени от приложимото национално право или напротив, едностранното прекратяване по чл. 118, ал. 1, т. 1 от ЗОП е алтернатива на прекратяването на друго основание, определено от приложимото национално право.

Освен това, трябва да се подчертае, че в правната литература<sup>29</sup> (и то от един от най-утвърдените университетски преподаватели и специалисти в областта на обществените поръчки на световно ниво) се застъпва позицията, че за да се приложи разпоредбата на чл. 73 от Директива 2014/24/ЕС, преди това е трябва да е *налице изменение, което представлява ново възлагане съгласно чл. 72 от Директива 2014/24/ЕС*. Според тази позиция, разпоредбата на чл. 73 от Директива 2014/24/ЕС е въведена с цел да се осигури възможност на *самите възложители да предприемат действие по прекратяване на договор, който е недействителен в контекста на правилата за изменение* така, че да не е необходимо да се изчаква завеждане на дело.<sup>30</sup> Действително, ако се сравнят версиите на превода на чл. 73, буква „а“ от Директива 2014/24/ЕС на български език с тези на английски и на италиански език, ще ни направи впечатление, че в английската версия е използван изразът: „*the contract has been subject to a substantial modification, which would have required a new procurement procedure pursuant to Article 72*“, а в италианската – „*il contratto ha subito una modifica sostanziale che avrebbe richiesto una nuova procedura di appalto ai sensi dell'articolo 72*“. С други думи, **налице е основание изразената позиция да бъде подкрепена**. Поради тази причина предлагам *de lege ferenda* преформулиране на разпоредбата на чл. 118, ал. 1, т. 1 от ЗОП така, че напълно да отговаря на истинската воля на европейския законодател, а именно **предпоставка за прекратяване на това основание да бъде незаконно изменение на действащ договор за обществена поръчка**.

9.3. Вече беше отбелязано, че съгласно чл. 120 от ЗОП, **за всички неуредени въпроси във връзка с прекратяването на договорите за обществени поръчки следва да се прилагат разпоредбите на ТЗ и на ЗЗД**. Съгласно чл. 307 от ТЗ, **съдът може** по искане на една от страните *да измени или да прекрати договора изцяло или отчасти*, когато са настъпили такива обстоятелства, които страните *не са могли и не са били длъжни да предвидят, и запазването на договора противоречи на справедливостта и добросъвестността*. Прекратяването на договор **при стопанска непоносимост** е един от двата основни института, които предполагат съществена промяна в обстоятелствата (другият е непреодолимата сила по чл. 306 от ТЗ).<sup>31</sup> В правната теория тези два института се определят като „разумен коректив на задължителната сила на договора (*pacta sunt servanda*)

---

<sup>28</sup> В официалната версия на директивите на английски език е употребен изразът „Member States shall ensure that contracting authorities have the possibility, at least under the following circumstances and under the conditions determined by the applicable national law...“ (к.м. – Ил. Г.).

<sup>29</sup> По-подробно вж. Arrowsmith, S. *The Law of Public and Utilities Procurement & Regulation in the EU and UK*, Sweet and Maxwell, 2014, стр. 604.

<sup>30</sup> Пак там.

<sup>31</sup> Торманов, З. *Прекратяване на договора*, Сиби, С., 2013, с. 272.

при съществена промяна в обстоятелствата“.<sup>32</sup> Ето защо, считам, че **по аргумент от чл. 120 от ЗОП и на основание чл. 307 от ТЗ**, стопански субект – страна по договор за обществена поръчка може да поиска от съда да прекрати действащ договор за обществена поръчка, всякога когато е налице **съществена промяна на обстоятелствата, при които е сключен този договор** (става въпрос за такива обстоятелства, които страните не са могли и не са били длъжни да предвидят) и запазването му противоречи на справедливостта и добросъвестността (вкл. поради настъпило съществено увеличение на цените на основни стоки и материали, формиращи стойността на договора, *което страните не са могли и не са били длъжни да предвидят*). Действително, при стопанската непоносимост, за разлика от непреодолимата сила, новонастъпилите обстоятелства не правят изпълнението невъзможно; напротив – „то е възможно, но изключително обременително за задълженото лице“ и то „дотогава, че запазването на договора във вида, който е имал при сключването му, противоречи на справедливостта и добросъвестността“.<sup>33</sup> Както подчертава доц. Торманов, „изпълнение от длъжника на дължимото в непроменен вид би представлявало сериозно нарушаване на заложения при сключването на договора икономически баланс между насрещни престации“.<sup>34</sup> Освен това, той посочва, че „исторически стопанската непоносимост като правен институт е възникнала като отговор на драстични промени в стопанската среда вследствие на войни и дълбоки икономически кризи“.<sup>35</sup> Според вносителите на проекта на ЗИДЗОП, именно прогресиращата промишлена инфлация през 2021 г., обусловена от резкия дисбаланс между търсене и предлагане на основни промишлени суровини и стоки в периода на възстановяване на световната икономика от последствията на глобалната пандемия от COVID-19 и военният конфликт между Руската федерация и Украйна се изтъкват като обстоятелства, които налагат създаването на правен механизъм, който да даде възможност да бъдат изпълнени вече сключените договори за възлагане на дейности с предмет строителство, ремонт, реконструкция и модернизация, доставки и услуги.<sup>36</sup> Абсолютно същите обстоятелства се посочват и в самия проект на „Методика за индексирание на разходите по договори, сключени при условията на закона за обществените поръчки и прилагане на ПМС 160/01 юли 2016, при инфлационни процеси“, която методика, видно от проекта на ЗИДЗОП, се предлага да бъде определена от Министерски съвет с правилника за прилагане на ЗОП.

**10.** Що се отнася до въпроса дали е допустимо стопански субект – страна по договор за обществена поръчка да поиска от съда да измени действащ договор за обществена поръчка при условията на чл. 307 от ТЗ, считам, че **тук разпоредбата на чл. 120 от ЗОП не би могла да намери място**, а и в самата нея липсва препращане към ТЗ и ЗЗД по този въпрос. Аргумент в подкрепа на тази моя позиция намирам в самата **воля на европейския законодател изменение да се допуска само при условията на чл. 72 от 2014/24/ЕС, респ. чл. 89 от 2014/24/ЕС**. С други думи, извън случаите, регламентирани в чл. 116 от ЗОП намирам за правно недопустимо договор за обществена поръчка, респ. рамково споразумение да бъдат изменяни по време на тяхното действие.

**В заключение**, по аргумент от чл. 20а от ЗЗД, договорите имат сила на закон за тези, които са ги сключили. Изменението на договор за обществена поръчка по време на неговото

<sup>32</sup> Торманов, З. Прекратяване..., с. 274.

<sup>33</sup> Торманов, З. Прекратяване..., с. 278.

<sup>34</sup> Пак там.

<sup>35</sup> Торманов, З. Договорът. Практическо ръководство за граждански и търговски договори. С., Сиби, 2020, с. 114.

<sup>36</sup> Вж. Мотивите към проекта на ЗИДЗОП.

действие по правило е недопустимо, освен в предвидените в чл. 116 от ЗОП хипотези. В противен случай, възложителите носят административнонаказателна отговорност съгласно разпоредбата на чл. 255, ал. 3 от ЗОП. В интерес и на самите възложители, и на стопанските субекти е възложителите в договорите за обществени поръчки да регламентират чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи възможност за изменение на цената. Това е възможност, която е правно допустима и от европейското, и от българското законодателство като *de lege ferenda* предлагам при една бъдеща промяна текстът на чл. 116, ал. 1, т. 1 да се прецизира подобно на този на чл. 72, параграф 1, буква „а“ от Директива 2014/24/ЕС, респ. на чл. 89, параграф 1, буква „а“ от Директива 2014/25/ЕС, като с оглед правната сигурност изрично се добави изразът „независимо от паричната равностойност на измененията“. На практика и сега, *per argumentum a contrario* е правно допустимо изменение на цената, щом то е уговорено изрично чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи в договора (по арг. от чл. 116, ал. 2 от ЗОП). Освен това, на основание чл. 116, ал. 1, т. 3 във връзка с ал. 2 от ЗОП, изменение на цената е допустимо „когато поради обстоятелства, които при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или рамковото споразумение“, стига увеличението на цената да не надхвърля с повече от 50 на сто стойността на основния договор или рамковото споразумение. Ето защо, считам, че липсва разумна причина за приемането на ЗИДЗОП във вида, в който се предлага с аргументи, посочени в мотивите в проекта. Също така, считам, че липсва правно основание в европейското законодателство за въвеждането на предложената „Методика за индексирание на разходите по договори, сключени при условията на закона за обществените поръчки и прилагане на ПМС 160/01 юли 2016, при инфлационни процеси“. Въпрос на управленско решение на възложителя е дали в договора за обществена поръчка да включи клаузи за изменение на цената, и ако включи – какъв да бъде конкретният текст на съответната клауза, стига тя да е ясна, точна и недвусмислена. Освен това, считам, че неправилните управленски решения на възложителите не бива да се „поправят“ чрез нарочни промени в законодателството и/или с административен акт, бил той и нормативен такъв, приет от Министерски съвет. Що се отнася до стопанските субекти – страни по действащи договори за обществени поръчки, ако възложителят не е предвидил клаузи за изменение на цената или възложителят не се съгласи действащ договор за обществена поръчка да бъде изменен, въпреки наличието на основание по чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, изпълнителят би могъл да поиска от съда да прекрати договора, аргументирайки се с наличието на всички предпоставки за стопанска непоносимост. Разбира се, по отношение приложението на чл. 307 от ТЗ е необходимо да се напомни, че би било наивно да се смята, че съдът ще уважи подобно искане в случаите, когато страната не е преценила добре интереса си при сключването на договора, респ. договърът е станал неизгоден за нея поради промяна в икономическите условия, която промяна тази страна е можела да предвиди.<sup>37</sup>

### **Спонсориране на научното изследване**

Публикацията съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ-13/2021.

---

<sup>37</sup> Торманов, З. Договорът. Практическо..., С., Сиби, 2020, с. 114.

## Литература

1. Дерменджиев, Ив. (2017), Административният акт, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“ (Dermendzhiev, Iv. (2017), Administrativniyat akt, Sofiya: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Okhridski“).
2. Димитров, М. (2012), Договорът за строителство, София: Сиби (Dimitrov, M. (2012), Dogovorot za stroitelstvo, Sofiya: Sibi).
3. 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. // ОВ, бр. L 094, 2014; изм. ОВ, бр. L 398 от 11.11.2021 (Direktiva 2014/24/ES na Evropeiskiya parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 godina za obshtestvenite porachki i za otmyana na Direktiva 2004/18/EO. // OV, br. L 094, 2014; izm. OV, br. L 398 ot 11.11.2021).
4. 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. // ОВ, бр. L 094, 2014; изм. ОВ, бр. L 398 от 11.11.2021 (Direktiva 2014/25/ES na Evropeiskiya parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 godina odnosno vazlaganeto na porachki ot vazlozhiteli, izvarshvashti deinost v sektorite na vodosnabdyavaneto, energetikata, transporta i poshtenskite uslugi i za otmyana na Direktiva 2004/17/EO. // OV, br. L 094, 2014; izm. OV, br. L 398 ot 11.11.2021).
5. Закон за задълженията и договорите. // ДВ, бр. 2, 1950; изм. и доп., ДВ, бр. 35 от 27.04.2021 (Zakon za zadalzheniyata i dogovorite. // DV, br. 2, 1950; izm. i dop. DV. br. 35 ot 27.04.2021).
6. Закон за нормативните актове. // ДВ, бр. 27, 1973; изм. и доп., ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 (Zakon za normativnite aktove. // DV, br. 27, 1973; izm. i dop. DV. br. 34 ot 03.05.2016).
7. Закон за обществените поръчки. // ДВ, бр. 13, 2016; изм. и доп., ДВ, бр. 107 от 18.12.2020 (Zakon za obshtestvenite porachki. // DV, br. 13, 2016; izm. i dop. DV. br. 107 ot 18.12.2020).
8. Марков, М. (2004), Облигационно право. Помагало, София: Сиби (Markov, M. (2004), Obligatsionno pravo. Pomagalo, Sofiya: Sibi).
9. Методическо указание на изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки от 01.04.2022 г. относно „Възможности за индексирание на договори по време на изпълнението им в условия на инфлация“, [online] [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU\\_1.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU_1.pdf) [accessed on 10.06.2022] (Metodicheskoto ukazanie na izpalnitelniya direktor na Agentsiyata po obshtestveni porachki ot 01.04.2022 g. odnosno „Vazmozhnosti za indeksirane na dogovori po vreme na izpalnenieto im v usloviya na inflatsiya“, [online] [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU\\_1.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU_1.pdf) [accessed on 10.06.2022]).
10. Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки. // ДВ, бр. 28, 2016; изм. и доп., ДВ, бр. 35 от 27.04.2021 (Pravilnik za prilagane na Zakona za obshtestvenite porachki. // DV, br. 28, 2016; izm. i dop. DV. br. 35 ot 27.04.2021).
11. Практическото ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки, изготвено от Агенцията по обществени поръчки, [online] [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/04/Handbook\\_22-03-2017\\_last.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/04/Handbook_22-03-2017_last.pdf) [accessed on 10.06.2022] (Prakticheskoto rakovodstvo za prilagane na zakonodatelstvoto v oblastta na obshtestvenite porachki, izgotveno ot Agentsiyata po obshtestveni porachki, [online]

[https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/04/Handbook\\_22-03-2017\\_last.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/04/Handbook_22-03-2017_last.pdf) [accessed on 10.06.2022]).

12. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки със сигнатура 47-254-01-53. [online] <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168> [accessed on 10.06.2022] (Proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za obshtestvenite porachki sas signatura 47-254-01-53. [online] <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168> [accessed on 10.06.2022]).

13. Проект на методика за индексирание на разходите по договори, сключени при условията на Закона за обществените поръчки и прилагане на ПМС 160/01 юли 2016, при инфлационни процеси [online].

14. <https://www.mrrb.bg/bg/proekt-na-metodika-za-indeksirane-na-razhodite-po-dogovori-sklyucheni-pri-usloviyata-na-zakona-za-obstestvenite-poruchki-i-prilagane-na-pms-160-01-yuli-2016-pri-inflacionni-procesi/> [accessed on 10.06.2022] (Proekt na metodika za indeksirane na razkhodite po dogovori, sklyucheni pri usloviyata na Zakona za obshtestvenite porachki i prilagane na PMS 160/01 yuli 2016, pri inflatsionni protsesi, [online] <https://www.mrrb.bg/bg/proekt-na-metodika-za-indeksirane-na-razhodite-po-dogovori-sklyucheni-pri-usloviyata-na-zakona-za-obstestvenite-poruchki-i-prilagane-na-pms-160-01-yuli-2016-pri-inflacionni-procesi/> [accessed on 10.06.2022]).

15. Протокол № 22 от извънредно заседание на Комисията по конституционни и правни въпроси, проведено на 26 май 2022 г., [online] <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2949/steno/6792> [accessed on 10.06.2022] (Protokol № 22 ot izvanredno zasedanie na Komisiyata po konstitutsionni i pravni vaprosi, provedeno na 26 may 2022 g., [online] <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2949/steno/6792> [accessed on 10.06.2022]).

16. Рачев, Ф. И. Горанова. (2005), Обществените поръчки, София: Информа Интелект (Rachev, F. I. Goranova. (2005), Obshtestvenite porachki, Sofiya: Informa Intelpekt).

17. Торманов, З. (2008), Договорът в строителството и сделките с недвижими имоти, София: Сиби (Tormanov, Z. (2008), Dogovorot v stroitelstvoto i sdelkite s nedvizhimi imoti, Sofiya: Sibi).

18. Торманов, З. (2020), Договорът. Практическо ръководство за граждански и търговски договори, София: Сиби (Tormanov, Z. (2020), Dogovorot. Prakticheskoto rakovodstvo za grazhdanski i targovski dogovori, Sofiya: Sibi).

19. Торманов, З. (2013), Прекратяване на договора, София: Сиби (Tormanov, Z. (2013), Prekratyavane na dogovora, Sofiya: Sibi).

20. Торманов, И. Горанова. (2015), Добри практики при възлагането и изпълнението на обществени поръчки, [online] (Tormanov, I. Goranova. (2015), Dobri praktiki pri vazlaganeto i izpalnenieto na obshtestveni porachki, [online] [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/AOP\\_Dobri\\_praktiki\\_OP\\_2015.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/AOP_Dobri_praktiki_OP_2015.pdf) [accessed on 10.06.2022]).

21. Търговски закон. // ДВ, бр. 48, 1991; изм. и доп., ДВ, бр. 25 от 29.03.2022 (Targovski zakon. // DV, br. 48, 1991; izm. i dop. DV. br. 25 ot 29.03.2022).

22. Arrowsmith, S. (2014), The Law of Public and Utilities Procurement & Regulation in the EU and UK, London: Sweet and Maxwell.

# ЗА ЗАЩИТАТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ И НА ЧАСТНИЯ ИНТЕРЕС ПРИ СТОПАНСКИЯ ПОДКУП

гл. ас. д-р Мария Михайлова,  
БАН,  
m.petrova\_law@abv.bg

## Резюме

В доклада е разгледан въпросът за намирането на баланс между защитата на обществения и на частния интерес при престъплението подкуп в частния сектор по българското наказателно право.

Ключови думи: наказателно право, подкуп в частния сектор, обществен интерес, частен интерес

## FOR THE PROTECTION OF THE PUBLIC AND PRIVATE INTEREST IN BRIBERY IN THE PRIVATE SECTOR

Chief Assist. Prof. Mariya Mihaylova, PhD  
Bulgarian Academy of Sciences, Institute for State and Law,  
m.petrova\_law@abv.bg

## Summary

The report examines the issue of finding a balance between the protection of public and private interests in the crime of bribery in the private sector under Bulgarian criminal law.

Key words: criminal law, bribery in the private sector, public interest, private interest

Подкупът в частния сектор е криминализиран по българското наказателно право през 2002 г.<sup>1</sup> в изпълнение на някои ангажименти на държавата по международноправни инструменти – Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа<sup>2</sup> и в съответствие с достиженията на Европейския съюз в посочената област – Съвместно действие на Съвета от 22 декември 1998 г. относно корупцията в частния сектор.<sup>3</sup>

Съставът на подкупа в частния сектор предизвиква все повече интерес в доктрината и в практиката. При регулирането на тази материя трябва да се намери баланс на защитените ценности и интереси, тъй като от една страна стои общественият интерес, изискващ стабилна и работеща икономика, а от друга страна стои частният интерес, изискващ определени граници на държавната регулация.

Подкупът в частния сектор има сложна правна природа, доколкото при него засягането на частния интерес на стопанския субект е изключително силно изразено. Правната

---

<sup>1</sup> Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обн. ДВ, бр. 92 от 2002 г.

<sup>2</sup> Наказателна конвенция относно корупцията, ратифицирана с резерви със закон приет от XXXVIII Народно събрание на 12 април 2001 г., бр. 42 от 2001 г., в сила за Р България от 1 юни 2002 г.

<sup>3</sup> Отменено с Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 година относно борбата с корупцията в частния сектор.

сфера на юридическото лице или едноличния търговец, при които деецът изпълнява работа, бива засегната от престъпното деяние – искане или приемане на дар или областа, или приемане на предложение или обещание за дар или облага, или обещаване или предлагане на дар или облага, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на задълженията си при осъществяване на търговска дейност. Това засягане има различен интензитет в зависимост от формата на изпълнителното деяние, но в общия случай засягането е съществено поради посочените по-долу особености на това престъпление.

Подкупът в частния сектор се извършва със специална субективна цел – едно лице, изпълняващо работа при юридическо лице или едноличен търговец, цели да извърши или да не извърши действие в нарушение на свое задължение във връзка с търговската дейност. Това задължение може да е възникнало по трудово правоотношение, въз основа на договор за управление или за контрол, или въз основа на договор за изпълнение на конкретно възложена работа (граждански договор).

Същевременно въпросното задължение не е на кое да е трудово или друго задължение по силата на сключения между дееца и засегнатото юридическо лице или едноличен търговец задължение, а е задължение, което е свързано с осъществяването на търговската дейност на това юридическо лице или едноличен търговец. Това означава, че престъпното деяние се осъществява на плоскостта на търговската дейност по занятие на засегнатото юридическо лице или едноличен търговец и оказва пряко негативно въздействие върху тази дейност и върху отношенията с неговите контрагенти. Вредните последици се разпростират извън вътрешните отношения по трудовото или другото правоотношение между юридическото лице или едноличния търговец и дееца и засягат други правоотношения между търговеца и трети лица в хода на осъществяваната от него търговска дейност.

Тези вредни последици биха могли да се мултиплицират, като в резултат от деянието се увреди не само конкретното правоотношение между търговеца и третото лице, по повод на което е поискан, получен, предложен или обещан подкупът, но също така и да бъде увредена търговската му репутация, което ще засегне съществено нормалния ход на цялата осъществявана от него търговска дейност.

Всъщност подкупът в частния сектор води до засягане и увреда на три категории правоотношения в индивидуалната сфера на юридическото лице или едноличния търговец:

- ✓ Трудовото или друго гражданско правоотношение между търговеца и дееца, въз основа на което деецът изпълнява работа при търговеца, защото деецът, осъществявайки престъпното деяние, цели да извърши или да не извърши действие в нарушение на свое задължение при осъществяване на търговската дейност на работодателя, респ. възложителя си;
- ✓ Конкретното търговско правоотношение между юридическото лице или едноличния търговец, осъществяващо търговска дейност, и неговия контрагент, по повод на което е поискан, получен, предложен или обещан подкупът;
- ✓ Настоящи или бъдещи търговски правоотношения на юридическото лице или едноличния търговец с трети лица в обичайната му търговска дейност.

Същевременно подкупът в частния сектор „поставя в опасност правовата държава, представлява нарушение на условията на конкуренция във връзка с покупката на стоки

или на търговски услуги и представлява пречка за нормалното развитие на икономиката“.<sup>4</sup> Обществената опасност на престъплението подкуп в частния сектор се основава на явното му противоречие с интересите на обществото и на неговото стопанско развитие. Лоялната конкуренция и свободната стопанска инициатива са основни принципи на пазарното стопанство. Всяка намеса в стопанските отношения, която ги изважда от естествения ход на икономическите закономерности, води до нарушаване на конкуренцията и представлява накърняване на свободата на стопанска инициатива. Това определя и систематичното място на чл. 225в в Особената част на НК – глава шеста с родов обект на защита националното стопанство, и раздел първи с непосредствен обект на защита общите стопански отношения. Подкупът в частния сектор засяга съществено не само индивидуалната сфера на юридическото лице или едноличния търговец, при когото деецът изпълнява работа, но също така и нормалното функциониране на цялата стопанска система. Даването и получаването на подкуп изкривява нормалния ход на развитие на търговското правоотношение и това се отразява върху цялата стопанска система, без значение в кой отрасъл на стопанството се е осъществило деянието. Ето защо стопанският подкуп е класифициран като общо стопанско престъпление по раздел първи на глава шеста от Особената част на НК.

Обществената опасност на корупцията в частния сектор нараства с увеличаването на трансграничния търговски обмен и глобализацията. Ето защо като неправомерно деяние подкупът в частния сектор навлиза много сериозно във фокуса на международните организации, сред които със съществен принос е Съветът на Европа с извършеното описание на престъпния състав на активния и на пасивния подкуп в частния сектор в чл. 7 и чл. 8 от Наказателната конвенция относно корупцията. Европейският съюз, който не е страна по конвенцията, води самостоятелна политика в областта на корупцията в частния сектор с приетите Съвместно действие на Съвета от 22 декември 1998 г. относно корупцията в частния сектор и впоследствие Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 година относно борбата с корупцията в частния сектор.

В условията на глобализиран търговски обмен всяка една намеса в нормалното функциониране на търговските отношения посредством поискан, получен, предложен или обещан подкуп, предизвиква засягане не само на националното стопанство на държавата, в която се е осъществило деянието, но засяга нормалното функциониране и на трансграничния търговски обмен. Това води до увеличаване на обществената опасност на деянието и до засилване на интереса на международното и на наднационалното право към подкупа в частния сектор.

Съвсем резонно ще възникне въпросът къде всъщност се открива разнопосочност в частния и в публичния интерес при това престъпление. Самото засегнато юридическо лице или едноличен търговец, при когото деецът изпълнява работата и цели да не изпълни свое задължение към него по валидно правоотношение между тях, безспорно има интерес от разкриване и наказване на това противоправно поведение, изразяващо се в искане, приемане, приемане на предложение или обещание за дар или друга облага, или обещаване или даване на такъв дар или облага. Този интерес на засегнатото юридическо лице или едноличен търговец напълно съпада с публичния интерес от разкриване и наказване на това престъпно деяние. Но в условията на свобода на частната стопанска инициатива и на засилена конкуренция в търговските отношения, засегнатото юридическо

---

<sup>4</sup> Панайотов, П. Наказателното право на Европейския съюз и българското наказателно право. С., Сиби, 2012, ISBN978-954-730-760-5, с. 141.



лице или едноличен търговец може да претърпи много по-големи увреждания и неблагоприятни последици от деянието именно в случаите, когато то бъде разкрито и наказано от съответните правоприлагащи и правораздаващи органи, защото разкриването на престъплението и респективно неговото наказване винаги водят до разширяване на кръга на лицата, имащи достъп до тази информация, т.е. тези, които ще узнаят за извършеното престъпление. Публичното оповестяване на извършеното престъпление винаги носи съществен риск от увреда на търговската репутация на засегнатото юридическо лице или едноличен търговец и така засяга в много по-голяма степен неговите търговски интереси.

Практиката показва, че в редица случаи именно поради тези мотиви засегнатото юридическо лице или едноличен търговец няма интерес и не съобщава на правоприлагащите и правораздаващите органи за извършеното престъпление, макар същото да е установено от него. В този случай се пристъпва към уреждане на отношенията между засегнатото юридическо лице или едноличен търговец на плоскостта на съществуващото правоотношение с дееца при пасивния подкуп или при активния подкуп – в търговските отношения с дееца, обещаващ или предлагащ дара или облагата, ако такива търговски отношения вече са възникнали. При пасивния подкуп такива възможности има по трудовото правоотношение с дееца – провеждане на дисциплинарно производство, налагане на дисциплинарно наказание и прекратяване на трудовото правоотношение. При активния подкуп – прекратяване на търговския договор с контрагента, който обещава или предлага на зетия при юридическото лице или едноличен търговец дар или облага, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на негови задължения при осъществяването на търговска дейност.

Това е именно причината да говорим за известна разнопосочност между публичния и частния интерес при регламентирането на подкупа в частния сектор, баланс между които следва да бъде намерен.<sup>5</sup> При това престъпление общественият и частният интерес просто изискват различен интензитет на защита. Наличието на този частен интерес, който до известна степен не съвпада с обществения интерес от разкриване и наказване на деянието чрез средствата на наказателното право и процес, различава съществено подкупа в частния сектор от този в публичния.

Във връзка с горното следва да бъде поставено на обсъждане едно предложение за законодателно решение, което предизвиква сериозна дискусия в професионалната общност – законопроект за изменение на Наказателния кодекс от Министерския съвет със сигнатура 702-01-55<sup>6</sup>, който засяга престъпленията против стопанството. Редица автори<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Митов, Г. Наказателни дела от частен характер. С., Сиби, 2017, ISBN 978-619-226-045-3, с. 9, във връзка със съотношението на частния и публичния интерес, посочва, че „е необходимо държавата да създаде достатъчно ефективен механизъм, който да гарантира защитата на нарушените права и законни интереси, като съобразява баланса между личния интерес на пострадащото лице и държавния и обществен интерес при реализиране на наказателно преследване на извършителя на този тип престъпни посегателства.“

<sup>6</sup> Проектът за Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс на Република България със сигнатура 702-01-55 може да бъде намерен на официалната интернет страница на Народното събрание на Република България на адрес: <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/77927/>.

<sup>7</sup> Петрова, Цв. В полето на икономическия шпионаж – променената реалност срещу остарелите наказателноправни норми. – В: Право и бизнес – усъвършенстване на нормативната уредба, сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016 г., организирана по повод 25 години Юридически факултет на Университета за национално и световно стопанство, том II Публично право. Икономика, Издателски комплекс – УНСС, С., 2017, с. 331-340, ISBN 978-954-644-992-4.

в правната доктрина констатира наличието на проблеми в наказателноправната уредба на престъпленията против стопанството, но възприетият от вносителите на законопроекта подход като цяло не среща подкрепата на научните среди и на професионалната общност.<sup>8</sup> Най-общо законопроектът се стреми към уеднаквяване на наказателноправния подход към третирането на стопанския подкуп и на подкупа в публичния сектор. Подобно уеднаквяване, обаче, не може да бъде допуснато, тъй като по този начин няма да се държи сметка и няма да бъде отчетена разликата между правната регулация на публичните отношения и на частните, която произтича от една страна от същностните различия в двете категории правоотношения, а от друга страна от прогласената от Конституцията на Република България свобода на частната инициатива.

Действително би могло да се подходи към засилване на наказателната репресия чрез увеличаване на санкцията и приравняването ѝ на санкцията за подкуп в публичните отношения, но да се предвиди това престъпление да се преследва по тъжба на пострадалия, като така се отчете частният интерес. При подобна конструкция би се стигнало до правен проблем при определянето на пострадалото лице, което притежава материалната правосубектност да се конституира като частен тъжител<sup>9</sup>. Предвид на действащия институт на пострадалото лице в наказателно-процесуалното право този подход не може да намери приложение, без да се подходи към реформа на института на пострадалото лице, като се допусне такова да бъде не само физическото лице, което е претърпяло неблагоприятни последици от престъпното деяние, но и засегнатото юридическо лице или едноличен търговец.

Допустимо е и съставите на подкупа в публичния и в частния сектор да се уеднаквят, но спецификата на частните отношения да се отрази при диференциацията на наказателната отговорност.

Във всеки случай, обаче, трябва да се държи сметка за интереса на частните стопански субекти, за които много често може да се окаже, че вредните последици от престъплението са много по-малки, ако то не бъде публично оповестено. Именно такава преценка и анализ не се съдържа в предложения законопроект за изменение на Наказателния кодекс, поради което той среща острата критика от страна на професионалната общност. Предвид на това посоченият законопроект може да бъде третиран като опит за свръхкриминализация, при която не е съобразена и отчетена правилно обществената опасност на предложените за криминализиране противообществени деяния, нито е отчетено актуалното състояние на престъпността.

Същевременно разбирането на съдебната практика, че този състав следва да се отнася само до лицата, които представляват търговеца или пък осъществяват ръководна работа при него набират все повече поддръжници, така че през 2014 г. във внесените от Министерски съвет проект на нов Наказателен кодекс бива въплътена именно тази концепция.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Вж. Становище на Върховния касационен съд с изх. № НК-3/29.01.2018 г. и с вх. № КП-853-03-6 на НС. Също и Становище на Висшия адвокатски съвет с изх. № 232/06.03.2018 г. и с вх. № ПГ-830-00-31/06.03.2018 г. на НС. И двете становища могат да бъдат видени на интернет страницата на Народното събрание, на следния интернет адрес: <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/77927/>

<sup>9</sup> Ройчев, Я. Частното обвинение в българския наказателен процес, Сиела, С., 2017, ISBN 978-954-28-2453-4.

<sup>10</sup> В проекта на нов Наказателен кодекс на Република със сигнатура 402-01-8, който може да бъде намерен на официалната интернет страница на Народното събрание на Република България на адрес: <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/14759>, липсва престъпление, аналогично на стопанския подкуп по чл. 225в от действащия НК. По отношение на предложението в проекта на нов НК състав на подкупа

Въпросният проект макар да не бива разгледан от Народното събрание, служи като опорна точка за изясняване на наказателната политика на държавата, предвид на липсата на единна официална концепция и визия относно наказателната политика на държавата за противодействие на престъпността.<sup>11</sup>

След един добър старт в наказателноправната регулация на стопанския подкуп през 2002 г. се преминава през концепцията на проекта на нов Наказателен кодекс относно стесняване на приложното поле на стопанския подкуп и се стига до предложението за прекомерното разширяване на приложното поле на този състав с проекта за изменение на НК от края на 2017 г.

Когато се говори за наказателноправната уредба на подкупа в частния сектор, не може да не се обърне внимание на динамиката на обществените отношения, която изисква по-активна защита на стопанските отношения, извикала в редица държави съществени промени в наказателноправните им закони, но също така не следва да се подхожда без да се извърши задълбочен анализ на потребностите от промени. Българският законодател безспорно е изправен пред предизвикателството, а и пред необходимостта да извърши преценка на наказателната си политика по отношение на стопанския подкуп. От една страна, това е необходимо с оглед на извършване на цялостна ревизия за определяне на значимите обществени отношения в сферата на стопанството, на които следва да се даде наказателноправна защита, а от друга страна – за да установи съответността на действащата към настоящия момент наказателноправна регулация с актуалното състояние на престъпността в стопанската сфера. Към настоящия момент е необходимо да се пристъпи по-скоро към редакции на действащите норми, изразяващи се в прецизиране и изясняване на някои спорни въпроси в правоприлагането по чл. 225в от НК, а именно изясняване на кръга на лицата, които осъществяват работа при юридическо лице или едноличен търговец, както и изясняване на вида юридически лица, които са включени в

---

наказателноотговорни ще са само лицата, на които е възложено да изпълняват ръководна работа при юридическо лице или едноличен търговец и на които е възложено пазене или управление на имущество в юридическо лице или при едноличен търговец. Извън обхвата на престъплението подкуп съгласно проекта за нов НК бяха останали лицата, които изпълняват друга работа при юридическо лице – търговец и при едноличен търговец и които във връзка с изпълнение на възложените им задължения поискат или приемат наследваща им се имотна облага. Възможностите за съществено засягане на стопанската дейност не само на конкретен търговец, но и на цялата стопанска система, в резултат от осъществяването на стопански подкуп от неръководни служители, на които не са им възложени функции по опазване и управление на имущество, не са намалели. Липсата на значителен брой такива наказателни дела не се дължи на заличаването на това деяние от криминалния спектър, а на неангажирането на държавния апарат с разкриването и разследването на такива престъпления, което ги оставя в сектора на скритата престъпност. Същевременно не може да не се отчете все пак разликата в степента на обществена опасност на подкупа в публичния сектор, както и на подкупа на ръководните служители в частния сектор, спрямо стопанския подкуп на редовите работници и служители в търговските дружества и при едноличните търговци.

<sup>11</sup> По-подробно относно наказателната политика на държавата през последните почти три десетилетия виж: Велчев, Б. Проблеми на наказателната политика в Република България. С., Сиела, 2012, ISBN 978-954-28-1146-6, а също и Шопова, П., Формиране на национална политика за превенция на престъпността, в: Превантивна политика и съвременна престъпност, материали от научна сесия, посветена на 25-годишнината от създаването на Българската асоциация по криминология (София, 14 юни 2011 г.), С., 2012 г., ISBN 978-954-348-070-8.

обхвата на нормата – само търговци или ще се допуска извършването на това престъпление и по отношение на други юридически лица, както и за изясняване на понятието „при осъществяване на търговска дейност“.

### **Литература**

1. Велчев, Б. Проблеми на наказателната политика в Република България. С., Сиела, 2012, ISBN 978-954-28-1146-6.
2. Митов, Г. Наказателни дела от частен характер. С., Сиби, 2017, ISBN 978-619-226-045-3.
3. Панайотов, П. Наказателното право на Европейския съюз и българското наказателно право. С., Сиби, 2012, ISBN 978-954-730-760-5.
4. Петрова, Цв. В полето на икономическия шпионаж – променената реалност срещу остарелите наказателноправни норми. – В: Право и бизнес – усъвършенстване на нормативната уредба, сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016 г., организирана по повод 25 години Юридически факултет на Университета за национално и световно стопанство, том II Публично право. Икономика. С., Издателски комплекс – УНСС, 2017, с. 331-340, ISBN 978-954-644-992-4.
5. Ройчев, Я. Частното обвинение в българския наказателен процес. С., Сиела, 2017, ISBN 978-954-28-2453-4.
6. Шопова, П. Формиране на национална политика за превенция на престъпността, в: Превантивна политика и съвременна престъпност, материали от научна сесия, посветена на 25-годишнината от създаването на Българската асоциация по криминология (София, 14 юни 2011 г.). С., 2012 г., ISBN 978-954-348-070-8.

# ПРАВО И ИКОНОМИКА – В ПРОКРУСТОВОТО ЛОЖЕ НА ЮРИДИЧЕСКИЯ ФЕТИШИЗЪМ<sup>1</sup>

гл. ас. д-р Виктор Иванов,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
viktor2012012@abv.bg

## Резюме

С разобличаването на марксизма-ленинизма като тоталитарна идеология в условията на „развитото социалистическо общество“, концепцията за икономическата база на общественно-икономическата формация и за правото и държавата като надстроечни явления бе захвърлена като *demode* от правната теория, а до голяма степен и от специализираните правни дисциплини. За съжаление стремежа в правните науки напълно да се възцарят позитивизма и нормативизма съществено допринесе за неразбирането на връзките и взаимодействието на правото и икономиката и до маргинализирането на тази проблематика в българската наука. Релацията „право-икономика“ като че ли повече интересуваше представителите на икономическите науки, отколкото теоретичите на правото. Този доклад си поставя скромната цел да привлече вниманието върху фундаменталното значение на изследванията насочени към разкриване на връзките и взаимодействията между държавата, правото и икономиката.

Ключови думи: релацията „право-икономика“; икономически анализ на правото; десакрализираща теория; десакрализиращо логико-методологическо ядро; Културна парадигма на Новото време ((КПНВ)

## LAW AND ECONOMY – IN THE PROCRUSTEAN BED OF LEGAL FETISHISM

chief assist. dr. Viktor Ivanov,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
viktor2012012@abv.bg

## Summary

With the denunciation of Marxism-Leninism as a totalitarian ideology in the conditions of a „developed socialist society“, the concept of the economic base of socio-economic formation and of law and the state as superstructure phenomena was discarded as obsolete by legal theory and, to a large extent, from the specialized legal disciplines. Unfortunately, the aspiration in the legal sciences to completely reign positivism and normativism has significantly contributed to the misunderstanding of the links and interaction of law and economics and to the marginalization of this issue in Bulgarian science. The „law-economics“ relationship seemed

---

<sup>1</sup> Заглавието е инспирирано от публикация на Здравко Дунов с фундаментално значение за дефетишизиращия подход в науката. Срв. Дунов, З., Езиковият фетишизъм и оръдийната дейност в прокрустовото ложе на словесното общуване, Сп. „Философска мисъл“, 1982, № 12, с. 30-40. Този подход е наричан още „разомагьосващ“ (по Макс Вебер) или „десакрализиращ“ (по Емил Дюркхем и Мирча Елиаде).

*to be of more interest to economists than to legal theorists. This report has the modest goal of drawing attention to the fundamental importance of research aimed at uncovering the links and interactions between the state, law and economics.*

*Key words: „law-economics“ relationship; economic analysis of law; Desacralizing theory; interdisciplinary approach; desacralizing logically-methodological core; Cultural Paradigm of the New Age (CPNA)*

## **I. Увод**

Както често се случва, в устрема си да променят обществото и да зададат нов вектор на историята, „революционните маси“ изхвърлят не само мръсната вода от коритото, но и „къпаното“ бебе. Така при нашия преход, желанието да се преформулират научните изследвания, тъй че да отговарят на новата фаза от развитието на обществото, придоби крайни антимарксистки форми и доведе до отказ от прилагането на една от най-ефективните методологии в обществените науки, както и до забравя на множество солидни трудове, написани на основата на марксизма. В правната теория до голяма степен се загуби връзката между икономическия „базис“ и правото като надстроечно явление, чието развитие е плътно детерминирано от процесите протичащи в икономиката. Релацията „право-икономика“ в научните изследвания беше изместена от „по-модерните“ релации „право-морал“<sup>2</sup>, „право-власт“<sup>3</sup>, „право-религия“<sup>4</sup>, „право-гражданско общество“<sup>5</sup> и т.н. Разбира се, тази моя констатация не означава, че въобще липсваха изследвания в това направление – такива изследвания отчасти се появиха на полето на общотeorетичните правни дисциплини<sup>6</sup> и отчасти се осъществиха от представителите на специалните (отрасловите) правни дисциплини<sup>7</sup>. Проблемът е, че те или имаха спорадичен характер, или

---

<sup>2</sup> Симеон Гройсман задълбочено изследва взаимовръзката и разграничението между морала и правото. Гройсман, С., Право и морал. Проблемът за юридическата валидност в прочита на съвременния правен позитивизъм. С., Сиела, 2017.

<sup>3</sup> Гройсман, С., Право и власт. От неограничената държава до постмодерното върховенство на правата. С., Сиела, 2020.

<sup>4</sup> Най-нови изследвания на тази проблематика ни даде Тенчо Колев. Срв. Колев, Т., Християнските ценности като правообразуващ фактор. С., Сиела, 2017.

<sup>5</sup> Тази проблематика се засяга в основополагащи трудове на Янаки Стоилов и Бойка Чернева. Стоилов, Я. Правните принципи: теория и приложение. С., Сиби, 2018; Чернева, Б. Юриспруденция и легиспруденция: Институционалният контекст на правото. С., Сиела, 2020.

<sup>6</sup> Аз също имам скромнен принос със статията ми „Релацията „право – икономика“: светогледни измерения на правното явление в условия на глобализация и дигитализация на световната икономика“ В нея осъществих опит да откроя и формулирам законите на развитие и възпроизводство на правното явление, като държа сметка за общността между правни и икономически изследвания на полето на класическата политикономия. Срв. Иванов, В. Релацията „право – икономика“: светогледни измерения на правното явление в условия на глобализация и дигитализация на световната икономика, Бизнес и право, 3 (7) (2019), 77-97. Тази проблематика разгледах от друг ъгъл и в Иванов, В. (2017), Предизвикателствата на глобализацията се бизнес за модернизиранието на държавата и правото. Право и бизнес – усъвършенстване на нормативната уредба: В 2 тома: Сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016, организирана по повод 25 години ЮФ на УНСС: Том 2. Публично право. Икономика, Състав. Райна Койчева, Диана Маринова, Пресиян Марков. София, ИК – УНСС, 2017, 234 – 249.

<sup>7</sup> В дисциплини като Търговското право, Трудовото право, Финансовото и данъчното право, Банковото и Борсовото право и редица други, връзката и взаимодействието между правото и икономиката никога не са преставали да бъдат предмет на изследователско внимание, въпреки че и в изследванията по тези дисциплини има какво още да се желае и постига в тази насока. Образцови за разбирането на сложните и многостранни детерминанти между икономиката и правото в отделни правни отрасли са

обслужваха твърде тясно специализирана сфера на правознанието и трудно можеха да окажат съществено въздействие при формирането на модерния правен светоглед и на една съвременна и критична правна теория.

## **II. Релацията „право – икономика“ в класическата политическа икономия и в марксизма**

Разбира се, в един кратък доклад може да се заеме съвсем общо становище за това как класиците на политическата икономия са гледали на връзката и взаимодействието между правото и икономиката и доколко това взаимодействие е било положено на тяхното внимание. Както е известно през Средновековието са доминирали три основни области на познанието – теология, медицина и юриспруденция. В епохата на Новото време бурният разцвет на науката е свързан и с диференциране на редица научни дисциплини, но те произлизат или като помощни дисциплини спрямо трите класически области на познанието – медицината, правото и теологията, или като своеобразен синтез между отделни техни аспекти. Учени от ранга на Декарт и Нютон са енциклопедисти, с приноси в почти всички сфери на съвременното им научно познание. Политикономията също се създава от личности с енциклопедична подготовка и с интереси и в сферата на теологията, и на юриспруденцията и държавното управление, и във формиращите се нови направления на научното познание като физика, математика и антропология. Бащите на политикономията, разбира се, не са икономисти – те са изучавали предимно теология и право и създават тази нова за времето си наука като помощна дисциплина за юристи и политици с оглед формиране на смислени решения в сферата на държавното управление. Така например Адам Смит, в класическия си труд „Богатството на народите“, посвещава цялата глава втора от заключителната книга V на данъците и данъчното облагане (материя, която днес се изучава от Данъчното право и Публичните финанси), като формулира редица принципи на данъчното облагане, които и днес ни най-малко не са загубили своята актуалност<sup>8</sup>. Другият най-значим класик на политическата икономия, Дейвид Рикардо, отделя значителна част от основополагащата си книга „За принципите на политическата икономия и данъчното облагане“ на същата проблематика<sup>9</sup>. Творчеството на Джон Стюард Мил също е доказателство, че политикономията възниква като енциклопедична дисциплина с антропологичен характер, насочена към това да подпомага представителите на бизнеса, на държавното управление и юристите<sup>10</sup>.

Като продължител на класическата политическа икономия Карл Маркс също разгръща своите изследвания на енциклопедична основа, като в стратегическата си програма

---

изследванията на Валери Димитров. Срв. Димитров, В. (1996), Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба, Нова звезда, С., 1996.; Димитров, В. (2001), Основи на правния режим на инвестиционните ценни книжа, Нова звезда, С., 2001.; Димитров, В. (2019) Финансово право. С., Нова звезда, 2019.; Димитров, В. (2021) Банково право. С., Нова звезда, 2021; Димитров, В. (2021) Борсово право. С., Нова звезда, 2021.

Някои представители на отраслови правни дисциплини осъществиха изследвания, които са значими за цялата сфера на правните науки. Например Цветанов, И. (2018), Относно свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България, Бизнес и право, 3, (2018), 25-38.

<sup>8</sup> Смит, А. Богатството на народите. С., ИК „Рата“, 2013.

<sup>9</sup> Рикардо, Д., За принципите на политическата икономия и данъчното облагане. С., ИК „Рата“, 2015.

<sup>10</sup> Основният труд на Мил е „Принципи на политическата икономия“, публикуван за първи път през 1848 г.

е предвиждал освен написването на „Капиталът“ в няколко тома, но и отделни изследвания, посветени на поземлената собственост, наемния труд, държавата, правото и световния пазар<sup>11</sup>. Разработвайки основния закон на общественото развитие<sup>12</sup> (законът за съотношението между производителни сили и производствени отношения) и преодолявайки езиковия фетишизъм<sup>13</sup> на Хегеловата философия, Маркс обръща специално внимание на релацията „икономика – право“. В редица свои произведения Маркс и Енгелс разсъждават върху вътрешните процеси на детерминизъм между икономика, държава и право. В прочутия Предговор към *Към критика на политическата икономия* Маркс формулира фундаменталните понятия на историческия материализъм за база и надстройка на общественно-икономическата формация като вижда държавно-правните и политико-идеологически отношения като надстроечни спрямо икономическата основа<sup>14</sup>. За съжаление, кончината на Маркс прекратява неговият устрем да създаде като продължение на „Капиталът“ цялостна теория за държавата и правото. Това което той ни остави в сферата на държавно-правната проблематика са гениални прозрения, които имат характер на методологически наброски с оглед на бъдещи изследвания<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Маркс и марксизмът оправдано се свързват предимно с основното и най-известно марксистко произведение – „Капиталът“. Приживе на Маркс е издаден само том I на „Капиталът“ – „Капиталът. Критика на политическата икономия“ (1867), а том II и III са издадени с огромния принос на Енгелс след кончината на Маркс (през 1885 и 1894 г.). Запознавайки се обаче с цялото научно наследство на Маркс, и особено с писмата му до Енгелс и Кугелман, разбираме, че неговият *opus magnum* е написан само частично, и че Маркс е предвиждал след трите тома на „Капиталът“ да разработи в отделни томовете поземлената собственост сама по себе си (в „Капиталът“ той я разглежда само с оглед на възпроизводството на капитала), наемния труд, държавата, правото и световния пазар, и едва на тази основа да изгради автентичната версия на свето разбиране за човека и човечеството. В този смисъл може да се твърди, че марксизмът е заченат, но далеч не е завършен.

<sup>12</sup> „Докато при стоковия фетишизъм вторичното отношение на произведените от хората вещи започва да им изглежда като първично и господстващо над техните собствени, човешки отношения, то при езиковия фетишизъм вече вторичното, междучовешко отношение се представя в съзнанието на хората като първично и определящо отношението им към природата. Маркс поставя основата на развенчаването и на този фетишизъм с извеждането на общия икономически закон, че характерът на производителните сили (отношението на човека към природата) определя характера на производствените отношения (отношението на човека към човека). (Подчертаното – З. Д.)“ Дунов. З. Загадката на великото начало. С., НМ, 1985, с. 183.

<sup>13</sup> Във връзка с възникналата дискусия относно книгата на Б. Ф. Поршнев „За началото на човешката история“ Здравко Дунов анализира съотношението между стоковия и езиковия фетишизъм и задълбочено проучва логическия път, по който Маркс е преодолял езиковия фетишизъм в Хегеловата „Феноменология на духа“: „Приемането на езика за първата и единствена непосредствена форма за изява на мисълта води до същия фетишизъм, който цареше в домарксовата политическа икономия; само че фетишизмът този път представлява не господство на отношенията между вещите над отношенията между хората, а господство на отношенията между хората над тяхното отношение към природата, към материалния свят изобщо. (Подчертаното – З. Д.)“ Дунов, З., Езиковият фетишизъм и оръдийната дейност в прокустовото ложе на словесното общуване, сп. „Философска мисъл“, 1982., № 12, с. 30-40.

<sup>14</sup> Маркс, К., Фр. Енгелс, Съчинения, Т. 13., с.8-9.

<sup>15</sup> На проблематиката на историческия материализъм в системата на марксизма и по-специално на проблематиката на базата и надстройката при формирането на една или друга общественно-икономическа формация са посветени неизброимо множество от научни изследвания, като някои от тях си поставят за цел и по-критичен прочит на марксовото наследство и наследството на неговите адепти с оглед актуалността и приложимостта на тази концепция. Такъв критичен прочит и задълбочен анализ на концепцията за база и надстройка в структурата на обществото (в неговата архитектура!) ни дава Мирчо Люнгов. Люнгов, М. За категориалното значение на базата и надстройката. – Сп. „Философска мисъл“, 1985, № 7, с. 26-36.



Разглеждайки релацията „право – икономика“ в съвременната епоха закономерно възникват питання дали и доколко капитализмът е изчерпан като обществено-икономическа формация или чрез множество метаморфози и технологични трансформации успява да съхрани своите заложи и потенциал за развитие, да обновява обществените отношения и поне в най-развитите страни частично да ги култивира и хуманизира? На тези питання ни помага да си отговорим именно марксистката концепция за база и надстройка в общественения организъм. Не бива да забравяме, че самият Маркс изрично подчертаваше, че „Никога една обществена формация не загива, преди да са се развили всички производителни сили, за които тя дава достатъчно простор, и никога нови, по-висши производствени отношения не се появяват, преди материалните условия за съществуване на същите да са узрели в недрата на самото старо общество.“<sup>16</sup>

### **III. Релацията „право – икономика“ в съвременни научни изследвания**

Съвременните научни изследвания върху релацията „право – икономика“ се свързват предимно с изследванията „в американската правна и икономическа мисъл, където систематичните академични занимания с темата в съвременния ѝ вид водят началото си приблизително от средата на 20. век“<sup>17</sup>. Според Теодор Седларски „Икономическият анализ на правото (англ. „economic analysis of law“ или само „law and economics“) може да се определи най-общо като приложение на икономическата методология за обяснение на възникването и последиците от правните норми върху поведението на индивидите. Подходът му бива описан като „приложение на икономическата теория и иконометрични техники за изследване на формирането, структурата, процесите и въздействието на правото и правните институции“...<sup>18</sup> Очевидно е, че тук изследванията са ориентирани към намиране на редица прагматични разрешения в релацията „право – икономика“, като прилагането на икономически подходи и знания в сферата на правото преследват предимно намирането на най-ефективните решения от икономическа гледна точка в законодателния процес и в съдебната практика. Първоначално икономическият анализ в сферата на правото е възникнал в тъй нареченото „фирмено право“, а в следствие постепенно е навлязъл в редица други сфери – във Вещното право, Деликтното право, Криминалистиката, Данъчното право и Конституционното право. Според Седларов „За мнозина основоположник на направлението „икономика и право“ се явява професорът в правния факултет на Чикагския университет Р. Коуз със статията си „Природата на фирмата“ от 1937 г. [...]. По-късната статия „Проблемът за социалната цена“ на Коуз (Coase, 1960) бележи нов важен етап от развитието на икономическия анализ на правото с изследването на ефектите от различните регламентации на правата на собственост (известната „теорема на Коуз“). В трудовете си през 60-те и 70-те години Г. Бекер пренася икономическия аналитичен подход към проблемите на престъпността, семейството, здравето, дискриминацията, благотворителността [...] Калабрези и Меламед развиват теорията в областта на опазването на имуществените права. С работата на Бюкянън и Тълк е положено началото на икономическия анализ на конституциите, а от Познър и Ландес – на гражданския процес (вж. Kirstein, 2004; Маскаау, 2000). В ролята на водеща фигура за

---

<sup>16</sup> Маркс, К. Към критиката на политическата икономия. С., Партиздат, 1983 г., с. 21-22.

<sup>17</sup> Седларски, Т. Икономика и право: икономически анализ на възникването и ефектите на правните норми, [http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/10/27/-](http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/10/27/)

<sup>18</sup> Пак там.

налагането на икономическия анализ на правото като широко призната академична област на изследвания и преподаване изпъква юристът в Чикагския университет, а по-късно главен съдия във Федералния апелативен съд на САЩ Р. Познър. Десетилетният му труд, включващ първия учебник по икономка и право (Posner, 2007 [1973]), издаван многократно до днес, обединява усилията в горните полета въз основа на демонстрираната приложимост на прости икономически принципи към всички области на правната наука – договорно, имуществено, криминално, търговско, конституционно, семейно, административно, процесно право [...]<sup>19</sup>

В заключението си Седларски обобщава, че „приложението на икономическия анализ в правото е сред най-успешните опити за пренасяне на икономическия инструментариум в други обществени науки извън икономиката. Обяснителната му мощ както за особености на функционирането на икономическата система, така и за произхода и имплицитното съдържание на множество правни концепции е значителна и бива потвърждавана във все по-голям брой научни публикации в световен план. Някои автори отдават този успех на сходствата в обекта на изследване на правото и икономиката (взаимодествията между индивидите в обществото в условия на конкуликуващи си интереси – в ролята им на купувачи и продавачи, наемодатели и наематели и пр.) и дори известни допирни точки в подхода (и в правото, и в икономиката основа на анализа се явява допускането за хипотетично изходно състояние – на равновесие или ефективност в икономиката и справедливост в правото) (Hsiung, 2004). Общественоикономическата трансформация и проблемите във функционирането на българската съдебна система предоставят богата емпирична база за развитие на теоретичните концепции в икономическия анализ на правото, а добитите в научното направление прозрения получават допълнителна приложна значимост. В този контекст може да се очаква – макар и забавило се във времето – бързо нарастване на броя на изследванията в областта у нас през следващите няколко години.“<sup>20</sup>

От изследването на Седларски, както и от други изследвания<sup>21</sup> е видно, че пред подхода на икономическия анализ в правото има бъдеще, и че той може да се превърне в един от преподаваните подходи в българските юридически факултети, но този подход е ограничен – той не се стреми да разкрие дълбоката връзка между законите на икономиката и правните закономерности и не решава редица същински теоретични предизвикателства в релацията „право – икономика“. Той е създаден само за търсене на ефективни правни решения от икономическа гледна точка и не разкрива най-дълбоките обвързаности и взаимодействия на правото с икономиката.

#### **IV. Релацията „право – икономика“ и Десакрализиращата теория на правото**

„Десакрализираща теория на правото“ наричам моя опит да изградя основите на една правна теория, която съзнателно и последователно използва за своето изграждане десакрализиращия метод на научен анализ и синтез<sup>22</sup>. В пределите на тази теория е от особена

---

<sup>19</sup> Седларски, Т. Икономика и право: икономически анализ на възникването и ефектите на правните норми.

<sup>20</sup> Пак там.

<sup>21</sup> Кратко, но изключително ценно изложение на Икономиксът на правото ни дава Год Бухолц в забележителната си книга „Живи идеи от мъртви икономисти“. Срв. Бухолц, Т. Живи идеи от мъртви икономисти. С., ИК „Христо Ботев“, 1993, с. 217-231.

<sup>22</sup> И в дисертационния ми труд „Модерни парадигми в развитието на правната теория. Методологизиране на правните науки“, и в други мои научни изследвания от последните няколко години се стремя

важност всички правни категории (основните правни понятия) да бъдат логически изведени една от друга чрез десакрализиращия метод, който се явява основен научен метод в Културната парадигма на Новото време, извлечен на основата на анализ на десакрализиращото логико-методологическо ядро на съвременната култура и в частност на науката. Основополагащо за една десакрализираща теория на държавата и правото е тя да преодолее фетишите към тези обществени явления, натрупани през хилядолетната ни история на господство на държавата и правото в класовантагонистични общества, както и онези апологетични теоретически установки, които са плод от теоретичната дейност на философи и учени, облагодетелствани от това господство. Това несъмнено ще рече, че десакрализиращата теоретична установка към държавата и правото е насочена към борбата със социалните идоли и към диагностицирането и разбулването на онези илюзии, характерни за човешкото мислене, които са плод от непълноценното човешко развитие, от извратените форми на човешко битие, или казано с други думи, от отчуждението на хората от природата, от самите себе си и от своята човешка природа. Отчуждения човек естествено е продукт и на дехуманизираните форми на производство на човешкия свят и на съпътстващите го властнически отношения, които пречат да се формира и разгърне в пълноценност човешката природа. Една десакрализираща теория на правото неизбежно се явява естествен наследник на цялото онова движение на мисълта от времето на Бейкън и Декарт, което си поставя за цел борбата с идолите на човешкото мислене и преодоляването на системите от обективни илюзии, които ни пречат да видим истинското развитие и истинската проява на същността в явленията. Централно логическо ядро на една такава теория неизбежно е преодоляването на системата от юридически и държавоведски фетиши, чрез разбулването на обективните илюзии, продукт от специфичните властови позиции, които заемат държавата и правото<sup>23</sup>. В това отношение десакрализиращата теория на държавата и правото се явява законен наследник на марксистки и неомарксистки

---

да защита разбирането, че най-прогресивен път за развитието на правната теория е тя да се изгражда на базата на десакрализиращия подход към държавата и правото, който се явява конкретизация на културологичен подход, възникнал при изследването на Културната парадигма на Новото време. Срв. Иванов, В., Прологомени към една бъдеща методология на правото и към една десакрализираща теория на правото. Науч. трудове на УНСС, Т. 5, 2018.; Иванов, В. (2018), Модерни парадигми в развитието на правната теория. Методологизиране на правните науки, <https://ras.nacid.bg/api/reg/FilesStorage?key=5ca8723b-0aee-4b54-801e-5e5561e4fed2&mimeType=application/pdf&fileName=%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%20%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%20%D0%94%D0%B8%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20PDF.pdf&dbId=1>

<sup>23</sup> Съществен аспект от процеса на десакрализиация в правната теория е процеса по десакрализиация на т.нар. „юридическо мислене“. Естествено юридическото мислене не е нищо друго освен общочовешкото мислене, професионализирано, но същевременно изменено (деформирано) от фетишите и мистификациите, които господстват в света на правото. Всички хора, които попадат в „гравитационното поле“ на държавноправните континууми се променят, образно казано „се заразяват“ с правовост. Това в най-висша степен се отнася до юристите като носители на юридическа образованост и на общ професионален етос.

Позитивистите и нормативистите, Келзен и неговите последователи отказват да видят, че нашето мислене е юридическо и в съгласие с правото, доколкото самата ни житейска поставеност е хармонизирала в определена степен нашето битие с правният ред, с правната нормативност, но там и тогава, където и когато отделни хора, а понякога и цели общности са поставени от житейските факти извън закона и срещу закона, те формират и съответното мислене – анти-правото и отвъд правото, а когато става дума за политици, идеолози и учени – те осъществяват критично осмисляне на правото и правните теории. Нима можем безкритично и апологетично да възприемем правото на фашистки и тоталитарни режими,

изследвания в тази област и ново качествено ниво в преодоляването на заблудите, произведени от модерното развитие на капитализма<sup>24</sup>. Естествено, в този доклад не можем да си поставим за цел осъществяването на цялата тази сложна логическа работа по разбулването на юридическите фетиши, но можем да посочим, че задълбоченото изследване на релацията „право – икономика“ може съществено да подпомогне тази творческа работа и да придвижи правната наука към нейното естествено състояние на критически теоретичен масив, който подпомага реалния прогрес на човека и човечеството, разкривайки пред тях хоризонти на равенство, справедливост, толерантност и съпричастност, така както изисква и ценностната ориентация на българският конституционен модел, изрично записана в преамбюла на действащата българска конституция.

## V. Заключение

Изследването на релацията „право – икономика“ в условията на глобализация и дигитализация на световната икономика придобива стратегическо значение, както с оглед осъзнаването на скритите закономерности в тяхното взаимодействие и взаимовръзка, така и с оглед формирането на един модерен и по-енциклопедичен мироглед на съвременните юристи и икономисти. Нещо повече: задълбоченото познаване на взаимодействията между „базиса и надстройката“ ще ни даде възможност по-добре да проумеем протичащите процеси и поне отчасти да надзърнем към бъдещето на световната икономика, държавата и правото. Днес като споделено пророчество ми звучат думите, с които съм се обърнал към читателите на списание „Право без граници“ през 2003 г.: „Човечеството е

---

или на съвременни нам авторитарни държави и подчинените им общности? Цели епохи в развитието на правото са белязани с изключителна жестокост и както ни казва големият български юрист Живко Сталев древното право е било сурово и жестоко. Нещо повече, и днес географията на наистина хуманизираното право е ограничена от правните системи на държави, в които господства ислямският фундаментализъм, авторитаризма или различни форми на тоталитаризма. Срв. Сталев, Ж. Нормативната сила на фактическото. С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 1997 г., с. 96-97.

<sup>24</sup> Творчеството на Карл Маркс е несъмнен връх на критическото мислене. Маркс ни завеща най-ярките, в логическо отношение най-изрядни, най-критично осъществените процеси на дефетишизация. „Капиталът“ на Маркс (и в трите тома) е изграден като логика на разпадащите се фетиши, като една постоянна, настойчива борба с обективните илюзии на общественото съзнание. През дефетишизация на стоката, парите, капитала, поземлената собственост и наемния труд, Маркс отива към дефетишизация на държавата и правото, и в редица свои произведения ги описва като оръдия на господстващата класа, разкривайки превърнатия характер на справедливостта, която те са призвани да налагат и възпроизвеждат в обществените отношения. Но Маркс не спира и до тук; той изгражда логическите пътища към разбирането на прехода от национално ограничния капитализъм към капитализмът на единния световен пазар и нещо повече: още в ранните си произведения от 1843-1844 г. Карл Маркс положи основите на една и до ден днешен неосъществена, но изключително обещаваща научна програма – преходът от икономическата теория, разбрана антропологично (като теория за ставането на човека чрез развитието на неговите отчуждени и превърнати форми на човешко битие) в една цялостна теория на личността, която да разкрие законите на психическото, държейки сметка за фундаменталността на производствените отношения в системата на човешките отношения и оттук: икономическата мотивираност на лицата, развитието на всички техни отношения в зависимост от позициите, които са заели и ролите, които изпълняват спрямо икономическата основа на човешкото общество. Така той се насочва към изграждането на синтетична теория на личността и формулира Закон за разширено възпроизводство на човешките способности (Закон за всестранно развитие на личността). Виж по-подробно реконструкцията на марксистката психологическа теория на личността, осъществена от Люсиен Сев. Вж.: Сев, Л. Марксистмът и теорията на личността. С., Партиздат, 1972.

изправено пред нова епоха – формирането на единна цивилизация, вследствие от процесите на икономическа и информационна глобализация. Преходът е труден, ще продължи с десетилетия и ще включва неизбежните конфликти – на национална, религиозна, расова, икономическа и цивилизационна основа. Класическите цивилизации: западно-християнска, източно-православна, ислямска, будистка и др. са доста изтощени и отдавна са извратени от механизмите на власт и подчинение и дефектите на консумативните общества. Създаването на единна човешка цивилизация ще бъде епоха на възраждане на човешкия род, едно ново начало, което трябва да се опре на фундаментални ценностни ориентации, универсално значими за всички хора на Земята. Това несъмнено ще бъдат системите и механизмите за утвърждаване, възпроизводство и защита на човешките права и концепцията за устойчиво развитие, насочена към хармонизиране на най-фундаменталната за човечеството релация – между хората и природата. Няма други, толкова значими битийни дадености и мирогледни плоскости, на които да се опре преходът на човечеството към една универсална цивилизация<sup>25</sup>

## Литература

1. Гройсман, С., Право и морал. Проблемът за юридическата валидност в прочита на съвременния правен позитивизъм. Сиела, С., 2017.
2. Гройсман, С., Право и власт. От неограничената държава до постмодерното върховенство на правата. Сиела, С., 2020.
3. Димитров, В. (1996), Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба, Нова звезда, С., 1996.
4. Димитров, В. (2001), Основи на правния режим на инвестиционните ценни книжа, Нова звезда, С., 2001.
5. Димитров, В. (2019) Финансово право, Нова звезда, С., 2019.
6. Димитров, В. (2021) Банково право, Нова звезда, С., 2021.
7. Димитров, В. (2021) Борсово право, Нова звезда, С., 2021.
8. Дунов, З., Езиковият фетишизъм и оръдийната дейност в прокрустовото ложе на словесното общуване, Сп. „Философска мисъл“, 1982, № 12.
9. Дунов, З., Загадката на великото начало, Изд. НМ, С., 1985.
10. Иванов, В., За някои методологически подстъпи към правните науки, Сп. „Алтернативи“, Бр. 9-10, 2000.
11. Иванов, Виктор. Предизвикателствата на глобализацията се бизнес за модернизацията на държавата и правото. – В: Право и бизнес – усъвършенстване на нормативната уредба : В 2 тома : Сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016, организирана по повод 25 години ЮФ на УНСС : Том 2. Публично право. Икономика / Състав. Райна Койчева, Диана Маринова, Пресиян Марков: Издателски комплекс – УНСС, 234-249.
12. Иванов, В., Прологомени към една бъдеща методология на правото и към една десакрализираща теория на правото. Науч. трудове на УНСС, Т. 5, 2018.
13. Иванов, В. (2018), Модерни парадигми в развитието на правната теория. Методологизиране на правните науки, <https://ras.nacid.bg/api/reg/FilesStorage?key=5ca8723b-0aee-4b54-801e-5e5561e4fed2&mimeType=application/pdf&fileName=%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%20%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0>

---

<sup>25</sup> Срв. Иванов, В. Встъпително слово. – Сп. „Право без граници“, бр. 5-6, 2003.

%BE%D0%B2%20%D0%94%D0%B8%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20PDF.pdf&dbId=1

14. Иванов, Виктор Илиев. Нови предизвикателства и промени в българското право, Икономически и социални алтернативи, 2019, № 3, 86-96.

15. Иванов, В. Релацията „право – икономика“: светогледни измерения на правното явление в условия на глобализация и дигитализация на световната икономика. – Бизнес и право, 3 (7) (2019).

16. Колев, Т. Християнските ценности като правообразуващ фактор. С., Изд. „Сиела“, 2017.

17. Люнгов, М. За категориалното значение на базата и надстройката. – Сп. „Философска мисъл“, 1985, № 7.

18. Маркс, К., Фр. Енгелс. Съчинения, Т. 13.

19. Маркс, К. Към критиката на политическата икономия. С., Партиздат, 1983.

20. Рикардо, Д. За принципите на политическата икономия и данъчното облагане. С., ИК „Рата“, 2015.

21. Сев, Л. Марксизмът и теорията на личността. С., Партиздат, 1972.

22. Седларски, Т. Икономика и право: икономически анализ на възникването и ефектите на правните норми, [http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/10/27/-](http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/10/27/)

23. Смит, А., Богатството на народите. С., ИК „Рата“, 2013.

24. Сталев, Ж. Нормативната сила на фактическото. С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 1997.

25. Стоилов, Я. Правните принципи: теория и приложение. С., Сиби, 2018.

26. Чернева, Б. Юриспруденция и легиспруденция: Институционалният контекст на правото. С., Сиела, 2020.

## **ВЪЗМОЖНО ЛИ Е, ВМЕСТО ДА ИЗПЛАТИ ДИВИДЕНТ, АКЦИОНЕРНО ДРУЖЕСТВО ДА ПРЕХВЪРЛИ СВОЙ ИМОТ?**

*гл. ас. д-р Златка Вангелова,  
катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
ZVangelova@unwe.bg*

### *Резюме*

*Вземането за дивидент в акционерните дружества възниква винаги като парично вземане. Но то би могло да се погаси чрез договор за даване вместо изпълнение, сключен между акционера и дружеството. Съгласие на останалите акционери не е необходимо. Ако непаричният актив, с който се погасява паричното вземане за дивидент, е недвижим имот, се прилага Разяснение 17 на МСФО, като той се изчислява по неговата справедлива стойност. Правилата на Разяснение 17 и на чл. 247а, ал. 1 и ал. 3 ТЗ са императивни. Ако те бъдат нарушени, договорът за даване вместо изпълнение ще е нищожен. Основанията за нищожност са различни в зависимост от правилата, които са нарушени.*

*Ключови думи: дивидент, договор за даване вместо изпълнение, непаричен актив, имот, Разяснение 17 на МСФО, чиста стойност на имуществото, справедлива стойност*

## **IS IT POSSIBLE A JOINT-STOCK COMPANY TO TRANSFER A REAL ESTATE OF ITS OWN TO A SHAREHOLDER, INSTEAD OF PAYING HIM A DIVIDEND?**

*chief assistant Zlatka Vangelova, PhD,  
Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
ZVangelova@unwe.bg*

### *Summary*

*The right of a shareholder in a joint-stock company to collect his dividend always occurs as a pecuniary receivable. It can be terminated by an agreement of datio in solutum, concluded between the shareholder and the company. The consent of the rest of the shareholders for conclusion of such agreement is not required. If the non-cash asset, by the transfer of which the dividend payment is terminated, is a real estate, there shall be applied IFRIC 17; according to IFRIC 17 the real estate shall be measured at its fair value. The rules of IFRIC 17 and art. 247a, para. 1 and 3 of the Commerce act are compulsory. If violated, they will lead to nullity of the datio in solutum agreement. The grounds for nullity are different and they depend on the specific rule violated.*

*Key words: dividend, datio in solutum, non-cash asset, real estate, IFRIC 17, net assets, fair value*

## **Поставяне на проблема**

Настоящият доклад поставя на обсъждане възможността акционерно дружество, регистрирано според изискванията на ТЗ, да разпределя дивидент под формата на недвижим имот.

В доклада се търсят отговори на следните основни въпроси: 1) може ли вземането за дивидент да има за предмет непаричен актив; 2) възможно ли е вземането за дивидент да бъде погасено чрез прехвърляне на дружествен имот и какви са специалните изисквания, които трябва да се спазят в този случай; 3) ако отговорът на втория въпрос е положителен, какви ще са последиците при прехвърляне на дружествения имот, ако не бъдат спазени специалните изисквания по прехвърлянето и изискванията на чл. 247а ТЗ.

## **Изложение**

**Отговор на първия въпрос:** Възможно ли е вземането за дивидент да възникне като вземане за непаричен актив (напр. вземане за лек автомобил, за череша, за недвижим имот)?

Вземането за дивидент винаги възниква като парично вземане, тъй като дивидентът се изчислява като парична стойност. Тази стойност е част от чистата стойност на имуществото на дружеството, представляваща разликата между стойността на правата и на задълженията съгласно баланса му (чл. 247а, ал. 2 ТЗ). Чистата стойност на имуществото на АД е разделена на няколко елемента: регистриран капитал, фонд „Резервен“ и други фондове, които дружеството трябва да образува по закон или по устав, неразпределена печалба или непокрита загуба от предходни години, печалба или загуба от съответната година. Тези елементи не са активи, те са счетоводни стойности, определени в лева.

Стойността, която се разпределя между акционерите като дивидент, се определя от общото събрание (ОС) с решение, като за нея трябва да се спазят следните изисквания, посочени в чл. 247а, ал. 1 и ал. 3 ТЗ: тя може да включва печалбата за съответната година, неразпределената печалба от минали години, частта от фонд „Резервен“ и другите фондове, надхвърляща определения в закона или устава минимум, намален с непокрита загуба от предходни години и отчисленията за фонд „Резервен“ и другите фондове, които дружеството е длъжно да образува по закон или устав. Вземането за дивидент възниква от момента, в който ОС вземе решение за размера на сумата, която ще се изплати на акционерите. Тази сума се определя в лева, а не в непарични активи. Споменатото решение е обикновено единствената стъпка, която ОС взема по отношение на дивидента, тъй като дивидентът по правило се изплаща в пари.

Възможно е обаче дивидентът да не бъде изплатен в пари (напр. дружеството не разполага с толкова свободни парични средства). Тогава първата вече обсъдена стъпка трябва да бъде последвана и от втора стъпка, а именно от решение на дружеството дивидентът да бъде погасен с непаричен актив. Второто решение е за сключването на един или няколко договора за даване вместо изпълнение по чл. 65 ЗЗД, като, вместо пари, акционерите получат непарични активи.

Кой е дружественият орган, който трябва да вземе решението за сключване на договор за даване на непаричен актив вместо изплащането на дивидент (това е второ решение, различно от решението за изплащане на дивидент)? Необходимо ли е съгласието на всички акционери?

ТЗ не изисква решение на ОС за сключване на договор за даване на непаричен актив вместо изплащането на дивидент. Следователно не е необходимо съгласието нито на



всички, нито на мнозинството от акционерите. Достатъчно е съгласието само на онзи акционер, който става страна по договора за даване вместо изпълнение. Акционерът дава съгласието си със самото сключване на договора. Дружеството, в качеството му на насрещна страна по договора, също трябва да даде своето съгласие. Волята на дружеството в този случай се формира от този член на съвета на директорите (СД) или на управителния съвет (УС), който разполага с представителна власт да сключи договора. Единствено когато конкретният случай попада в регулацията на особените правила за сключване на сделки по чл. 236 ТЗ, ще е необходимо решение на ОС, респ. СД или УС, както и на надзорния съвет (НС).

Направеният извод намира подкрепа и в уредбата за погасяване на вземане за ликвидационен дял чрез прехвърляне на непаричен актив, съдържаща се в чл. 268, ал. 2 ТЗ. От нея следва, че решение на ОС за сключване на договор за даване на отделни обекти от ликвидационното имущество вместо изплащането на ликвидационен дял не се изисква. Поставени са обаче други две изисквания: акционерът, на когото се прехвърля обектът от имуществото, да е съгласен с това, и сключената сделка да не уврежда останалите акционери<sup>1</sup>.

**Отговор на втория въпрос:** Възможно ли е вземането за дивидент да бъде погасено чрез даване вместо изпълнение на дружествен имот и какви са специалните изисквания, които трябва да се спазят в този случай?

Както по-горе бе посочено, принципно е възможно вземането за дивидент да бъде погасено чрез даване вместо изпълнение, тъй като даването вместо изпълнение е погасителен способ, алтернатива на изпълнението<sup>2</sup>, ако съгласието на кредитора и на длъжника за него са налице (чл. 65 ЗЗД). Така например в чл. 13, ал. 1, т. 4 от Закона за данъците върху доходите на физическите лица<sup>3</sup> (ЗДДФЛ) е уреден случай на даване на нови акции вместо изплащане на дивидент<sup>4</sup>. На акционерите е предоставен избор между това да получат дивидент или акции. Първо възниква вземането за дивидент и впоследствие се сключва договор между акционера и дружеството за даване на акции вместо изпълнение.<sup>5</sup>

Ето защо, не би следвало да има пречка да бъде прехвърлен дружествен имот на акционер вместо да му бъде изплатен паричен дивидент. Въпросът обаче е по каква стойност ще бъде прехвърлен имотът?

Отговорът се съдържа в Разяснение 17 „Разпределения на непарични активи на собствениците“, изработено от Комитета за разяснения на международните стандарти за финансово отчитане (КРМСФО)<sup>6</sup>, наречено за краткост „Разяснение 17“, и прието с Регламент

---

<sup>1</sup> Калайджиев, А. Ликвидация на търговски дружества (Част II). – Бизнес и право, 2020, № 1 (9), с. 23.

<sup>2</sup> Марков, М. Даване вместо изпълнение, Сиби, 2012, с. 30.

<sup>3</sup> Обн., ДВ, бр. 95 от 24 ноември 2006 г., последно изменение ДВ, бр. 17 от 1 март 2022 г.

<sup>4</sup> Според чл. 13, ал. 1, т. 4 ЗДДФЛ предоставените в този случай нови акции не са облагаеми.

<sup>5</sup> Възможно е и въобще да не възникне вземане за дивидент, а печалбата, с решение на ОС, да бъде направо използвана за издаване на нови акции или увеличаване на номиналната стойност на вече издадените акции. Тези възможности също са предвидени в чл. 13, ал. 1, т. 4 ЗДДФЛ. Крайният резултат ще е увеличаване на капитала на дружеството.

<sup>6</sup> КРМСФО публикува изработеното от него Разяснение 17 „Разпределения на непарични активи на собствениците“ на 27 ноември 2008 г.

(ЕО) № 1142/2009<sup>7</sup>. Според § 1, т. 8 Закона за счетоводството<sup>8</sup> (ЗСч) тълкуванията (т.е. разясненията), свързани с Международните стандарти за финансова отчетност, са част от Международните счетоводни стандарти (МСС)<sup>9</sup>. Ето защо те следва да се спазват от българските акционерни дружества, прилагащи тези стандарти<sup>10</sup>. Дори ако акционерно дружество не прилага МСС, а Националните счетоводни стандарти (НСС), съгласно т. 3.2., б. „б“ и т. 25.2. б. „б“ от СС 1, то следва да използва МСС за въпроси, които не са уредени от НСС<sup>11</sup>. Затова и за акционерните дружества, прилагащи НСС, приложение ще намери Разяснение 17, ако тези дружества прехвърлят имот вместо изплащането на дивидент.

Съгласно т. 11 от Разяснение 17, когато предприятието разпределя непарични активи вместо дивидент, активите трябва да бъдат оценени по тяхната справедлива стойност. Ето защо, ако на акционер бъде прехвърлен имот вместо изплащането на дивидент, този имот трябва да бъде оценен по справедливата му стойност.

Справедливата стойност се оценява въз основа на пазарни критерии, като се изчисли цената на продажба на актива при обичайна сделка между пазарни участници към датата на оценяване при актуалните тогава пазарни условия (т.е. продажбената цена към датата на оценяване от гледна точка на даден пазарен участник, който държи актива) (т. 2 от МСФО 13 „Оценяване по справедлива стойност“).

Имотът се оценява по справедливата му стойност към датата на уреждането (датата, на която дружеството е поканило акционера за сключване на договора) (т. 13 от Разяснение 17). Разликата между справедливата стойност и балансовата стойност на актива се признава като печалба или загуба в текущия финансов резултат на дружеството<sup>12</sup> (т. 14 от Разяснение 17). Смятам, че, ако е налице загуба и тя се отразява върху размера на дължимия дивидент съгласно чл. 247а ТЗ, дружеството следва да преизчисли размера на дивидента (да го намали).

Когато на акционера се прехвърля имот вместо да му се плати дивидент, и има разлика в справедливата стойност на имота и на дължимия дивидент, тази разлика следва да се

---

<sup>7</sup> Пълното наименование на акта е Регламент (ЕО) № 1142/2009 от 26 ноември 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1126/2008 за приемане на някои международни счетоводни стандарти в съответствие с Регламент (ЕО) № 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с разяснение 17 на Комитета за разяснения на международните стандарти за финансово отчетване (КРМСФО).

<sup>8</sup> Обн., ДВ, бр. 95 от 8 декември 2015 г., последно изменение ДВ, бр. 19 от 5 март 2021 г.

<sup>9</sup> § 1, т. 8 ЗСч преповтаря чл. 2 от Регламент (ЕО) № 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 19 юли 2002 година за прилагането на международните счетоводни стандарти: „За целите на настоящия регламент, „международни счетоводни стандарти“ включват Международните счетоводни стандарти [International Accounting Standards (IAS)], Международните стандарти за финансова отчетност [International Financial Reporting Standard (IFRS)] и свързаните с тях тълкувания (SIC-IFRIC interpretations), последващите изменения на тези стандарти и свързаните с тях тълкувания, бъдещите стандарти и свързаните с тях тълкувания, издадени или приети от Съвета по международните счетоводни стандарти [International Accounting Standards Board (IASB)]“. SIC е съкращение на Standard Interpretations Committee, която впоследствие е преименувана на IFRIC – International Financial Reporting Interpretations Committee, а след това е преименувана на IFRS Interpretations Committee. ations

<sup>10</sup> МСС трябва да се прилагат от акционерните дружества, изброени в чл. 34, ал. 2 ЗСч. Всички останали акционерни дружества, които не отговарят на изискванията на чл. 34, ал. 2 ЗСч могат да прилагат МСС по свой избор – вж. Вангелова, З. Колективни (малцинствени) права – правно средство за защита на миноритарните акционери в акционерните дружества по Търговския закон, Сиби, 2021, с. 166-168.

<sup>11</sup> Писмо № 3\_1200 от 30.08.2021 г. на НАП.

<sup>12</sup> Досев, Хр. Разпределяне на дивидент в натура – счетоводни и данъчни проблеми <https://ekspertis.bg/document/view/qanda/138210/0>.

отрази в договора (аргумент от чл. 247а ТЗ, чиято уредба цели да не допусне изцеждане на дружеството – вж. отговора на третия въпрос), напр. справедливата стойност е 22 000 лева, а дължимият дивидент е 19 000 лева. Ако справедливата стойност на имота е по-висока от дължимия дивидент, акционерът следва да плати разликата на дружеството (да направи изравнително плащане)<sup>13</sup>, т.е. акционерът трябва да изплати на дружеството 3000 лева в горния пример (22 000 – 19 000 = 3 000). И обратно. Ако справедливата стойност на имота е по-ниска от дължимия дивидент, дружеството трябва да доплати разликата.

Вземането на акционера за разликата, която дружеството му дължи, ще се погаси в 5-годишен давностен срок, считано от изтичане на трите месеца от възникване на вземането за дивидент, освен ако в устава е предвиден по-дълъг срок (чл. 247а, ал. 5 ТЗ). Причината давността да започне да тече след изтичане на 3-месечния срок е, че, по време на трите месеца, вземането е само изпълняемо; едва след изтичане на трите месеца то става изискуемо<sup>14</sup>.

**Отговор на третия въпрос:** Какви ще са последиците, ако при погасяване на вземането за дивидент чрез прехвърляне на дружествен имот, не бъдат спазени правилата на Разяснение 17, касаещи съотношението на престациите в договора за даване вместо изпълнение, и/или на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ?

Разяснение 17 съдържа правила, отнасящи се до оценяването на престацията, която се дава вместо дължимата (прехвърлянето на имота). Тази оценка позволява да се определи съотношението между първоначално дължимата престация и заместващата я такава.

Правилата на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ, от друга страна, служат за определяне на балансовата стойност на дивидента. Без спазването им, размерът на дивидента, дължим на всеки акционер, няма да бъде законосъобразно определен.

В зависимост от това кои от горните правила бъдат нарушени, случаите могат да се обособят в 3 групи:

**1-ва група случаи:** Това са случаи, при които балансовата стойност на вземането за дивидент е вярно изчислена, т.е. спазени са правилата на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ, но не са спазени правилата на Разяснение 17 по отношение точното определяне на съотношението между двете престации.

Ако бъде сключен договор за даване вместо изпълнение, но не бъдат спазени правилата на Разяснение 17 на КРМСФО (напр. не е направена оценка на справедливата стойност на имота или макар да е направена, същата не е взета предвид) и акционерът получи повече отколкото е вземането му за дивидент, тогава сделката ще е нищожна поради противоречие със закона, а именно противоречие с Разяснение 17. Би могло да се мисли и за нищожност поради заобикаляне на закона, а именно заобикаляне на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ, тъй като акционерът, получавайки по-скъп имот, всъщност получава повече от предвиденото в правилата на чл. 247а ТЗ. Основанието за нищожност поради заобикаляне на закона обаче би намерило приложение ако липсваше Разяснение 17<sup>15</sup>. Наличието на Разяснение 17 дава по-пряк път към нищожността – противоречието със закона.

---

<sup>13</sup> Досев, Хр. Разпределяне на дивидент в натура – счетоводни и данъчни проблеми.

<sup>14</sup> Определение № 198 от 18.04.2018 г. по т. д. № 3016/2017 г., Т. К., I т. о. на ВКС.

<sup>15</sup> Фактическият състав на заобикаляне на закона включва следните елементи: една или повече сделки, чрез които се постига забранен или непозволен от закона правен резултат, като участниците в сделката съзнават, че чрез извършената сделка постигат една цел, която законът им забранява – вж. повече за фактическия

Правилата на Разяснение 17 могат да се охарактеризират като императивни. Обяснението е следното: в правилата на Разяснение 17 относно начина на оценяване на непаричната престация в договора за даване вместо изпълнение и на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ е залегнал един и същи принцип – забрана за изцеждане на дружеството, т.е. забрана акционерите да получават неограничен обем от дружественото имущество под формата на дивидент<sup>16</sup>. чл. 247а, ал. 1 – 3 е поставил строги рамки за максималния размер на имуществото, което може да се разпределя под формата на дивидент<sup>17</sup>. Разяснение 17 също поставя такива рамки, посочвайки оценката, по която следва да бъде прехвърлен недвижимият имот вместо дивидента. Правилата на Разяснение 17, както и на чл. 247а, са от обществен интерес, те не могат да бъдат дерогирани от дружеството и от акционерите. Следователно те са императивни правила.

Ето защо, ако с договора за даване вместо изпълнение се наруши възмездността и се стигне до частично дарение<sup>18</sup>, тъй като имотът е на стойност по-висока от стойността на дължимия дивидент, този договор ще е нищожен на основание чл. 26, ал. 1, предл. 1 ЗЗД. Недопустимо е страните по договора в обсъждания случай да уговорят престирането на нещо, надвишаващо по стойност дължимото. Нищожността на договора за даване вместо изпълнение ще е пълна, а не частична, тъй като тя засяга не отделни клаузи на договора, а целите волеизявления на страните.

**II-ра група случаи:** В тези случаи Разяснение 17 на КРМСФО е съблюдавано, но балансовата стойност на сумата, платима като дивидент, не е изчислена съобразно изискванията на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ, реално е по-ниска от заявената дължима сума и акционерът е знаел или е могъл да узнае това.

В тази група случаи става дума за неспазване на правилата на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ за изчисление на сумата, от която да бъде разпределян дивидентът. Ако акционерът е знаел за неправилното изчисление на дивидента или неправилното изчисление е можело да бъде открито чрез преглед на ГФО и останалата документация, която е била предоставена на акционерите, акционерът се смята за недобросъвестен и ще дължи връщане на недължимо полученото (извод от чл. 247а, ал. 4 ТЗ).

Ако вместо плащане на дивидент, на такъв акционер бъде прехвърлен недвижим имот, договорът за даване вместо изпълнение ще е нищожен поради липса на предмет<sup>19</sup> на основание чл. 26, ал. 2, предл. 1-во ЗЗД. Липсата на предмет в случая се изразява в липсата на задължение за плащане на дивидент. Липсата на задължение за плащане на дивидент лишава от основание прехвърлянето на недвижимия имот.

---

състав Димитров, М. Основанията за нищожност по чл. 26, ал. 1 ЗЗД, Сиби, 2013, с. 198. Доказването на субективния елемент усложнява доказването на наличието на основание за заобикаляне на закона в сравнение с доказването на противоречие със закона, където субективен елемент няма.

<sup>16</sup> Посоченият принцип е част от принципа за запазване на капитала. Проявлението му се съдържа в следните законови текстове: чл. 72, ал. 2, чл. 138, ал. 3, чл. 174, ал. 1, т. 2 и т. 3, чл. 215, ал. 4, чл. 236, ал. 1 и ал. 2, чл. 246, чл. 252, ал. 1, т. 5, чл. 268, ал. 2, чл. 272, ал. 1, чл. 262ф, чл. 264д, чл. 647 и др. За този принцип вж. Бузева, Т. Увеличаване на капитала на акционерно дружество, Сиби, 2018, с. 32 и 33.

<sup>17</sup> Пак там, с. 29, 32, 33. Правилата на чл. 247а ТЗ са транспонирани императивни правила на чл. 56 от Директива (ЕС) 2017/1132 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 г. относно някои аспекти на дружественото право.

<sup>18</sup> Решение № 85 от 16.01.2020 г. по т. д. № 2262/2018 г., Т. К. I т.о. на ВКС.

<sup>19</sup> Марков, М. Цит. съч., с. 218.

И тук, както в първата група случаи, нищожността на договора за даване вместо изпълнение ще е пълна, а не частична, тъй като тя засяга не отделни клаузи на договора, а целите волеизявления на страните.

**III-та група случаи:** балансовата стойност на сумата, дължима като дивидент не е изчислена съобразно изискванията на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ, реално е по-ниска от заявения дължим дивидент и акционерът не е знаел или не е можел да узнае това.

В тази група случаи, ако от предоставената на акционера информация, включително чрез документацията, до която той има достъп, не е можел да направи извод, че заявеният за получаване дивидент е по-висок от реално дължимия, акционерът ще е добросъвестен, т.е. той не е знаел и не е могъл да узнае, че дивидентът е неправилно изчислен. В този случай според чл. 247а, ал. 4 ТЗ акционерът няма да дължи връщане на полученото, макар и да не са спазени предпоставките на чл. 247а, ал. 1 – 3.

Ако при това положение, бъде сключен договор за даване вместо изпълнение между добросъвестния акционер и дружеството, договорът няма да е нищожен поради липса на предмет, тъй като акционерът не би дължал връщането на платения в повече дивидент (ако такъв му би бил изплатен). чл. 247а ТЗ се явява специален и дерогира чл. 26, ал. 2, предл. 1-во ЗЗД.

Ако обаче са нарушени правилата на Разяснение 17, тогава ще може да се обосновава нищожност на основание противоречие с разяснението. Добросъвестността по чл. 247а, ал. 4 ТЗ е относима само спрямо нарушаване на предпоставките на чл. 247а, ал. 1 – 3 ТЗ, но не и на нарушването на разяснението.

### **Заключение**

Прехвърлянето на недвижим имот вместо изплащането на дивидент е законово допустимо. Но трябва да се спазят счетоводните правила за съотношението на дължимата престация за паричен дивидент и непаричната престация. Неспазването на това съотношение е основание за нищожност на договора за даване вместо изпълнение поради противоречие със закона.

### **Литература**

1. Вангелова, З. Колективни (малцинствени) права – правно средство за защита на миноритарните акционери в акционерните дружества по Търговския закон, Сиби, 2021.
2. Димитров, М. Основанията за нищожност по чл. 26, ал. 1 ЗЗД, Сиби, 2013.
3. Досев, Хр. Разпределяне на дивидент в натура – счетоводни и данъчни проблеми <https://ekspertis.bg/document/view/qanda/138210/0>.
4. Калайджиев, А. Ликвидация на търговски дружества (част II) – Бизнес и право, бр. 1 (9)/2020.
5. Марков, М. Даване вместо изпълнение, Сиби, 2012.

# СПОРОВЕ И ПРОБЛЕМИ ПРИ ОТДАВАНЕТО ПОД НАЕМ НА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ ИМОТИ<sup>1</sup>

гл. ас. д-р Катя Владимирова,  
катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
katiavla@unwe.bg

## Резюме

Отдаването под наем на общински и държавни имоти е свързано с реализирането на публични интереси, а в някои случаи и със силен социален елемент.. Това е довело до създаването на отделна правна регламентация на договорите за наем на държавни и общински имоти. Тази регламентация се характеризира със засиленото присъствие на публичноправния елемент. Едновременно с това се запазва действието на общите, частноправни норми на договора за наем, съдържащи се в ЗЗД. В резултат на това се наблюдават специфики, относно изпълнението и неизпълнението на договорите за отдаване под наем на държавни и общински имоти, които специфики ги отличават от класическия договор за наем. Настоящото изложение има за задача да разгледа именно някои особености, които са налице при отдаването под наем на държавни и общински имоти, възникващи в резултат на преплитането на частноправните и публично-правните елементи при този вид договори.

Ключови думи: договор за наем, общински имоти, държавни имоти, частноправни проблеми

## DISPUTES AND PROBLEMS IN RENTING OUT STATE AND MUNICIPAL PROPERTY

Chief Assistant Professor Dr. Katya Vladimirova,  
Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
katiavla@unwe.bg

## Summary

The leasing of municipal and state property is related to the realization of public interests, and in some cases to a strong social element. This has led to the creation of a separate legal regulation of lease contract for state and municipal properties. This regulation is characterized by the increased presence of the public legal element. At the same time, the effect of the general, private law norms of the lease contract contained in the Law on Obligations and Contracts is preserved. As a result, there are specifics regarding the implementation and non-implementation of lease contracts for state and municipal properties, which specifics distinguish them from the classic lease contract. The purpose of this presentation is to consider some of the features in renting out state and municipal property, arising from crossing of private and public law elements in this type of contract.

Key words: lease contract, municipal properties, state properties, private law norms

---

<sup>1</sup> Публикацията съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ-13/2021.

Отдаването под наем на общински и държавни имоти е свързано с реализирането на публични интереси, а в някои случаи и със силен социален елемент. Спецификите на отношенията са довели до създаване на отделна регламентация /ЗОС<sup>2</sup> и ЗДС<sup>3</sup>/, относно отдаването под наем на общински и държавни имоти. Тя се характеризира с публично-правни елементи при сключването на договорите за наем, а едновременно с това, при изпълнението и неизпълнението на договора се прилагат до голяма степен гражданските правила на ЗЗД. Съчетаването на публичноправния с гражданскоправния елемент, повдига някои интересни въпроси в практиката. С настоящото изложение, ще спра вниманието си на някои от тях.

### **1. Приложима ли е разпоредбата на чл. 236, ал. 1 от ЗЗД при договорите под наем на общински и държавни имоти**

С договора за наем наемодателят се задължава срещу определено възнаграждение да предостави на наемателя определена вещ за временно ползване<sup>4</sup>. Договорът за наем е уреден в ЗЗД и по-конкретно в разпоредбите на чл. 228-239 ЗЗД. Посочената регламентация се отнася за всички видове договори за наем, независимо от субектите, които ги сключват. Извън ЗЗД договорът за наем е регламентиран и в други нормативни актове, като ЗОС<sup>5</sup>, ЗДС, ЗОП и др. Всички тези актове се явяват специални по отношение на ЗЗД, като при липса на специална норма субсидиарно се прилагат правилата на ЗЗД.

Договорът за наем може да бъде срочен и безсрочен договор. Срочният договор за наем се прекратява с изтичане на срока му. Безсрочният, съгласно разпоредбата на чл. 238 ЗЗД, се прекратява с едностранно едномесечно предизвестие отправено от едната до другата страна<sup>6</sup>. Не са редки случаите в гражданския оборот при сключен срочен договор за наем, същият да се преобразува в безсрочен договор за наем, прилагайки разпоредбата на чл. 236, ал. 1 ЗЗД. Става въпрос за хипотезата, когато е изтекъл срока на договора за наем. Страните не са го подновили, но и никоя от тях не се е противопоставила на продължаващото ползване на имота. В резултат на това договорът за наем от срочен се преобразува в безсрочен договор<sup>7</sup>.

Посочената хипотеза на чл. 236, ал. 1 ЗЗД за превръщане на срочния договор за наем в безсрочен не би следвало да намери приложение по отношение на договор за наем по ЗОС и ЗДС. Договорът за наем на общинска и държавна собственост, за разлика от договора за наем по ЗЗД, е формален договор. За неговото сключване е предвиден специален ред, тъй като отдаването под наем обикновено протича чрез тръжна процедура, преди да

---

<sup>2</sup> Закон за общинската собственост в сила от 01.06.1996 г.

<sup>3</sup> Закон за държавната собственост в сила от 01.06.1996 г.

<sup>4</sup> Кожухаров, Ал. Облигационно право. Отделни видове облигационни отношения. София, Наука и изкуство, стр. 305; Тице, Х. Гражданско право. Облигационно право (обща и специална част), превод Ал. Кожухаров, София, 1933 г., с. 209.

<sup>5</sup> Юркова, Ж. Отдаване под наем на имоти частна общинска собственост. – сп. Собственост и право, кн. 09 от 2017 г.

<sup>6</sup> Владимирова, К. Безсрочен ли е безсрочният договор за наем. – сп. Собственост и право, 2017 г. кн. 9, Кръстева, Б., М. Попова. Прекратяване на срочен договор за наем, Собственост и право, 2014 г., кн. 7.

<sup>7</sup> Подобна разпоредба се е съдържала и в чл. 374 от предходния Закон за задълженията и договорите, действал в страната от 1892 година до 1950 година. Повече виж Меворах, Н., Лиджи, Д, Фархи, Л. Коментар на закона за задълженията и договорите, том III. София, 1926 г., стр. 212-213.

се стигне до самото сключване на договора<sup>8</sup>. Тръжната процедура е част от процеса на сключване на договора за наем. Нейната липса води до липса на договор за наем, до неговата нищожност. Оттук смятам, че прилагането на разпоредбата на чл. 236, ал. 1 от ЗЗД е неприложима по отношение на договорите за наем на общински или държавни имоти. Ако допуснем възможността това да се осъществи, на практика би била заобиколена цялата процедура за отдаване под наем след проведен търг или конкурс. Без значение е обстоятелството, че наемодателят не се е противопоставил на продължаващото ползване на имота, Следователно изтичането на срока на договор, с който е отдадена под наем вещ, държавна или общинска собственост, води автоматично до прекратяване на договора. За да бъде продължен договора или по-коректно казано, за да бъде сключен нов договор за наем е необходимо да бъде проведена нова процедурата по ЗОС или ЗДС или най-малкото, ако в конкретния случай позволява да бъде сключен анекс към съществуващия договор<sup>9</sup>.

В случай че ползването на имота продължи след изтичане на срока на договора, няма да е налице договор за наем, а извъндоговорно облигационно отношение. Това означава, че досегашният наемател няма да дължи наем на наемодателя. Той ще дължи обезщетение. Съответно и давностният срок за погасяване на вземането няма да бъде тригодишния давностен срок съгласно чл. 111 от ЗЗД, а ще бъде петгодишния давностен срок по чл. 110 от ЗЗД.

Като цяло съдебната практика споделя посочената по-горе теза, макар че в някои първоинстанционни решения<sup>10</sup> се допуска прилагането по аналогия на разпоредбата на чл. 236, ал. 1 ЗЗД по отношение и на договорите за наем на общински и държавни имоти. Следва да отбележим и обстоятелството, че съдебната практика се е произнасяла по въпроса за възможността за трансформиране на срочния в безсрочен договор за наем на общински или държавни имоти, но за нежилищни цели. Считам, че разпоредбата на чл. 236, ал. 1 ЗЗД е неприложима и по отношение на отдаването под наем на общински или държавни имоти за жилищни цели. Мотивите ми са същите. Тези имоти се отдават по специална процедура, предвидена както в ЗОС и ЗДС и предвидени в наредбите приети от съответните общини. Гражданите, които имат нужда и отговарят на условията за настаняване се настаняват със заповед на кмета. След това те сключват договор с общината. Сключените договори са с определен срок, при изтичането, на който нуждаещите се имат възможност да поискат удължаване на срока на договора им. В този ред на мисли нуждаещите са защитени от възможността да останат на улицата, като е достатъчно да бъде спазена процедурата. Нещо повече, административният орган е длъжен да провери налице ли са обстоятелства за продължаване на наемното правоотношение<sup>11</sup>. Ето защо не

---

<sup>8</sup> Вж. чл. 14 ЗОС.

<sup>9</sup> Вж. Решение № 97 от 07.07.2017 г. по т. д. № 1108/2016 г., т. к., II т. о. на ВКС, решение № 172 от 16.12.2015 г. по т. д. № 3065/2014 г., т. к., II т. о. на ВКС, решение № 172 от 16.12.2015 г. по т. д. № 3065/2014 г. на ВКС, ТК, Решение № 230 от 02.04.2019 г. по адм. дело №107 от 2019 г. на Административен съд Хасково, Решение без номер от 19.05.2017 г. на Районен съд Велинград по гр. д. № 714 от 2016 г. V състав.

<sup>10</sup> Обратното становище виж: Решение № 3535 от 12.03.2019, по адм. дело № 13368/2017 на ВАС, II отделение, Решение № 213 от 18.01.2012 г. по гр. д. № 20105420100343 на РС – Златоград, потвърдено с Решение № 132/24.04.12 г. на ОС – Смолян по гр. д. № 96/12.

<sup>11</sup> Вж. чл. 46, ал. 4 от ЗОС, Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община.



виждам пречки и по отношение на този вид договори да намери приложение само специалния закон било ЗОС или ЗДС, а не и ЗЗД.

## **2. Следва ли общинските или държавните органи да заплащат обезщетение при отдаване под наем на съсобствен с трети лица имот без тяхно съгласие?**

Отдаването под наем на общински или държавни имоти се подчинява на идеята за защита на обществени нужди и интереси. Тези обществени нужди са винаги с по-голям социален елемент от нуждите на отделните граждани. Това е поставило на разглеждане в съдебната практика въпроса – следва ли този интерес на обществото да води до negliжиране интересите на съсобствениците, при отдаване под наем на имоти държавна или общинска собственост, които имоти са съсобствени. Следва ли да се прилагат разпоредбите на ЗС, относно съсобствеността при отдаване под наем на общински и държавни имоти? Допустимо ли е съсобственик, който е лишен от правото си да ползва имота, да търси обезщетение от държавата или общината, при положение, че чрез отдаването под наем на имота се защитава обществения интерес?

Ако разгледаме ЗЗД, като общ закон уреждащ договора за наем, ще видим, че всъщност в него липсва каквато и да е уредба, относно възможността за отдаване под наем на съсобствена вещ. Наистина липсва и забрана, което води до извода, че няма пречки да се отдава под наем и съсобствена вещ. Теорията също допуска отдаването под наем на съсобствена вещ<sup>12</sup>. При отдаване под наем на съсобствената вещ от всички съсобственици, на практика не възникват проблеми при изпълнението на договора за наем. Всички съсобственици в тази хипотеза са страни по договора за наем. Подобно би било положението и в случай, че един от съсобствениците, бивайки упълномощен, сключва договора за наем от името и за сметка на другите съсобственици. Проблеми възникват, когато договорът за наем е сключен само от един от съсобствениците, без да е налице представителна власт. В този случай, само съсобственикът, който е сключил договора ще бъде страна по него<sup>13</sup>. Останалите съсобственици ще могат да търсят от съсобственика онази част от наема, която съответства на притежаваните от тях дялове съгласно чл. 30, ал. 3 ЗС. Не само това, съгласно Тълкувателно решение №7, от 2012 година на ОСКГ на ВКС, ако имотът е отдаден под наем и договорената наемна цена е по-ниска от средната пазарна, останалите съсобственици могат да искат обезщетение за пропуснатите ползи, които се изразяват в разликата между стойността на сключения договор за наем и средната пазарна стойност на наема. Това е така, тъй като е налице пропуснатата полза съгласно чл. 31, ал. 2 ЗС.

Уместно възниква въпросът, до колко възможността за търсене на обезщетение се прилага при отдаване под наем на общински или държавен имот, без съгласието на съсобственика. Наистина обикновено при отдаването на съсобствени имоти, става въпрос за реализиране на някакви социални интереси било от страна на общината, било от страна на държавата. Обикновено предмет на тези договори са сгради, които имат обществено предназначение, като сгради за училища, медицински заведения и други подобни. Доста често дори при сключването на договорите самите общини или държавата не получават наем или ако получават то той е символичен. Но следва ли при наличието на този обществен интерес да бъде ограничено правото на собственост.

---

<sup>12</sup> Кожухаров, Ал. Облигационно право, отделни видове облигационни отношения, 1965, с. 319.

<sup>13</sup> Решение № 83 от 2000 г., IV г.о. на ВКС.

Частната собственост е неприкосновена. Нуждите на обществото не могат да бъдат предпочетени пред правото на съсобственика да ползва общата вещ. Без значение са целите, които изпълнява общината или държавата, без значение са моралните съображения, без значение е защитата на социални интереси. Недопустимо е публичния интерес да вземе превес над правото на съсобственика да ползва необезпокоявано съсобствената вещ. „При установена съсобственост между община и физически лица върху недвижимо, не нуждите на обществото, представлявани и съобразявани от общината, обуславят предназначението“<sup>14</sup>. Не може съсобственик, било то и физическо лице, да бъде принуден от публичния интерес да приеме собствеността му да бъде използвана за задоволяване на публичния интерес. В този ред на мисли при отдаването под наем на съсобствен на общината или държавата имот, препятстването от страна на ползващия съсобственик, макар и по силата на правомерно поведение представлява нарушение на чл. 31, ал. 1 ЗС и поражда установеното в ал. 2 на чл. 31 от ЗС право на обезщетение. Посочената теза се поддържа и от съдебната в страната<sup>15</sup>.

### **3. Допустимо ли е присъждането на обезщетение по ЗЗД при прекратяване на договор за наем на общински или държавни имоти, при наличие на условията на чл. 39 от ЗОС**

ЗОС регламентира не само наемните отношения, като форма на ползване на частна общинска или държавна собственост, но и други форми на ползване – учредяване право на ползване, като вещно право. В този аспект е именно и разпоредбата на чл. 39 от ЗОС. Изпълнението на договореностите между страните е дало повод да бъде разгледан въпросът, относно прилагане на чл. от 39 ЗОС<sup>16</sup>. По-конкретно следва ли при учредено право на ползване, при условията на чл. 39 ЗОС, да се прилагат правилата за обезщетение по ЗЗД или не. С решение № № 106 от 21.06.2013 година по т.д. № 925 от 2012 г. на ТК на I т.о. на ВКС, е направено разграничение относно различните способности за ползване по ЗОС. В тази връзка правилно съдът е посочил, че регламентираното право на ползване по чл. 39 от ЗОС е различно от договора за наем на общински имоти по чл. 14-15 от същия закон. Правото на ползване по чл. 39 от ЗОС е вещно право и като такова произтича от чл. 62 от ЗС. В ЗОС са регламентирани различни способности на ползване, като е уреден както договора за наем, така и вещното право на ползване. Съответно са предвидени и различни правила относно тяхното възникване, изпълнение и неизпълнение. В този ред на мисли при възникване на спорове между страните, относно изпълнението на договореностите, следва да се изхожда от това дали страните са сключили облигационен договор или са учредили вещно право. Когато страните са учредили вещно право на ползване с правно основание чл. 39 от ЗОС, то при неизпълнение на задълженията на страните ще намерят приложение общите правила на ЗС и по-конкретно чл. 62 от ЗС. Съответно в

<sup>14</sup> Решение № 104 от 17.06.2013 г. по гр. д. № 1715/2011 г., г. к., III г. о. на ВКС.

<sup>15</sup> Повече виж: Решение № 104 от 17.06.2013 г. по гр. д. № 1715/2011 г., г. к., III г. о. на ВКС.

<sup>16</sup> Учредяването на право на ползване върху недвижим имот, частна общинска собственост може да бъде възмездно или безвъзмездно. За учредяването е необходимо общинския съвет на съответната община да вземе решение, след проведен търг или публичен конкурс. След провеждане на търга или конкурса, общинския съвет взима решение. Въз основа на това решение кмета на общината издава заповед и сключва договор. Въпреки, че се говори за договор, това не е договор за наем, а договор за ползване, който има граждански характер. Неговото изпълнение и неизпълнение се подчинява на гражданскоправни норми. Контролът по изпълнението и неизпълнението се осъществява от гражданския съд, по подобие на изпълнението на договорите за анем на общински имоти.

тази хипотеза при прекратяване на вещното право, изправната страна няма да може да търси обезщетение за неизпълнение на основание ЗЗД, тъй като между страните няма да е налице договор за наем. В тази хипотеза правото на обезщетение за продължаващо ползване на имота ще може да бъде търсено чрез иск по чл. 57 от ЗС.

#### **4. Съдебен контрол по разноските при ползване на отдадените под наем общински или държавни имоти**

В най-голяма степен съдебният контрол при изпълнението на договорите за наем е свързан със заплащането на разноските по ползването на отдадения под наем общински или държавен имот. Обикновено споровете са свързани със заплащане на консумативите, като ток, вода и други подобни. Съгласно Тълкувателно решение № 2 от 17.05.2018 г. по т. дело № 2/2017 г. на ОСГК на ВКС, собствениците, съответно ползвателите дължат заплащането на ползваната от тях топлинна енергия, ако между страните не е договорено нещо друго. При сключване на договор за наем, било на помещения за жилищни нужди или за нежилищни нужди, съгласно разпоредбата на чл. 231 от ЗЗД, наемателите са тези, които са задължени да заплащат разноските по ползвания от тях имот<sup>17</sup>. Те са задължени да заплащат и определената с договора наемна цена (чл. 228 ЗЗД). При извършване на ремонтни дейности, направените разноски по ремонта се заплащат между страните, съобразно договореното.

Независимо, че при договорите за наем на общински или държавни имоти единия субект е публично правен-общината или държавата, това не променя принципа на поемане на разноските и направените подобрения. Страните са свободни да договорят в чия тежест ще бъдат направените подобрения. Отново обществения интерес не може да надделее над частния. Съдебната практика е категорична, че независимо от наличието на публичния интерес при изпълнение на договорите за наем на общински или държавни имоти се прилага принципа на равнопоставеност на страните.<sup>18</sup> Следвайки посочения принцип, ако страните не са определили в договора за чия сметка са направените подобрения, то същите не могат да бъдат наложени на наемателя. В тази хипотеза направените подобрения ще могат да бъдат търсени от наемателя по правилата на неоснователното обогатяване или воденето на чужда работа без пълномощие<sup>19</sup>.

По отношение на изпълнението на договорите за наем на общински или държавни имоти, интересен въпрос е повдиган относно продължаващо ползване на общински и държавни имоти от наследници на наемателя. По конкретно е повдиган въпроса дължат ли наследниците на наемателя заплащането на наемни вноски. Наистина по силата на наследственото правоприемство върху наследниците преминават всички права и задължения на починалия<sup>20</sup>. Но тава са само онези имуществени права и задължения, които наследодателят е имал приживе. Със смъртта на наемателя, наемното правоотношение се прекратява. Ако някой продължи да ползва имота след смъртта на наемателя, дори и това да са неговите наследници, това ползване вече няма да произтича от договора за наем. Съответно общината или държавата няма да има право да търси месечните наемни вноски или разноски по ползването на имота на основание чл. 232 от ЗЗД и чл. 79 ЗЗД.

---

<sup>17</sup> Решение № 2600699 от 21.02.2020 г. по в. гр. д. № 2829 от 2020 г. на Софийски градски съд, го. Въззивен съства

<sup>18</sup> ТР № 85/02.12.1968 г. на ОСГК на ВС

<sup>19</sup> Решение от 21.12.2017 г. на РС Берковица, по гр. дело № 254 от 2017 г.

<sup>20</sup> Решение № 425 от 30.07.2010 г. на Районен съд Кюстендил по гр. дело № 732 от 2009 г.

Ако са претърпени някакви вреди, то общината или държавата ще могат да ги търсят на основание извъндоговорните отношения по ЗЗД, независимо че е налице договор, сключен по реда на ЗОС или ЗДС.

### **Литература**

1. Владимирова, К. Безсрочен ли е безсрочният договор за наем. – сп. „Собственост и право“, 2017 г., кн. 9.
2. Кожухаров, Ал. Облигационно право. Отделни видове облигационни отношения. София, Наука и изкуство.
3. Кръстева, Б., М. Попова. Прекратяване на срочен договор за наем, Собственост и право, 2014 г., кн. 7.
4. Меворах, Н., Лиджи, Д, Фархи, Л. Коментар на закона за задълженията и договорите“, том III, София, 1926 г.
5. Тице, Х. Гражданско право. Облигационно право. Обща и специална част, превод Ал. Кожухаров, София, 1933 г.
6. Юрукова, Ж. Отдаване под наем на имоти частна общинска собственост. – сп. „Собственост и право“, кн. 09 от 2017 г.

# СТАТУТЪТ НА ЖЕНАТА СПОРЕД ОБИЧАЙНОТО ПРАВО И ИЗПОЛЗВАНАТА ТЕРМИНОЛОГИЯ В НАРОДНИЯ ГОВОР<sup>1</sup>

гл. ас. д-р Нели Радева,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
nradeva@unwe.bg

## Резюме

През Възраждането и непосредствено след Освобождението правият статут на жената е обусловен от патриархалните традиции, разбирания и обичаи на българите. Българското обичайно право легитимира определи правомощия на българката, като в народния говор се използват различни названия за думата жена и за регламентиране на нейното правно положение. Жената – дъщеря, мома, годеница, невеста, съпруга и майка е носител на редица задължения – домакинска и полска работа, раждане и отглеждане на деца и т.н., но никога не е била робиня, подчинена изцяло на властта на баща си или тази на съпруга си. Условиата на живот създават възможност, тя да не е безлична, а напротив да участва дейно във вземането на важни за семейството и задругата решения. Правото ѝ на собственост, както и да се разпорежда с притежаваните от нея вещи, участието ѝ при избор на съпруг/съпруга на децата ѝ са доказателство за притежаваните от нея власт.

Ключови думи: жена, мома, булка, невеста, годеница, съпруга, право на собственост

## THE STATUS OF WOMEN ACCORDING TO COMMON LAW AND THE TERMINOLOGY USED IN THE VERNACULAR

chief assistant Neli Radeva,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
nradeva@unwe.bg

## Summary

During the Bulgarian Revival and immediately after the Liberation of Bulgaria, the status of women was determined by the patriarchal traditions, understandings and customs of the Bulgarians. Bulgarian customary law legitimizes certain powers of the Bulgarian woman and in the vernacular different names are used for the word woman and to regulate her legal status. The woman-daughter, maiden, fiancée, bride, wife and mother has a number of responsibilities – housework and field work, childbirth and raising children, etc., but she has never been a slave, completely subordinate to the authority of her father or that of her husband. Living conditions create opportunities for her not to be impersonal, but on the contrary to take an

---

<sup>1</sup> Публикацията съдържа резултати от изследване финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ-16/2021.

*active part in making important decisions for the family and the community. Her right to property, as well as to dispose of her possessions, are proof of the power she possesses.*

*Key words: woman, maiden, bride, newly married woman, fiancée, wife, property rights*

През Възраждането и непосредствено след Освобождението правият статут на жената е обусловен от патриархалните традиции, разбирания и обичаи на българите. Дори на пръв поглед бихме решили, че правата на българката са значително ограничени. Самият Д. Маринов отбелязва, че тя има множество задължения – домакинска и полска работа, раждане и отглеждане на деца и т.н.<sup>2</sup> Но при един по-сериозен анализ стигаме до извода, че жената – майка, сестра, съпруга е фигура, която участва в религиозното обосноваване на властта (както социална, така и политическа)<sup>3</sup>, включително регламентирана и от обичайното право. Условието на живот създават възможности, тя да не е безлична, а напротив да участва дейно във вземането на важни за семейството и задругата решения. Правото ѝ на собственост, както и да се разпорежда с притежаваните от нея вещи, участието ѝ при избор на съпруг/съпруга на децата ѝ са доказателство за притежаваните от нея правомощия. Естествено нейната власт и роля не трябва да се преувеличават, тъй като в патриархалното семейство, мъжът е носителят на неограничена власт.

В годините на османското владичество и след Освобождението в обичайно правния говор се употребяват различни термини за означаване на жената и за регламентиране на нейното правно положение.

\* \* \*

Разглеждайки нейните права и мястото ѝ в семейството и рода, на първо място ще се спра на момата. Под думата „*мома*“ се разбира девойка, която вече е станала на възраст за женене<sup>4</sup>. Този термин определя статуса на жената вземайки предвид брачното ѝ положение. В народния говор често се употребява думата „*лефтер*“ за мома или момък, които са навършили необходимите години, за да встъпят в брак. Моминството се пази от българката като неприкосновено и свято съкровище. Неин дълг е да е вярна на съпруга, на мъжа си и след брака<sup>5</sup>.

Изборът на бъдеща съпруга е подложен на обсъждане в семейството, като най-важна е думата на бащата. В различните български краища се гледат основните качества, които притежава момата, като дали е от добър род, дали е богата, работна, кротка, красива и добра. Често водещо при избора е родът („джинсът“), да е от сой. Разбира се, не без значение са и останалите ѝ качества. Напълно разбираемо е, че чорбаджийските фамилии са гледали да вземат за снаха момиче пак от богато семейство, и то „хубавица, работна, разбрана, умна, която да отбира всякакви работи...“<sup>6</sup> Имотното състояние на бъдещата съпруга е от значение за сключването на брак, дори и в случаите, когато тя има физически недъзи. То ѝ дава възможност за бързото ѝ задомяване, въпреки наличието им.

Важна роля при избора на девойката има „*сгледата*“ или още огледът на момата. Извършва се от момъка и неговите родители, последните правят всичко необходимо, за да

<sup>2</sup> Маринов, Д. Българско обичайно право. С., Проф. Марин Дринов, 1995, с. 107.

<sup>3</sup> Билярски, Ив. Marriage and Power (Images of Authority), Studia Ceranea 5, 2015, p. 9-10.

<sup>4</sup> Геров, Н. Речник на българския език, С., 1975, част III, с. 79; Речник на българския език [online] Available at: <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg> [Accessed 28. May 2022].

<sup>5</sup> Бобчев, Ст., Народното брачно право в юридическите ни пословици. – В: Юридически преглед, кн. 8. С., 1923, с. 322.

<sup>6</sup> Бобчев, Ст. Сборник на българските юридически обичаи. Пловдив, 1896, с. 104.

изберат най-подходящото момиче за техния син. Сгледата се прави на седенки, хора и т.н. Момъкът сам избира, коя да му бъде „*залъовница*“<sup>7</sup> – название за девойката, в която е влюбен. Когато се залюбят момъкът и момата по обичай следва няколко души от страната на момъка („*момари*“) да отидат в семейството на момата, за да я поискат. При съгласие от страна на родителите на девойката, се разбират за деня на годежа. Отказът пък се е правил деликатно, за да не се обиди момъка<sup>8</sup>.

Според обичайното ни право *годежът* („*мената*“, „*главежът*“) има важно значение за статута на жената. Днес е запазен само като обичай и няма правно значение, за разлика от времето на османското владичество и след Освобождението. По българските земи се е правил малък и голям.

След извършването на ритуалите по сгодяването момата получава жълтици и сребърни накити „*нишан*“ и от този момент става „*главеница*“, „*годеница*“ (млада жена, която се е обвързала с обещание да се омъжи, сгодила се е<sup>9</sup>). Момата дава пръстен на момъка. На баща ѝ също се дават пари за нея, това е неговото бащино право. Определя се и денят на сватбата. След годежа момъкът има право да посещава дома на годеницата си, но трябва да е придружен от свои приятели. Поради съществуващите порядки и обичаи у нас не се е гледало с добро око в случай че той пренощува в дома ѝ.

Развалянето на годежа („*главежа*“) се случва изключително рядко. Народът го счита за голяма злина. Допуска се само, ако: 1) годеникът или годеницата страда от душевна болест, която в последствие е станала известна; 2) в случай на прелюбодеяние от един от годениците; 3) когато роднина на годеникът или годеницата извърши кражба или позорен за всички роднини грях; 4) ако момъкът е крадец, пияница, лъжец и т.н.; 5) при отсъствие на някой от годениците без причина много време; и т.н.<sup>10</sup>

Виновната за развалянето страна заплаща разноските за годежа на другата, връща чуждите подаръци и губи своите. В някои региони плаща и глоба. Българите не гледат с добро око на *разгодяването* („*разглавените*“), тъй като годежът се счита като „половин венчило“<sup>11</sup>.

Годежът е следван от брак, който е обичайният образ на единството в обществото и е легитимация на властта. Християнският брак е отражение на връзката между Господ Исус Христос, наречен Младоженецът и Светата Църква, наречена Невястата<sup>12</sup>. Бракът е свещено тайнство, извършено от свещеник и участниците в него. Самото бракосъчетание е тържествено. Извършва се при спазването на редица обреди и обичаи<sup>13</sup>.

Съгласието на родителите за сключването на брак от децата им е абсолютно задължително условие, съгласно обичайното семейно право. Позволенията на бащата е толкова необходимо, колкото и това на майката. Момата, която изпълнява волята на родителите си има право на предбрачни дарове, които получава от тях. Това отново показва, че в патриархално българското семейство жената разполага с определени права. Следва да се отбележи, че наред със съгласието на родителите, по обичай се иска такова и от майстора,

---

<sup>7</sup> „Цело село знае, кой коя гали или кой на коя е галеник“. – В: Бобчев, Ст., Сборник на българските юридически обичаи, с. 113.

<sup>8</sup> Бобчев, Ст. Сборник на българските юридически обичаи..., с. 125-139.

<sup>9</sup> Речник на българския език [online] Available at: <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg> [Accessed 28. May 2022].

<sup>10</sup> Бобчев, Ст. С. Сборник на българските юридически обичаи ..., с. 143.

<sup>11</sup> Пак там.

<sup>12</sup> Билярски, Ив. Marriage and Power (Images of Authority), Studia Ceranea 5, 2015, p. 12-14.

<sup>13</sup> Петрова, Г. История на българската държава и право (680-1878). С., 2009, с. 325.

ако момъкът е чирак. В някои райони се иска позволение и от по-старите братя и сестри. Липсата на съгласие е причина за изпъждане от бащиния дом и лишаване от наследство на несъобзавелия се с бащината воля момък или мома.

Форми за сключването на брак са още приставането и кражбата на мома (наричана още от народа грабене, грабеж, отвлечане, влачене<sup>14</sup>). Към тях се пристъпва, когато родителите на момата или момъка не се съгласяват да сключат брак с техния избранник/ца, както и когато нямат възможност да дадат годещите дарове<sup>15</sup>.

Девојката е пристанала, когато сама отива в дома на момъка, извършвайки редица ритуали по обичай (сяда край огнището, замесва хляб и т.н.). Чрез приставането се избягва редът по старшинство, който следва да се спазва при женитбата, нежелан партньор и т.н.<sup>16</sup> Пристаналата мома губи правата си върху даровете, които ѝ се полагат от родителите при сключването на брак. Жената има права на тях само, ако излезе от бащиния си дом като „*даденица*“, т.е. при наличие на позволение от родителите ѝ и със сватба. В повечето случаи родителите прощават на пристаналата им дъщеря и ѝ предават дарът „*аризмото*“<sup>17</sup>.

Кражбата на момата може да стане с нейното съгласие, но и против волята ѝ. Извършва се от момъка и неговите другари. Близките на момичето могат да ги преследват до прага на неговия дом<sup>18</sup>. Често се стигало до жестоки схватки между момъка и неговите приятели и близките на момата. Понякога имало и човешки жертви<sup>19</sup>. От момента, в който момъка и момата преминат прага на къщата тя вече е негова жена. След това се започват преговори между двете страни за помиряване. Родителите на момичето имат право да получат обезщетение в размер на даровете и агърлъка<sup>20</sup>, които те имат при една редовна сватба. Бобчев обяснява, че понякога отвлечането е ставало и със съгласието на момата, както и приставането, за да се избегнат „харчовете по сватбата или да не се плати тежкия агърлък“. В останалите случаи, когато при кражбата на мома е употребено насилие, народът е гледал на него като на престъпление и дейците са наказвани.

Последвани от църковен брак, кражбата на мома и приставането, получават юридическо признание<sup>21</sup>.

По обичай различна е възрастта за сключване на брак за мъжете и жените в селата и градовете. В някои градове мъжете се женят на възраст от 20-25 години нагоре, а жените от 15-18 г. В селата възрастовата разлика е по-различна, момите се женят от 18-20, а в северна България дори 20-25-годишни, докато момците на 16 години. Полската работа е причината родителите на момчетата да бързат да ги задомят, за да си осигурят още работна ръка. От друга страна родителите на девојката не бързат да я дават, за да запазят

---

<sup>14</sup> Вакарелски, Хр. Етнография на България. С., 2007, с. 420.

<sup>15</sup> Андреев, М., Милкова, Ф. История на българската феодална държава и право. С., 1993, с. 364.

<sup>16</sup> Петрова, Г. История на българската държава и право ..., с. 327.

<sup>17</sup> Маринов, Д. Българско обичайно право ..., с. 144.

<sup>18</sup> Петрова, Г. История на българската държава и право ..., с. 327.

<sup>19</sup> Андреев, М. Българско обичайно право..., с. 734.

<sup>20</sup> Агърлък – обичай, при който се е извършвало плащане на родителите на момата, без което сватбата е била невъзможна.

<sup>21</sup> Петрова, Г. История на българската държава и право ..., с. 322.



колкото се може повече време работничката си вкъщи<sup>22</sup>. Това в никакъв случай не означава, че у нас се гледа на брака само като на „стопански договор“, защото в него прозира нещо духовно, морално, човешко<sup>23</sup>.

В българските семейства и задруги съществува т.нар. старшинство между децата на бащата и тези на неговите братя по отношение на встъпването в брак. Така например по-младата мома не може да се ожени преди по-старата си сестра, а момъкът, ако има по-стар брат. Когато по-младите брат или сестра се оженият преди по-старите е налице „преженване“. Народът гледа зле на преженването и го осъжда. За статута на жената, говори и обичаят, при който по-младият брат може да се ожени преди по-старата си сестра, но е било абсолютно недопустимо по-младата сестра да се омъжи преди по-стария си брат.

По време на сватбата отново се разменят дарове между семейството на момата и това на момъка. Подаръците са дрехи, обувки, басми, ризи, кърпи и т.н. Момата има право да получи от родителите си освен дрехи и различни предмети за покъщнината (черги, килими, възглавници, софра, завивки, бакърени съдове, „месали за софра“, кърпи, лъжици и т.н.)<sup>24</sup>. Това се нарича: „спан“ /*чеиз*/ още „прикя“, „вено“ и *зестра*. В Еленско думата *зестра* се употребява изключително за пари, които се дават на момъка за момата. В други български райони с този термин се означава имотът, който родителите на момата или трети лица ѝ подаряват по повод брака. В речникът на Найдено Геров това е първото понятие, което се дава за *зестра*. Младоженецът не е страна в акта на придобиване и той няма никакви права върху дадения имот<sup>25</sup>.

Родителите на младоженеца на самата сватба също даряват невестата с нива или лозе или животни, които стават нейна собственост. Съществува обичай, направените от тях дарове да се „засичат“ вн на дирека“, т.е. оставя се белег върху голяма греда в дома на момъка с брадва или нож, доказващ че подаръкът е направен и той е неотменим<sup>26</sup>. На моминия баща, зетят дава пари не по-малко от 20 и повече от 500 гроша. Това са пари срещу „спанът“ /*чеизът*/, които той дарява на дъщеря си. Нарича се още „баба-хатъ“ /*бащино право*/, агарлъкът<sup>27</sup>. Бащата има право на откуп дори и когато момата е *доведеница* или *завареница*, защото той я е отгледал<sup>28</sup>. Този откуп е задължителен елемент от предсватбените договорки и е еквивалент, който родът на свекъра трябва да заплати на рода на булката за това, че я губи като работна ръка<sup>29</sup>.

Сватбата като ритуал в различните краища на България има различна продължителност. По обичай венчавката се е правила в неделя вечер.

Важна част от сватбата е ритуалът за проверка на булката дали е „чиста“ или „не-чиста“. В него участват свекървата, сестрата на булката и сестрата на свекървата, които

---

<sup>22</sup> Бобчев, Ст. С. Сборник на българските юридически обичаи ..., с. 150-155.

<sup>23</sup> Бобчев, Ст. Народното брачно право в юридическите ни пословици. – В: Юридически преглед, кн. 8. С., 1923, с. 322.

<sup>24</sup> Вакарелски, Хр. Етнография на България. С., 2007., с. 420.

<sup>25</sup> Венедиков, П. Бележки върху ченза и зестрата по действащото право у нас – В: Юридически архив. С., 1934, кн. 6, с. 490.

<sup>26</sup> Андреев, М. Българско обичайно право. Правно историческо проучване – В: Михаил Андреев. Избрани трудове. С., 2013, с. 737.

<sup>27</sup> Бобчев, Ст. С. Сборник на българските юридически обичаи ..., с. 179-182.

<sup>28</sup> Маринов, Д. Българско обичайно право ..., с. 146.

<sup>29</sup> Христов, П. Брачен обмен, <https://balgarskaetnografia.com> [Accessed 7. June 2022].

проверяват дали по ризата на момата има кръв. Право да види ризата има и гайдарят на сватбата, който съобщава вестта на останалите<sup>30</sup>.

Когато младоженката е нечиста следва да бъде наказана с бой от нейния съпруг и роднините му. Освен боят, свекървата има право да я заплуне. След това се смъква от нея булчинската премяна, обличат я в дрипи, и така натоварена на кола, или шейна, я откарват на реката или на кладенеца. Къпят я пред всички. Това наказание, с което тя бива унижена пред семейството, родните и цялото село се прави с цел да бъде за пример пред останалите. След това момъкът, може да я върне на баща ѝ, или да я прибере в дома си.

Женитба с друговец не е приета по нашите земи. Гледа се като проява на беззаконие. По времето на турското владичество е имало случаи, при които мъжът е бил потурчен, а жената изповядва християнската религия докрая на живота си, но това са по-скоро изключения. Бобчев съобщава за годините, когато някои българи се гърчечат. Тогава негърчещите се не допускат техните деца да се женят за такива на гърчещите се.

Брак с друговец, турчин или евреин се разрешава, само ако си сменят религията и приемат християнството. От събрания изворов материал от Бобчев и Д. Маринов разбираме, че това не се е случвало. Съществуват песни и сведения за моми, които са приемали мюсюлманската религия, за да могат да сключат брак с турчин. Липсват, обаче такива, които да свидетелстват за турчин, които да е приел християнството заради българска.

Обичайно правните термини, които се използват като синоними за наскоро омъжената жена са „булка“ и „невеста“. Думите „невеста“ и „булка“ са обръщение към нея от съпруга, свекъра, свекървата, деверите и зълвите ѝ, както и домашни, роднини или други хора към млада жена<sup>31</sup>. Донесеният от нея чеиз принадлежи на домакинството, но тя разпорежда с него. Когато пораснат децата ѝ, тя има право да го разпредели, така като прецени. Мъжът ѝ няма право да се намесва в това нейно решение. В този случай е приложима поговорката „от женско имане хаир няма.“<sup>32</sup> В някои райони като Ахъ-Челебийско, Еленско, Кърджалийско, Хасковско ако жената почине твърде млада без да има деца, *спанът* се връща на родителите ѝ. В случай че има и едно дете, той остава за него.

Веднъж като е сключен бракът мъжът има пълна власт над жена си. В отношенията със съпруга си, тя трябва да му се подчинява. Когато мъжът ѝ я обижда и бие тя има право да се оплаче на родителите и родните си. В някои райони, като Ахъ-Челебийско и Добрич, дори е можела да избяга при тях. Това положение продължава твърде кратко. Роднините ѝ търсят начини за помиряване и бързо уреждане на конфликта, съответно връщането на жената при мъжа ѝ. В някои райони жените не се оплакват на никого<sup>33</sup>. Бобчев отбелязва, че жестокото отношение на мъжа към жената в българските семейства е по-скоро изключение.

На жената – съпруга се гледа като на верен другар и помощник. Тя е тази, която управлява домакинството и се грижи за къщната работа, докато мъжът ѝ се грижи за прехраната. Тези нейни задължения се запазват, дори и тя да е по-богата от мъжа си „Нали е женско, пак си е женско; казват мъжете; женско имане сянка не държи“<sup>34</sup>. Но съпругът ѝ

<sup>30</sup> Христов, П. Брачен обмен, с. 161.

<sup>31</sup> Геров, Н., Речник на българския език, С., 1975, част I, с. 84; Геров, Н. Речник на българския език, С., 1975, част III, с. 256; Речник на българския език [online] Available at: <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg> [Accessed 28. May 2022].

<sup>32</sup> Бобчев, Ст. С. Сборник на българските юридически обичаи ..., с. 235

<sup>33</sup> Пак там, с. 256-257.

<sup>34</sup> Пак там, с. 260.

няма право да залага нейното имущество или с него да плаща дълговете си. За властта, която тя има върху притежаваното от нея, свидетелства и събрания изворов материал. Така например в Ахъ-Челебийско тя сама е имала право да го заложил, когато нуждите на семейството ѝ са налагали това. В Еленско пък, когато дългът на мъжът е платен с женски пари, той длъжен да ѝ върне парите.

Правата на майката са значително по-ограничени от тези на бащата. Въпреки това Д. Маринов отбелязва, че със своето влияние върху мъжа и децата тя „може да разтури цяла една задруга“. Както бе посочено жената има редица задължения: късна, полска работа и не на последно място раждането на децата. Освен това майката е длъжна да отгледа и възпитава децата, да ги научи на някаква работа. Тя може „да ги гълчи“, „да ги мъмри“ и да ги бие, но не и да ги гони от дома си. В случай че майката стане вдовица, тя придобива всички права на мъжа си над децата. Тези права тя упражнява, до момента, в който най-големият ѝ син стане пълнолетен и се ожени. Тогава всички правомощия на баща му по отношение на по-малките му братя и сестри преминават върху него. Когато вдовицата има само дъщери, дори и да се омъжи най-голямата и да доведе зет, правата на майката не се ограничават, тъй като той е „дошъл на чуждо, на готово“<sup>35</sup>.

Жената няма право да наследява собствените си родители, защото след като се омъжи и отиде в друга къща, тя става чужда за майка си и баща си. Тя няма никакви права над бащините си имоти, няма право на владение и ползване<sup>36</sup>. Нейна собственост остава само това, което ѝ е дарено на сватбата „аризмо“. Над омъжените дъщери, бащите пък губят своята власт. Следователно правата на дъщерите са значително по-ограничени от тези на синовете. В народния говор се среща и думата „мираз“ – това, което жената взема от братята си на сила, чрез съд и отнася в дома на мъжа си<sup>37</sup>. Народът осъжда такова поведение.

Жената няма право да се грижи за родители те си, ако те се разболеят, тъй като тя е определяна като чужда. Неин дълг е да се грижи за свекър и свекърва си. Тя може да се погрижи за родителите си еднократно, но не и за постоянно. От материалите на Д. Маринов научаваме, че по обичай за остарелите родители се грижат синовете и снахите. Когато нямат синове и майката е останала вдовица, тя отива при деверите си, но не и при дъщеря си. В случай че остарелият бащата овдолее, той по-скоро ще отиде при някое от семейства на братята или сестрите си, но не ѝ при това на дъщеря си. Само, ако тя живее сама с мъжа си, той би се съгласил да живее при нея.

Особено е положението на жената – родилка. В някои български краища се среща названието „*лехуса*“<sup>38</sup> (родилка). Обичайно право предвижда редица права за нея, включително не се наказва *кражба, извършена от майка на новородено*.

Правният статут на жената се променя и с приключването на брака. Съгласно обичайните разпоредби това става със смъртта на единия от съпрузите или с развод.

Когато жената овдолее, тя има право по обичай да встъпи в следващ брак най-малко 6 месеца след смъртта на мъжът си. Когато е бременна, тя не може да се омъжи докато не роди детето и то не навърши 40 дни<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Маринов, Д., Българско обичайно право ..., с. 109-111.

<sup>36</sup> Оджакوف, П., По обичайното народно право. Наследствено, семейно и брачно. В – Юридически преглед, кн. 4, С., 1895, с. 145-147.

<sup>37</sup> Маринов, Д., Българско обичайно право ..., с. 164.

<sup>38</sup> Геров, Н., Речник на българския език, С., 1975, част III, с. 10.

<sup>39</sup> Бобчев, Ст. С., Сборник на българските юридически обичаи ..., с. 246-250.

За вдовицата съществува и възможността да се върне при родителите си. Тогава техните права върху нея и имуществото ѝ са същите, както когато е била мома.

Жената се разпорежда с притежаваното от нея имущество, като например тя може да прави завещание на роднините си, без значение от пола им. Обикновено тя завещава гривни, жълтици и т.н. Когато е завещано имущество на дете, за него ще се грижи бащата. Дори и да се разпoredи с него, децата нямат право да предявяват претенции срещу това негово решение.

Имуществото наследено от жената се нарича „женино“, а когато то е наследено от децата от тяхната майка си се нарича „майчино“; „сестрино“ – останало е от сестра; „делино“ – останало от леля и „теткино“ – от тетка<sup>40</sup>.

В случай че мъжът почине и нямат деца, цялото му имущество става собственост на жена му. Ако в бездетното семейство жената почине нейното имущество преминава върху мъжа ѝ. Не се връща на родителите ѝ. Поставя се въпросът ако мъжът е зет в една къща и жената умре, кой я наследява? Когато родителите ѝ са живи, имуществото остава за тях, защото тя не е имала никакво имущество. Ако те са починали всичко наследява мъжът ѝ.

Условията на живот принуждават останалите вдовец и вдовица да встъпят в следващ брак. Втората съпруга на бащата е „*мащехата*“. Народът е вярвал, че тя не може да обича децата „завареничета“<sup>41</sup> особено ако има свои „доведеници“<sup>42</sup>. В народния говор откриваме и названието „*пащерица*“, „*пащерка*“, с които се нарича заварената дъщеря. Освен тях в семейството може да има природени (децата на овдовелия мъж и втората му жена)<sup>43</sup>. Според обичайното ни право и имуществените права на тези деца са различни.

„Разпущания“, „напущане“, „оставяне“ са обичайно правни термини за развод, на който се гледа като на голямо беззаконие. Самите думи „разпущеница“, „разпустенияк“, „парясница“, „парясник“ съдържат в себе си значителен дял на укор<sup>44</sup>. Среща се изключително рядко по българските земи. Всичко това кореспондира с разбирането, че бракът е свещено тайнство, следователно и концепцията за развод е неприемлива за каноничното<sup>45</sup>, но и за обичайното право. Разводът се извършва от владиката. Право на жената да се освободи от брачния си съюз е когато мъжът ѝ е пияница, крадец, импотентен е, бие я. Мъжът иска развод в случай че жената прелюбодейства, разсипница и прахосница е. Когато е виновна, последната не взима нищо от вкъщи, ако мъжът е виновен не само, че и връща всичко което тя е донесла, но в някои райони е длъжен да ѝ плаща прехраната докато е жива. Що се отнася до децата: момчета остават при бащата, а момичетата се взимат от майката<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> Маринов, Д., Българско обичайно право ..., с. 188.

<sup>41</sup> Когато мъжът е овдовял и има деца, ожени се повторно, децата му от първата жена са завареници.

<sup>42</sup> В случай че бащата е починал и е оставил невръстни деца, а майка им се ожени повторно те се наричат доведеници.

<sup>43</sup> Маринов, Д., Българско обичайно право ..., с. 109-111, 126-127.

<sup>44</sup> Вакарелски, Хр., Етнография на България, С., 2007., с. 421.

<sup>45</sup> Билярски, Ив., Marriage and Power (Images of Authority)..., p. 16.

<sup>46</sup> Бобчев, Ст. С. Сборник на българските юридически обичаи ..., с. 258. Токушев, Д., История на българската средновековна държава и право. С., 2009, с. 277.

Изневяратата на жената е определяна като голям грях. Мъжът ѝ има право да я изостави, да я бие, дори да я убие. Като за тези негови деяния не му се търси отговорност. На провинилата се съпруга се гледа като на „най-проклетата и лоша жена, дадена за наказание на селото, с град бездъждие, с проклетия, с неберекет и пр.“<sup>47</sup>.

За голям грях са определяни незаконните връзки между мъж и жена. Наричани са „безпътна работа“. Детето, което е незаконно родено от мома или вдовица се нарича по обичай „*копилче*“. В народния говор за мома, която е родила дете или вдовицата, която е родила след смъртта на мъжа си се употребява думата „*копилана*“.<sup>48</sup> Що се отнася до вдовицата, преди да получи това прозвище се пресмята точно времето от смъртта на мъжа ѝ до момента, в който се е родило детето. Народът вярва, че роденото без брак дете ще е причина в селото да има болести, градушка и т.н. Поради това момата или вдовицата сами умъртвявали детето си<sup>49</sup>.

В обичайно правната терминология се среща и „*донесено дете*“. То е заченато от момата преди встъпването ѝ в брак. Ражда се преди седмия месец. Когато донесеното дете е от мъжа, с който впоследствие е сключила брак, може и да не се гледа с добро око, но се приема в семейството и не се обижда. Но в случай че момата е била нечиста и е понесла всички унижения, изтезания и обиди, които са по обичай и мъжът ѝ и близките му са я приели за своя, то и детето става тяхно. В годините тази жена ще бъде упреквана, понякога и самото дете<sup>50</sup>, но тя е част от семейството и запазва своите права.

\* \* \*

Статусът на жената според обичайното право, както и употребяваната в този контекст терминология, се определят главно по отношение на брачното и изобщо семейното положение на жената. Както бе посочено жената–дъщеря, мома, годеница, невеста, съпруга и майка е носител на редица задължения, но никога не е била робиня, подчинена изцяло на властта на баща си или тази на съпруга си. Животът ѝ не е лек, но тя съгласно народните разбирания е носител права, тя е личност<sup>51</sup>. Може да приеме договорения от родителите ѝ брак или да се противопостави на волята им, като я избегне, чрез приставане. Жената притежава известна самостоятелност и след сключването на брак за това говори и правото ѝ на собственост върху дарените ѝ имоти. Запазването на този обичай е под влиянието на проникнало у нас Римско-византийско право. Съпругата има правото и да иска развод при наличието на определени предпоставки. Всичко това свидетелства за наличието на реална власт.

## Литература

1. Андреев, М. Българско обичайно право. Правно историческо проучване – В: Михаил Андреев. Избрани трудове. С., 2013.
2. Андреев, М., Ф. Милкова. История на българската феодална държава и право. С., 1993.
3. Билярски, Ив. Marriage and Power (Images of Authority), *Studia Ceranea* 5, 2015.
4. Бобчев, Ст. С. Сборник на българските юридически обичаи. Пловдив, 1896.

---

<sup>47</sup> Бобчев, Ст. С. Сборник на българските юридически обичаи ..., с. 259.

<sup>48</sup> Маринов, Д. Българско обичайно право ..., с. 131.

<sup>49</sup> Маринов, Д. Избрани произведения, том 1. С., 1981, с. 235.

<sup>50</sup> Маринов, Д. Българско обичайно право ..., с. 134.

<sup>51</sup> Бобчев, Ст. Народното брачно право в юридическите ни пословици ..., с. 323.

5. Бобчев, Ст. Народното брачно право в юридическите ни пословици. – В: Юридически преглед, кн. 8. С., 1923.
6. Вакарелски, Хр. Етнография на България. С., 2007.
7. Венедиков, П. Бележки върху чеиза и зестрата по действащото право у нас – В: Юридически архив, кн. 6, С., 1934.
8. Геров, Н. Речник на българския език, С., 1975, част III.
9. Маринов, Д. Българско обичайно право. С., Проф. Марин Дринов, 1995.
10. Маринов, Д. Избрани произведения, том 1, С., 1981.
11. Оджаков, П. По обичайното народно право. Наследствено, семейно и брачно. – Юридически преглед, кн. 4. С., 1895.
12. Петрова, Г. История на българската държава и право (680-1878). С., 2009.
13. Речник на българския език [online] Available at: <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg>, [Accessed 28. May, 2022].
14. Токушев, Д. История на българската средновековна държава и право. С., 2009.
15. Христов П. Брачен обмен, <https://balgarskaetnografia.com> [Accessed 7. June, 2022].

# СПИРАНЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО КАТО ВИД ОБЕЗПЕЧИТЕЛНА МЯРКА

ас. Иван Георгиев,  
ЮФ, УНСС,  
georgiev22@gmail.com

## Резюме

През последните години зачестяват случаите, при които в рамките на обезпечителния процес се иска постановяване на обезпечителна мярка спиране на изпълнителното производство. Особеността на тази мярка се състои в различните процесуални условия, които законът поставя, за да бъде допусната. От значение е дали мярката се иска по вече висящ исков процес или пък в производство по обезпечение на бъдещ иск. Тези отлики от другите обезпечителни мерки налагат разглеждането на проблема от всички възможни процесуални аспекти.

Ключови думи: граждански процес; обезпечително производство; спиране на изпълнението

## SUSPENDING OF ENFORCEMENT PROCEDURE AS A TYPE OF PRELIMINARY MEASURE

Ivan Georgiev,  
Ass. Prof. of Civil Procedure Law at Law faculty  
of UNWE,  
georgiev22@gmail.com

## Summary

In recent years, there have been more frequent cases in which, the issuance of a preliminary measure suspending the enforcement proceedings is requested. The peculiarity of this measure consists in the various procedural conditions that the law. It is important whether the measure is requested in an already pending cases or in a proceeding to secure a future claim. These differences from other security measures require consideration of the problem from all possible procedural aspects.

Key words: civil procedure; preliminary proceedings; suspending of enforcement procedure

## Въведение

Проблемът със спирането на изпълнителното производство произтича от няколко различни особености. От една страна, за да се стигне до изпълнителен процес, в повечето случаи е било налице висящо исково производство, което или е приключило с влязъл в сила съдебен акт, или се намира на една сравнително напреднала фаза от процеса. От друга страна, макар и изпълнителният процес да е закономерна и последна фаза от реализацията на накърнените материални правоотношения, това съвсем не означава, че принудителното изпълнение не може неправомерно да засегне правата и законните интереси

на трети за производството лица, та дори и неправомерно да рефлектира в правната сфера на длъжника в производството.

Именно, акцентирайки върху тези особености на гражданския процес, законодателят е въвел особени правила при допускането на обезпечителната мярка спиране на изпълнението. Върху тези интересни особености ще бъде насочено вниманието в настоящия доклад.

### **Правна уредба**

На обезпечителното производство е посветена Част четвърта на *Гражданския процесуален кодекс*<sup>1</sup> (ГПК). В разпоредбата на чл. 397, ал. 1 ГПК неизчерпателно са включени видовете обезпечителни мерки, но сред тях изрично е посочена и мярката спиране на изпълнението – чл. 397, ал. 1, т. 3 ГПК *in fine*. Отделно от това, когато урежда правилата за обезпечение на бъдещ иск, законът изрично посочва две правила: 1) че молбата за обезпечение на бъдещ иск чрез спиране на изпълнението се подава до родово компетентния съд по мястото на изпълнението; и 2) че спиране на изпълнението се допуска само срещу представяне на гаранция – чл. 390, ал. 4 ГПК.

### **Обезпечителна мярка**

Както текстът на чл. 390, ал. 4 ГПК, така и този на чл. 397, ал. 1 ГПК говорят за „спиране на изпълнението“. Какво точно се има предвид с тази обезпечителна мярка и изпълнението на какво може да бъде спряно? Макар и да не е съвсем прецизен, ясно е, че в случая законодателят е имал предвид спиране на изпълнение по започнало изпълнително дело<sup>2</sup>. Тук не става дума нито за спиране на изпълнението на решение на търговско дружество, нито за спиране изпълнението на решение на общото събрание на етажната собственост<sup>3</sup>, а още по-малко пък за спиране изпълнението на някакви фактически действия (като например строителни дейности)<sup>4</sup>.

### **Родова подсъдност**

В рамките на обезпечителното производство родовата подсъдност следва правилата на подсъдността от общия исков процес. Това е така, тъй като обезпечение може да се допусне преди или след предявяване на иска. Когато искането е заявено предварително, приложимо е правилото на чл. 390, ал. 1 ГПК, което допуска отклонение от правилата на местната, но не и на родовата подсъдност.

Конкретно по отношение на мярката спиране на изпълнението, законодателят не е сметнал за нужно да въвежда особени правила за родовата подсъдност, като дори изрично настоява за следване на общите разпоредби, определящи компетентния първоинстанционен съд – чл. 390, ал. 4 ГПК. Това означава, че независимо дали молбата е предявена във вече висящо исково производство или пък е поискано обезпечение на бъдещ иск, родовата подсъдност се определя от правилата на чл. 103 и чл. 104 ГПК.

---

<sup>1</sup> Обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г. с последващи изменения и допълнения.

<sup>2</sup> Това е и разбирането в процесуалната литература – вж. Попова, В. – В: Сталев, Ж., Ан. Мингова, В. Попова, Огн. Стамболиев, Р. Иванова. Българско гражданско процесуално право. С., Сиела, 2012, с. 1219.

<sup>3</sup> Вж. В този смисъл изрично Определение № 60104 от 29.09.2021 г. по ч. гр. д. № 2790/2021 г., II гр. отд. на ВКС.

<sup>4</sup> Вж. например Определение № 318 от 27.07.2009 г. по ч. гр. д. № 255/2009 г., II гр. отд. на ВКС.



### Местна подсъдност

В отклонение от разгледаните особености на родовата подсъдност, по отношение на местната такава, законът въвежда специални правила. Съобразно текста на чл. 390, ал. 4, изр. първо ГПК, молбата за обезпечение на бъдещ иск чрез спиране на изпълнението се подава до родово компетентния съд по мястото на изпълнението. Тази разпоредба разкрива две особености.

На първо място, особената местна подсъдност намира приложение само в производството по обезпечение на бъдещ иск, но не и по вече висящ процес. Това следва както от изричния законов текст, така и от систематичното място на разпоредбата на чл. 390, ал. 4 ГПК.

На второ място, компетентността по мястото на изпълнението зависи от района, в който съдебният изпълнител може да прилага своята компетентност. Съобразно правилата на чл. 427, ал. 1 ГПК, местната компетентност на съдебния изпълнител зависи от района, в който се намират:

1. недвижимите имоти, върху които е насочено изпълнението;
2. движимите вещи, когато следва да се извърши тяхното предаване от длъжника;
3. постоянният или настоящият адрес на вискателя или длъжника – по избор на вискателя, по вземане за издръжка, възнаграждение и обезщетение за работа или обезщетение за вреди от неправомерно увреждане;
4. местоизпълнението на задълженията за действие или бездействие, когато се иска изпълнение на такива задължения;
5. постоянният или настоящият адрес или седалището на длъжника;
6. имуществото на длъжника, върху което е насочено изпълнението, когато той няма постоянен адрес или седалище на територията на Република България<sup>5</sup>.

В смисъла на гореизложеното, мястото на изпълнението може да обоснове подсъдност на молбата в съответен районен съд, който да не съвпада със седалището на окръжния съд, в хипотезата, при която изпълнителното дело е образувано пред частен съдебен изпълнител, чийто район на действие съвпада с района на съответния окръжен съд – чл. 2, ал. 4 от *Закона за частните съдебни изпълнители*<sup>6</sup> (ЗЧСИ).

За подсъдността в обезпечителното производство, включително местната съдът следи служебно. Обезпечителното производство е едностранно, поради което в него разпоредбата на чл. 119, ал. 4 ГПК (изискваща възражение от ответника) не намира приложение. Съдът, сезиран с молба за допускане на обезпечение на бъдещ иск, извършва служебна проверка дали е компетентен да се произнесе по молбата съобразно правилата на местната подсъдност и ако намери, че не е местнокомпетентен да се произнесе по същата, прекратява производството и изпраща делото по подсъдност на съответния местно ком-

---

<sup>5</sup> Следва да се съблюдава и правилото, че след образуване на изпълнителното дело по общите правила на местната подсъдност, вискателят може да поиска от съдебния изпълнител налагане на запор или възбрана върху вещи на длъжника, намиращи се в района на друг съдебен изпълнител. След налагане на запора или възбраната съдебният изпълнител препраща изпълнителното дело на надлежния съдебен изпълнител, който да извърши опис и продан на вещите, намиращи се в неговия район – чл. 427, ал. 2 ГПК.

<sup>6</sup> Обн., ДВ, бр. 43 от 20.05.2005 г. с последващи изменения и допълнения.

петентен съд. По същия начин постъпва и въззивният съд, като при преценка, че първоинстанционният съд не е бил местно компетентен, обезсилва определението му и изпраща молбата за произнасяне на съответния местнокомпетентен съд<sup>7</sup>.

### **Определяне на гаранция**

Общите правила на обезпечителния процес допускат изискване на парична или имотна гаранция, чийто размер се определя приблизително от размера на преките и непосредствени вреди, които ответникът ще претърпи, ако обезпечението е неоснователно – чл. 391, ал. 3 ГПК. Гаранцията обаче не е задължителна и може да не бъде изисквана, когато искът е подкрепен с убедителни писмени доказателства.

Когато обаче се иска допускане на обезпечителна мярка спиране на изпълнението, съдът следва да изиска внасянето на гаранция – чл. 390, ал. 4 ГПК *in fine*. Поставянето на това законово условие в текста на чл. 390 ГПК поставя въпроса дали гаранцията е задължителна винаги или само, когато обезпечителната мярка е поискана в производство по обезпечение на бъдещ иск. Макар и практиката да приема за правилно виждането, че гаранция следва да се определя винаги, когато обезпечителната мярка е спиране на изпълнителното производство, по мое мнение законът не дава основание за такова тълкуване. Изричното изискване е съотнесено в разпоредбата, касаеща обезпечението на бъдещ иск, а още повече, става въпрос не за отделен законов текст, а за самостоятелно изречение, което е съставна част от разпоредба, съдържаща и други указания.

Размерът на гаранцията зависи от евентуалните бъдещи вреди, които ответникът би могъл да понесе. В практиката се приема разбирането, че при спиране изпълнението срещу недвижим имот, за отправна точка за определяне на гаранцията следва да служи данъчната оценка<sup>8</sup>.

### **Преценка на основателността на искането**

Спиране на изпълнението като обезпечителна мярка изисква винаги проверка на допустимостта на предявения или бъдещия иск, и на неговата вероятна основателност. Исканата обезпечителна мярка трябва бъде адекватна на субективното материално право, което се защитава, т.е. наложената обезпечителна мярка, чиято цел е да запази съществуващото фактическо и правно положение, да гарантира изпълнението на постановеното от съда решение, без да засяга неоправдано правната сфера длъжника<sup>9</sup>.

### **Налагане на обезпечението**

При допускане на обезпечителна мярка спиране на принудителното изпълнение, съдът следва да издаде обезпечителна заповед. Тази заповед се издава в полза на молителя и именно последният е този, който следва да я представи пред съдебния изпълнител. Текстът на чл. 432, ал. 1, т. 1 ГПК, според който спирането се осъществява от съда, не следва да разколебава този извод. Съдът само допуска исканата обезпечителна мярка, но няма

---

<sup>7</sup> Това е последователна практика на съдилищата – вж. в този смисъл Определение № 399 от 21.11.2008 г. по ч. т. д. № 433/2008 г., II т. отд. на ВКС, Определение № 248 от 1.02.2010 г. по ч. т. д. № 225/2010 г., II т. отд. на ВКС, Определение № 527 от 7.07.2011 г. по ч. т. д. № 260/2011 г., II т. отд. на ВКС, Определение № 930 от 30.12.2011 г. по ч. т. д. № 880/2011 г., I т. отд. на ВКС.

<sup>8</sup> Така и Определение № 70 от 28.03.2019 г. по ч. гр. д. № 645/2019 г., II гр. отд. на ВКС.

<sup>9</sup> В този смисъл вж. например Определение № 318 от 27.07.2009 г. по ч. гр. д. № 255/2009 г., II гр. отд. на ВКС, Определение № 19 от 19.01.2021 г. по ч. гр. д. № 35/2021 г., IV гр. отд. на ВКС.

задължението да връчва издадената обезпечителна заповед нито на съдебния изпълнител, нито на вискателя.

### **Заключение**

Настоящият кратък анализ има за цел да представи някои особености на спирането на принудителното изпълнение като вид обезпечителна мярка, без да претендира за изчерпателност на проблемите. Въпросите на изпълнението на издадената обезпечителна заповед, нейното обжалване и отмяната ѝ, ще бъдат предмет на самостоятелно изследване.

### **Литература**

Сталев, Ж., Ан. Мингова, В. Попова, Огн. Стамболиев, Р. Иванова. Българско гражданско процесуално право. С., Сиела, 2012 г.

# ПОДСЪДНОСТ ОТ ПОСЛЕДНА СТЕПЕН, ИЛИ ЗА ПРАВОМОЩИЕТО НА ВКС ДА ОПРЕДЕЛЯ КОМПЕТЕНТНИЯ СЪД ПО ЧЛ. 123 ГПК

д-р Васил Петров,  
съдия в Софийския районен съд,  
vassilp@gmail.com

## Резюме

Докладът разглежда въпроса за значението на разпоредба в процесуалния закон, даваща право на ВКС да определя компетентния съд тогава, когато правилата за подсъдността не са били достатъчни, за да се определи подсъдността. Изразява се тезата, че разпоредбата урежда подсъдност от последна степен и изразява вътреинституционална юрисдикция на ВКС на надзорна съдебна власт. Разглежда се конкретен съдебен казус от преди няколко години по темата.

Ключови думи: процесуален закон, подсъдност, компетентен съд, съд от последна инстанция, върховен съдебен надзор

## JURISDICTION OF THE LAST DEGREE, OR THE POWER OF THE SCC TO DETERMINE THE COMPETENT COURT UNDER ART. 123 CPC

Dr. Vasil Petrov,  
Judge at the Sofia District Court,  
vassilp@gmail.com

## Summary

The article examines the question of the construction of a provision in the Civil Procedure Code, authorizing Supreme Court of Cassation to designate proper venue when rules of jurisdictional venue are insufficient to determine it. It is argued that the statutory provision envisions a venue of last resort and embodies an inherent jurisdiction by SCC as having supervisory judicial power. A recent judicial case in point is examined.

Ключови думи: procedure code, venue, proper court, venue of last resort, supervisory judicial power

### 1. Разпоредба енигма

Съгласно чл. 123 ГПК когато по правилата на тази глава [глава XII „Подсъдност“] не може да бъде определен компетентният съд, по искане на страната Върховният касационен съд в закрито заседание определя съда, пред който трябва да се предяви искът.

Нормата прилича в много голяма степен на забраната за отказ от правосъдие по чл. 5, изр. 2 ГПК („При липса на закон съдът основава решението си на основните начала на правото, обичая и морала.“) и на чл. 127, ал. 2 АПК („Съдилищата не могат да откажат правосъдие под предлог, че няма правна норма, въз основа на която да решат искането.“).

На пръв поглед става дума за случай, при който има иск, който се очаква да бъде предявен, но има празнота или неяснота – в закона няма определен съд, пред който да се предяви искът; тогава, за да не остане незащитено субективното право, ВКС ad hoc посочва съд, който да се заеме с разглеждането на спора.

Така е само на пръв поглед. Защото в ГПК и в специалните закони са уредени редица случаи на особени подсъдности, но във от тях има две общи правила: „На районния съд са подсъдни всички граждански дела, с изключение на тези, които са подсъдни на окръжния съд като първа инстанция“ (чл. 103 ГПК) и „Искът се предявява пред съда, в района на който е постоянният адрес или седалището на ответника“ (чл. 105 ГПК), които се прилагат, когато не е налице основание за особена подсъдност на една или друга категория гражданскоправни спорове. С други думи, не остава място за празноти и чл. 123 ГПК е без приложно поле.

## **2. Произходът на нормата и значението, което можем да ѝ припишем**

Разпоредбата на чл. 123 ГПК е дословно копие на чл. 96 ГПК (1952), но подобно правило не е съществувало в преди това действалия ЗГС в нито една от редакциите му в периода 1892-1952 г. Подозрението, че разпоредбата е реципирана от съветското право, съществувало към 1952 г., се оказва неоснователно. При справка се оказва, че в съветското право подобна разпоредба липсва<sup>1</sup>. А не ми е известно да има в процесуалното законодателство на друга страна.

В учебния курс на проф. Сталев, във всичките му засега 10 издания, липсва анализ на разпоредбата и посочване на нейното приложно поле и произход. Ясно е, че логически на практика тя няма приложно поле, тъй като празноти в уредбата на подсъдността на гражданскоправните спорове поначало не би трябвало да са възможни. Но съставителите на ГПК несъмнено е следвало да са имали предвид определени хипотези за нейното приложение. Ако открием *тези мислени от тях* хипотези, няма причина да не прилагаме нормата в съответствие с този замисъл всеки път, когато тези хипотези възникнат.

## **3. Две възможни хипотези за приложното поле на разпоредбата**

Съдейки по систематическото място на разпоредбата – след разпоредбите за споровете (препирните) за подсъдност, а към 1952 г. – след разпоредбите за препращане на делата поради неподсъдност, а и от самия ѝ текст, можем да направим предположение, че тя урежда отрицателна препирня за това кой да разгледа гражданскоправния спор. Само че към датата на приемане на първоначалната редакция на ГПК (1952) препирните за подсъдност са изключени и е вероятно съставителите да са имали предвид отрицателни препирни за подведомственост на гражданскоправни спорове, т.е. откази на съд и на особена юрисдикция да приемат за разглеждане гражданскоправен спор. Такова е предположението на проф. Силяновски<sup>2</sup>.

Второто предположение, което аз поддържам в настоящия доклад, е, че разпоредбата е мислена като подсъдност от последна инстанция по т.нар. „необхванати спорове“, т.е. по спорове, по които гражданският съд е сезиран или с претенции за защита на права,

---

<sup>1</sup> Използвам справката с преведения на български учебник на Абрамов, Сергей Н., Василий П. Чапурски, Зиновий И. Шкундин. Съветски граждански процес. Прев. К. Георгиев, Б. Яновски. С., Наука и изкуство, 1952.

<sup>2</sup> Силяновски, Д. – В: Силяновски, Д., Ж. Сталев. Граждански процес. С., Наука и изкуство. Т. I (1958), с. 233-234.

които не са с ясен отрасловоправен произход, или с претенции, които не са съвсем искиове за защита на субективно право, или са претенции против органи, които поначало са извън юрисдикцията на гражданския съд. За разлика от страните от общото право, България, която принадлежи към континенталното правно семейство, няма понятие за съд с вътрешноприсъща юрисдикция. Вътрешноприсъщата юрисдикция (Inherent jurisdiction) е понятие на английското общо право, според която всеки висш съд (superior court) има правомощията да разгледа всеки спор, който бъде предявен пред него, освен ако писан закон или правило ограничава тази власт или предоставя изключителна подсъдност на друг съд или несъдебен правораздавателен орган (tribunal)<sup>3</sup>. Съществуването на такива съдилища, особено ако подсъдността им е общонационална, позволява на съдебната система всякога да посрещне нуждата от съдебна защита, вкл. когато се появи изневиделица нов вид правен спор, какъвто никой специален закон не предвижда да бъдат разглеждани от конкретен съд. ВКС има общонационална подсъдност и нещо повече – упражнява върховен съдебен надзор върху съдилищата.

#### **4. Казусът с уволнения подуправител на БНБ**

Нека „изпробваме“ предложеното тълкуване към един казус отпреди няколко години.

Преди няколко години имаше един казус с освободен от длъжност от Народното събрание подуправител на БНБ. Недоволен, той предявява искиове пред СГС, с които иска решението на Народното събрание за освобождаването му да бъде прогласено за нищожно, а така също и решението за избора на нов подуправител на негово място, да бъде признато, че правоотношението му като подуправител не е прекратено, както и Народното събрание да бъде осъдено да му заплати обезщетение за имуществени и неимуществени вреди<sup>4</sup>.

В исковата молба се поддържа, че решението за освобождаване му, а и националното законодателство, което урежда процедурата, противоречат на правото на Европейския съюз (ПЕС), което прави решението нищожно. Поддържа се, че Законът за БНБ не е в съответствие с изискванията на ПЕС, що се отнася до изискването за персонална независимост на членовете на управителния съвет на БНБ, включително подуправителите. Тази независимост включва и освобождаването от длъжност, като е изведен принципът от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, че те могат да бъдат освобождавани само ако повече не отговарят на изискванията, които са необходими за изпълнението на задълженията им, или ако са виновни за извършено сериозно нарушение<sup>5</sup>. Това условие е трябвало да замени текста от българския закон, според който основание за освобождаване е „фактическа невъзможност за изпълнение на законовите задължения“, на което именно е освободен ищецът.

Какво се случва с тези искиви претенции?

---

<sup>3</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Inherent\\_jurisdiction](https://en.wikipedia.org/wiki/Inherent_jurisdiction).

<sup>4</sup> <https://frognews.bg/novini/tsvetan-gunev-zavede-dela-sreshtu-prokuraturata-parlamenta-2017-05-17.html>.

<sup>5</sup> Конкретно според чл. 14.2, пар. 2 от Устава гуверньор на национална централна банка може да бъде освободен от длъжност само ако отговаря на условията, изисквания за изпълнение на задълженията му или ако е виновен за сериозно провинение. Решение в този смисъл може да бъде отнесено до Съда от засегнатия гуверньор или от Управителния съвет на основание нарушение на Договорите или на която и да е правна норма, отнасяща се до приложението им. Подобни производства ще бъдат заведени в рамките на два месеца от публикуването на решението или от съобщаването му на жалбоподателя или, при липсата на такава, от деня, на който то е достигнало до знанието на послания, според случая.

В крайна сметка съдбата на исковете е решена от ВКС<sup>6</sup>, който приема, че исковете за нищожност на решенията на Народното събрание (НС) са недопустими по съображенията, изложени от първоинстанционния съд, които напълно споделя, а именно: че съгласно чл. 86, ал. 1 КРБ НС приема закони, решения, декларации и обръщения, задължителни за всички граждани, съгласно ал. 2 от същата разпоредба. Решенията, като актове на НС за избор на ръководители на институции, като БНБ, КФН, Сметна палата и други или за избор членове на други институции, както и решенията, с които се приемат правила или процедури за избор, влизали в сила от момента на приемането им и подлежащи единствено на контрол за конституционност, съгласно чл. 149 КРБ. Те не влизат в обсега на правораздавателната дейност, за да бъдат отнесени за разрешаване по съдебен ред, съгласно чл. 119 КРБ. Поради това, предявените искове за прогласяване нищожност на цитираните решения на НС, са, според първоинстанционния съд и ВКС, недопустими.

Искът за установяване правоотношенията между ищеца и Българската народна банка според ВКС е недопустим, тъй като НС не е процесуално легитимирано да отговаря по този иск и не са налице условията за субективно съединяване на същия иск за разглеждане в общо производство с предявените искове за обезщетение срещу народното събрание.

Що се отнася до предявените искове за обезщетение на имуществените и неимуществените вреди от нарушаването на правото на ЕС, те според ВКС са допустими, но са подведомствени не на административните съдилища, чиято компетентност по граждански дела е изключителна, а на гражданските съдилища, чиято компетентност по граждански дела е обща.

Неправилността на съжденията за недопустимост на исковете за прогласяване нищожността на решения на НС от гражданския съд при твърдения за нарушаване на субективно право, произтичащо от ПЕС, според мен е явна<sup>7</sup>. Действително, по вътрешното право на страната само КС може да упражнява пряк правораздавателен контрол върху актове на НС. Според представата за разделението на властите в континенталното право общите съдилища не могат да упражняват пряк съдебен контрол не само върху актове на легислатурата, но и върху административните актове. Френският закон от 16-24 август 1790 г., действащ и днес, забранява подобен съдебен контрол, а така също и първата писана френска конституция от 1791 г.<sup>8</sup> Историческата еволюция във Франция, а така също и в България, е довела до компенсиране на липсата на пряк съдебен контрол от общите съдилища: първо са възникнали административни съдилища, които да упражняват пряк съдебен контрол над актовете на администрацията; впоследствие е учредена и конституционна юрисдикция за актовете на легислатурата.

ПЕС обаче променя тази парадигма. След като това обективно право, този самостоятелен правопорядък, предоставя в определени случаи субективни права на частни лица

---

<sup>6</sup> Определение № 541 от 17.12.2019 г. по ч.гр.д. № 2980/2019 г., ВКС, IV г.о., докл. съдията Димитър Димитров.

<sup>7</sup> Именно допустимост, а не основателност, тъй като дали ищецът в случая има твърдените субективни права и правото да получи правната защита, която очаква, зависи от тълкуването и приложението на редица разпоредби на ПЕС.

<sup>8</sup> Според чл. 3 от глава V от Конституцията от 1791 г. „Съдилищата не могат нито да се вмесват в упражняването на законодателната власт или да спират приложението на законите, нито да навлизат в областта на административните функции или да призовават пред себе си длъжностните лица по причина на техните функции.“. Преводът мой, В. П.

и по отношение на законодателните органи на държавите членки, то принципът на правовата държава<sup>9</sup> (чл. 4 от действащата Конституция от 1991 г. в трите му алинеи) налага да съществува съдебен ред за ефективна защита на тези субективни права. И доколкото такъв ред определен в закона няма, то и съществуването на разпоредба за учредяване на съдебна инстанция от последна степен е нужно. Именно ВКС, който упражнява върховен съдебен надзор, е този, който следва да посочи компетентния съд.

---

<sup>9</sup> Понятие, между другото, чисто германско, нямащо общо с френските идеи, цитирани по-горе.



# СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА<sup>1</sup> ПО ПРАВИЛНИКА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА ЗА ПУБЛИЧНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ – ТЕНДЕНЦИИ И ИЗВОДИ<sup>2</sup>

гл. ас. д-р Стефан Радев,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
s.radev@unwe.bg

## Резюме

В настоящия доклад се разглежда съдебната практика, свързана с провеждането на процедури за отдаване под наем на имущество, собственост на публични предприятия. Прави се съпоставка със съдебната практика по старата нормативна уредба и се разглежда приложението на тълкувателно решение № 3 от 27.06.2016 г. Извеждат се общи недостатъци на старата и новата уредба по отношение на търговски дружества с държавно участие в капитала и се прави предложение за законодателна промяна, която е валидна за всички публични предприятия.

Ключови думи: съдебна практика, правилник за прилагане, публични предприятия, наеми

## THE CASE LAW UNDER THE RULES ON IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC ENTERPRISES ACT

Stefan Radev, PhD, chief assistant,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
s.radev@unwe.bg

## Summary

This report examines the judicial practice related to the conduct of procedures for leasing property owned by public enterprises. A comparison is made with the judicial practice under the old regulations and the application of interpretative decision No. 3 of 06.27.2016 is considered. General shortcomings of the old and new regulation regarding commercial companies with state participation in the capital are pointed out and a proposal is made for legislative change, which is valid for all public enterprises.

Key words: case law, rules on implementation, public enterprises, rents

Публичните предприятия са специфична категория правни субекти, които в преобладаващата си правоорганизиционна форма<sup>3</sup> са търговски дружества (ООД и АД) с държавно/общинско участие над 50% от капитала или държавни/общински дружества по

---

<sup>1</sup> Анализът на съдебната практика е за периода до юни 2022 г.

<sup>2</sup> Публикацията съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ-13/2021.

<sup>3</sup> Съгласно разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Закона за публичните предприятия „Публични предприятия са:

Търговския закон<sup>4</sup> (ТЗ). Нормативната уредба, регулираща тяхната дейност ги определя като субекти едновременно и на частното и на публичното право. В рамките на собствеността им е включена държавна/общинска собственост<sup>5</sup> и/или публични средства. В този ред освен ТЗ публичните предприятия следва да се съобразяват с редици специални нормативни актове.

Близо две десетилетия основно подзаконов нормативен акт регулира първично специфичните обществени отношения в сферата на публичните предприятия. Правилникът за реда за упражняване правата на държавата в търговски дружества с държавно участие в капитала (ПРУПДТДДУК) е приет с ПМС № 112 от 03.06.2003 г. Заедно с правилника в чл. 61 и 62 на ТЗ е поместена уредбата на държавните и общинските предприятия. Така в българската нормативна уредба дълго време липсва единен закон, уреждащ дейността на тази специфична категория правни субекти. Посоченото положение се преодолява с приемането през 2019 г. на Закона за публичните предприятия<sup>6</sup> (ЗПП).

Видно от дългия период на действие на ПРУПДТДДУК законът за публичните предприятия закъснява. Той е приет следствие на Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративно управление на държавните предприятия, които имат за цел „да направят държавата професионален собственик“<sup>7</sup> и оценка на Съвета на ЕС през 2018 г. относно модернизация на управлението на държавните предприятия<sup>8</sup>.

С ПМС № 85 от 30.04.2020 г. е приет Правилника за прилагане на закона за публичните предприятия<sup>9</sup> (ППЗПП), който отменя ПРУПДТДДУК. Така по времето на действието на ЗПП действат два различни подзаконови нормативни актове, като част от уредбата е преместена от стария в новия правилник с много малки промени. В този ред на мисли, разпоредбите за отдаване под наем на вещи, собственост на публичните предприятия не се е развила от 2003 г.<sup>10</sup> и не отразява съвременните тенденции в международното право и право на ЕС.

---

1. Търговските дружества с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината по друг начин упражнява доминиращо влияние.

2. Дъщерните дружества на търговските дружества по т. 1 и предприятията по т. 3, ако чрез тях държавата/общината контролира повече от 50 на сто от дяловете/акциите с право на глас или по друг начин упражнява доминиращо влияние.

3. Държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон“.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 48 от 18 юни 1991 г., в сила от 01.07.1991 г., посл. доп., ДВ, бр. 25 от 29 март 2022 г.

<sup>5</sup> Съгласно разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от Закона за държавната собственост „Не са държавна собственост по смисъла на този закон имотите и вещите на търговските дружества и на юридическите лица с нестопанска цел, дори ако държавата е била единствен собственик на прехвърленото в тях имущество“ и съгласно разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Закона за общинската собственост „Не са общинска собственост имотите и вещите на търговските дружества и юридическите лица с нестопанска цел, дори ако общината е била единствен собственик на прехвърленото в тях имущество“;

<sup>6</sup> Обн., ДВ, бр. 79 от 8 октомври 2019 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 11 от 9 февруари 2021 г.

<sup>7</sup> Георгиев, А. Правен режим на публичните предприятия в България. С., 2021, стр. 48.

<sup>8</sup> По-подробно виж Георгиев, А. Цит. съч., стр. 47-66

<sup>9</sup> В сила от 05.05.2020 г., посл. изм., ДВ, бр. 89 от 26 октомври 2021 г.

<sup>10</sup> По-подробно на този въпрос съм се спирал в Радев, С. „За някои промени, въведени със ЗПП“, сборник с доклади от научна конференция, организирана по повод 100-годишния юбилей на УНСС „100 години УНСС – 100 години право в УНСС“, том II „Актуални проблеми на публичното и наказателното право. Актуални проблеми на историческите, икономическите и социалните науки“. София, ИК – УНСС, 2021, стр. 129-136, ISBN: 978-619-232-438-4.

Съдебната практика също следва развитието на обществените отношения по повод публичните предприятия:

1. От една страна, поради бурните обществени, социални, политически и здрави кризи през последните няколко години се натрупа практика относно прекратяване на правоотношения на членовете на ръководните органи на публичните предприятия<sup>11</sup>.

2. От друга страна, натрупа се практика по отношение на процедурите по номиниране и избиране на членове на ръководните органи на публичните предприятия<sup>12</sup>. В редица съдебни актове се поставя въпроса за подсъдността на споровете, поради специфичното качество на представителя в капитала на публичното предприятия, който по правило е държавен орган<sup>13</sup>.

3. От трета страна, отново се поставя въпросът за характера на процедурите за отдаване под наем на вещи, собственост на публични предприятия. Тази група съдебни актове ще бъдат подробно разгледани в настоящия доклад, като се направи и сравнение със същите по ПРУПДТДДУК (отм.).

### **ПРАКТИКАТА ПО ПРУПДТДДУК (отм.)**

Следствие на спорната практика при оспорване на проведени търгове и конкурси по реда на ПРУПДТДДУК е прието **ТР № 3 от 27.06.2016 г. по тълк. д. № 5/2015 г., ОСС на ВАС I и II колегия**, съгласно което *„При провеждане на търг или конкурс по реда на правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, органите на търговските дружества с държавно участие в капитала не действат като административни органи и съответно издадените от тях актове във връзка с търга или конкурса нямат административен характер и не подлежат на съдебен контрол по реда на административнопроцесуалния кодекс.“*

Като аргументите за достигането до посоченото решение могат да се систематизират както следва:

1. ПРУПДТДДУК (отм.) е приет на основание чл. 13, ал. 3 от ПЗР на Закона за приватизация и следприватизационен контрол<sup>14</sup>, съответно се посочва ефектът на приватизацията – „държавата се отказва от собствеността“;

2. Съдържанието на разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от ЗДС;

---

<sup>11</sup> Виж Решение № 182 от 20.05.2022 г. по в. гр. д. № 127/2022 г. на Окръжен съд – Смолян, Решение № 75 от 01.04.2022 г. по гр. д. № 1308/2021 г. на Районен съд – Смолян, Определение № 403 от 07.02.2022 г. по т. д. № 193/2022 г. на Софийски градски съд, Определение № 252 от 03.06.2022 г. по т. д. № 175/2021 г. на Окръжен съд – Благоевград, Определение № 9976 от 04.10.2021 г. по адм. д. № 8159/2021 г., VII отд. на ВАС и др.

<sup>12</sup> Определение № 1638 от 02.07.2021 г. по адм. д. № 1351/2021 г. на Административен съд – Варна, Определение № 1595 от 25.02.2022 г. по адм. д. № 248/2022 г. на Административен съд – София-град, Определение № 4127 от 07.06.2021 г. по адм. д. № 3340/2021 г. на Административен съд – София-град, Определение № 4127 от 07.06.2021 г. по адм. д. № 3340/2021 г. на Административен съд – София-град, Определение № 4282 от 02.04.2021 г. по адм. д. № 2618/2021 г., VII отд. на ВАС, Определение № 4301 от 14.06.2021 г. по адм. д. № 3876/2021 г. на Административен съд – София-град, Определение № 3817 от 25.03.2021 г. по адм. д. № 2612/2021 г., VII отд. на ВАС, Определение № 2731 от 15.04.2021 г. по адм. д. № 3310/2021 г. на Административен съд – София-град и др.

<sup>13</sup> Определение № 4301 от 14.06.2021 г. по адм. д. № 3876/2021 г. на Административен съд – София-град, Определение № 1595 от 25.02.2022 г. по адм. д. № 248/2022 г. на Административен съд – София-град и др.

<sup>14</sup> Обн., ДВ, бр. 28 от 19 март 2002 г., посл. доп., ДВ, бр. 65 от 21 юли 2020 г.

3. Правото на свободна стопанска инициатива, уредено в чл. 19 от КРБ, което търговските дружества притежават;

4. Действията на министерски съвет и на министрите по упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие за капитала, които се приемат като действия на Общо събрание – орган на дружеството, а не на административен орган;

5. Извършването на стопанска дейност на търговски дружества с държавно участие в капитала, което не е властническа дейност;

6. Липса и изрична норма в специален закон, която да възлага спора на административните съдилища.

### **ПРАКТИКАТА ПО ПРИЛОЖЕНИЕ № 1 КЪМ чл. 29, ал. 2 ОТ ППЗПП**

На първо място, следва да се коментира правното действие на **ТР № 3 от 27.06.2016 г. по тълк. д. № 5/2015 г., ОСС на ВАС I и II колегия**. Съгласно разпоредбата на чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт „при противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона се приема тълкувателно решение“, от което следва че при отмяна на закона се прекратява действието на тълкувателния акт. Това положение поражда нова спорна практика по отношение търговете и конкурсите, проведени от публичните предприятия.

На второ място, следва да се преразгледат аргументите в тълкувателното решение, съответно тяхната валидност към регулацията на публичните предприятия към настоящия момент:

1. ЗПП въвежда понятието публични предприятия, което от една страна е по-широко от държавни и общински предприятия, ползвано от Търговския закон, от друга страна включва в своето съдържание и търговски дружества с над 50% държавно участие в капитала;

2. Ако ПРУПДТДДУК (отм.) е приет следствие на законодателната уредба в прехода от планува към пазарна икономика на Република България, то ЗПП и ППЗПП са приети следствие на стандартите на ОИСР и ЕС за управление на държавни предприятия при вече развиваща се пазарна икономика.

3. Съдържанието на разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от ЗДС и съдържанието на чл. 2, ал. 2 от ЗОС са приложими, но тук следва да подчертаем интереса, който държавната и общинската собственост удовлетворяват. Съгласно разпоредбата на чл. 18, ал. 6 от КРБ „държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото“, а съгласно разпоредбата на чл. 140 от КРБ „общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност“. Предвид посочените следва да се зададе въпросът „губят ли тази си функция държавните и общинските имоти, апортирани в капитала на търговски дружества“. На този въпрос следва да се отговори отрицателно и аргумент в тази посока може да се черпи от разпоредбата на чл. 5 от ЗПП като „публичните предприятия се управляват в интерес на гражданите и обществото с цел постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите“<sup>15</sup>;

4. Стопанската дейност категорично не е властническа дейност, както и че тя трябва да се развива в условията на свободна стопанска инициатива, но предвид специалната

---

<sup>15</sup> Този е основният аргумент на редица съдебни състави по отношение търговете и конкурси, проведени от публични предприятия като: Решение № 132 от 16.06.2021 г. по адм. д. № 178/2021 г. на Административен съд – Перник; Решение № 3852 от 20.04.2022 г. по адм. д. № 1780/2022 г., IV отд. на ВАС; Решение № 264 от 08.12.2021 г. по адм. д. № 471/2021 г. на Административен съд – Перник.

уредба в ППЗПП и предвид важният обществен интерес при управлението на собствеността на публични предприятия следва да отбележим, че дейността на публичните предприятия не е дейност на стопански субект в чист вид. Освен това предвид легалната дефиниция за административен орган, поместена в ДР на АПК може да се направи обосновано предположение, че административни правомощия могат да притежават и частноправни субекти, стига това положение да е уредено в нормативен акт.

5. Липсата на изрична норма в специален закон, която да възлага спора на административните съдилища отново е проблем на действащата регулация. Изричното посочване, че актовете по отношение провеждането на търгове и конкурси по ППЗПП подлежат на оспорване пред административен съд ще бъде достатъчно основание да се приеме, че дейността на органите на публичните предприятия е административна и че те са административни органи в тези хипотези. Затова може да се направи предложение **de lege ferenda** за добавяне на т. 21 в Приложение № 1 към чл. 29, ал. 2 от ППЗПП, уреждаща оспорване на актовете във връзка с провеждането на търгове и конкурси по ППЗПП пред административните съдилища.

6. Валиден е изводът, че принципалите на публичните предприятия действат като общи събрания на капитала или като участници в общите събрания на капитала на търговските дружества, но това не влияе на положението, че ръководните органи на публичните предприятия могат да бъдат административни органи. За съжаление все още има съдебна практика, приемаща позицията, че тази специфична дейност не е административна.<sup>16</sup>

В заключение трябва да се посочи, че уредбата, поместена в ЗПП и ППЗПП изисква изцяло нов подход в анализа по отношение взаимовръзка между принципал и ръководни органи на публичните предприятия, както и по отношение характера на дейността на органите на управление в публичните предприятия. В този ред е необходимо в самостоятелно изследване да се разгледа въпросът дали органите на управление на публичните предприятия действат като административни органи по отношение провеждането на търгове и конкурси по реда на приложение № 1 към чл. 29, ал. 2 от ППЗПП.

## Литература

1. Георгиев, А. Правен режим на публичните предприятия в България, С. 2021.
2. Радев, С. „За някои промени, въведени със ЗПП“, сборник с доклади от научна конференция, организирана по повод 100-годишния юбилей на УНСС „100 години УНСС – 100 години право в УНСС“, том. II „Актуални проблеми на публичното и наказателното право. Актуални проблеми на историческите, икономическите и социалните науки“, София, ИК – УНСС, 2021, стр. 129-136, ISBN: 978-619-232-438-4.
3. Решение № 182 от 20.05.2022 г. по в. гр. д. № 127/2022 г. на Окръжен съд – Смолян.
4. Решение № 75 от 01.04.2022 г. по гр. д. № 1308/2021 г. на Районен съд – Смолян.
5. Определение № 403 от 07.02.2022 г. по т. д. № 193/2022 г. на Софийски градски съд.
6. Определение № 252 от 03.06.2022 г. по т. д. № 175/2021 г. на Окръжен съд – Благоевград.
7. Определение № 9976 от 04.10.2021 г. по адм. д. № 8159/2021 г., VII отд. на ВАС.
8. Определение № 1638 от 02.07.2021 г. по адм. д. № 1351/2021 г. на Административен съд – Варна.

---

<sup>16</sup> Определение № 1640 от 28.10.2021 г. по адм. д. № 2462/2021 г. на Административен съд – Пловдив.

9. Определение № 1595 от 25.02.2022 г. по адм. д. № 248/2022 г. на Административен съд – София-град.
10. Определение № 4127 от 07.06.2021 г. по адм. д. № 3340/2021 г. на Административен съд – София-град.
11. Определение № 4127 от 07.06.2021 г. по адм. д. № 3340/2021 г. на Административен съд – София-град.
12. Определение № 4282 от 02.04.2021 г. по адм. д. № 2618/2021 г., VII отд. на ВАС.
13. Определение № 4301 от 14.06.2021 г. по адм. д. № 3876/2021 г. на Административен съд – София-град.
14. Определение № 3817 от 25.03.2021 г. по адм. д. № 2612/2021 г., VII отд. на ВАС.
15. Определение № 2731 от 15.04.2021 г. по адм. д. № 3310/2021 г. на Административен съд – София-град.
16. Определение № 4301 от 14.06.2021 г. по адм. д. № 3876/2021 г. на Административен съд – София-град.
17. Определение № 1595 от 25.02.2022 г. по адм. д. № 248/2022 г. на Административен съд – София-град.
18. Решение № 132 от 16.06.2021 г. по адм. д. № 178/2021 г. на Административен съд – Перник.
19. Решение № 3852 от 20.04.2022 г. по адм. д. № 1780/2022 г., IV отд. на ВАС.
20. Решение № 264 от 08.12.2021 г. по адм. д. № 471/2021 г. на Административен съд – Перник.
21. Определение № 1640 от 28.10.2021 г. по адм. д. № 2462/2021 г. на Административен съд – Пловдив.

# МЯСТО ЗА „СТОПАНСКА ДЕЙНОСТ“ В БЪЛГАРСКОТО ДАНЪЧНО ПРАВО

гл. ас. д-р Стойчо Дулевски,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
sdulevski@unwe.bg

## Резюме

Целта на настоящия доклад е да анализира до колко е възможно да се въведе легална дефиниция за „стопанска дейност“ в българското данъчно право. От една страна, това може да представлява положителна идея за изясняването и на други относими концепции. Така например, стопанската дейност е очертана в международното данъчно право. От друга, националната практика дава насоки за правните ѝ белези. Това поставя и въпросът дали наистина е нужно теорията също да обърне специално внимание по този аспект или това крие и редица рискове.

Ключови думи: стопанска дейност, определена база, място на стопанска дейност, международно данъчно право

## PLACE FOR „BUSINESS“ IN THE BULGARIAN TAX LAW

Chief Assistant Professor Stoycho Dulevski, PhD,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
sdulevski@unwe.bg

## Summary

The purpose of this report is to analyze the extent to which it is possible to introduce a legal definition of „business“ in the Bulgarian tax law. On the one hand, this may be a welcoming idea in order to clarify other relevant concepts. For example, the term „business activity“ is outlined in the international tax law. On the other hand, national practice provides guidance on its legal features. This raises the question of whether the theory really needs to pay special attention to this aspect as well or whether there are a number of risks.

Key words: business, fixed base, permanent establishment, international tax law

## 1. Увод

Изясняването на понятийния апарат е от ключово значение не само в данъчното право. Използването на терминология следва да е добре обусловено, както и надлежно регламентирано.

В българското данъчно право са изведени редица понятия. Част от тях са заимствани от международното и европейското данъчно право. Други са характерни съобразно спецификите на вътрешното право. Някои са дори директно заимствани от други клонове на правото.

Като едно от ключовите понятия в областта на преките данъци може да се определи мястото на стопанска дейност (МСД).<sup>1</sup> То е уредено в § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Най-общо, българската дефиниция за МСД отразява международните възприятия по тази материя. Тя добавя и специфична вътрешна хипотеза съгласно § 1, т. 5, б. „в“ от ДР на ДОПК.

Прави впечатление, че в самото наименование на МСД фигурира изразът „стопанска дейност“. Той може да се определи за ключов не само през призмата на МСД, но и за данъчното право в неговата цялост.

В българското данъчно право няма легална дефиниция какво е „стопанска дейност“. Поради това е удачно да се помисли дали тълкуването следва да се повери единствено на практиката, каквото е досегашното разбиране, или пък да се моделира от теорията.

## 2. *Международна данъчна перспектива за „стопанска дейност“*

През призмата на международното данъчно право<sup>2</sup> е налице понятие за „стопанска дейност“. В чл. 3, ал. 1, б. „з“ от Модела на данъчна спогодба за доходите и имуществото (МСИДДО) от 2017 г. е изведено определение.<sup>3</sup> Подобен подход се отличава с редица положителни и отрицателни черти. От една страна, дадена е някаква яснота относно обхвата на стопанската дейност. От друга, текстът е широко разписан и не предоставя възможността за по-голяма конкретизация.

Коментарът към МСИДДО (Коментара) също е доста лаконичен в това отношение. Дефинирането на „стопанска дейност“ по-скоро е предоставено на съответната държава.<sup>4</sup> И този подход може да породви разнопосочни коментари. Положително е, че по този начин се дава превес на националното законодателство.

Интересни са обаче хипотезите, когато липсва подобно понятие, какъвто е в случая и с България. Друг любопитен момент са случаите, когато то фигурира, но в друг клон на правото (например търговското). Тогава възниква въпросът дали е възможно директно то да се заимства в данъчното право. Отговорът по-скоро следва да се съобрази със спецификите на съответното вътрешно законодателство.

В Коментара е направен и исторически преглед относно причината да се въведе подобно понятие. Това е във връзка с премахването на чл. 14 от МСИДДО през 2000 г. относно независимите лични услуги. Към настоящия момент те попадат в приложното поле на чл. 7 от МСИДДО като печалба от стопанска дейност. Следователно при по-

---

<sup>1</sup> Повече за правната му същност виж в Дулевски, С. Понятието за място на стопанска дейност в международното и българското данъчно право, Сиела, 2018.

<sup>2</sup> Редица български автори са анализирали през годините международното данъчно право: Костов, М., Гешев, Ст. Основни правни характеристики на спогодба за избягване на двойното данъчно облагане с оглед на българското международно данъчно право, 1982, сп. „Правна мисъл“, бр. 4; Пенев, С., Понятие за международно двойно данъчно облагане, 1996, Финансов-данъчен контрол, бр. 8; Минкова, Г. Принципи на облагане съгласно международното данъчно право на Република България, 2017, София, БАН, Научни трудове на ИДП; Гешев, Ст., Междудържавни договори на Република България за избягване на двойното данъчно облагане, 1995, Варна, ТедИНА.

<sup>3</sup> Неофициален авторски превод: „Терминът «стопанска дейност» включва извършването на професионални услуги и други дейности от самостоятелен характер“. (The term „business“ includes the performance of professional services and of other activities of an independent character.)

<sup>4</sup> Неофициален авторски превод: „Договарящите държави... свободни да се споразумеят двустранно да пропуснат определението“ (Contracting States... are free to agree bilaterally to omit the definition“).



старите сключени Спогодби за избягване на двойното данъчно облагане (СИДДО) този термин е нормално да не фигурира.

При анализа на СИДДО на България с други държави са налице най-общо две хипотези по тази материя. При първата е очертана надлежна дефиниция, която съответства на очертаните в МСИДДО възприятия. Такива например са СИДДО със САЩ, Румъния, Нидерландия, Великобритания, Австрия и Германия.<sup>5</sup> При други СИДДО подобен текст не фигурира. Такива са например сключените с Китай, Италия, Испания, Белгия, Индия, Азербейджан, Албания, Алжир, Швейцария и Япония.

Това представлява доказателство, че държавите или съблюдают указаната текстова трактовка в МСИДДО като удачен вариант, или се уповават на националното си законодателство. Както бе уточнено по-горе, друга причина за липсата на дефиниция може да е фигурирането на разпоредба, сходна чл. 14 от МСИДДО, която обезсмисля извеждането какво е „стопанска дейност“.

### 3. *Българска данъчна перспектива за „стопанска дейност“*

Когато се говори за стопанска дейност в българското данъчно право, следва да се помисли и какво представлява нестопанската. Тъй като не е налице законово уреждане на първата, то е трудно да се изведе такова и за втората. Обикновено стопанската се асоциира с осъществяването на такава дейност, генерираща печалба. Следователно тя се отличава с едно редовно извършване, по занятие, съблюдавайки пазарните условия. Тези общи възприятия обаче не са легално рамкирани и могат да доведат до двусмислено или прекалено широко тълкуване.

Анализът на стопанската дейност предполага необходимостта да се направи съпоставка и с понятието за „определена база“ по смисъла на § 1, т. 7 от ДР на ДОПК.<sup>6</sup> Видно от текстовата трактовка, то се отнася единствено до чуждестранни физически лица и акцентира на самото географско място съгласно б. „а“. Дискусивно е дали има нужда от примери, най-малкото защото са неизчерпателно изброени. Б. „б“ по-скоро се доближава до общата идея за „стопанска дейност“. Тук е ирелевантно дали е налице определено място или не.

При съпоставка с понятието за „стопанска дейност“ съгласно чл. 3, ал. 1, б. „з“ от МСИДДО и втората хипотеза на § 1, т. 7 от ДР на ДОПК се забелязва сравнително сходна текстова трактовка. Може ли тогава да се говори за припокриване на двете понятия и по този начин да се изведе тълкуване за стопанската дейност? Отговорът следва да е отрицателен. Определената база е самостоятелно понятие, което има собствени специфики и обхват. Субектният ѝ критерий е ограничен до чуждестранните физически лица през призмата на Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ). За разлика от нея, стопанската дейност обхваща широк неопределен кръг от лица, в това число

---

<sup>5</sup> При упоменатите СИДДО е виден следният текст или сходен на него: „терминът ... означава осъществяването на професионални услуги и на други дейности с независим характер“.

<sup>6</sup> „Определена база“ е:

а) определено място, чрез което чуждестранно физическо лице извършва цялостно или частично независими лични услуги или упражнява свободна професия в страната, като например архитектурно ателие, зъболекарски кабинет, адвокатска или друга кантора на консултант, офис на независим одитор или счетоводител;

б) трайно извършване на независими лични услуги или упражняване на свободна професия в страната, дори когато чуждестранно физическо лице не разполага с определено място.

и местните такива. Тя е приложима и през призмата на Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО).

Ако се застъпи разбирането, че е необходима легална дефиниция за „стопанска дейност“, то възникват въпросите каква следва да бъде тя и къде да се помести. Като аргумент за това виждане може да се посочи, че тя стои в пряка връзка не само с МСД, но и в областта на преките данъци като цяло.

Съблюдавайки законодателната техника, то понятието за „стопанска дейност“ е удачно да е изведено в ДОПК. Възможен подходящ вариант е да се заимства текстът от МСИДДО. Това би било в унисон с международното данъчно право. При този вариант обаче ще е налице в известна степен припокриване с § 1, т. 7 от ДР, б. „б“ на ДОПК. Логично е да се поради необходимостта от последваща редакция. Предизвикателно е да се отговори какви биха били цялостните последици при такъв подход. Ето защо авторът е на мнение, че законодателят едва ли би предприел подобни мерки в близкото бъдеще.

Ако все пак се възприеме идеята за отделна дефиниция, то не е удачно да се говори за цялостна или частична „стопанска дейност“ по подобие на МСД и първата хипотеза на постоянния обект. Това би довело до редица последващи въпроси, като например дали при частичност останалата дейност автоматично се определя за нестопанска.

Сериозно предизвикателство би било, ако се въведе изцяло нова и различна дефиниция. Тя може да доведе до нежелано разминаване спрямо представата за „стопанска дейност“ през призмата на международното данъчно право. Следва и да се прецени съотношението спрямо МСД и постоянната база.

От друга страна, липсата на дефиниция също продължава да се отличава с предизвикателни моменти при практическите казуси. Макар и това да е приложимият подход, то трудно може да се определи за окончателно надлежно решение, особено ако се счита, че стопанската дейност играе ключова роля в данъчното право и като такава следва да бъде детайлно изяснена.

Видно от краткото очертаване на двете хипотези, се забелязват повече дискуссионни моменти, отколкото конкретни решения. Това не е изненадващо предвид многообразието от случаи за стопанска дейност. Също така следва да се вземат предвид и счетоводните и икономическите измерения по въпросната материя.

#### *4. Заключение*

Авторът счита, че на този етап е по-скоро предизвикателно да се въведе подобно понятие в българското данъчно право по няколко причини. Първо, стопанската дейност не е новост, продиктувана от съвременните тенденции. Поради това би следвало и да са налице надлежни законодателни мотиви за легалната ѝ дефиниция. Второ, въвеждането ѝ не е гаранция за окончателното ѝ възприятие и най-вероятно следва да рефлектира и на понятието за определена база. В тази връзка, може да се направи съпоставка и с независимата икономическа дейност съгласно Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС). Последната е дефинирана в чл. 3 от него и е в унисон с изискванията на вторичното европейско право. Въпреки множеството практика по този въпрос от страна на Съда на Европейския съюз (СЕС)<sup>7</sup> и българските съдилища, са налице немалко практически изпитания при тълкуването ѝ. Действително надлежното ѝ поместване е положителен подход и по-скоро спомага за индивидуализирането на правната ѝ същност. В същото

---

<sup>7</sup> По-подробно за СЕС виж във Вълчева, ал. Помагало по право на Европейския съюз, ИК – УНСС, 2021.

време то не може да обхване всички хипотези поради изключителното им многообразие. По-скоро практиката е тази, която уповавайки се на теоретичните възприятия, моделира и развива концепцията. Това е видно и през призмата на МСД. Следователно въпреки липсата на изрична дефиниция за „стопанска дейност“, то все пак тя може да се очертае. Необходимо е обаче последователност и максимално ограничаване на възможните двусмислия.

Идентифицирането на стопанската дейност е важно за международното, европейското и националното данъчно право, които стоят в определена взаимовръзка помежду си. Немислимо е да се говори за облагането ѝ, ако не е ясно какво точно представлява тя.

Може да се обобща, че стопанската дейност е често срещано проявление в ежедневието, но и ненапълно изяснено. Ето защо, въпреки наличието на практически указания по този въпрос, е удачно да се обърне внимание и на теоретичната част чрез по-конкретни и детайлни насоки. Бъдещите потребности ще отговорят на въпроса как и следва ли изобщо да се мисли за мястото на „стопанска дейност“ в легална дефиниция.

### **Литература**

1. Вълчева, Ал. Помагало по право на Европейския съюз. С., Издателски комплекс – УНСС, 2021.
2. Гешев, Ст. Междудържавни договори на Република България за избягване на двойното данъчно облагане. Варна, ТедИНА, 1995.
3. Дулевски, Ст. Понятието за място на стопанска дейност в международното и българското данъчно право, Сиела, 2018.
4. Костов, М., Гешев, Ст. Основни правни характеристики на спогодба за избягване на двойното данъчно облагане с оглед на българското международно данъчно право. – сп. „Правна мисъл“, бр. 4, 1982.
5. Минкова, Г. Принципи на облагане съгласно международното данъчно право на Република България. София, БАН, Научни трудове на ИДП, 2017.
6. Пенев, С. Понятие за международно двойно данъчно облагане, Финансов-данъчен контрол, бр. 8, 1996.

## В ЗАЩИТА НА „ПУБЛИЧНАТА ЛИЧНОСТ“

гл. ас. д-р Теодора Йовчева,  
катедра „Правни науки“, ВСУ „Черноризец Храбър“

### Резюме

Предмет на доклада е правото на неприкосновеност на личния живот на т.нар. „публични личности“ (по-точно на тези от тях, които са известни на обществото, защото са ангажирани с работа в обществен интерес). Целта е да се потърси баланс между това основно човешко право, от една страна, и свободата на изразяване на мнение и свобода на информация, от друга. Привеждат се аргументи в полза на мнението, че неприкосновеността на личния живот на „публичната личност“ трябва да бъде също толкова защитена, колкото и тази на останалите граждани.

Ключови думи: публичност, право, неприкосновеност, личен живот, достойнство, обществен интерес

## IN DEFENSE OF THE „PUBLIC PERSON“

Assist. Prof. Teodora Yovcheva, Ph.D,  
Faculty of Law, Varna Free University „Chernorizets Hrabar“

### Summary

The subject of the report is the right to privacy of the so-called „public persons“ (more precisely of those who are known to the public because they are engaged in work in the public interest). The aim is to strike a balance between this fundamental human right, on the one hand, and freedom of expression and freedom of information, on the other. Arguments are put forward in favor of the view that the privacy of the „public figure“ should be as protected as that of other citizens.

Key words: publicity, right, inviolability, privacy, dignity, public interest

Една от правните фигури, които се разполагат на границата между публичното и частното право, е фигурата на „публичната личност“. Словосъчетанието се асоциира с търсенето на механизми за уравнивяване на две плоскости, които на пръв поглед взаимно се изключват – на общодостъпната публична и автономната лична сфера; на обществен интерес и личната неприкосновеност. То се употребява във връзка с различни житейски ситуации в сферата на публичността, част от която е медийната сфера.

Въпреки честата употреба, която внушава, че значението му се подразбира, легална дефиниция за „публична личност“ няма. В Решение № 5398/17.04.2013 на ВАС е посочва, че „въпреки липсата на легално или друго точно определение за понятието „публична личност“, ноторно е, че то означава личност, завоювала си известност в много кръгове от обществото, за която се говори и пише по медиите“. На помощ при дефинирането ѝ идва текстът на чл. 16 (2) от Закона за радиото и телевизията, даващ право на доставчиците на медийни услуги да включват в предаванията си информация в публичен интерес

относно личния живот на граждани, осъществяващи правомощия на държавни органи, или на граждани, чиито решения имат влияние върху обществото<sup>1</sup>.

Понятието за публична личност може да се изведе и от контекста на англо-саксонското законодателството относно клеветата. Според юридическия речник на Gerald и Kathleen Hill, това е личност от голям обществен интерес или позната като държавен служител, политик, знаменитост, бизнес лидер, филмова звезда или спортен герой<sup>2</sup>. West's Encyclopedia of American Law я поставя във връзка със законодателството относно клеветата и с нахлуване в личния живот на „всеки, който е придобил известност в общността, ...независимо дали доброволно или неволно“<sup>3</sup>. В българския тълковен онлайн речник прилагателното „публичен“ се дефинира с двоен смисъл: 1/ който е достъпен за всички, отворен е за всички; 2/ който става в присъствието на публика<sup>4</sup>. Достъпни за всички са публичният регистър, публичната информация, публичната организация и т. н. Друг смисъл, който се влага в понятието „публичен“, е „действащ в името на всички“.

Липсата на легална дефиниция за „публичната личност“ донякъде се компенсира от политическата философия. Според анализатори на Хайдегер, немският философ описва „публичният индивид“ като „особен човек, който изкарва на сцената сам себе си, т.е. в отворения кръг на общодостъпната и открита за всички представеност“<sup>5</sup>. Съществува мнение, че в исторически план появата на „публичната личност“ (знаменитостта) се свързва с процеса на овладяване на „нерационалната“ маса в западните демократични системи и с осигуряването на директната връзка между властта и населението<sup>6</sup>. В книгата си „Знаменитост“ Джеймс Монако разграничава три типа. Първият е типът „герой“ – човек, който действително е известен на обществото, тъй като е направил нещо съществено. Вторият тип и типът „звезда“, към който спадат актьори и политици, които целенасочено полагат усилия да формират определена представа за себе си в очите на публиката и електората. Третата категория псевдознаменитости са т.нар. „квазери“ – индивиди, които според Монако практически нямат контрол върху своя образ. Те са известни с това, че са известни<sup>7</sup>. Според Ю. Хабермас, като „публични“ се определят „организации, които в противоположност на организациите на затворените общества са достъпни за всички — по подобен начин говорим за обществени (публични) места и публични домове“<sup>8</sup>.

От казаното дотук, без претенция за предлагане на дефиниция, могат да се изведат няколко характерни черти на „публичната личност“. Тя се определя като „публична“,

---

<sup>1</sup> Закон за радиото и телевизията, Обн., ДВ, бр. 138 от 24 ноември 1998 г., изм. ДВ, бр. 8 от 28 януари 2022 г.

<sup>2</sup> Legal Dictionary. Available at: <https://dictionary.law.com/Default.aspx?selected=1681>. Visited 5. 05. 2022.

<sup>3</sup> West's Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008 The Gale Group, Inc. Available at: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Public+Figure> Visited 5. 05. 2022

<sup>4</sup> <http://talkoven.onlinerechnik.com/duma/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%B5%D0%BD>

<sup>5</sup> Hedegger, M. Der europäische Nihilismus, Pfullungen: Neske, 1967. Цит по: Варзоновцев, Д. Феноменология на най-новата българска публичност. Достъпна на:

<https://grosnipelikani.net/modules.php?name=News&file=article&sid=326> Посетена на 6. 06. 2022

<sup>6</sup> Маршъл, Д. Власт и известност: Звездите в съвременната култура. София: ЛИК, 2003. Цит по: Стойков, Л. Звезди на медийната култура. Достъпна на: [https://liternet.bg/publish201\\_stoykov/zvezdi.htm](https://liternet.bg/publish201_stoykov/zvezdi.htm) Посетена на 6. 06. 2022

<sup>7</sup> Цит по: Стойков, Л. Цит. съч.

<sup>8</sup> Хабермас, Ю. Структурни изменения на публичността. С., 1993 с. 90. Цит по: Варзоновцев, Д. Цит. съч.

защото си е завоювала известност „в много кръгове на обществото“ и за нея се говори и пише по медиите; тя осъществява правомощия на държавни органи, или поне решенията ѝ влияят върху обществото; тя е „личност от голям обществен интерес“, известна в общността „независимо дали доброволно или неволно“.

Произходът на понятието би могъл да се търси на две плоскости – на публичността и на публиката. Публичността е един от основните организационни принципи на парламентарното управление и се свързва с възможността за активно участие на гражданите в делата от обществен интерес. Една от функциите на публичността, утвърдена паралелно с налагането ѝ като основен принцип на парламентарното управление, е функцията на контролен механизъм срещу евентуален произвол на депутатите<sup>9</sup>. Публичността може да се определи „като място и състояние в живота на обществото“, чийто „необходим атрибут“ е легитимността. „От една страна, казаното и правеното на открито и достъпно за всички място се отнася до общовалидни неща. От друга, самото публично място „легалзира“ всяко нещо, което „попада“ тук. По този начин в публичното място хората престават да бъдат „всякакви“. Макар и да е достъпно за всички и всякакви хора публичното място променя социалното лице на намиращите се тук, превръща ги в „публични хора“. Публичното място придобива статуса на пространство за социално значими дейности, неговата „отвореност“ се „обръща“ и се превръща в граница, подобно на метафората на драматургичната „рампа“, която отграничава сцената от салона<sup>10</sup>. Субектът на публичността е публиката като носител на общественото мнение. Тя се формира и развива в процеса на еволюция на публичността, на разделяне на частната от публичната сфера и на превръщане на гражданското общество в „публика“, схващана като „абстрактната противоположност на публичната власт“. Според Allport обаче, често се допуска грешката да се персонифицира „публиката“, като се игнорира фактът, че „тя не е конкретна реалност, а метафора“<sup>11</sup>.

Съвременната публичност може да се характеризира като „процес...на персонална легитимация, възможност за по-ярко открояване в масата“; тя е съвременният начин за разграничаване от анонимната маса<sup>12</sup>. През последните години, които често се определят като „постмодерна демокрация“, „постдемокрация“, публичната личност и всичко свързано с нея, се превръща в централна тема на журналистиката, измествайки на заден план обективните факти от другите сфери на обществения живот. Вниманието на съвременната журналистика усърдно се фокусира към създаването на „персонажи“ на базата на клюки от личния живот на известни личности, чийто ефект е създаване на такива медийни образи, които на практика е невъзможно човекът от плът и кръв да промени с думи и дела. Чрез силата на документални архиви, тези образи и впечатлението, което произлиза от тях, се увековечават. Читателите и телевизионните зрители откриват публичните личности чрез публикациите в медиите, и особено такива публикации, които са направени така, че да привлекат вниманието на обществеността. Когато публичната личност е политик, образът му често се изражда на базата на критерии за правдоподобност, поднесени

<sup>9</sup> Желева, М. Държавната власт и общественият интерес. Варна, Стено, 2009, с. 156.

<sup>10</sup> Варзоновцев, Д. Цит. съч.

<sup>11</sup> Хабермас, Ю. Цит съч., с. 82; Allport, F. A la recherche d'une science de l'opinion publique. – In: L'opinion publique: examen critique, nouvelles directions. Recueil de texts par Jean Padioleau. Mouton, Paris, 1981, pp. 127-128. Цит по: Желева, М. Цит. съч., с. 159.

<sup>12</sup> Стоянов, Р. Съвременна публичност, масмедии и масово общество. Департамент „Масови комуникации“ 2012. Достъпна на: [http://ebox.nbu.bg/mascom13/view\\_lesson.php?id=12#top](http://ebox.nbu.bg/mascom13/view_lesson.php?id=12#top) Посетен 8. 06. 2022

от комуникационните служби на политиките. Като цяло, телевизионната информация във връзка със събития от особен обществен интерес (напр. война или съдебен процес) е структурирана полемично, а войните (подобно на спортните състезания!) се медиатизират най-успешно, тъй като персонажите в тях могат да бъдат разпределени съобразно роли, организирани по подобие на уестърн или полицейски роман – на единия полюс са добрите, а на другия – лошите<sup>13</sup>. Киноиндустрията препотвърждава патентования от приказките *happy end*, търсейки съгласие с консумативната публика, като ѝ се поднася очакваната победа на „добрите“ – на любимия филмов герой, отбор, включително на героите от поредната „нужна за спасяването на света“ военна мисия“. Съвременната „среднотатистическа“ „публична личност“ дължи популярността си на честотата на появата си в медиите и телевизионният ѝ образ все повече се отдалечава от първообраза, от първопричината за известността ѝ. Както се изразява доц. Р. Стоянов, „съвременната публичност е усмихната, чаровна, красива и успешна“<sup>14</sup>.

Подобно, силно персонализирано медийно отразяване, достигащо до публично опозоряване, би могло да причини неконтролируеми действия на саморазправа с извършител (или предполагаем извършител) на престъпно деяние, или с личност, която е демонизирана от медийната пропаганда. При подобна хипотеза негативите, които е принудена да понесе публичната личност, са непропорционални на ползите, които могат да бъдат извлечени от свободната преса<sup>15</sup>. Неведнъж публични личности се оказват изложени на криминални посегателства, породени от чувството за незадоволеност и ревност поради факта, че не могат да отделят на „обикновените хора“ очакваното от тях внимание. От друга страна, популярността и медийният образ, който публичната личност се стреми да си изгради, често водят до депресивни състояния, зависимости, проблеми в общуването<sup>16</sup>.

Посочените явления са част от тенденцията на размиване на границата между частното и публичното в глобализирания свят, издигнато в култ от страна на пазарно-ориентирания медиите. В рамките на фен- и реалити-шоу-културата политическото съжителство със забавното, дистанцията между управляващи и управлявани се скъсява, политическият маркетинг налага на управляващите да приспособяват публичното отражение на личния си живот към обществените очаквания<sup>17</sup>. Еволюцията на връзката между частното и публичното в западната култура съжителства с употреба на интимността, с премахването на табулата. За да изградят имиджа си, често политиките по свое желание организират според очакванията на електората семейния си живот и го правят достояние на медиите. Резултатите обаче, понякога излизат извън очакванията им. Известен пример за това е един президент, чийто избор през 1992 г. е популяризиран от медиите, експонирайки малката котка, дъщеря и съпруга, но пак с „помощта“ на медиите обществеността научи и за интимни детайли от личния му живот, които той едва ли е искал да бъдат обществено достояние. Тази тенденция поставя много въпроси не само относно връзката между истинския човек и неговото журналистическо представяне, но и относно правата

---

<sup>13</sup> Marc Lits, *Personne privée, personnage public*. Communication [En ligne], vol. 20/2 | 2001, mis en ligne le 12 août 2016, consulté le 04 mai 2022. URL : <http://journals.openedition.org/communication/6497> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/communication.6497>

<sup>14</sup> Стоянов, Р. Цит. съч.

<sup>15</sup> Marc, Lits, *Op. cit.*

<sup>16</sup> Стойков, Л. Цит. съч.

<sup>17</sup> Дичев, Ив. *Демокрация life*. 2010 г. Достъпна на: <http://www.eurozine.com/> Посетена на 10.06. 2022.

на неприкосновеност на личния живот, етичните правила във връзка с разкриването му пред обществеността и условията за приемането на такива правила. Преди всичко, необходимо е повече предпазливост и благоразумие от страна на разследващата журналистика, без да се допуска евентуални скандални последици от действията ѝ да се превръщат в повод за ограничаване на свободата на пресата<sup>18</sup>. Всъщност, това означава адекватна нормативна уредба, осигуряваща баланса между свободата на изразяване и правото на информация от една страна, и неприкосновеността на личния живот, от друга.

В теорията е утвърдена представата, че основно предназначение на държавата е защитата на интересите на своите граждани, на нацията и непреходните универсални ценности на международното право (индивидуалните, националните и общочовешките интереси). Първата група правоотношения са пресечна точка на две групи конституционно защитени права. чл. 39 от Конституцията на РБ регламентира и двете права. Съгл. ал. 1 всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово – писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин, а съгл. ал. 2 това право не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на другото. чл. 41, ал. 1 регламентира правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, без да накърнява правата и доброто име на другите граждани. Така закрепените в Конституцията индивидуални права поставят медиите в публичноправно отношение с държавата, чието задължение е да ги защити чрез създаването и прилагането на съответната правна регулация. Текстовете на чл. 39, ал. 2, чл. 40, ал. 2 и чл. 41, ал. 2, както и практиката на Конституционния съд (РКС № 7 от 1996 г.) недвусмислено показват, че в йерархията на ценностите, правата на личността стоят по-високо от свободата на изразяване на мнение и правото на информация<sup>19</sup>. Преди да бъдат конституционно закрепени, правата на личността са защитени в основополагащи международни и европейски актове: „свободата на изразяване и информация“ – чл. 10 от ЕКПЧ; неприкосновеността на личния и семейния живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията – чл. 8 от ЕКПЧ; честта и доброто име – чл. 17 от МПГПП.

Поставени на плоскостта на медиатизираната публичност, тези права могат да се нарушават чрез посегателства върху духовните ценности на личността – честта и достойнството на човека. В основата на неприкосновеността на личния живот на лицата е човешкото достойнство, изрично уредено в преамбюла, в чл. 4, ал. 2 и чл. 32 от Конституцията. То кореспондира с автономната сфера на личността – „мястото“, където се формира мисълта, съвестта и правото на мнение. Свободата на словото е едно от проявленията на тази автономна лична сфера. Тя обаче съдържа потенциал да засегне неприкосновеността на личния живот, когато се насочи към обществото и възможна последица от нея е осъществяването на престъпленията обида и клеветата<sup>20</sup>. На обидата и клеветата, като престъпления против честта, е посветен раздел VII от Наказателния кодекс – чл. 146 – 148. В теорията е утвърдено, че при обидата, съществена част от изпълнителното деяние е презрителната оценка по отношение на адресата, с която се засяга неговата субективна чест и достойнство, самооценката и самочувствието му. Независимо, дали става дума за нещо,

---

<sup>18</sup> Marc, *Lits. Op. cit.*

<sup>19</sup> Вж: Николова, Р. Правна същност и регулация на медийната дейност. Достъпна на: [http://ebox.nbu.bg/mas\\_com10/view\\_lesson.php?id=73](http://ebox.nbu.bg/mas_com10/view_lesson.php?id=73) Посетена на 5.06.2022.

<sup>20</sup> Велева, С. Проблеми в правоприлагането на обидата и клеветата в светлината на правото на защита срещу посегателство върху честта, достойнството и доброто име. В: Юридическо списание на НБУ, XIV.1, 2018, стр. 63-79.



което е вярно по своето съдържание или не, от значение е презрителната, унизяваща форма на обръщане към пострадалия. Квалифицирани състави на обидата са: ако тя е нанесена публично, ако е разпространена чрез печатно произведение или по друг начин, ако страна (пострадал или субект) на обидата е длъжностно лице или представител на обществеността при или по повод изпълнение на службата или функцията му. Клеветата, за разлика от обидата, не се основава на оценка, а на факт, доведен до знанието на трето лице; при това фактът е позорен, чрез неговото разгласяване се засяга обективна чест и достойнство на пострадалия, обществената оценка за него. Публичното оповестяване, разпространението и участието на длъжностно лице или представител на обществеността като страна са квалифицирани състави при клеветата, както и при обидата<sup>21</sup>.

Търсенето на баланс между т.нар. „комуникационни“ и лични права е видно и от текстовете на Закона за радиото и телевизията (ЗРТ)<sup>22</sup> и Етичния кодекс на българските медии (ЕКБМ)<sup>23</sup>. Съгл. чл. 16, ал. 1 от ЗРТ доставчиците на медийни услуги зачитат правото на личен живот и спазват законодателството за защита на личните данни на гражданите, като вземат предвид баланса между правото на личен живот и правото на свобода на изразяването и информацията. Същевременно, ал. 2 постановява, че те могат да включват в предаванията си информация в публичен интерес относно личния живот на граждани, осъществяващи правомощия на държавни органи, или на граждани, чиито решения имат влияние върху обществото. В Допълнителните разпоредби на същия закон като „личен живот“ е дефиниран „животът на човек в семеен, здравен и сексуален аспект“, а като „значимо събитие“ – „събитие със социален, политически, икономически, спортен или развлекателен характер, което засяга интересите на преобладаващата част от аудиторията“. В Етичния кодекс като ценност е записано уважението към неприкосновеността на личния живот *на всеки* (курсивът мой: Т. Й.) – чл. 2, ал. 3, т.1. Изразено е намерение за съобразяване с практиката на Европейския съд по правата на човека публичните лица да се ползват с по-ниска степен на защита на личния живот, поради което информация за техния личен живот може да бъде разкривана, но само когато се налага от обществения интерес – чл. 2, ал. 3, т. 6. Според кодекса една публикация е „в обществен интерес“, само когато: е в защита на здравето, безопасността и сигурността; съдейства за предотвратяване и разкриване на тежки престъпления и злоупотреба с власт; предпазва обществото от опасността да бъде сериозно заблуждавано – чл. 5, ал. 3. Направена е изричната уговорка, че информацията „в обществен интерес“ не трябва да се отъждествява с информацията, която е „интересна на обществото“ – чл. 5, ал. 2.

Текстовете на Закона за радиото и телевизията и на Етичния кодекс на българските медии показват известно несъответствие с разпоредбите на НК относно престъпленията против честта. чл. 16, ал. 2 от ЗРТ, както и чл. 2, ал. 3, т.6 от Етичния кодекс допускат разпространяването на информация в публичен интерес относно личния живот на граждани, осъществяващи правомощия на държавни органи и приемат, че тяхното право на защита на личния живот е с по-ниска степен. От друга страна, един от квалифицираните състави при клеветата и при обидата според НК е участието на длъжностно лице или

---

<sup>21</sup> Гиргинов, А. Наказателно право на Република България. Особена част. Курс лекции, с. 116 и сл. Достъпно на: <http://www.lawsbg.com>

<sup>22</sup> Обн., ДВ, бр. 138 от 24 ноември 1998 г., изм., ДВ, бр. 8 от 28 януари 2022 г.

<sup>23</sup> Достъпен на: <https://www.economedia.bg/news.php?guid=802558>

представител на обществеността като страна, за което се налага по-строга санкция. Според Конституционния съд (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16/1998 г.)<sup>24</sup>, наказателната отговорност за обида и клевета, установена в чл. 146-148 от НК, както и гражданската отговорност (чл. 45 и сл. от ЗЗД), е една от юридическите гаранции, които осигуряват закрилата на достойнството на личността.

В някои страни е прието по принцип, че публичните личности се ползват с по-ниска степен на защита на личния живот. Според цитирания юридически речник на Gerald и Kathleen Hill неправилни вредни твърдения за публична личност не могат да бъдат основа за съдебен иск за клевета, освен ако няма доказателство, че авторът или издателят умишлено е клеветил лицето с намерение да му навреди. Също така, в Американската юридическа енциклопедия се посочва, че ако ищец в дело за клевета се квалифицира като публична личност, той или тя трябва да докаже, че клеветническото поведение на ответника е мотивирано от действителна зла умисъл<sup>25</sup>.

Против криминализирането на обидата и клеветата се обявяват и настояват за законодателни промени ОССЕ, Специалният докладчик на ООН за свободата на мнение и изразяване, „Артикъл 19“ и др. Те се аргументират с твърдението, че „в много страни се злоупотребява с наказателното законодателство относно обидата и клеветата, с цел ограничаване на критиката и затрудняване на обществената дебат“. Поради това, в Принцип 4а, публикуван през 2000 г. в Лондон от организацията „Артикъл 19“, се твърди, че „всички наказателни закони срещу обидата или клеветата трябва да бъдат забранени или заменени, където е необходимо, с подходящи граждански закони“, а „в онези страни, където все още съществуват наказателни закони срещу обида или клевета, трябва да бъдат предприети стъпки за прогресивното прилагане на този Принцип“; не трябва да се образува наказателно преследване за обида или клевета, дори и ако страна по спора е висш държавен служител; противодействието на обидата и клеветата трябва да се осъществява с по-леки мерки от гражданскоправен и административноправен характер. Независимо от това, редица държави в Европа продължават да уреждат обидата и клеветата като престъпления, предвиждайки дори възможност за налагане на наказание лишаване от свобода<sup>26</sup>. Влиянието на международните организации, както и множеството осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), в които се констатира, че често налаганите в България наказания за тези престъпления на практика „затварят устите“ на хората, които сигнализират за нередности или критикуват властта, вероятно стоят в основата на предложението за промяна в НК. Една от промените предвижда за обида и клевета спрямо длъжностно лице да е допустимо освобождаване от наказателна отговорност и налагане само на административна санкция<sup>27</sup>.

Казаното дотук налага някои допълнения и разграничения. Преди всичко, разграниченията се отнасят за това, че има различни категории „публични личности“. Част от тях са „публични“, т.е. известни на обществото, защото работят в името на общото благо (политици, общественици, длъжностни лица); друга част са известни, защото това е същ-

---

<sup>24</sup> Обн., ДВ, бр. 83 от 1998 г.

<sup>25</sup> West's Encyclopedia of American Law...

<sup>26</sup> Законодателство относно обидата и клеветата. Принципи за свобода на изразяване и защита на доброто име. Артикъл 19, Лондон, 2000; Велева, С. Цит. съч.

<sup>27</sup> Намаляват наказанията за обида и клевета заради свободата на изразяване. Достъпна на: <http://news.lex.bg> Посетена на 8.06 2022.

ността на професията им (хора на изкуството, музиката, литературата); трета част са популярни, защото целенасочено търсят известност, независимо с какви средства, включително отваряйки вратите на „личното си пространство“ за неограничен кръг от хора. Тази последна категория е извън обхвата на изследването. На второ място, във връзка с прилагането на законодателството относно обидата и клеветата, следва да се прави разлика между критика, обида и клевета. Трето, допускайки навлизането в личния живот на публичните личности ако то е необходимо за обществения интерес, трябва да се прави разлика между обществения интерес и „онова, което е интересно за обществото“.

В условията на слабо развито гражданско общество с оскъдна ценностна система, понятието за публичната личност се тълкува твърде произволно, игнорирайки разликата между обществения интерес, в името на който дадена личност е станала „публична“, и това, което е интересно за обществото. Така, ако в хода на журналистически разследвания разкриването на злоупотреби с власт и корупция е в името на обществения интерес, то нежеланото навлизане в личното пространство на известни личности служи по-скоро за задоволяване на интереса на тази част от обществото, с непретенциозно културно равнище и неустойчиви морални ценности. Проблемът обаче, е в това, че поради посочените условия, точно тази част от обществото играе ролята на електорат, чиято позитивна или негативна нагласа лесно би могла да бъде преобърната в резултат от разгласяването например на привързаността на съответната личност към домашния любимец, или обратно – на изневяра и скандален развод.

Нещо повече – „пикантните“ подробности от интимния живот на обществено значими личности биха могли да бъдат запазени като резерв за евентуални бъдещи компромати, чрез които спрямо въпросното лице да се осъществи принуда, с цел постигане на определен резултат против волята на пострадалия, чрез въздействие върху психиката му. В резултат на упражнена принуда, пострадалият може да причини вреда на себе си или на друг правен субект<sup>28</sup>. Приложена към политик или лице, което заема общественозначима длъжност, евентуалната алтернатива да бъдат изложени на показ данни от интимната сфера, засягащи личното му достойнство, би могла да доведе до нежелано поведение, причиняващо вреда не само на самия субект или на трето лице, но би могло да увреди сериозно обществения интерес.

Особената позиция в обществото на „публичните личности“ предполага наличието на обществен интерес към действията им, тъй като те засягат много хора. Това затруднява намирането на баланс между две от основните права и свободи в съвременния свят – „свободата на изразяване и информация“ и неприкосновеността на личния и семейния живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията. Логично е достъпът на медиите до информация, свързана с личния живот, да бъде обоснован от съгласието на индивида и от значимостта на съответната информация за обществото (т.е. наличие на обществен интерес). Отсъствието на съгласие от страна на личността и на обществен интерес би могло да се счита за нахлуване в личното пространство. Ако отсъства съгласие от страна на засегнатото лице, нарушаването на границите на личното или частното пространство би било допустимо само ако то е *в интерес на обществото*, а не ако е *интересно за обществото* (напр. наличието на извънбрачна връзка на министър би могло да бъде интересно и забавно за част от хората, но ако въпросният министър е назначил на ключова позиция съответното лице, нарушавайки правилата на конкурсното начало, тогава става

---

<sup>28</sup> Вж: Решение № 483/25.11. 2009 г. на ВКС, достъпно на: <http://domino.vks.bg/bcap/scc/webdata.nsf/Keywords/DB8E02C9109DCA6DC2257793004D2D34>. Посетен 19.05.2022.

дума за обществен интерес). Наличието на съгласие от страна на обекта на журналистическия интерес на практика води до навлизане в личното пространство като в „личен живот“ и разкриване пред „публиката“ на интимни детайли от живота на публичната личност, без това да се счита за нарушаване на личната неприкосновеност. При подобна хипотеза обаче, става дума по-скоро за произволна интерпретация на един фундаментален принцип, отколкото за спазване на закона.

От англо-саксонската правна доктрина би следвало да се направи изводът, че нарушаването на личната неприкосновеност под формата на нахлуване в интимната сфера на индивида от страна на медиатизираната публичност води до различни правни последици, в зависимост от това дали засегнатото лице е известно на обществото, или е обикновен гражданин. Значителният обем от права, които общественият интерес предоставя на журналистите, налага усъвършенстване на законодателната уредба, надхвърлящо съдържанието на журналистическите кодекси. Би било удачно да се отсеят хипотезите, при които съгласието на обекта на журналистическия интерес прави възможно навлизането в интимната сфера, както и границите, до които това е допустимо. Например дали принципното съгласие на кандидат за политическа позиция, за представяне на дома и семейството му, прави допустимо засягането на личното достойнство? В тълкувателно решение на Конституционния съд (Решение № 7 от 1996 г.), във връзка с определяне границите на интимната сфера е посочено, че интимната сфера на гражданина включва освен неговия личен живот и измерението „лично достойнство“, защитено в чл. 32 (1) на КРБ и информацията, свързана с интимната сфера е „в най-малка степен от обществен интерес, в смисъла, който се обуславя от функциите на комуникационните права“. Именно интимната сфера е защитена в закона като „лична неприкосновеност“<sup>29</sup>.

Заслужават внимание и други аспекти на проблема. Границата между „обществен интерес“ и „интересно за обществото“ може да бъде условна, в съответствие с културните особености на всяка страна. По различен начин обществеността в различни страни приема семейния статут, сексуалната ориентация, образованието и т. н. на своите лидери. Предпочитанието към същия пол би могло да скандализира общественото мнение на едно място, а на друго – да не предизвика реакция; извънбрачната афера на президента някъде би могла да доведе до криза във властта, а другаде – да предизвика усмивка; дипломата от престижен западен университет би могла някъде да бъде предимство, а другаде – да показва, че притежателят ѝ не е запознат със специфичната картина на своята страна. Тази условност обаче, прави условна и границата, отвъд която медийната намеса би могла да се квалифицира като обida или клевета. Наред с това следва да се зададе и въпросът какво следва, когато въпросната личност престане да бъде „публична“, напр. някогашният министър след изтичане на мандата вече не е министър. Неговата лична неприкосновеност вече ще е надлежно защитена (ако приемем, че тя е била в по-малка степен защитена, докато той е министър), но хипотетично, личното му достойнство и авторитет би могло да бъде безвъзвратно сринато.

На базата на изложените аргументи се налага изводът, че публичността, като организационен принцип на съвременния правов ред, чието предназначение е да защитава интересите на гражданското общество, в името на тази своя функция често става сфера на нарушаване на фундаментални права, за които същото това гражданско общество е воювало във времето на своето зараждане и утвърждаване. Не е допустимо поставянето на

---

<sup>29</sup> Цит по: Желева, М. Цит. съч., с. 170-176.

„публичната личност“ (в смисъл на лице, което е известно, защото е ангажирано с обществен интерес) в отношения на неравнопоставеност спрямо останалите граждани. Ако въпросната личност е станал „публична“, защото работи в интерес на обществото, то дали честта, достойнството и доброто ѝ име би трябвало да бъдат оставени незащитени от нездравото любопитство на една част от същото общество, в чийто интерес работи?

### Литература

1. Варзоновцев, Д. Феноменология на най-новата българска публичност. Достъпна на: <https://grosnipelikani.net/modules.php?name=News&file=article&sid=326> Посетена на 6.06.2022.
2. Велева, С. Проблеми в правоприлагането на обидата и клеветата в светлината на правото на защита срещу посегателство върху честта, достойнството и доброто име. – В: Юридическо списание на НБУ, XIV.1, 2018.
3. Гиргинов, А. Наказателно право на Република България. Особена част. Курс лекции, с. 116 и сл. Достъпно на: <http://www.lawsbg.com>
4. Дичев, Ив. Демокрация life. 2010 г. Достъпна на: <http://www.eurozine.com/> Посетена на 10.06.2022.
5. Етичен кодекс на българските медии. Достъпен на: <https://www.economedia.bg/news.php?guid=802558>
6. Желева, М. Държавната власт и общественият интерес. Варна, Стено, 2009.
7. Закон за радиото и телевизията, Обн., ДВ, бр. 138 от 24 ноември 1998 г., изм., ДВ, бр. 8 от 28 януари 2022.
8. Законодателство относно обидата и клеветата. Принципи за свобода на изразяване и защита на доброто име. Артикул 19, Лондон, 2000 г.
9. Маршъл, Д. Власт и известност: Звездите в съвременната култура. София, ЛИК, 2003.
10. Наказателен кодекс. Обн., ДВ, бр. 26 от 2 април 1968 г., изм., ДВ, бр. 84 от 8 октомври 2021.
11. Намаляват наказанията за обида и клевета заради свободата на изразяване. Достъпна на: <http://news.lex.bg>
12. Николова, Р. Правна същност и регулация на медийната дейност. Достъпна на: [http://ebox.nbu.bg/mas\\_com10/view\\_lesson.php?id=73](http://ebox.nbu.bg/mas_com10/view_lesson.php?id=73) Посетена на 5.06.2022.
13. Решение № 483/25.11.2009 г. на ВКС, достъпно на: <http://domino.vks.bg/bcap/scc/webdata.nsf/Keywords/DB8E02C9109DCA6DC2257793004D2D34>. Посетен 19.05.2022.
14. Решение № 5398/17.04.2013 на ВАС. Достъпно на: <http://www.cpdp.bg>
15. Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16/1998 г. Обн., ДВ, бр. 83 от 1998 г.
16. Решение № 7 от 1996 г. Достъпно на: <http://www.aip-bg.org>
17. Стойков, Л. Звезди на медийната култура. Достъпна на: [https://litenet.bg/publish20/l\\_stoykov/zvezdi.htm](https://litenet.bg/publish20/l_stoykov/zvezdi.htm) Посетена на 6.06.2022.
18. Стоянов, Р. Съвременна публичност, масмедии и масово общество. Департамент „Масови комуникации“ 2012. Достъпна на: [http://ebox.nbu.bg/mascom13/view\\_lesson.php?id=12#top](http://ebox.nbu.bg/mascom13/view_lesson.php?id=12#top). Посетен 8. 06. 2022.
19. Тълковен онлайн речник. Достъпен на: <http://talkoven.onlinerechnik.com/duma/>
20. Хабермас, Ю. Структурни изменения на публичността. ЦИД. С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 1995.

21. Allport, F. A la recherche d'une science de l'opinion publique. – In: L'opinion publique: examen critique, nouvelles directions. Recueil de textes par Jean Padioleau. Mouton, Paris, 1981, pp. 127-128.
22. Hedegger, M. Der europäische Nihilismus, Pfullungen: Neske, 1967.
23. Legal Dictionary. Available at: <https://dictionary.law.com/Default.aspx?selected=1681>. Visited 5. 05. 2022.
24. Lits, M. Personne privée, personnage public. Communication [En ligne], vol. 20/2 | 2001, mis en ligne le 12 août 2016, consulté le 04 mai 2022. URL: <http://journals.openedition.org/communication/6497>; DOI: <https://doi.org/10.4000/communication.6497>
25. West's Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008 The Gale Group, Inc. Available at: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Public+Figure> Visited 5. 05. 2022.

# ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА СТОПАНСКА ДЕЙНОСТ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

докторант Иван Кърчев,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, ПУ „Паисий Хилендарски“,  
vanex@abv.bg

## Резюме

През отминалата 2021 година българските граждани три пъти имаха възможността да упражнят конституционното си право на глас в три избора за Народно събрание, един път за президент и вицепрезидент на Републиката, на три пъти се провеждаха и частични местни избори. Всичко това предизвика сериозни обществени дебати по въпроси за цената на изборите и доколко тя трябва да бъде заплатена, за да служи като публичен залог за опазване на демокрацията и политическия плюрализъм в страната. За да се отговори на въпроса „Колко струват изборите?“ следва да се изследва бюджетният процес по формиране на финансовата рамка със средства, необходими за произвеждане на изборите.

Настоящата статия има за цел да изясни от юридическа страна какво включва понятието „бюджет за избори“, кои са компетентните органи, които управляват публичните средства в изборния процес, както и реда за контрол на изразходваните публични средства.

Ключови думи: бюджет, избори, публични финанси, Централна избирателна комисия

# FINANCIAL MANAGEMENT AND REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITY DURING THE ELECTION PROCESS

Ivan Karchev, PhD student,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty  
of Law at „Paisii Hilendarski“  
University of Plovdiv,  
vanex@abv.bg

## Summary

In 2021 Bulgarian citizens had the opportunity to practice their constitutional right to vote three times for the National Assembly, once for a president and a vice president and three times in local elections. This provoked serious public debates on the price of the election and how much it should be paid to serve as a public pledge to preserve democracy and political pluralism in the country. To answer the question „How much does the election cost?“ the budgetary process of forming the financial framework with the funds needed to hold the elections should be researched.

This article aims to clarify from a legal point of view what is included in the concept of „election budget“, which are the competent authorities that manage public funds in the election process, as well as the procedure for controlling public spending.

## **1. Уводни думи**

Организирането и произвеждането на избори представлява сложен държавен процес, в който се развиват редица производства както пред органите на изборната администрация, така и пред органи на изпълнителната власт или независими институции, които в определените срокове в Изборния кодекс могат да бъдат определени в общ термин „органи действащи като изборна администрация“. Те притежават конкретна компетентност и допринасят за законосъобразното провеждане на изборите редом със същинските органи на изборната администрация, каквито без съмнение са различните по ранг комисии (ЦИК, РИК, ОИК, СИК).

Като основополагащ компонент в сложния изборен процес може да се приеме финансирането му, като без налични бюджетни средства не би могло да се провеждат избори. По своя характер средствата за организацията им представляват публични финанси, отделяни от държавния бюджет и подлежат на строго управление по време на самия изборен процес, така и на последващ контрол. Може да се възприеме концепцията, изразена в теорията, че публичните финанси са средство за осъществяване на публичния интерес<sup>1</sup>, а изборите несъмнено са с публичен интерес. Необходимите за тази цел парични средства съставляват материалния субстрат на финансовото стопанство. В съвременен смисъл на това понятие финансовото стопанство обхваща управлението на паричните дела на държавата и на публичноправните органи. Прозрачността на финансирането на политическите партии и коалиции и счетоводна отчетност на приходите и разходите им по време на предизборна кампания от правна страна са гарант за законосъобразното протичане на изборния процес без злоупотреби и за осигуряването на възможности за контрол върху дейността на участниците в изборите. Финансовото управление на изборния процес тук се разглежда в следната последователност: бюджетиране, финансиране на предизборната кампания и контролни функции на държавни органи върху средствата за изборите.

### **Бюджет на Централна избирателна комисия**

Терминът „бюджетен процес“ няма легално определение, затова съдържанието на понятието се извлича от тълкуването на Закона за публичните финанси<sup>2</sup> (ЗПФ). Процедурата по приемане на бюджета на държавата от гледна точка както на приходната, така и на разходната част, не е еднократен акт, а продължителен процес, който трае повече от една година. Изпълнението на бюджета е в рамките на една година, но преди това се изготвя и приема проектобюджетът, а след изтичането на бюджетната година започва подготовката на отчета за изпълнение. Според чл. 67 ал. 2 от ЗПФ бюджетната процедура включва етапите, сроковете, разпределението на отговорностите и изискванията за съставянето на средносрочна бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет. От юридическа гледна точка в широк смисъл бюджетният процес представлява производство, съвкупност от процесуални действия, които се извършват в определена последователност. Не става дума за правораздавателен процес, а за форма за реализиране на бюджетни правомощия на държавни органи, а също и за осъществяване на материални и бюджетни права. Доколкото в бюджетния процес участват различни държавни органи с

---

<sup>1</sup> Стоянов, И. Финансово право. С., Сиела Норма, 2017, стр. 44.

<sup>2</sup> Обн. ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 98 от 17.11.2020 г.



различни правомощия, това е сложно производство, система от правоотношения между държавните органи, при развитието на които се издават различни юридически актове. Характеризира се със стадийност, с етапност, като следвайки систематиката на ЗПФ, етапите са: съставяне на проектобюджета, приемане, изпълнение и приемане на отчета за изпълнение. Теоретично става дума за динамичен фактически състав, като всеки един етап е предпоставка за следващия. Трябва да се подчертае, че бюджетната инициатива е вид законодателна инициатива, която принадлежи само на Министерския съвет<sup>3</sup>, като следващият етап е в полето на законодателния орган, а изпълнението на бюджета се връща отново при органите на изпълнителната власт, както и при независимите органи, които са първостепенни разпоредители с бюджетни средства на бюджет. Такъв орган от 2014 г. насам е Централната изборителна комисия<sup>4</sup>. Съгласно чл. 42, ал. 1 от Закона за публичните финанси се предвижда, че в държавния бюджет се включват централният бюджет, самостоятелните бюджети на Народното събрание и на съдебната власт, бюджетите на органите на изпълнителната власт, на **другите държавни органи (курсивът е мой – Ив. Кърчев)** и на бюджетните организации.

За календарната 2022 година съгласно чл. 45, ал. 1 от ЗДБРБ<sup>5</sup> ЦИК разполага с 8 милиона и 132 хиляди лева, като близо половината от средствата са предвидени за издръжка на членовете и администрацията ѝ. Посоченият размер от държавния бюджет съгласно делението в закона е по функционална област „Организиране и произвеждане на законосъобразни, честни и свободни избори и национални референдуми“. Освен за издръжка, една част от целевите средства по бюджета на Комисията за календарната година са предвидени и се използват за покриване на разходи по текущи дейности като например по дела, по които ЦИК е била осъдена да заплати обезщетение заради отменен акт на Общинска изборителна комисия, от който са произлезли вреди, като производството се развива по реда на ЗОДОВ. Общинските изборителни комисии (ОИК) не са юридически лица и затова исквата претенция се насочва към горестоящия им орган, какъвто в случая се явява ЦИК. Друг случай, в който от бюджета на Централната изборителна комисия се изплащат средства са делата по отменени наказателни постановления, издадени от нея, и присъдени разноски по водене на административнонаказателни производства. През календарната година, в която няма редовни местни избори, е допустимо да се провеждат заседания на Общински изборителни комисии по текущи въпроси, като например освобождаване на общински съветник, или прекратяване мандата на кмет, или отговор по реда на Закона за достъп до обществена информация и друго. В тези случаи на членовете на ОИК следва да се заплати определено възнаграждение, чийто размер се определя с нарочно решение на ЦИК.

Като държавен орган ЦИК участва в процедурата, която предхожда приемане на държавния бюджет за следваща година, като подготвя и представя бюджетна прогноза за 3 годишен период, съгласно чл. 67, ал. 6 от ЗПФ. За периода 2023-2025 година ЦИК предвижда, че ще ѝ бъдат необходими за всяка една година по 6 милиона и 18 хиляди лева<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Чл. 87, ал. 2 от КРБ, Обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., с последно изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г.

<sup>4</sup> Чл. 46, ал. 2 от ИК, Обн. ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., с последно изм. ДВ, бр. 15 от 22 февруари 2022 г.

<sup>5</sup> Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г., Обн. ДВ, бр. 18 от 4 март 2022 г.

<sup>6</sup> Решение на Министерски съвет № 268 от 27 април 2022 г. за одобряване на Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2023-2025 г.

Председателят на ЦИК има задължението да внася в Комисията проекта за годишен бюджет, периодичните отчети за изпълнение на бюджета и годишния финансов отчет, изготвени от администрацията. Наред с това председателят на ЦИК е натоварен с организирането и изпълнението на бюджета на Комисията. В администрацията ѝ, според Правилника на ЦИК<sup>7</sup>, има служител, който е на длъжност „финансов контролор“. Той осъществява дейността по вътрешен контрол на всички структури, програми и дейности, съгласно Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор<sup>8</sup>. За разлика от държавния бюджет, общинските бюджети и бюджетите на социално-осигурителните фондове, то бюджетите на автономните бюджетни организации не разполагат със специфични, характерни за тях финансови приходи. Приходите, които са необходими за извършване на техните разходи, се осигуряват чрез бюджетните взаимоотношения с държавния бюджет<sup>9</sup>. Такъв е случая и с независимия орган ЦИК, който не генерира приходи, дори и когато извършва административни услуги.

По различен и отделен начин обаче се формират и разпределят средствата за провеждане на избори. Финансите се осигуряват отново от държавния бюджет, но никога не са част от Закона за държавния бюджет на Република България за годината, в която са насрочени. Макар и да е предвидимо кога изтича мандатът на съответния орган по сроковете, установени в КРБ и ИК, то е възможно, а и често се случва като израз на пряката демокрация, изборите да се провеждат и като извънредни. Това е и основната причина законодателят да е предвидил, че средствата за избори се определят от Министерския съвет, а не от НС чрез ЗДБРБ.

### **Бюджет за изборите, приет с Постановление на Министерския съвет**

Компетентността по подготовката и организирането на изборите е разпределена между различни органи и институции. Това създава редица усложнения, а често води и до несигурност и липса на прозрачност при взимането на важни управленски решение. Неминуемо е нужна реформа в изборната администрация, която да улесни процеса и да го направи така, че по-малко органи да имат правомощия в отделните фази. Сега произвеждането на избори като административен процес се осъществява от изборителните комисии, органите на изпълнителната власт и другите институции в съответствие с правомощията им по Изборния кодекс. Органите на изпълнителната власт и другите институции осъществяват дейности от организационен и от технически характер, като Министерският съвет координира дейността им във връзка с материално-техническото осигуряване на изборите. Устройствата за машинното гласуване се съхраняват при условия и по ред, определени с решение на Министерския съвет. Освен всичко това, правителството има и изключителното задължение да осигури средствата и тяхното правилно разпределение в целия изборен процес, като приема план-сметка по чл. 18, ал. 2 от ИК. План-сметката се съгласува с Централната изборителна комисия и се приема не по-късно от 55 дни преди изборния ден. Преди приемането ѝ, по подобие на бюджетната процедура, проектът за план-сметка се обсъжда между Министерство на финансите и ЦИК. В кодекса няма правно определение какво следва да се разбира под термина „план-сметка“.

---

<sup>7</sup> Приет с Решение № 1489 от 04.06.2015 г., обн., ДВ, бр. 43 от 2015 г., с последно изм. и доп. с Решение № 1832 от 02.07.2020 г., обн., ДВ, бр. 60 от 2020 г.

<sup>8</sup> Обн. ДВ, бр. 21 от 10 март 2006 г., с последно изм. и доп. ДВ, бр. 13 от 12 февруари 2019г.

<sup>9</sup> Димитров, В. Публични финанси, финансова система и финансово право. – Икономически и социални алтернативи, № 3, 2016 г.

При анализ на формалния акт може да се изведе заключение, че план-сметката се доближава до структурата на държавния бюджет, като т.нар. „функционални области“ са заменени с „определени дейности“. Затова може да се предложи определение в следния смисъл, че план-сметката означава предвиждане, прогноза и поради това дори когато по форма се приема с постановление на МС няма материалното съдържание на нормативен акт – не установява правила за възникване на права или задължения, тъй като предвиденото в бюджетната сметка може да не се сбъдне. Дори и да се стигне до неизпълнение на конкретни финансови параметри в бюджета за изборите, няма да възникне юридическа отговорност именно поради факта, че става въпрос за план, а не за правни норми.

Освен общата рамка на средствата, необходими за произвеждане на избори, с план-сметката се одобрява и допустимата от закона<sup>10</sup> и целесъобразна практика да се отпускат допълнителни разходи/трансфери на първостепенните разпоредители с бюджет за сметка на централния бюджет. На последните избори през ноември 2021 г.<sup>11</sup> при сключване от Централната изборителна комисия на договори за доставка на допълнителни специализирани устройства за електронно машинно гласуване с инсталиран системен и приложен софтуер, включително за логистика и техническа поддръжка на машините, както и за други материали и съпътстващи дейности за обезпечаване на машинното гласуване, необходимите за целта средства се осигуриха именно чрез допълнителен трансфер по бюджета на ЦИК. Такъв разход за следващи избори не се предвижда, тъй като машините за гласуване вече са собственост на държавата, макар и към настоящия момент (м.юни 2022) да се съхраняват в частен склад. Правителството все още не е осигурило държавен имот, в който да се пазят, въпреки настояването от страна на ЦИК.

### **Разпределение на средствата от План-сметката**

Средствата по подготовката и произвеждането на изборите, в т.ч. за възнагражденията и осигурителните вноски върху тях на членовете на секционните изборителни комисии, се предоставят по бюджетите на общините чрез трансфер от Министерския съвет в рамките на одобрените разходи по План-сметката. За целите на настоящия доклад беше направено проучване в 3 общини на територията на Пловдивска област – Раковски, Хисаря, Брезово. След анализ по практическото управление на финансите в изборния процес се установи, че на местно ниво всяка община изготвя собствена план-сметка, която се състои от две части: в първата са сумите необходими за организационно-техническа подготовка (ОТП), а във втората са сумите за възнагражденията и осигурителните вноски на изборната администрация на най-ниско ниво, каквито са членовете на секционните изборителни комисии. Общинската план-сметка се изготвя от секретаря на общината, който е компетентен орган, съгласно чл. 43, ал. 3, т. 6 от ЗМСМА<sup>12</sup> за организационно-техническата подготовка и произвеждането на изборите и местните референдуми. Без да е предвидено в Изборния кодекс, но като добра практика се е наложило, че веднага след насрочване на изборите кметовете на общини издават заповед, с която определят комисия, която подпомага секретаря при организационно-техническата подготовка за изборите, като сред членовете ѝ се включва главният счетоводител на съответната община,

---

<sup>10</sup> По чл. 109, ал. 3 от Закона за публичните финанси.

<sup>11</sup> ПМС № 305 от 17 септември 2021 г., ДВ, бр. 79 от 21.09.2021 г., <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=162303>, последно посетен на 8.06.2022 г.

<sup>12</sup> Обн. ДВ, бр. 77 от 17 септември 1991 г., с последно изм. ДВ, бр. 9 от 2 февруари 2021 г.

който следи и отговаря за отчитането на извършените разходи по изборите (*по параграфи съгласно Единната бюджетна класификация*). Средствата за ОТП включват: допълнителни възнаграждения, командировки, канцеларски материали, транспорт, издръжка на СИК(без възнаграждения), други (материали и услуги по изборите), разходи за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд на СИК, особено по време на обявена извънредна епидемична обстановка. В община Брезово има една особеност – секциите са разположени в стари сгради, които не се обитават и не се поддържат и затова са необходими повече средства за ремонти или за освежаване на помещенията.

След като всяка община изготви финансовата рамка я представя в Областната администрация, където получените данни се обобщават и предвидените средства се разпределят по общини. На база план-сметките на общините Областната администрация прецизира и определя размера на средствата за изборите на всяка община, като ги превежда по банков път на посочени от общината сметки. Средствата по тях не могат да бъдат използвани за общински дейности или държавно делегирани такива, извън посочените в общинската план-сметка за изборите. Извършените разходи за организационно-техническата подготовка, надвишаващи финансирането от централния бюджет, остават за сметка на собствените приходи на общината, когато такива има.

### **Средства за медийни пакети и лични финанси на участниците в изборите**

Управлението на финансите в изборния процес несъмнено включва и правилното определяне и разпределяне на средствата, с които разполагат участниците в изборите – партиите, коалициите и инициативните комитети. За целите на настоящия доклад те се разпределят в две направления: в първото направление са средствата, които получават от държавата под формата на публични финанси за конкретно определена цел. Второто направление са личните средства, с които разполагат, но се управляват и отчитат по строго определен ред пред компетентен държавен орган, в лицето на Сметната палата.

По първото направление, в размера на средствата по чл. 18, ал. 2 от ИК, се включват и парите, с които държавата финансира партиите, коалиции и инициативните комитети, които участват в съответния вид избор. Това са средства за медийни пакети, като максимално допустимият размер за една партия, коалиция или инициативен комитет (при избори за президент и вицепрезидента на Републиката) може да достигне до 40 000 лева. Пред участниците в изборите са поставени няколко условия, за да могат да се възползват от публичните финанси, които се използват за заплащане на различните платени форми на отразяване на предизборната кампания чрез доставчиците на медийни услуги. Едното условие е при провеждане на избори за Народно събрание, партията или коалицията да е регистрирала кандидатски листи във всички 31 многомандатни изборни района. Второто условие е партията да не получава държавна субсидия по Закона за политическите партии. На коалиция, в която участват партии, които имат право на държавна субсидия по реда на Закона за политическите партии, се предоставят средства за медийни пакети в размер, пропорционален на дела на партиите, участващи в коалицията, които нямат право на държавна субсидия. Що се отнася до Инициативен комитет, който е регистрирал кандидат за народен представител или за член на Европейския парламент то субсидията, която се предоставя по направление „медийен пакет“ е в размер на 5000 лева. Редът за предоставянето и разходването на средствата за медийните пакети се определя от ЦИК, съгласувано с министъра на финансите. Така от 2016 година насам преди избори Цент-

ралната изборителна комисия приема нарочно решение<sup>13</sup>, с което детайлизирано определя формулата за разпределението на тези средства. След регистрацията на партиите, коалициите и инициативните комитети, ЦИК приема друго отделно решение<sup>14</sup> за конкретното определяне на партиите, коалициите и инициативните комитети, които имат право да ползват медийни пакети по реда на чл. 178 от ИК. Медийните услуги, за които се предоставят медийни пакети, се извършват въз основа на двустранен договор, одобрен от ЦИК. Страните по двустранния договор са доставчикът на медийната услуга и съответната партия, коалиция или инициативен комитет. Това води до извода, че договорът за медийна услуга е гражданскоправна сделка, сключена между два равноправни субекта. Влизането в сила на този тип договор обаче е поставено в зависимост от произнасянето на държавен орган с административен акт, с който договорът се одобрява. Решението на ЦИК за предоставяне на публични средства за конкретната услуга е завършващият юридически факт от процедурата по заплащане на различните платени форми на отразяване на предизборната кампания. Оттук се извежда заключение, че по същността си, именно това решение съставлява властническо волеизявление и има характер на индивидуален административен акт, който може да подлежи на съдебен контрол, а не писмата, които ЦИК изпраща за неодобрените договори до съответните партии, като кореспонденцията в случая има само уведомителен характер<sup>15</sup>. ЦИК има право да откаже да одобри договора за медийна услуга в случаите, когато представеният ѝ договор не отговаря на законовите изисквания, или средствата предвидени за съответната партия са изчерпани, или когато разходите са направени преди одобрението на договора. ЦИК константно приема в практиката си, че цените, обявени от доставчика на медийната услуга, не могат да надвишават средните пазарни цени за търговска реклама през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания, за което доставчикът на медийната услуга представя декларация. Така на практика се получава, че ЦИК, освен основен орган за организацията и произвеждането на избори се явява и държавен орган, който контролира стопански оборот в страната, като не оставя свобода на договаряне между равноправни субекти при сключване на този вид договори. Доставчиците на медийни услуги са длъжни да обявяват на интернет страниците си информация за договорите, като в публикацията следва да се съдържа и общата стойност в лева без ДДС за възмездните договори. Информацията се публикува на интернет страниците на доставчиците на медийни услуги в тридневен срок от подписването на съответния договор и се премахва не по-рано от обявяване на резултатите от изборите. Липсата на информация по този ред е предпоставка за търсене на административнонаказателна отговорност, като компетентен орган за това е ЦИК.

Кратък анализ от предходната 2021 г. показва, че общата сума, която е изразходвана за медийни пакети, е 3 031 387 лв. Предоставянето и усвояването на средства за медийни пакети поставя въпроси, които следва да намерят друго, по-ефективно решение. Като такива могат да бъдат посочени:

---

<sup>13</sup> За националните избори през 2021 г. ЦИК при следните решения: № 2120-НС от 23 февруари 2021 г., № 98-НС от 22 май 2021 г. и № 656-ПВР/НС от 30 септември 2021 г.

<sup>14</sup> За националните избори през 2021 г. ЦИК при следните решения: № 2176-НС от 8 март 2021 г., № 213-НС от 10 юни 2021 г. и № 749-ПВР/НС от 15 октомври 2021 г.

<sup>15</sup> Определение № 1129 от 08.02.2022 г. по Адм. д. № 1142/2022 г., IV отд. на ВАС.

1. В краткото време между депозирането на договорите за одобрение от ЦИК и началото на предизборната кампания не било възможно да бъдат оценени по същество големият брой договори. Договорите се сключват с различни медийни доставчици и по разнообразни медийни планове. Централната избирателна комисия извършва проверка на договорите от формална страна и приема, че договарящите страни са добросъвестни. Особено трудни за оценка са договорите, сключвани с електронни медии.

2. Нараства броят на договорите, сключвани с електронни медии (сайтове). По повод изборите през април 2021 г. те бяха 15, през ноември 2021 г. – 25. Това затруднява оценката на медийното планиране и има отношение към ефективното използване на средствата за медийни пакети.

3. При избори за президент и вицепрезидент на Република право да ползват медийни пакети имат всички кандидат-президентски двойки, регистрирани от инициативни комитети. Това провокира регистрации, мотивирани от възможността да се търси медийна публичност чрез използване на средства за медийни пакети.

4. Повечето от участниците очакват да започнат усвояването на средствата за медийни пакети в първия ден на предизборната кампания. Изборният кодекс предвижда изразходването на средствата да започне след одобряването на договори, а това от своя страна може да се извърши едва след приключване на регистрацията на кандидатските листи във всички изборни райони при избори за народни представители. Разумно би било използването на средствата за медийни пакети да бъде възможно след приключването на регистрацията на кандидатските листи, включително съдебна фаза и проверките, които се извършват по отношение на наличието на пасивно избирателно право на участниците. Предоставянето на средства за медийни пакети има за цел да подпомогне партиите и коалициите, които нямат право на държавна субсидия по Закона за политическите партии, да имат достъп до медийна реклама в хода на предизборната кампания.

Категорично не мога да се съглася с препоръката на ЦИК<sup>16</sup> за законодателна промяна, която да освободи комисията от разпределението на тези средства и занапред да се извършва от Министерството на финансите или по аналогия с чл. 26 ЗПП – от бюджета на Министерството на правосъдието. ЦИК е постоянно действащ орган и именно тя следва да следи за правилното разпределение на държавните средства в периода на предизборната кампания. Не следва да се натоварват органите на изпълнителната власт с правомощия, които не са им присъщи а и винаги ще тегне над тях съмнението дали не са предоставили средства на медии близки до властта. В ЦИК може да бъде ad hoc създадена мощна експертна група от юристи и журналисти или от служители в администрацията ѝ, които да проверяват и изготвят цялата административна преписка по сключване на договорите за медийни пакети, а след това ЦИК със свое решение да одобри или не съответните поискани разходи по това направление.

Във второто направление по управлението на финансите в изборния процес могат да бъдат групирани личните средства на участниците в изборите – това са парите на партиите и коалициите, както и личните средства на кандидатите, които са регистрирани за съответния избор, и са заявени като изразходващи ги в предизборната кампания. Глава 11 от ИК е посветена изцяло за финансирането, свързано с предизборната кампания, като в чл. 165 от ИК са уредени максимално допустимите размери за една партия и коалиция.

---

<sup>16</sup> Изразена в Анализ за изборите произведени през 2021 г. на ЦИК и публикувана на сайта в секция „Доклади“, последно посетена на 08.06.2022 г.

Парите са дефинирани според вида на националния избор, а за местни избори разрешените средства са според броя жители на общината. Според чл. 162 от ИК партия, регистрирала кандидати, може да финансира предизборната си кампания със собствени средства на партията, със средства на кандидатите или дарения от физически лица. Законодателят беше предвидил, че дарения могат да се правят и от еднолични търговци и юридически лица, но КС по искане на президент на Република България, обяви тази разпоредба за противоконституционна<sup>17</sup>. Така практически партиите и коалициите не могат да получават средства от търговски субекти, както и от анонимни дарители, религиозни институции, средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с нестопанска идеална цел. Забрана за получаване на средства има и от чуждестранни физически лица, с изключение на лицата – граждани на друга държава – членка на Европейския съюз, които имат изборителни права по българското право. Когато общият размер на дарението от едно физическо лице надхвърли една минимална работна заплата, дарителят представя декларация за произхода на дарените средства. Финансирането на стойност над 1000 лв. се извършва по банков път. Всяка партия и инициативен комитет определя лице или лица, които да отговарят за приходите, разходите и счетоводната им отчетност, свързани с предизборната кампания. А що се отнася до коалиция, която не е юридическо лице, следва да се определи една от партиите, които я образуват, да отговаря за приходите, разходите и счетоводната отчетност на коалицията. За национални избори Централната изборителна комисия в 5-дневен срок след регистрацията на партиите и коалициите предоставя на Сметната палата данните за банковата им сметка, предназначена за обслужването на предизборната им кампания. Такова задължение за представяне имат и РИК ако са регистрирали инициативен комитет, както и ОИК при произвеждане на местни избори.

Отговор в настоящия доклад следва да намерят и няколко въпроса, които често се поставят в практиката. Как следва да се процедурира в случай, че по банковата сметка на участник в дадени избори (коалиция/инициативен комитет) постъпят средства от забранен по смисъла на чл. 168, ал. 1 от ИК източник или ако общият размер на набраните средства надвиши пределно допустимия общ размер на финансирането за съответния вид избор, определен в чл. 165 от ИК? Подлежат ли на връщане такива средства и по какъв ред? В чл. 165 от ИК са посочени общите размери на финансиране на предизборните кампании на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети за съответен вид избор. Поставеното ограничение в размера на финансирането не е обвързано с акумулираните средства, а с размера на разходваните средства за предизборната кампания за един вид избори в рамките на една година (арг. чл. 166 от ИК). В този смисъл постъпването по банковата сметка на участник в изборите на средства, с които се превишава сумата, определена в чл. 165 от ИК не може да се счита за нарушаване на допустимия общ размер на финансирането. Такова нарушение ще бъде налице, само ако съответният участник изразходи реално средства над този праг за финансиране на предизборната кампания. На практика е възможно участникът да получи средства, които по размер надвишават допустимия праг за разходване. При такъв случай сумите над определения праг следва да бъдат възстановени, а въпрос за преценка от страна на участника е по какви правила да стане това. При установени случаи на преведени на участник средства от лица,

---

<sup>17</sup> РКС № 5 от 2021 г. по к.д. № 13 от 2019 г.

за които има забрана да даряват, възниква задължение средствата да бъдат възстановени на лицата. Възстановяването трябва да се докаже по надлежен начин. Участникът е ангажиран да не допусне получаване и най-вече разходване на средства от забранени източници, тъй като подобни действия са основание за търсене на административнонаказателна отговорност по чл. 476 от ИК.

### **Контрол от ЦИК и Сметна палата**

Освен ЦИК, на която законодателят е предоставил предварителна финансово-контролна компетентност, Сметната палата също има правомощия да осъществява текущ и последващ контрол и на средствата за избори. Сметната палата като независими държавен орган създава единен публичен регистър на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирани за участие в съответния вид избор, който се поддържа от откриването на предизборната кампания до следващите избори от същия вид. В чл. 172, ал. 2 от ИК се уточнява кои точно обстоятелства се вписват в този регистър, като сред тях са средствата за медийните пакети, които са заплатени за отразяване проявите на кандидатите им. В срок от 30 работни дни след изборния ден лицето, което представлява партията или инициативния комитет представят пред Сметната палата на хартиен и електронен носител отчет<sup>18</sup> за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания, придружен с извлечение от банковата им сметка. Към отчета се прилагат декларациите на дарителите по чл. 169, ал. 1 и 3. ИК. Когато размерът на дарените или предоставени средства е над 1000 лв., Сметната палата извършва проверка за съответствие между размера на дарените или предоставени за съответната предизборна кампания средства и размера на доходите на лицето. Проверката обхваща периода от произвеждането на предходните избори от същия вид до деня на подаване на съответната декларация по чл. 169, ал. 1 или 2. За извършване на проверката председателят на Сметната палата изисква информация от Националната агенция за приходите и други компетентни органи и институции. Сметната палата обявява резултатите от проверката чрез регистъра по чл. 171, ал. 1 от ИК.

Не съществува законово задължение участвалите в референдум субекти да се отчетат пред Сметната палата. Единствената възможност стойността на медийните пакети, които реално представляват публични финанси, предоставени и използвани по време на информационната кампания, да бъдат проследени, е като се прегледат протоколите от заседанията на Централната изборителна комисия. За провеждането на кампания за местни избори, медийни пакети не са предвидени в Изборния кодекс.

### **Заклучение**

От юридическа, а също така и от икономическа страна като „бюджет за избори“ следва да се разбира в широк смисъл общата стойност на разходите по отделните направления, които включват разходите за текущата издръжката на ЦИК, разходите за подготовка и провеждане на избори, както и средствата представляващи държавната субсидия, предоставяна по определен ред и разходвана за организиране и провеждане на предизборни кампании. Органите на изборната администрация са субекти, които контроли-

---

<sup>18</sup> Сметната палата издава Указания за изготвяне на отчетите на участниците в изборите; <https://www.bulnao.government.bg/bg/kontrol-izbori/otchitane-na-predizbornata-kampaniq/ukazaniq-za-izgotvqne-na-otchetite-na-uchastnicite-v-izborite/>, последно посетен на 8.06.2022 г.



рат целия финансов оборот по време на изборите, включително и лични средства, предоставени като дарение на партиите, затова може да се възприеме, че този вид средства също са част от бюджета за избори.

### **Литература**

1. Близнашки, Г. Конституционно право. Принципи. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2020.
2. Димитров, В. Финансово право. С., Нова звезда, 2019.
3. Друмева, Е. Конституционно право. С., Сиела, 2018.
4. Киселова, Н. Политическите права на гражданите. С., Сиела, 2017.
5. Пехливанов, К. Независими административни органи при парламентарното управление. С., Сиела, 2016.
6. Стоянов, И. Финансово право. С., Сиела, 2017.

# ДЪРЖАВНО РЕГУЛИРАНЕ НА КЛИНИЧНИТЕ ИЗПИТВАНИЯ НА ЛЕКАРСТВЕНИ ПРОДУКТИ

докторант Радослав Иванов,  
катедра „Публичноправни науки, ЮФ, УНСС,  
radoslav.ivanov@unwe.bg

## Резюме

В настоящия доклад е направен анализ на същността на клиничните изпитвания на лекарствени продукти. Проследено е тяхното зараждане от VI – V век пр.Хр. и еволюционното им развитие. Описани са две от най-големите трагедии в човешката история – използването на етиленгликола в САЩ и талидомидовата криза в Европа като катализатори на разбирането, че лекарството освен овеществена форма на лечение, може да бъде и изключително опасно средство, което обосновава засилената намеса от страна на държавата по отношение на лекарствената регулация.

Ключови думи: клинични изпитвания; лекарства; история; възникване; държавно регулиране; разрешение

## STATE REGULATION OF CLINICAL TRIALS OF MEDICINAL PRODUCTS

Radoslav Ivanov, doctoral student,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
radoslav.ivanov@unwe.bg

## Summary

This report analyzes the nature of clinical trials of medicinal products. Traced their origin from VI-V century BC. and their evolutionary development. Two of the greatest tragedies in human history are described – the use of ethylene glycol in the United States and the thalidomide crisis in Europe as catalysts for the understanding that the drug, in addition to a tangible form of treatment, can be an extremely dangerous tool. the State of drug regulation.

Key words: clinical trials; medicines; history; origin, state regulation; permission

### 1. Същност на клиничните изпитвания

Преди да започнем да разглеждаме и анализираме юридическите, икономическите или историческите аспекти на държавното регулиране върху клиничните изпитвания на лекарствени продукти, следва да дефинираме понятията „лекарствени продукти“ и „клинични изпитвания“, доколкото същите не са с безспорно значение за широката аудитория. Съгласно общоприетата терминология, утвърдена въз основа на дълъг практически опит, лекарство е всеки краен продукт, който представлява вещество или комбинация от вещества, предназначени за лечение или профилактика на заболявания при хора и се предлага в окончателна опаковка, както и вещество или комбинация от вещества, които се прилагат върху хора за диагностициране или възстановяване, коригиране или променяне на физиологичните функции на човека.

Легална дефиниция на понятието клинични изпитвания се съдържа в чл. 2, б. „а“ от Директива 2001/20/ЕО и чл. 2, пар. 2, подпар. 1 от Регламент (ЕС) № 536/2014 г. Съгласно горепосочените разпоредби от актове на вторичното право на Европейския съюз клинично изпитване на лекарствени продукти е всяко проучване свързано с хора чиято цел е да се открият или проверят клиничните, фармакологичните или други фармакодинамични последици от един или повече лекарствени продукти; да се установят нежеланите реакции спрямо един или повече лекарствени продукти; или да се изследват абсорбцията, разпространението, метаболизма и екскрецията на един или повече лекарствени продукти, с цел установяване на безопасността и/или ефикасността на тези лекарствени продукти.

От приблизително 50 000 новосинтезирани съединения едва пет достигат до етапа на приложение при хора, като само едно от тези пет се оказва достатъчно ефикасно и безвредно, за да може да започне неговото производство като лекарство. В случай, че се установи, че дадено съединение би могло да има терапевтичен ефект, то може да бъде приложено за първи път на хора едва след серия от опити върху животни, проведени съгласно набор от предписания, известни като Добра лабораторна практика (Good Laboratory Practice). В хода на тези изследвания се установява дали съотношението риск/полза е по-благоприятно в сравнение с това при други известни и вече навлезли в клиничната практика биологично активни съединения. След завършване на експериментите върху животни, може да се пристъпи към първото прилагане на продукта върху хора в рамките на клиничните изпитвания. По статистически данни само 1 от всеки 12 молекули, които преминават клинични изпитвания, впоследствие достига до фармацевтичния пазар. При най-благоприятно стечение на обстоятелствата от началото на изследванията до внедряването на продукта в производството минават между седем и девет години, а средната цена за внедряване на продукта е около 600 млн. евро, без отчитане на данъците, нито разходите за производство и доставка. Докато се стигне до днешната регулация на клиничните изпитвания, защитаваща в максимална степен живота и здравето на пациентите, човечеството извървява дълъг път белязан от разтърстващи трагедии.

## **2. Еволюционно развитие на клиничните изпитвания**

Още древни египтяни и гърци контролирали производството на лечебни средства, тъй като си давали ясна сметка, че лекарството е продукт, който може да бъде и опасен. Това са знаели и мудис ахибите в арабските страни, които контролирали екстрактите влагани в тогавашните лекарства. В историята на лекарствознанието могат да се определят различни етапи, които съответстват на развитието на човешкото познание. Периодът на народната медицина се характеризира с широко използване на лечебни растения. Търговският период обхваща периода от XV до XVIII век. Поради непознаването на действието на веществата много често хората са приемали наведнъж много лекарства с различна насоченост. Съвременната история на създаване на лекарства датира от 1806 г. с откриването на опиума. По-късно са изолирани и синтезирани негови производни.

Първото в света клинично изпитване е записано в „Книгата на Даниил“ в Библията (Стария завет). Този експеримент проведен през V-VI в. пр. н. е., представлява първообраз на клинично изпитване, но същото не е проведено от лекар, а от царя на Вавилон Навуходоносор. По време на нашествието в Израел находчивия военен водач заловил Даниил и неговите приятели и ги избрал за придворни слуги. По време на своето управление във Вавилон Навуходоносор заповядва на хората си да ядат само месо и да пият само

вино, защото той вярвал, че това ще ги задържи в добра физическа форма. Даниил и приятелите му, които предпочитали да ядат зеленчуци и да пият вода в съответствие с еврейските хранителни забрани, възразили. Кралят позволил на тези бунтовници да спазват диета от бобови растения и вода, но само за 10 дни. Когато експериментът на Навуходносор приключил, вегетарианците изглеждали в по-добра физическа форма от хранещите се само с месо, така че царят разрешил на любителите на бобовите растения да продължават диетата си. Това вероятно е първият път в еволюцията на човешкия вид, в които неконтролиран човешки експеримент е в основата на вземането на решение относно общественото здраве.

Един век по-късно Хипократ формулира предписания в областта на медицината, като напътствия към лекарите, и за приложение в неговата школа на егейския остров Кос, с основен принцип да не се вреди на пациента.<sup>1</sup>

През 1025 г. сл. Хр. Авицена в своя енциклопедичен „Канон на Медицина“ описва някои интересни правила за тестване на наркотици. Той предполага, че в клиничното изпитване лекарство трябва да се използва в естественото си състояние при заболяване без усложнения. Той препоръчва да се проучат два случая от противоположни типове и да се направи проучване на времето на действие и на възпроизводимост на ефектите. Тези правила предполагат съвременен подход към клиничните изпитвания. Въпреки тяхната безспорна логика няма данни за прилагането на тези принципи в практиката.

Първото клинично изпитване на нова терапия е проведено случайно от известния хирург Амброаз Паре през 1537 г. Докато служи с Маршал де Мотени, той отговаря за лечението на ранените на бойното поле войници. Тъй като броят на ранените бил голям и снабдяването с конвенционалното средство за третиране – маслото не било достатъчно за лечение на всички ранения, той трябвало да прибегне до нетрадиционно лечение. В своите мемоари той описва следното „*Най-накрая маслото ми липсваше и бях принуден да се приложи на негово място джижестив, направен от жълтъци на яйца, масло от рози и терпентин. Тази нощ не можех да спя в никакъв случай от страх, че поради липса на каутеризация (процес на разрушаване на тъкани чрез термично, химично, електрическо или льчево обгаряне) ще намеря ранените, върху които не съм използвал споменатото масло, мъртви от отровата. Станах рано, за да ги посетя, и намерих тези, на които бях приложил джижестива, направен от жълтъци на яйца, масло от рози и терпентин екарство, със слаба болка, раните им нито подути, нито възпалени и спали през нощта. Другите, на които бях намазал с врящото олио, бяха трескави с много болка и подуване около раните им. Тогава аз станах твърдо решен никога повече да не изгарям така жестоко бедните ранени от аркебузи (старинно огнестрелно оръжие, широко използвано между XV и XVII век)“.*

Ще минат обаче още 200 години преди планираното контролирано изпитване да бъде организирано.

Джеймс Линд се смята за първия лекар, който е провел контролирано клинично изпитване в съвременната ера. Докато работи като хирург на кораб, д-р Линд бил ужасен от високата смъртност от скорбут сред моряците. Тогава той планира сравнително изпитване на най-обещаващия лек за скорбут по онова време. Неговото ярко описание на процеса обхваща най-важните елементи на контролирано изпитване. Линд описва следното: „*На 20 май 1747 г. аз избрах дванадесет пациенти със скорбут на борда на Солсбъри, в морето. Техните случаи бяха много сходни. Всички те имаха гнилоствни венци,*

---

<sup>1</sup> Sharav, Vera Hassner, Human Experiments: A chronology of Human Research.

*петна и отпадналост, слабост на коленете. Лежаха заедно на едно място, бидейки подходящо жилище за болни в предната част на кораба и имаха една обща за всички диета – водна каша, подсладена със захар сутринта; пресен овнешки бульон често пъти за вечеря; в друг път леки пудинги, варени бисквити със захар и др., а за вечеря ечемик и стафиди, ориз и касис, саго и вино или други подобни. Аз реших да им разделя менюто: на двама беше поръчан сайдер – на всеки по литър на ден; други двама взеха двадесет и пет капки еликсир витриол три пъти на ден...; други двама взеха две лъжици оцет три пъти на ден...; други двама имаха по два портокала и по един лимон всеки ден... Последствието беше, че най-внезапните и видими добри ефекти бяха възприети от употребата на портокали и лимони. Един от онези, които ги бяха взели, в края на шестия ден, беше годен за дежурство... След портокалите мисля, че има сайдерът имаше най-добрите ефекти...“<sup>2</sup>*

### **3. Възникване на държавната регулация върху клиничните изпитвания**

Това, което обединява всички гореописани случаи от еволюционното развитие на клиничните изпитвания е фактът, че при всички тях съответното клиничното изпитване се развива без никаква държавна регулация. Човечеството ще трябва да примине през две изключителни трагедии, преди да узрее идеята, че държавата следва да установи строга регулация по отношение на лекарствени продукти и да въведе клиничните изпитвания като задължителен етап преди разрешаването им за употреба.

Първият известен проблем в съвременната история на лекарствата е от началото на ХХ век, когато не е имало никаква регулация на производството и търговията с тях. По това време в САЩ анестезиолозите прибавят към упойката етиленгликол – вещество, които се съдържа в антифриза. Много от болните умират на операционната маса, но никой не отдава смъртта им на това вещество. Няколко години по-късно, етиленгликол започва да се прибавя и към сиропи за кашлица. Следват редица необясними случаи на отравяне и внезапна смърт. Надига се вълна от недоволство и за пръв път обществен съвет започва разследване от подобен тип.<sup>3</sup> През 1938 г. е приет Федералния закон за храните, лекарствата и козметиката, с което реално стартира регулацията на изискванията към лекарствата в света.

Регулацията в Европа възниква на по-късен етап, в следствие на една от най-известните и ужасяващи истории – т.нар. талидомидова криза. През 1957 г. немската фармацевтична компания „Хеми Грюнентал“ пуска на пазара лекарството „Контерган“, чието активно вещество е талидомид. В следвоенна Европа талидомида се оформя като основно успокояващо и сънотворно лекарство. Дори като единственото небарбитурово успокоително, той се е смятал за изключително безопасен медикамент. Твърдяло се е, че лекарството е безопасно за всички категории пациенти, дори за малки деца и бременни жени за облекчаване на симптомите на гадене в първите седмици на бременността. Като страничен ефект при бременни се проявява фетално увреждане. Приемът на талидомид в първите седмици на бременността причинява атрофия на крайниците – ръце или крака или и двете, състояние наречено фокомелия. При него крайниците са недоразвити, липсват пръсти както на ръцете, така и на краката. Някои от децата се раждат с ципи между пръстите, повече или по-малко на брой пръсти. Възможна е частична или пълна липса на слух, а също и на зрението, парези и парализи на лицевите мускули, малформации на храносмилателната система, малформации на дванадесетопръстника, които често са фатални още преди или малко след

---

<sup>2</sup> Lind, J., Treatise on scurvy.

<sup>3</sup> Drexler, K. Eric. Engines of Creation: The Coming Era of Nanotechnology, 1986.

раждането. Около 100 000 жени загубват деца преди раждането. Смята се, че общо по света са родени 10 000 – 12 000 увредени от лекарството деца.

В Германия лекарството „Контерган“ е спряно от продажба през 1961 г. По-късно примерът е последван и от другите държави, където се разпространява – Англия, Италия, Япония, Канада, Швеция. В Германия започва процес срещу 7 представители на компанията през 1968 г. Обвинението е, че са пуснали в продажба лекарство, което причинява неприемливи щети, без да е тествано, както трябва. Освен това, вместо да информират за страничните му ефекти навреме, представителите на фармацевтичната компания са опитали да скрият информация. През 1970 година е постигнато извънсъдебно споразумение за компенсация на жертвите. „Хеми Грюнентал“ се съгласява да плати 100 милиона марки на децата с малформации, а до 1991 г. сумата скача на 538 марки и покрива обезщетенията на 2866 жертви в Германия. Подобни компенсации получават и пострадалите в Англия, Япония, Канада и Швеция. Заради трагедията с талидомида се надигат гласове, които призовават за промяна на цялата система на разработване, реклама и продажба на лекарства.

Талидомидовата трагедия кара хората да разберат, че лекарството е продукт, който изисква задължителен, непрестанен и все по-строг контрол осъществяван от компетентни държавни органи, съответстващ на развитието на човешките познания. Тя поставя лекарствената регулация и разработването на нови лекарствени продукти на принципно нова основа. Въведени са изисквания за разрешаване на употребата на лекарствени продукти, в много държави, в които това не е съществувало. Разработени са системи за регистрация на нежелани лекарствени реакции, докладвани от лекари; токсикологичните тестове върху животни стават задължителни; двойнослепите клинични проучвания спрямо плацебо се налагат като стандарт в клиничните изпитвания; въведен е контрол на клиничните изпитвания; много нови лекарства остават с режим на предписване по рецепта до установяване на тяхната безопасност.

#### **4. Държавно регулиране на клиничните изпитвания в България**

Създаването на лекарствени продукти е многофазен процес, необходим етап от който е провеждането на клинични изпитвания. При планирането, провеждането и докладването на клиничните изпитвания се спазват международно признати етични и научни изисквания за качество, известни като Добра клинична практика. Спазването на тези изисквания осигурява публично обезпечаване и защита на правата, безопасността и здравето на участниците в изпитването. Въвеждането на изискванията за Добра клинична практика в България става възможно след 1964 г., след приемането на Декларацията от Хелзинки, но законодателен контрол се създава след 1995 г., когато е обнародван Закон за лекарствени средства и аптеките в хуманната медицина (ЗЛСАХМ). С този закон и Наредба № 14 от 1996 г. за условията и реда за провеждане на клинични изпитвания на лекарствени средства върху хора за първи път се регламентират правата на пациентите и здравите доброволци. През 1997 г. Националният институт по лекарствени средства издава ръководство за Добра клинична практика.

Съвременната нормативна уредба на клиничните изпитвания в България се състои от нормативни актове с различна юридическа сила. Съществуват редица етични кодекси, приемащи правила и принципи при провеждане на клинични проучвания.

На първо място, съгласно чл. 29, ал. 2 от Конституцията на Република България „*никой не може да бъде подлаган на медицински, научни или други опити без неговото доброволно писмено съгласие*“.

Основен нормативен акт е Законът за лекарствените продукти в хуманната медицина /ЗЛПХМ/. Той урежда обществените отношения, свързани с разрешаването и надзора върху производството, употребата, клиничните изпитвания, рекламата, вноса, търговията, класификацията, проследяването на лекарствената безопасност и ценообразуването на лекарствените продукти, предназначени за хуманната медицина. Целта на закона, изрично посочена в разпоредбата на чл. 2 е създаване на условия, които осигуряват пускане на пазара на лекарствени продукти, които отговарят на изискванията за качество, безопасност и ефикасност.

Глава четвърта от този закон е озаглавена „Клинични изпитвания“ и урежда изискванията и условията за провеждане на клинични изпитвания на лекарствени продукти. Клинични изпитвания на лекарствени продукти върху хора могат да се извършват, за да се открият или потвърдят „клиничните, фармакологичните и фармакодинамичните“ ефекти на лекарствените продукти; да се определят нежелани реакции; да се изследва абсорбцията, разпределението, метаболизма и екскрецията или да се установи тяхната безопасност и/или ефикасност.

Със Закона се определя изрично, че клинични изпитвания могат да бъдат провеждани при спазване на основните принципи за защита на правата на човека и човешкото достойнство при всяко медико-биологично проучване съгласно Декларацията от Хелзинки и само в лечебни заведения за болнична помощ, центрове за психично здраве, центрове за кожно-венерически заболявания, комплексни онкологични центрове и диагностично-консултативни центрове, получили положителна акредитационна оценка за цялостна дейност и за дейностите, извършвани във функционално обособени структури на лечебното заведение, свързани с клиничното изпитване, съгласно Закона за лечебните заведения. Клинично изпитване може да се провежда само в лечебно заведение, в което по законния ред има създадена и вписана в регистъра на Изпълнителната агенция по лекарствата Комисия по етика.

Правата, безопасността и здравето на участниците в клиничното изпитване са поставени над интересите на науката и обществото. Специално внимание е обърнато на клиничните изпитвания върху малолетни и върху недееспособни пълнолетни лица. Детайлно са разписани правилата относно информираното съгласие и правото на отказ по време на изпитването. Отговорността в случай на увреждания на здравето или на смърт, причинени при или по повод провеждането на клиничното изпитване е разпределена от Закона между Възложителя и Главния изследовател.

С цел предотвратяване на злоупотреби се въвеждат специални Комисии по етика, които имат членове с квалификация и опит да разгледат и оценят научните, медицинските и етичните аспекти на предложеното клинично изпитване. Независимостта се гарантира с наличието на членове, които да са финансово и административно независими от лечебното заведение, където се провежда клиничното изпитване; с непрекъснатото обновяване на членския състав и със съответните правила за провеждане на заседанията и контрола върху клиничните изпитвания.

Законът предвижда правила за съобщаване на всяко сериозно нежелано събитие, настъпило в хода на клиничното изпитване, както и въвеждане в Европейската база данни за клинични изпитвания данни за всяко клинично изпитване на територията на Република България – подадено заявление, решение на комисията по етика, разрешение за провеждане, съществени промени, приключване на проучването и данни за извършени проверки.

Съгласно чл. 82, ал. 2 от ЗЛХПМ всички клинични изпитвания на лекарствени продукти върху хора, включително изпитванията за бионаличност и биоеквивалентност, се планират, провеждат и докладват в съответствие с правилата за Добра клинична практика. Правилата за добра клинична практика се уреждат с Наредба № 31 от 12 август 2007 г. за определяне на правилата за добра клинична практика, Обн., ДВ, бр. 67 от 17 Август 2007 г. (по-долу „Наредбата“) и по-точно в приложение № 1 към Наредбата.

С Наредбата се определят и изискванията към съдържанието и формата на документацията, която се представя за разрешаване на клинично изпитване и неинтервенционно проучване, при промяна и при прекратяване на клинично изпитване и неинтервенционно проучване. Регулира се и контролът върху клиничните изпитвания, провеждани в Република България, който бива предварителен, текущ и последващ при самото клинично изпитване на лекарствен продукт, в хода на процедура по разрешаване за употреба и като проследяващи мерки след разрешение за употреба. Наредбата предвижда одобряването на Стандартните оперативни процедури, разработвани в съответствие с ръководните документи на Европейската комисия.

Приложение № 1 към чл. 1, ал. 1 от Наредбата въвежда правилата за Добра клинична практика, разработени, като са взети под внимание текущите добри клинични практики на Европейската общност, Япония и САЩ, както и тези на Австралия, Канада, Скандинавските страни и Световната здравна организация.

Разгледаната накратко правна регламентация на клиничните изпитвания и факта, че здравеопазването е основен стълб на националната сигурност обосновават строгата държавна регулация. С действащата Конституция съвременна България дава израз на стремежа си да изгради пазарно стопанство, основано на частната собственост. Неприкосновеността на частната собственост и свободата на стопанската инициатива са изрично закрепени в Глава първа „Основни начала“ на Конституцията. Основният закон обаче не изяснява в достатъчна степен какво означават тези принципи. Очевидно няма ограничения и ясни правила в процеса на регулиране на икономиката от страна на държавата. Конституционния съд възприе в редица свои решения (Решение № 6 от 1997 г.; Решение № 3 от 2000 г. и др.), че правото на свободна стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност. Държавното, наричано още административно регулиране, съгласно легалната дефиниция дадена в разпоредбата на чл. 1, ал. 3 от Закона за органичаване на административното регулиране и административния контрол на стопанската дейност (ЗОАРАКСД) е „установяването на нормативни изисквания, чието спазване се осигурява чрез упражняване на административен контрол“.

Лицензионен и регистрационен режим за извършване на стопанска дейност и изисквания за издаване на разрешение и удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие се установяват само със закон (чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от ЗОАРАКСД). Подзаконовите нормативни актове могат само да конкретизират изискванията на закона. Законодателят постановява принципа, че ограничения върху законни права и свободи, каквито несъмнено са частната собственост и свободната стопанска инициатива, са допустими само с решение на Народното събрание. Изпълнителната власт и местните органи на самоуправление не могат да въведат ограничения върху стопанската дейност.

Административното регулиране и административния контрол са допустими само ако гарантират права и свободи. Това са обществено оправданите граници на намесата на



държавата в свободната стопанска инициатива. чл. 2 от ЗОАРАКСД лимитативно изброява основанията на държавното регулиране. Това са защита на: националната сигурност и обществения ред; изключителните и суверенни права на държавата по смисъла на чл. 18, ал. 1-4 от Конституцията; личните и имуществените права на гражданите и юридическите лица; околната среда.

Лицензионният режим е „най-тежкия“ от регулаторните режими. Поради това, в една по-либерална система въвеждането на този вид режим трябва да бъдат сведени до минимум. Лицензионен режим трябва да се въвежда само при условия за повишен риск за националната сигурност или обществения ред и личните права на гражданите. За да се избегнат каквито и да било възможности за превратно, разширително тълкуване на закона, в разпоредбата на чл. 9, ал. 3 от ЗОАРАКСД е предвидено, че лицензионен режим може да се установява само за стопански дейности, които са посочени в списък-приложение към закона. В списъка на стопанските дейности, за които може да се установява лицензионен режим, под т. 17 фигурира „провеждане на клинични изпитвания, производство, търговия или внос на лекарствени продукти“

Съгласно последните изменения на приложимата нормативна уредба клинично изпитване на територията на Република България може да се провежда след получаване на разрешение, издадено при условията и по реда на Регламент (ЕС) № 536/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно клиничните изпитвания на лекарствени продукти за хуманна употреба, и за отмяна на Директива 2001/20/ЕО (ОВ, L 158/1 от 27 май 2014 г.)

Държавното регулиране на стопанската дейност по провеждане на клиничните изпитвания на лекарствени продукти въведена в ЗЛПХМ напълно съответства на общите правила разписани в ЗОАРАКСД. Въвеждането на разрешителен режим за извършване на отделни сделки или действия е допустимо единствено в ограничен брой случаи свързани с повишен риск за националната сигурност или обществения ред в Република България или личните или имуществените права на гражданите или на юридическите лица (чл. 24, ал. 1 от ЗОАРАКСД).

## Литература

1. Гергова, В. Правен режим на клиничните изпитвания в българското законодателство в периода 1879-2007 г.
2. Гергова, В. Клиничните изпитвания на лекарствени продукти в националните здравни стратегии в периода 2001-2020 г.
3. Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове.
4. Зиновиева, Д. Медининско право.
5. Качарова, С. Правният режим на здравеопазването като аспект на националната сигурност.
6. Сербезов, А. „Съвременна регулация на клиничните изпитвания“.
7. Van, J. „Health as a global security challenge“.
8. Drexler, K. Eric „Engines of Creation: The Coming Era of Nanotechnology“.
9. Sharav, Vera Hassner „Human Experiments: A chronology of Human Research“.

# ПОНЯТИЕТО „БАНКОВА СИСТЕМА“ СПОРЕД БЪЛГАРСКОТО БАНКОВО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

докторант Сюлейман Башов,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
suleyman\_b@abv.bg

## Резюме:

Настоящият доклад разглежда рамките на банковата система през призмата на действащото българско законодателство. Изследването започва със сравнителен преглед на банковата и финансовата система и поставя акцент на съдържанието, което икономическата и правната наука влагат в тези понятия. При това сравнение докладът стъпва на идеите на проф. Валери Димитров, който очертава рамките на съвременната финансова система на България от позициите на т.нар. правна концепция за финансите. В тази концептуална рамка докладът откроява отношението между финансовата и банковата система като понятия на правната ни система. Според изложената теза различното съдържание, което правната и икономическата теория влагат в тях, се дължи на специфичния зрителен ъгъл, от който те ги наблюдават. За икономическата теория този зрителен ъгъл е обектът на обществените отношения, докато за правната наука това е отрасловия характер на тяхната правна регулация. Централно място в доклада заема анализът на банковата система и нейните институционални рамки, които според автора се извеждат от чл. 20, ал. 2 и ал. 3 на Закона за Българската народна банка.

Ключови думи: банкова система, финансова система, финанси, банково дело, банково право

## THE CONCEPT OF BANKING SYSTEM ACCORDING TO BULGARIAN BANKING LEGISLATION

Suleyman Bashov, PhD student,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
suleyman\_b@abv.bg

## Summary

This report examines the framework of the banking system through the prism of the current Bulgarian legislation. The study begins with a comparative overview on the banking and financial systems and focuses on the different content that finance and law theory put into these concepts. In this comparison, the report is based on the ideas of Prof. Valery Dimitrov, who outlines the framework of the modern Bulgarian financial system from the position of the so-called legal conception of finance. In this conceptual framework, the report marks the relationship between the financial and banking systems as concepts of Bulgarian legal system. According to the author's thesis, the different content that legal and economic theory put into them is due to the specific angle from which they observe them. For the finance (economic)

*theory, this angle of view is the money and the assets as objects of the social relations, while for the Bulgarian legal science this angle of view is the legal nature of their legal regulation. Central point in the report is the analysis of the banking system and its institutional frameworks, which according to the author's thesis, are fixed in art. 20, para. 2 and para. 3 of the Bulgarian National Bank Act.*

*Key words: banking system, financial system, finance, banking, banking law*

## **§1. Въведение в проблема**

Терминът „банкова система“ е легален. Неговата употреба в банковото ни законодателство се среща най-вече в контекста на целите на публичноправната уредба на банковото дело, която е насочена към осигуряване на „стабилна, надеждна и сигурна *банкова система*“ – чл. 1, ал. 1 и чл. 79, ал. 2 на ЗКИ; чл. 2, ал. 6 и чл. 33, ал. 1 на ЗБНБ, вкл. чл. 2, ал. 2 ЗБН. Терминът се използва и в друг аспект, свързан с наднационалния правопорядък. Разпоредбите на чл. 65а, ал. 1 ЗКИ и на чл. 51, ал. 5, т. 4 ЗВПКИИП например говорят за банкова система на Европейския съюз. Ето защо може да се приеме, че в останалите случаи тя се разглежда от нормативните актове като вътрешна (или национална). На следващо място, обсъжданият термин се свързва и с компетентността на определени държавни органи. Според чл. 20, ал. 2 ЗБНБ „при възникване на системен риск за стабилността на *банковата система* управление „Банково“ осъществява функциите на *кредитор от последна инстанция*“. Според ал. 3 на същия член „надзорът върху *банковата система* се осъществява от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“. Така маркираната легална употреба поражда не само теоретичната, но и практическата необходимост това понятие да се изследва от позицията на правната доктрина. В правната ни литература липсват специални анализи, посветени на тази проблематика<sup>1</sup>. Това вероятно се дължи на виждането, че то има предимно икономически смисъл. И действително в доктрината се споделя, че трудностите при неговото юридическо дефиниране се дължи на това, че то има не толкова правно, колкото икономическо съдържание<sup>2</sup>. Неговата употреба в нормативните актове също оставя впечатление, че правният ред не му придава специфично естество, отличаващо го от общия икономически дискурс. Следва обаче да се акцентира, че заемането на дадена терминология в законодателството я откъсва от нейната първична среда (в случая икономическата теория) и я трансформира в система от легални понятия. Преминавайки през институционализацията на законодателя, съдържанието на тези понятия трябва да се осветли чрез методите и средствата на правната наука. Изложеното обуславя необходимостта от анализиране на юридическата същност на банковата система като правно понятие.

## **§2. Банкова система и финансова система**

Различните подходи и задачи на правната и икономическата теория са причина те да изграждат понятия, в които влагат различно съдържание, макар да ги назовават със

---

<sup>1</sup> Специално внимание на това понятие в най-новата ни правна литература отделя проф. С. Пенев – Пенев, С., 2020. Финансово право. Специална част. Учебен курс. С., УИ „Климент Охридски“, с. 433 и сл. В по-старата литература (но след 1989 г.) вж. Кучев, С., 2004. Финансово право. С., Листра, с. 256 и сл.

<sup>2</sup> Ефимова, Л. Г. 2010. Банковское право. Т. 1: Банковская система Российской Федерации. М., Статут, с. 22.

сходни термини. Пример за това са и тук маркираните явления, които правната и икономическата наука дефинират по начин, който най-точно отговаря на преследваните от тях цели. Но тези цели не се припокриват и това обяснява различието в юридическия и икономическия „прочит“ на тяхната същност. Дори когато разглежда изцяло икономически категории, правната теория се ограничава до тяхното формално-юридическо изражение в нормативните актове. Икономическата теория от своя страна поставя акцент върху материалната страна на обществените явления, отвъд формалното им закрепване в законодателството. По този начин редица явления, които правото изучава като отделни правни категории, икономическата теория ги разглежда като отделни страни на една и съща (материална) даденост. Типичен пример за това са и коментиранията по-нататък понятия за банкова и финансова система, както и понятието „финанси“, което се явява ключово в това отношение. Посочените явления се използват с различно съдържание в двете науки, а това се дължи на различната страна, от която те ги наблюдават. Българската финансовоправна доктрина се изгражда на основата на т.нар. *правна концепция за финансите*<sup>3</sup>, а тя поставя граница между паричните и финансовите отношения. От нейна гледна точка финансовите правоотношения са вид парични отношения, но не всички парични отношения са финансови правни отношения. Парите като обект на дадени правоотношения сами по себе си не придават финансов характер на тези правни отношения. От съществено значение за тяхната отрасловоправна същност е и активният субект и неговата властническа (финансова) компетентност. Няма финансови правоотношения там, където не се упражнява финансова компетентност – финансова власт<sup>4</sup>. Последната се явява система от властнически правомощия, чрез които се акумулират и разходват средства, на които правният ред придава качеството на *публични финанси*. Съгласно *правната концепция за финансите*, последните са система от властнически организирани приходно-разходни сметки, които са интегрирани с държавния бюджет, а той чрез своите балансиращи функции се явява централно звено на цялата финансова система<sup>5</sup>. От тази гледна точка, според правната концепция за финансите, в отлика от икономическата наука, терминът „финанси“ се свързва с т.нар. *публични финанси*. Те имат съдържание, което съвпада по съдържание на понятието „финансова система“<sup>6</sup>, защото именно в нейните рамки се разгръща финансовоправното регулиране. В литературата се извежда кумулативен критерий дали дадени средства са интегрирани във финансовата система. Този критерий предпо-

---

<sup>3</sup> Правната концепция за финансите е обоснована в епохата на социализма от изтъкнатия наш финансовоправник проф. Милчо Костов. В най-новата ни финансовоправна литература и в условията на нов обществено-политически строй същата концепция се издига, поддържа и защитава от проф. Валери Димитров. На нейна основа той изследва рамките на съвременната финансова система на България и прецизно очертава отделните нейни компоненти (вж. Димитров, В. 2016. Публични финанси, финансова система и финансово право. Икономически и социални алтернативи, № 3, с. 5-22).

<sup>4</sup> Понятието „финансова власт“ се извежда в най-новата конституционноправна теория у нас от проф. Мартин Белов в неговото изследване, посветено на финансовия конституционализъм. Финансовата власт, посочва той, се състои в конституционната схема на междуинституционалните взаимодействия, свързани с управлението на публичните финанси – срвн. Белов, М. 2015. Финансов конституционализъм. С., Сиби, с. 66-67.

<sup>5</sup> Димитров, В., 2016, с. 11.

<sup>6</sup> Иначе Mihaylova-Goleminova, S., 2018. Bulgarian financial law and the European legal and financial system. *Financial Law Review*, № 4, р. 42. В своето интересно изследване на българското финансово право авторът поддържа, че финансовата система обхваща не само публичните финанси, но и банковата и небанковата субсистема на финансовата система.

лага законов механизъм: а) на властнически парични отношения по набиране или разходване на средства; б) предвиждащ държавния бюджет като инструмент на приходно-разходна балансираност (Димитров, В., 2016, с. 5). В тази светлина се налагат следните изводи. Финансовото правоотношение придава на обекта, по повод на който възниква (т.е. парите), качеството „финанси“, а не обратното. Финансовата система представлява интегрирана цялост от нормативно регулирани по властнически начин приходно-разходни сметки, в центъра на които стои държавният бюджет. Балансираността (равновесието) между приходи и разходи на тези сметки се осигурява чрез прилагането и спазването на фискалните правила по глава втора от ЗПФ, както и чрез бюджетните взаимоотношения на отделните компоненти на финансовата система с нейното централно звено – държавният бюджет (Димитров, В., 2016, с. 9-10). По тази причина именно държавният бюджет е системообразуващ център на цялата финансова система.

В съвременен план, целите и задачите на икономическата теория не обуславят подобно разграничение в описаната по-горе насока. Така терминът „финанси“ във финансово-икономическата литература се отнася до самите пари<sup>7</sup> и принципите за ефективното им управление в условията на несигурност относно запазването на стойността им във времето<sup>8</sup>. В тази светлина икономическата теория говори за *частни* (корпоративни и персонални), *публични* (държавни и общински) и *международни* финанси. От гледна точка на правната наука този широк каталог от парични отношения се регулира от твърде различни правни норми. Последните принадлежат към отделни правни отрасли, тъй като статутът на субектите им е кардинално различен. Правната им регулация изхожда от отделни принципи, продиктувани най-вече от релацията частно-публично право. Акцентирайки единствено на паричната същност, определението на финансовата система от икономическата наука обаче стъпва изцяло на друга основа. Най-често срещаното описание на финансовата система в икономическата литература гласи, че тя е съвкупност от субекти, които спомагат за трансфера на средства между различните пазарни субекти в икономиката<sup>9</sup>. Наред със самите участници (тези, които „предоставят“ и тези, които „получават“ средства), като компоненти на финансовата система се посочват още финансовите пазари (където те се срещат), финансовите посредници (които улесняват сделките) и публичните регулатори, които упражняват регулиране и надзор върху финансовата дейност (Frank J. Fabozzi, Pamela Peterson Drake, 2010, p. 14). Казаното обяснява защо от гледна точка на икономическата теория банковата система е най-съществената част от финансовата система. Именно банките са основна категория финансови посредници във всяко една икономика и неслучайно биват дефинирани от икономистите като кредитни

---

<sup>7</sup> Що се отнася до парите, те се схващат като измерител на стойност, съответстваща на новосъздаден продукт (стока или услуга), която се „отделя“ от продукта и заживява собствен живот като нов вид стока (валута).

<sup>8</sup> Срвн. Frank J. Fabozzi, Pamela Peterson Drake, 2010. The basics of finance: an introduction to financial markets, business finance, and portfolio management. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, p. 1.

<sup>9</sup> Срвн. Frank J. Fabozzi, Pamela Peterson Drake, 2010, pp. 13-14. Специализираният сайт Investopedia също дава сходна дефиниция – вж. онлайн: <https://www.investopedia.com/terms/f/financial-system.asp>, посетен на 31.05.2022 г. В нашата финансово-икономическа литература вж. например Калчев, Е., 2014. Финансовата система в България – кохерентност или вътрешни противоречия. Управление и устойчиво развитие, № 1, с. 97, където авторът посочва, че първият елемент на финансовата система (финансовият сектор) предоставя на останалите сектори на икономиката средства за инвестиции и финансиране, както и свързани с тях услуги. На тази основа той посочва, че този сектор се състои от банковата система и организирания капиталов пазар.

институции. Банките спомагат в най-широк план за трансформиране на свободните парични средства на населението в актив за публично кредитиране. Предвид на изложението, съдържанието на понятието „финансова система“ от гледна точка на икономическата теория се отличава концептуално от съдържанието, приписвано му в българската финансовоправна доктрина. Но тук трябва да се уточни и това, че правните конструкции са продукт на националните правни традиции на отделните държави. По-горе изложението юридическо разбиране за понятието „финансова система“ е изведено от зрителния ъгъл на правната концепция за финансите. То е строго характерно за нашата правна система. Правните системи на останалите страни от континенталното правно семейство, включително на страните от англосаксонския правен кръг, по тази тема споделят пределно различни виждания. Прегледът показва, че нашите понятия „финансово право“ и „финансова система“ от гледна точка на правната система например на САЩ съответстват на техните понятия *fiscal system* и *fiscal law*, но не и на широко използваните *financial law* и *financial system*. В рамките на последните се изучават отношенията, регулиращи „финансите“, но в очертания по-горе икономически контекст. Палитра от виждания се наблюдава и в страните от континенталния правен кръг<sup>10</sup>. Те също могат да се обединят под общия знаменател, под който финансовата система като правно понятие се изгражда въз основа на маркираните икономически контури. У нас този подход, както стана дума, е неприложим, защото правната ни систематика се базира на специфични критерии при класификацията на правните отрасли. За да има един правен режим характер на самостоятелен отрасъл, той трябва да се отличава със строго фиксиран предмет на регулиране, който го отличава от всички останали. Обществените отношения в изложението по-горе икономически дискурс на понятието „финанси“ у нас са предмет на регулиране главно на търговското право. Това не позволява те да се разглеждат като материя и на финансовото право или като елементи на финансовата система. Няма значение дали в други правни системи (включително на ниво право на ЕС) въз основа на икономически (т.е. неюридически) критерии същите отношения се определят като финансови.

Предвид на по-горния теоретичен фундамент, трябва да се подчертае, че според правната концепция за финансите съвременната банкова система не е компонент на финансовата система. Паричните средства, вложени в банките не представляват публични финанси. Това обстоятелство е валидно за сегашния обществено-политически строй на страната, изграден на принципите на пазарна капиталистическа икономика, при която няма място за държавен монопол върху банковото дело. В периода на социализма банковата система е част от финансовата система, защото този строй превръща банките в държавни парични институции – звена на всеобщия държавен управляващ механизъм<sup>11</sup>. Проф. М. Костов изрично споделя, че принадлежността на банковата система към финансовата система е специфично за социалистическите финанси явление, както и че включването на банковата дейност във финансовата система е възможно въз основа на

---

<sup>10</sup> Преглед на различните виждания на автори от страни от Централна и Източна Европа вж. в сборника с доклади от конференция, посветена на финансовото право – Mrkúvka, Petr (ed.) *System of Financial Law: General Part: Conference Proceedings*. 1st ed. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015. 432 p. Publications of the Masaryk University, theoretical series, edition Scientia; file No. 514.

<sup>11</sup> Характеристика на социалистическата банкова система като идея и реализация в СССР и други социалистически страни вж. Zwass, A., 1979. *Money, Banking, & Credit in the Soviet Union & Eastern Europe*. London, Macmillan, pp. 79-115.

„историческо по своето значение завоевание на социалистическия строй – *изграждането на социалистическия държавен монопол на банковото дело*“<sup>12</sup> (курсивът – мой: С. Б.). На тази основа между имуществото на банките и държавния бюджет се разгръщат бюджетни взаимоотношения, интегриращи средствата в банките към единната държавна финансова система. Това позволява натоварването на социалистическите банки с функции по държавно управление и държавен (финансов) контрол. Ето защо техните органи разполагат с властнически правомощия да налагат финансово-административни санкции<sup>13</sup>. Преходът към пазарна икономика след 1989 г. реформира банковата ни система из основи, премахвайки държавния монопол върху банковото дело. Така се полагат основите за извършване на банкова дейност от частни търговски дружества (търговски банки). Като акционерни дружества те акумулират средства от широката публика въз основа (предимно) на договор за банков влог, който по правното си естество е неправилен влог. По тази причина банките стават собственици на вложените суми<sup>14</sup>, а влогодателите придобиват търговскоправното качество *кредитори* и публичноправното качество *вложители*. Влогонабирането като дейност формира важно перо от средствата на банките, но тези средства са „частни“ (корпоративни)<sup>15</sup>, а не публични финанси<sup>16</sup>. Двете понятия имат различна правна природа. Първите се формират и разходват на плоскостта на частното право и преди всичко са продукт на пазарните сили. Те са патримониум на частноправни субекти (търговски банки) и са изключени всякакви механизми за приходно-разходното им балансиране чрез взаимоотношения с държавния бюджет. При условията на нашето съвремие отрицателният баланс на търговските банки е юридически факт, който обуславя редица правни последици, но не и поражда небалансиращи финансови отношения (бюджетни взаимоотношения) с държавата (фиска). Обективен факт е, че частноправните отношения, в рамките на които се осъществява търговското банково дело, също се развиват при условията на стриктна публичноправна регулация. Последната обаче има административноправен характер и е насочена към защита на вложителите, тъй като в крайна сметка търговските банки осъществяват своя бизнес с техните средства. Тази регулация няма финансовоправен характер, защото не се отнася до средства, които принадлежат към системата на публичните финанси (финансовата система).

---

<sup>12</sup> Костов, М. 1986, Финансова система и система на финансовоправното регулиране. С., БАН, с. 59.

<sup>13</sup> По-подробно вж. Димитров, В. 1996. Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба. С., Нова Звезда, с. 12-16.

<sup>14</sup> Тази особеност се дължи на характера на договора за паричен влог, който по своето естество е неправилен влог – по-подробно вж. Герджиков, О., 2008. Търговски сделки. С., Труд и право, с. 248.

<sup>15</sup> Терминът „частни финанси“ се използва все по-често в правната ни литература – вж. например неговата употреба в Димитров, В., 2019. Финансово право. С., Нова звезда, с. 18. В доктрината освен това се изгражда и понятието частна финансова дейност – вж. Ланджев, Б. 2014. Правни проблеми на финансовото инвестиране. С., Нова звезда, с. 21. Горното терминологично разграничение се провежда и в руската правна литература. Така например руският учен А. Г. Братко посочва, че „публичните финанси“ и „частните финанси“ не бива да се бъркат, тъй като имат различна природа. Той уточнява, че докато „първите се определят от волята на държавните или общинските органи и съответно се регулират от административното (т.е. финансовото – бел. моя: С. Б.) право, вторите се определят от пазара и зависят от търговската дейност на кредитните институции“ (срвн. Братко, А. Г., 2014. Теория банковското права. М., Проспект, с. 33).

<sup>16</sup> Стоянов, И., 2014. Финансово право. С., Сиела, с. 29, където авторът споделя, че термините публична финансова дейност и *публични финанси* по същество определят финансовата система в нейните основни подразделения (бюджет, *финанси* на предприятията, *банки*, *застраховане* и пр.“ (курсивът мой – С. Б.).

Последното обяснява защо и банковият надзор, упражняван в рамките на банковата система, също не е вид финансов контрол (Димитров, В., 2019, с. 172).

Изложеното до момента не означава, че не се отчитат естествената взаимозависимост между банковата и финансовата системи. Тъкмо напротив. Между тях съществуват важни пресечните точки. Те се материализират в определени звена, които имат ролята на трансмисия между тях. Най-вече тук става дума за БНБ, която освен че е център на банковата система, е институция и на финансовата система на страната<sup>17</sup>. Банките освен това са длъжни да извършват вноски във Фонда за гарантиране на влоговете в банките (ФГВБ), който също е институция на финансовите система. При определени предпоставки правният ред може да предвиди средства от финансовата система да бъдат върнат обратно в банковата система. Типичен пример е функцията на БНБ като кредитор от последна инстанция. В това число е и възможността за изплащане на банкови влогове до държавно гарантирания размер, което ФГВБ извършва чрез определени търговски банки. Горните обстоятелства визират едни от най-явните (при това формални) взаимовръзки между двете системи, но те съвсем не ги изчерпват. Двете са неразривно свързани и от материалната основа, която ги изгражда – парите в икономиката. Съществуващите общи полета между тях открояват значението на стабилността на всяка една от тези системи, тъй като в противен случай те биха засегнали отрицателно една друга.

### §3. Двете значения на термина „банкова система“

В най-общ план системата (от гр. σύστημα) може да се обясни като съвкупност от елементи, свързани помежду си чрез определени вътрешни връзки. Системният характер на дадено явление се проявява в множеството компоненти, свързвани от централно звено, което се явява тяхно интегративно ядро. За финансовата система това централно ядро, както стана дума, е държавния бюджет, докато за банковата система – това е централната банка. Функционирането на отделните компоненти посредством „енергията“ на това интегрално ядро им придава нов характер, отличаващ системата като нещо ново и самостоятелно от простата съвкупност на съставлящите я елементи. Ето защо системата като цялост има качествено нови характеристики, а не представлява механичен сбор от съставните ѝ части.

Като се има предвид изложеното банковата система ще се разгледа в *нормативен* и *институционален* план. Нормативната страна е изражение на правната рамка, регулираща банковото дело в страната. От тази гледна точка банковата система е елемент на обективното право, системният характер на което е извън съмнение. Правната рамка на банковото дело като юридически системообазуващ фактор се изгражда от вътрешни и от наднационални нормативни актове. В този нормативен смисъл банковата система представлява обособен комплекс от правни норми, регулиращи съдържанието и формата на банковото дело. По съдържание то е вид търговска дейност (търговско банкерство) или вид държавна дейност (централно банкерство). Съдържанието обуславя формата на осъществяване – в единия случай чрез търговски сделки, а в другия чрез властнически актове<sup>18</sup>. Когато търговското и централното банкерство са обособени и са функция на раз-

<sup>17</sup> Относно статута на БНБ като институция на финансовата система вж. Димитров, В. 2019, с. 47.

<sup>18</sup> Тези властнически актове често могат да бъдат елемент от фактически състав, предхождащ сключването на гражданскоправни сделки от БНБ, при което тя проявява своята гражданска правосубектност.



лични субекти, тази система се определя като *двустепенна* (или *двузвенна*). Законодателството борави с институционалния смисъл на разглежданото понятие. В този смисъл се разглеждат отделните системни компоненти, функциониращи в условията на нормативната рамка, изграждаща банковата система на страната. Строго погледнато тук не се визират определени правни субекти, а техните средства. В подкрепа на това достатъчно е да се припомни, че банковото законодателство свързва термина „банкова система“ с нуждата от осигуряване на нейната *стабилност*. При системен риск тя може да се стабилизира от БНБ чрез функцията *кредитор от последна инстанция*<sup>19</sup>. От тази гледна точка като системни звена законодателството визира комплекса от парични средства, защото на тях е присъщо качеството да бъдат балансирани (стабилизирани). При определяне на рамките на банковата система в методологичен план понятието „системен компонент“ трябва да се изясни от гледна точка на равнището на разчленяване на системния обект. Като такъв компонент следва да се разглеждат само тези, които отговарят на максимално възможното разчленяване на системния обект. В контекста на финансовата система проф. М. Костов приема, че под понятието системно звено трябва да се имат предвид онази обособеност на парични отношения, в пределите на която съществува определена общност във формирането и използването на паричните фондове. Иначе казано става дума за такава общност от средства, при която се формира „приходно-разходен баланс“<sup>20</sup>. Несъмнено тази общност е необходим минимален субстрат и на банковата система, тъй като само по отношение на компонент, формиращ приходно-разходен баланс, може да се поставя въпроса за неговата балансираност (или стабилизация). При все това, понятието „звено на банковата система“ следва да се идентифицира със самите правни субекти, тъй като те са организационната форма, под която техните средства се акумулират, „стабилизират“ и „разходват“. На плоскостта на банковата система двете явления (имуществената общност и тяхната юридическа персонификация) са взаимно обусловени. Последица на отрицателния баланс на средствата – компоненти на банковата система, е несъстоятелността<sup>21</sup> и респективно заличаването на правноорганизационната форма, в рамките на която съществуват. При компонентите на финансовата система положението е по-различно, тъй като отрицателният баланс е юридически факт, обуславящ възникването на балансиращи взаимоотношения с държавния бюджет (а не заличаване на правноорганизационната форма). При действащата банкова система БНБ разполага с принципната възможност да кредитира, и в този смисъл да „стабилизира“ дадено системно звено, но само в една единствена хипотеза – при наличие на *системен риск*<sup>22</sup>, засягащ стабилността на цялата система, а условие за това е банката да е *платежоспособна* (чл. 33, ал. 2 ЗБНБ). Видно от изложеното, горната хипотеза е концептуално различна от

---

Посоченото съчетание от властнически актове и гражданскоправни сделки се явява необходим инструмент за постигане на публичните цели на централната банка, заложен в чл. 2, ал. 1 ЗБНБ.

<sup>19</sup> При условията на валутен борд функцията на БНБ като кредитор от последна инстанция е силно ограничена, но не е напълно изключена според ЗБНБ.

<sup>20</sup> Костов, М. 1986, с. 81.

<sup>21</sup> Възможна е хипотеза, при която да се прецени, че за икономическата стабилност е по-целесъобразно дадена банка да не бъде обявена в несъстоятелност, а спрямо нея да се приложат определени инструменти за реструктуриране по ЗВПКИИП.

<sup>22</sup> Вж. дефиницията на понятието „системен риск“ в чл. 3, параграф 1, т. 10 от Директива 2013/36/ЕС;

балансиращия бюджетен механизъм предвиден в рамките на финансовата система. Самата правна регулация на банковото дело няма за задача да спасява отделни банки от банкова несъстоятелност<sup>23</sup>.

#### §4. Компоненти на банковата система

От значение при определяне на рамките на банковата система са подходите към нейното изследване. Тези подходи са най-малко два: формално-юридически и функционален (икономически). Качеството на интегрално звено на банковата система следва да се приеме за аксиома по отношение на Българската народна банка. Тази нейна особеност се предопределя от ръководното ѝ положение, бидейки централна банка на страната (чл. 1, ал. 1 ЗБНБ). Това положение се отнася и за двата визирани по-горе подхода. Но според *формално-юридическия подход*, освен БНБ в рамките на банковата система попадат само онези елементи, спрямо които се упражнява надзор от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“ и съществува принципната възможност да бъдат стабилизиращи чрез функцията на централната банка „кредитор от последна инстанция“. Изводът произтича от чл. 20, ал. 3 ЗБНБ, който гласи, че *надзорът върху банковата система* се осъществява от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“, а според ал. 2 на същия член при възникване на системен риск за стабилността на банковата система управление „Банково“ осъществява функциите на кредитор от последна инстанция. Поставя се въпросът дали е нужно двете обстоятелства да са кумулативно дадени спрямо компонентите на банковата система. Ако анализът се ограничи единствено до чл. 20, ал. 3 ЗБНБ, може да се заключи, че минимално необходимо условие за приобщаване на дадено звено към банковата система е дейността му да попада в обхвата на надзора, упражняван от подуправителя на БНБ, ръководещ управление „Банков надзор“. От тази гледна точка неговата надзорна компетентност би имала ролята на интегриращ формално-юридически белег спрямо всички компоненти на банковата система. В случай обаче, че институционалното понятие за банкова система се тълкува през призмата на систематичната връзка между втората и третата алинея на коментирания разпоредба, ще се наложи друг извод. Като системни компоненти от този зрителен ъгъл ще трябва да се разглеждат само онези адресати на надзорната компетентност на ресорния подуправител, спрямо които съществува и принципната възможност да бъдат адресати на функцията „кредитор от последна инстанция“. В това число попадат единствено търговските банки (вж. чл. 33, ал. 2 ЗБНБ и Наредба на № 6 на БНБ). При определяне на системни звена по-нататък в този труд ще изхождам от първия подход, а причините за това са няколко. Функцията на БНБ като кредитор от последна инстанция според Наредба № 6 на БНБ се отнася единствено до банките със седалище в страната. За извършване на банкова дейност у нас ЗКИ обаче не поставя условия отделната банка задължително да е регистрирана у нас. Чуждестранни банки могат да извършват дейност на територията на нашата страна и по този начин да набират влогове от нейните граждани. В зависимост дали са регистрирани в държави – членки на ЕС, или не, те могат да оперират директно или само чрез клон. Но независимо от допустимата форма те могат да осъществяват дейност у нас и активно да

---

<sup>23</sup> Тази особеност на правния режим няма общо с действащия в страната валутен борд, а е присъщ на банковото регулиране във всички държави с пазарна икономика. В контекста на банковата система на САЩ вж. изложеното по този въпрос от Spong, K., 2000. Banking regulation. Its Purposes, Implementation and Effects. 5th Edition, Division of Supervision and Risk Management, Federal Reserve Bank of Kansas City, pp. 11-12.

влият на пазара на банкови услуги, респективно на икономиката и цялата банкова система. По тази причина те са длъжни да съблюдават националното банково законодателство, за спазването на което се упражнява банков надзор. Именно той е един от надзорните механизми, упражнявани в рамките на банковата система. Ако ограничим рамките на последната до звената, спрямо които са налице кумулативните условия на чл. 20, ал. 2 и 3 ЗБНБ, редица субекти, за които съществува принципната възможност да упражняват банкова дейност у нас, ще бъдат изключени от нейните рамки. В това няма икономическа логика, но и смисъла на закона очевидно не е в тази насока. Определяйки надзорната функция по чл. 20, ал. 3 ЗБНБ като интегриращ белег спрямо отделните звена на банковата система, не бива да се заключава, че всеки адресат на надзорната компетентност е и системен компонент на банковата система. Като такива компоненти трябва да се разглеждат само *системните* поднадзорни адресати. В това число не влизат лицата, спрямо които се извършва инцидентен контрол за законност на банковото законодателство (надзорни адресати *ad hoc*), както и тези, спрямо които се упражнява надзор на „вторично“ основание – поради наличието на определена връзка (отношение) между тях и системните звена. Пример за надзорен адресат *ad hoc* визира чл. 79, ал. 10 ЗКИ, според който надзорът обхваща всяко предприятие, за което има данни, че извършва банкова дейност в нарушение на лицензионния режим по ЗКИ. По същия начин чл. 80, ал. 3, т. 5 ЗКИ допуска инцидентно упражняване на банков надзор спрямо дадени небанкови предприятия. Що се отнася до различните лица, които са адресат на надзор поради наличие на определено отношение с търговските банки, техният каталог е много широк. Само за пример могат да се посочат дружествата, извършващи изнесени дейности на банките.

След като чл. 20, ал. 3 ЗБНБ предопределя рамките на банковата система, на преден план възниква въпросът за отделните ѝ съставни компоненти. Наред с БНБ основно място тук заемат търговските банки с техните клонове, включително тези от тях, чрез които осъществяват дейност в държави членки и/или в трети страни. Последните са регистрирани извън границите на страната, но те подлежат на надзор, упражняван от органите на БНБ (чл. 79, ал. 5 ЗКИ). Това ги включва като част от националната банкова система. По-деликатен е въпросът с банките от трети държави, както и тези от държавите членки, осъществяващи дейност на територията на България чрез клон. Разпоредбата на чл. 79, ал. 6 ЗКИ е категорична за статута на първите. Въпреки че са поделения на „чужди“ банки, тези клонове също подлежат на надзор от ресорните органи на БНБ. Това обуславя приобщаването на съответните банки, чрез техните клонове, към националната банкова система. По-различно е положението на клоновете на банки от държавите членки. За тях ЗКИ съдържа специални правила в гл. XI, раздел II. Според чл. 81, ал. 1 ЗКИ надзорът над банки, лицензирани в държава членка, извършващи дейност на територията на Република България чрез клон, се осъществява от компетентните надзорни органи на изпращащата държава. Втората алинея на същия член обаче сочи, че БНБ може да проверява на място в клон на банка, лицензирана в друга държава членка, и да изиска информация за дейността му за надзорни цели, когато информацията е от значение за запазване стабилността на финансовата система в Република България. От визираните норми е видно, че спрямо тези лица се упражнява надзор и от органите на БНБ, макар и субсидиарен. Само при определени хипотези на тях се възлагат самостоятелни правомощия, които те упражняват независимо от правомощията на ресорните органи на изпращащата държава. На тази основа чл. 82, ал. 3 ЗКИ посочва, че независимо от разпоредбите на ал. 1 и 2 [на същия член] и на чл. 81, ал. 7, БНБ може да предприеме мерки за

предотвратяване или санкциониране на нарушения на ЗКИ, на актовете по прилагането му или на разпоредби, свързани със защита на обществения интерес, включително да наложи забрана за извършване на сделки на територията на Република България от съответната банка. Това показва, че чуждестранните банки, опериращи на територията на нашата страна чрез клон, са обхванати от надзора, упражняван от органите на БНБ и следва да се разглеждат като компонент на националната банкова система. В това отношение ясно проличава и взаимната обвързаност на банковите системи в международен план, тъй като всички те имат определени „припокриващи се полета“.

В този контекст следва да се обърне поглед и на Решение (ЕС) 2020/1015 на Европейската централна банка (ЕЦБ). Въз основа на него България придоби качеството на участваща страна в банковия съюз на ЕС. Това стана чрез т.нар. *тясно сътрудничество* между ЕЦБ и БНБ като национален компетентен орган (НКО) по смисъла на чл. 2, §2 на Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета. По силата на това решение регистрираните у нас банки, квалифицирани като *значими поднадзорни лица*, преминаха под прекия надзор на ЕЦБ. Този „надзорен трансфер“ се извърши при условията на Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета и на Регламент (ЕС) № 468/2014 на ЕЦБ. Въпросът, който възниква, е дали подлагането им под пряк надзор на ЕЦБ ги „изважда“ от рамките на националната банкова система? Отрицателният отговор произтича от следните съображения. Установеното тясно сътрудничество не премахва маркираните банки от списъка с поднадзорни лица на БНБ. Нормативната техника е специфична и предвижда спрямо тях ЕЦБ да изпълнява само задачите по чл. 4, §1 и 2 и чл. 5 на Регламент (ЕС) № 1024/2013, без обаче да разполага с преки правомощия (последната особеност е валидна за държавните, участващи в банковия съюз при тясно сътрудничество, т.е. тези извън еврозоната – вж. чл. 107, § 2 от Регламент (ЕС) № 468/2014 на ЕЦБ). Своите функции ЕЦБ изпълнява чрез конкретни инструкции и указания, адресирани до органите на БНБ. Като национален компетентен орган (НКО) последните са длъжни да приложат указанията от ЕЦБ мерки. Наред с тази „посредническа“ роля НКО участва пряко в надзора на маркираните банки включително и по отношение на задачите, възложени на ЕЦБ. Това става чрез съвместни надзорни екипи, сформирани от служители на БНБ и ЕЦБ (чл. 115, § 3 на Регламент (ЕС) № 468/2014 на ЕЦБ). Освен това, БНБ може да отправя несъгласие с който и да било проект на решение на Надзорния съвет на ЕЦБ (вж. чл. 26, §8 на Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета). Това означава, че макар т.нар. значими поднадзорни лица да са преминали под „прекия“ надзор на ЕЦБ, ролята на БНБ като надзорна институция спрямо тях се запазва, и то в голяма степен.

При определяне на рамките на банковата система като неин елемент накрая трябва да се отнесат и *финансовите институции* по чл. 3а ЗКИ. Изводът се налага от анализа на чл. 3а ЗКИ, чл. 16 от Наредба № 26 на БНБ и чл. 20, ал. 3 ЗБНБ. Те очертават компетентността на органите на банковия надзор, адресат на чиито надзорни правомощия са и споменатите финансови институции. Понятието „надзор“ по чл. 20, ал. 3 ЗБНБ обаче е по-широко и не се ограничава до банковия надзор. То включва и други форми на административен контрол (каквото е надзорът спрямо финансовите институции), както и други компетенции, субект на които са органите на банков надзор (като макропруденциалният надзор). От тази гледна точка надзорът над финансовите институции не е част от самия банков надзор<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Тази концепция е разработена и защитена подробно в друго мое изследване – вж. Башов, С. 2020. Банковият надзор като специализиран административен контрол. Бизнес и право, № 2, с. 141-145.

Прегледът на институционалния субстрат на банковата система осветлява връзките между отделните системни звена и техния център – БНБ. На първо място те са продукт на юридическата рамка, регулираща банковата дейност. Правомерно тя може да се упражнява само в условията на зависимост и взаимодействие с централната банка. Тази зависимост не е йерархична<sup>25</sup> (БНБ не е „върховна“ банка), а е резултат на няколко ключови нормативни разрешения. Сред тях са изключителната компетентност на органите на БНБ да разрешават появата на нови звена в банковата система, както и да регулират и осъществяват надзор върху тях (чл. 2, ал. 4-7 ЗБНБ). От своя страна, като основен компонент на тази система, банките са длъжни да държат определени парични резерви при БНБ и да изпълняват нормативни актове, които тя издава (чл. 41 ЗБНБ). Формално-юридическите взаимоотношения не изчерпват изцяло системния характер на разглежданото явление. Централната банка интегрира търговските банки вследствие и на уникалното си правно положение в икономическата система. От значение е, че самата банкова дейност като вид търговия има за обект парите като валута. Те са стоката, с която банките търгуват, но изключително правомощие да „произвежда“ тази стока има централната банка. Освен това последната може целенасочено да променя обема на нейното търсене<sup>26</sup>. Това показва, че централната банка е в състояние да дава импулс на кръговрата на парите в икономиката. Движението на паричната маса в стопанството чрез посредничеството на търговските банки формира мрежа, по която циркулират паричните потоци. Тази материална даденост обуславя не само съществуващи взаимозависимости между компонентите на банковата система, но и между нея като цяло, от една страна, и финансовата система, от друга страна.

Другият подход, чрез който могат да се изследват рамките на банковата система, е функционалният. Той е характерен за икономическата наука, която в рамките на тази система включва всички субекти, които участват в банковите операции или подпомагат тяхното изпълнение. Приложението на този подход разширява рамките на разглежданото понятие и включва в него всички субекти, които упражняват част от банковия предмет на дейност без да са банки (т. нар. „*банкоподобни институции*“). Ценността на този подход е, че разкрива целия периметър на субектите, предоставящи услуги в сходен пазарен сегмент и това обяснява предпочитанието на икономическата теория към него.

\*\*\*

В заключение на доклада искам отново да подчертая, че закрепването на дадени икономически категории в нормативните актове превръща последните в система от легални понятия. С тях правният ред предвижда възникването на редица правни отношения. Това оправдава нуждата на юристите да изследват техните формално-юридически рамки и, ако е необходимо, да предефинират съдържанието, с което се използват в икономичес-

---

<sup>25</sup> В икономическата литература погрешно се поддържа обратното (вж. например Димитрова, Р., 2005. Банки и банково обслужване. С., Ромина с. 14). Вярно е, че банките са подчинени на ресорните органи на БНБ. Последните са държавни органи, упражняващи властнически правомощия спрямо частноправни субекти. Това подчинение е типично за административните правоотношения между гражданите и организацията от една страна и държавните органи от друга страна. Но това подчинено положение не изразява йерархическа зависимост между търговските банки и БНБ. Органите на БНБ не са йерархически по-горестоящи звена спрямо органите на търговските банки. От тази гледна точка те не са част от някаква йерархическа система.

<sup>26</sup> Казаното по-скоро е валидно за класическото централно банкерство. При условията на валутен борд БНБ не разполага с възможността да води самостоятелна монетарна политика.

ката литература. Такъв е случаят с понятието „банкова система“, което се разгледа в настоящия труд. Видно от изложената теза, неговата употреба в нашето законодателство се свързва със строго зададени концептуални рамки. И макар тези рамки да се опират на идеите, върху които анализираното понятие се скицира във финансово-икономическата теория, те не са тяхно огледално отражение.

### Литература

1. Башов, С. 2020. Банковият надзор като специализиран административен контрол. *Бизнес и право*, № 2.
2. Белов, М. 2015. *Финансов конституционализъм*. С., Сиби.
3. Братко, А. Г. 2014. *Теория банковского права*. М., Проспект.
4. Герджиков, О. 2008. *Търговски сделки*. Трето преработено и допълнено издание. С., Труд и право.
5. Димитров, В. 2019. *Финансово право*. С., Нова звезда.
6. Димитров, В. 2016. Публични финанси, финансова система и финансово право. *Икономически и социални алтернативи*, № 3.
7. Димитров, В. 1996. *Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба*. С., Нова Звезда.
8. Димитрова, Р. 2005. *Банки и банково обслужване*. С., Ромина.
9. Ефимова, Л. Г. 2010. *Банковское право*. Т. 1: Банковская система Российской Федерации. М., Статут.
10. Калчев, Е. 2014. Финансовата система в България – кохерентност или вътрешни противоречия. *Управление и устойчиво развитие*, № 1.
11. Костов, М. 1986. *Финансова система и система на финансовоправното регулиране*. С., БАН.
12. Кучев, С. 2004. *Финансово право*. С., Листра.
13. Ланджев, Б. 2014. *Правни проблеми на финансовото инвестиране*. С., Нова звезда.
14. Пенев, С. 2020. *Финансово право. Специална част*. Учебен курс. С., УИ „Кл. Охридски“.
15. Стоянов, И. 2014. *Финансово право*. С., Сиела.
16. Frank J. Fabozzi, Pamela Peterson Drake. 2010. *The basics of finance: an introduction to financial markets, business finance, and portfolio management*. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.
17. Mihaylova-Goleminova, S. 2018. Bulgarian financial law and the European legal and financial system. *Financial Law Review*, № 4.
18. Mrkývka, Petr (ed.) *System of Financial Law: General Part: Conference Proceedings*. 1st ed. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015, 432 p. Publications of the Masaryk University, theoretical series, edition Scientia.
19. Spong, K. 2000. *Banking regulation. Its Purposes, Implementation and Effects*. 5th Edition, Division of Supervision and Risk Management, Federal Reserve Bank of Kansas City.

20. Zwass, A. 1979. *Money, Banking, & Credit in the Soviet Union & Eastern Europe*. London, Macmillan.

**НОРМАТИВНИ АКТОВЕ:**

|  |  |
|--|--|
| <b>ЗБН</b>                                 | <i>Закон за банковата несъстоятелност (Обн., ДВ, бр. 92/2002 г., изм. и доп., ДВ, бр. 25/2022 г.);</i>   |
| <b>ЗБНБ</b>                                | <i>Закон за Българската народна банка (Обн., ДВ, бр. 46/1997 г., изм. и доп., ДВ, бр. 25/2022 г.);</i>   |
| <b>ЗВПКИИП</b>                             | <i>Закон за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници (Обн., ДВ, бр. 62/2015 г. изм. и доп., ДВ, бр. 25/2022 г.);</i>   |
| <b>ЗКИ</b>                                 | <i>Закон за кредитните институции (Обн., ДВ, бр. 59/2006 г., изм. и доп. ДВ, бр. 25/2022 г.);</i>  |
| <b>ЗПФ</b>                                 | <i>Закон за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15/2013 г., изм. и доп., ДВ, бр. 98/2020 г.);</i>  |
| <b>Наредба №6 на БНБ</b>                   | <i>Наредба №6 за кредитиране на банки в левове срещу обезпечение (Обн., ДВ, бр. 28/1998 г., изм., бр. 55/2014 г.);</i>   |
| <b>Наредба №26 на БНБ</b>                  | <i>Наредба № 26 за финансовите институции (обн., ДВ, бр. 36/15/2009 г.; изм. и доп., ДВ, бр. 44 и 68/2014 г.);</i>   |
| <b>Решение (ЕС) №2020/1015 на ЕЦБ</b>      | <i>Решение (ЕС) 2020/1015 на ЕЦБ от 24.06.2020 г. за установяване на тясно сътрудничество между ЕЦБ и БНБ;</i>   |
| <b>Регламент (ЕС) №468/2014 на ЕЦБ</b>     | <i>Регламент (ЕС) № 468/2014 на ЕЦБ от 16.04.2014 г. за създаване на рамка за сътрудничество в единния надзорен механизъм между ЕЦБ и националните компетентни органи и с определените на национално равнище органи;</i> |
| <b>Регламент (ЕС) №1024/2013 на Съвета</b> | <i>Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15.10.2013 г. за възлагане на ЕЦБ на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции;</i>                                      |
| <b>Директива 2013/36/ЕС</b>                | <i>Директива 2013/36/ЕС на ЕП и на Съвета от 26.06.2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните</i>       |

*посредници, за изменение на Директива  
2002/87/ЕО и за отмяна на Директиви  
2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО.*



# **НЯКОИ ВЪПРОСИ НА ДАНЪКА ПРИ ИЗТОЧНИКА ПО ЗКПО ПРИ ВЪЗМЕЗДНОТО РАЗПОРЕЖДАНЕ С БЪЛГАРСКИ ДРУЖЕСТВЕНИ ДЯЛОВЕ ИЛИ АКЦИИ ОТ СТРАНА НА ЧУЖДЕСТРАННИ ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА<sup>1</sup>**

*докторант Тюркер Моллахасан,  
катедра „Публичноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
tmollahasan@gmail.com*

## *Резюме*

*Докладът има за цел да анализира някои от данъчноправните последици, които настъпват при възмездното разпореждане с български дружествени дялове или акции от страна на чуждестранни юридически лица. Законът за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) е нормативният акт, който урежда тези последици.*

*При това ЗКПО урежда различен режим в зависимост от качеството на прехвърлителя на българските дружествени дялове или акции – дали е местно или чуждестранно юридическо лице. Изложението по-долу изследва само данъчноправните последици за чуждестранни юридически лица.*

*Анализирани са същността на данъка при източника по ЗКПО, обекта на облагане, субекта на данъка, спецификите на данъчното събитие и определянето на размера на данъчното задължение и правилата за деклариране и внасяне на данъка.*

*Ключови думи: данък при източник, печалба от прехвърляне на дружествени дялове или акции, чуждестранни юридически лица*

## **SOME ISSUES OF THE WITHHOLDING TAX UNDER CITA UPON THE DISPOSAL FOR CONSIDERATION OF BULGARIAN COMPANY SHARES AND STOCKS BY FOREIGN LEGAL ENTITIES**

*PhD candidate, Tyurker Mollahasan,  
Department of Public Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
tmollahasan@gmail.com*

## *Summary*

*The report aims to analyze some of the tax consequences that occur in the disposal against consideration of Bulgarian shares or stocks by foreign legal entities. The Corporate Income Tax Act (CITA) is the normative act that regulates these consequences.*

*Moreover, the CITA regulates a different regime depending on the quality of the transferor of the Bulgarian company shares or stocks – whether it is a local legal entity or a foreign legal entity. The report below analysis only the tax implications for foreign legal entities.*

---

<sup>1</sup> Докладът съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ-6/2020.

*The essence of the withholding tax under CITA, the object of taxation, the subject of the tax, the specifics of the tax event and the determination of the amount of the tax liability and the rules for declaring and paying the tax are analyzed.*

*Key words: withholding taxes, capital gains from disposal of company shares and stocks, foreign legal entities*

## **I. Въведение – правна уредба и същност на данъка при източника по ЗКПО**

Съгласно чл. 5, ал. 2 ЗКПО посочените в ЗКПО доходи на местни и чуждестранни юридически лица се облагат с **данък при източника** (withholding tax, stopaj vergisi или Abzugsteuern). По този начин ЗКПО урежда данъка при източника като вид дължим от юридическите лица данък редом до другите дължими от юридическите лица данъци по ЗКПО, а именно корпоративния данък, данъка върху разходите и алтернативните данъци, които се проявяват при различни данъчни събития. Основната правна уредба на данъка при източника се съдържа в чл. 12 ЗКПО и част III ЗКПО<sup>2</sup> (чл. 194 ЗКПО – чл. 203 ЗКПО)<sup>3</sup>.

Понятието данък при източника<sup>4</sup> съдържа всички общи характеристики на понятието „данък“<sup>5</sup>, но се различава от другите видове данъци по своите специфики, които съгласно критериите на данъчноправната теория могат да се характеризират по следния начин:

- *подоходен* данък, защото в зависимост от обекта на облагане данъците биват подоходни и имуществени (чл. 60 КРБ), а когато данъчният обект е получена или начислена в полза на данъчния субект парична сума (доход, приход или печалба), данъкът се определя като подоходен;

- *пряк* данък, защото в зависимост от това дали фактическият платец на данъка остава и негов икономически носител, данъците биват преки и косвени, а при данъка при източника получателят на дохода е и икономическият платец на данъка.

- *пропорционален (или още плосък)* данък, защото в зависимост от това дали данъчната ставка се променя в зависимост от размера на данъчната основа, данъците биват прогресивни, пропорционални (наречени още плоски) и регресивни, а данъчните ставки върху данъците при източника са фиксирани и не зависят от размерна на данъчната основа, т.е. те са пропорционални на данъчната основа;

---

<sup>2</sup> Налице е аналогична данъчноправна уредба за доходите от разпореждане с български дружествени дялове или акции от страна на чуждестранните физически лица, но тя е уредена в Закона за данъците върху доходите на физическите лица, който назовава уредения от него данък като „окончателен данък за доходи от източник в България“.

<sup>3</sup> За уредбата на данъка при източника по ЗКПО виж Мермерска, Людмила. Данъчно третиране по реда на ЗКПО на дивидентите, разпределени под формата на активи от местни юридически лица. Финанси и право, 2011 г., кн. 7, стр. 27.

<sup>4</sup> За понятието „данък при източника“ виж по-подробно Дулевски, Стойчо. Доклад на тема „Понятие за данък при източника“, изнесен на научна конференция „30 години ЮФ на УНСС – приемник на вековна традиция в развитието на правната наука и практика“, проведена на 04.11.2021 г., гр. София. За аналогичния „окончателен данък“ по ЗДДФЛ виж Моллахасан, Тюркер. „Някои въпроси при възмездното разпореждане с дружествени дялове или акции от местни физически лица по ЗДДФЛ“. Електронно издание „Предизвикай правото“ (ISSN 1314-7854), публикуван на 10.10.2021 г.

<sup>5</sup> За понятието „данък“ виж Стоянов, Петко. Данъчно право. Трето допълнено и преработено издание. БАН. 1994 г. София, стр. 19 и сл. и Минкова, Ганета. Данъчни задължения. Сиела. 2012 г., София, стр. 21 и сл.

- *държавен данък*, защото в зависимост от данъчния кредитор данъците биват държавни или местни (чл. 84, т. 3 КРБ), а данъкът при източника винаги се изплаща в държавния бюджет.

Като извод може да се обобщи, че данъкът при източника по ЗКПО е вид дължим от юридическите лица данък, който има подоходен, пряк, пропорционален (или още плосък) и държавен характер.

## **II. Данък при източника по ЗКПО при възмездното разпореждане с български дружествени дялове или акции от чуждестранни юридически лица**

### **1. Обект на облагане**

Понятието „обект на данъка“ се използва от нормативните актове (виж напр. чл. 2 ЗДДФЛ и чл. 1 ЗКПО), но същите не съдържат определение на това понятие. Според мен е правилно да се каже, че обектът на данъка е икономическото **благо (напр. извършване на доставка, увеличаване на имущество (т.е. доход), формиране на печалба и други), по повод на което държавата облага съответното лице с данък.**

Съгласно чл. 1, т. 4 ЗКПО обект на облагане по реда на закона са и доходите от източник в Република България на чуждестранни юридически лица. Тази разпоредба съдържа две важни понятия – „*доход от източник в Република България*“ (анализирано в тази точка) и „*чуждестранно юридическо лице*“ (анализирано по-долу в точка II.2).

Основните характеристики на понятието „*доход от източник в Република България*“ следва да се изведат от разпоредбите на ЗКПО, на базата на които да се направи и опит за теоретична дефиниция на понятието. Разпоредбите на чл. 12 ЗКПО уреждат различните видове печалби и доходи по смисъла на закона. Такива могат да бъдат лихвите, наема, авторските и лицензионни вознаграждения, вознагражденията за технически услуги и други, начислени или съответно изплатени от местни лица в полза на чуждестранни юридически лица. На базата на горепосочените разпоредбите може да се заключи, че доход от източник в България по смисъла на ЗКПО е **форма на увеличение на имуществото (т.е. увеличение на стойността на правата или намаление на стойността на задълженията) на едно юридическо лице, което увеличение е в пряка връзка с България** – било то заради държавата на регистрация на платеща на дохода или физическото местоположение на актива, от който се извлича доходът (напр., от недвижими на територията на България).

Съгласно чл. 12, ал. 3 ЗКПО доходите от сделки с финансови активи, издадени от местни юридически лица, държавата или общините, също са от източник в страната. Тук отново се проявяват две понятия за анализиране – финансов актив и местно юридическо лице.

Съгласно параграф 1, точка 3 към ДР на ЗКПО „финансов актив“ е активът, определен в приложимите счетоводни стандарти. Приложимите счетоводни стандарти се определят съгласно правилата на Закона за счетоводството (ЗСчет). ЗСчет препраща към два вида счетоводни стандарти: Националните счетоводни стандарти (НСС), които са приети с подзаконов нормативен акт на Министерски съвет, и Международните счетоводни стандарти (МСС), които са приети със законодателен акт на органите на Европейския съюз. НСС и МСС третираат дружествените дялове в ООД и акциите в АД и КДА като „финансови активи“ за счетоводни цели. Следователно дружествените дялове в ООД и акциите в АД и КДА са „финансови активи“ по смисъла на ЗКПО и попадат под общата уредба на чл. 12, ал. 2 и ал. 3 от ЗКПО.

За целите на доклада обект на изследване са единствено доходите на чуждестранните юридически лица от разпоредителни сделки с издадени от българските търговски дружества дружествени дялове или акции (като вид финансови активи по смисъла на ЗКПО).

## 2. Субект на данъка

Понятието „субект на данъка“ също е легално (виж чл. 9, ал. 1 ДОПК във вр. с чл. 14 ДОПК и чл. 3 ЗДДФЛ и чл. 2 ЗКПО), но обективното право отново не съдържа дефиниция на това понятие. В данъчноправната теория под „субект на данъка“ се има предвид задълженото с плащането на данъка лице<sup>6</sup>. Субекти на данъка обаче са и лицата, чието имущество не намалява след данъчното облагане, а по-скоро имат административни задължения като удържане и изплащане на самия данък, включително за сметка на лицето, чието имущество се намалява след данъчното облагане. Според мен е правилно да се каже, че данъчнозадължените лица<sup>7</sup> са тези, чието имущество се намалява след при погасяване на данъчния дълг.

Субектът на данъка, който се дължи по реда на ЗКПО за доходи от възмездно прехвърляне на български дружествени дялове или акции от страна на чуждестранни юридически лица, е **чуждестранното юридическо лице** – прехвърлител/разпоредител. Следователно **при този данък субектът на данъка съвпада изцяло с данъчнозадълженото лице, тъй като ЗКПО не урежда два отделни субекта, един от които да е носител на самото данъчно задължение, а вторият – носител на задължението за администриране (удържане, деклариране и внасяне) на данъка**. Законодателната техника е логична, защото най-често разпоредителят има информацията относно първоначалния начин и цена на придобиване на съответните дружествени дялове или акции, с които се разпорежда, което му позволява да определи и изчисли данъчната основа, подлежаща на облагане с този данък.

В българското законодателство нормативно определение на понятието „юридическо лице“ (legal entity, tüzel kişi или juristische Person) няма. Какво обаче е „юридическо лице“ можем да извлечем от разпоредбата на чл. 131 и сл. от Закона за лицата и семейството („ЗЛС“), съгласно която юридическото лице е вид субект на правото, който е носител на права и задължения, които придобива чрез своите органи<sup>8</sup>. Т.е. онова, което различава юридическото лице от други различни от човешкото същество правни образувания, е възможността самостоятелно да придобива (респ. да е носител на) права и задължения чрез своите органи.

Данъчният закон (чл. 4, ал. 1 ЗКПО) урежда собствена дефиниция на понятието „чуждестранно“ юридическо лице, като посочва, че чуждестранните юридически лица са **онези юридически лица, които не са местни** (т.е. не са юридически лица, учредени съгласно българското законодателство или дружества, учредени съгласно Регламент (ЕО) № 2157/2001 на Съвета, и кооперации, учредени съгласно Регламент (ЕО) № 1435/2003 на Съвета, когато седалището им е в страната и са вписани в български регистър – а contrario по чл. 3, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗКПО).

---

<sup>6</sup> Минкова, Ганета. Данъчни задължения. София, Сиела, 2012 г., стр. 138 и сл. Стоянов, Петко. Основни начала на финансовата наука. София, 1946 г. стр. 282;

<sup>7</sup> За категорията „данъчнозадължени лица“ виж по-подробно Минкова, Ганета. Данъчни задължения. София, Сиела, 2012 г., стр. 142.

<sup>8</sup> За юридическите лица виж преди всичко Павлова, Мария. Гражданско право – обща част. Второ преработено и допълнено издание. София, Софи-Р, 2002 г., стр. 301 и сл.

Юридическите лица, учредени съгласно българското законодателство, са онези, които са регистрирани в България (чл. 56, ал. 1 КМЧП). Всички други юридически лица се считат за „чуждестранни“ юридически лица за целите на ЗКПО. В тази връзка при преценката на едно чуждестранно лице дали е юридическо, или не, следва да се има предвид възможността то да е самостоятелен носител на права и задължения, които да може да придобива чрез своите органи.

Това обаче не означава, че други подобни чуждестранни правни образувания не могат да се считат за данъчнозадължено лице за целите на ЗКПО. Съгласно чл. 2, ал. 3 ЗКПО за целите на облагане на доходите с източник в Република България данъчно задължено лице е и всяко чуждестранно организационно и стопански обособено образувание (тръст, фонд и други подобни), когато не може да се установи притежателят на дохода (т.е. не е задължително да отговаря на дефиницията за юридическо лице, за да носят данъчна отговорност по ЗКПО). Въпреки това този въпрос е от второстепенно значение за целите на настоящия доклад, понеже съгласно чл. 76, чл. 99, чл. 113, чл. 159 и чл. 252, ал. 2 от Търговския закон (ТЗ) съдружници и акционери в български търговски дружества могат да бъдат единствено лица – физически или юридически (т.е. субекти на правото), като такава възможност не е предвидена за други видове правни образувания, които нямат правосубектност.

Следователно данъкът при източника по ЗКПО при възмездното разпореждане с български дружествени дялове или акции касае единствено чуждестранни юридически лица (т.е. лицата, различни от човешкото същество, имащи правна възможност да придобият и да са носителите на права и задължения, когато не са регистрирани в България).

### 3. Данъчно събитие

Понятието „данъчно събитие“ също е легално (виж напр. чл. 11 от ППЗДДС). Обективното право обаче отново не съдържа дефиниция на това понятие. В данъчноправната теория под понятието „данъчно събитие“ се има предвид **юридическият факт или фактическият състав, след проявлението на който се поражда данъчния дълг**<sup>9</sup>. Проявлението на данъчното събитие води и до други важни административни задължения (например, установяване на данъка по основание и размер чрез подаване на данъчна декларация), неизпълнението на които са уредени като данъчни административни нарушения<sup>10</sup> и дори престъпления в някои по-значителни случаи (виж чл. 255, ал. 1, т. 1 и т. 2 НК). Поради тази причина неговият анализ е от изключително значение.

ЗКПО не урежда по пряк начин данъчното събитие при прехвърляне на български дружествени дялове или акции от страна на чуждестранни юридически лица. Това поражда нуждата от косвеното му установяване от други разпоредби на ЗКПО. ЗКПО прави вътрешно препращане между пет свои различни разпоредби (чл. 195, ал. 3 ЗКПО, чл. 201, ал. 1 и ал. 3 ЗКПО и чл. 202, ал. 2 и ал. 4 ЗКПО), след систематичното тълкуването на които може да се направи извода, че **данъчното събитие при данъка върху доходите**

---

<sup>9</sup> Стоянов, Петко. Данъчно право. Трето преработено и допълнено издание. София, БАН, 1994 г., стр. 252. За теорията относно това, че юридическите факти в данъчното право са обектите на данъчното облагане виж Стоянов, Иван. Данъчно право. Седмо преработено и допълнено издание. Сиела. София, 2018, стр. 92.

<sup>10</sup> По-подробно за общата характеристика на данъчните нарушения виж Христозов, Христо. Данъчните нарушения. София, Сиби, 2010 г., стр. 13 и сл.

**от разпореждане с български дружествени дялове или акции, извършени от чуждестранни юридически лица, е начисляването на такъв доход по съответната сделка.** В същото време обаче доходът се смята за начислен не от датата на фактическото начисляване на дохода от страна на купувача или продавача, а от **датата на получаването на дохода от чуждестранното юридическо лице – продавач** (т.е. налице е необорима презумпция). Това е така, защото именно от тази дата започва да тече срокът за установяване (чрез подаване на данъчна декларация) и изпълнение (чрез изплащане на съответната сума) на данъчния дълг – чл. 202, ал. 4 ЗКПО. Без получаване на дохода не се поражда задължението за установяване и изпълнение на данъчния дълг, поради което не може да се говори и за проявено данъчно събитие.

В тази връзка обаче следва да се изясни и разпоредбата на чл. 195, ал. 5 ЗКПО, съгласно която авансовите плащания във връзка с подобни доходи не подлежат на облагане с данък при източника. Има се предвид, че авансовото плащане не поражда задължение за деклариране и плащане на данък, т.е. авансовото плащане, макар и ефективно получено от чуждестранното юридическо лице, не е форма на данъчно събитие. Понятието „авансово плащане“ не трябва да се бърка с понятието „частично плащане“. Не е задължително авансовото плащане да е някаква (малка) част от цялата дължима сума. И цялото плащане може да се извърши авансово и въпреки това да не се породи данъчното събитие<sup>11</sup>. Понятието „аванс“ (от френски: avance, или английски: advance) означава нещо предварително. Ерго, „авансовото плащане“ е онова плащане, което се извършва преди получаването на насрещната престация по съответния договор, по който се плаща. В случая това би било всяко плащане, получено от продавача, което се е осъществило преди момента на прехвърлянето на правата върху дружествените дялове или акции на купувача<sup>12</sup>.

Следователно за да се уточни дадената дефиниция по-горе, трябва да се поясни, че **данъчното събитие при данъка върху доходите от разпореждане с български дружествени дялове или акции, извършени от чуждестранни юридически лица, е моментът на получаването на доходите от чуждестранното юридическо лице – продавач, при условие че правата върху съответните дружествените дялове или акции са прехвърлени на купувача.** В тази връзка ако цялото плащане е извършено авансово, данъчното събитие би се породило не към момента на получаване на авансовата сума от продавача, а към последващия момент на прехвърлянето на правата върху съответните дружествените дялове или акции на купувача. А ако авансовото плащане е частично, то данъчното събитие за това частично авансово плащане би се породило към последващия

---

<sup>11</sup> Обратно виж Решение № 6080 от 8.10.2013 г. на АССГ по адм. дело № 8850/2012 г., оставен в тази си част в сила с Решение № 11381 от 29.10.2015 г. на ВАС по адм. дело № 15529/2013 г.

<sup>12</sup> За момента на прехвърляне на дружествени дялове и акции в контекста на данъчно събитие по ЗДДФЛ виж Моллахасан, Тюркер. Някои въпроси при възмездното разпореждане с дружествени дялове или акции от местни физически лица по ЗДДФЛ. Електронно издание „Предизвикай правото“ (ISSN 1314-7854), 2021 г., гр. София. Виж също Решение № 732 от 24.08.2005 г. по т. д. № 819/2004 г. на ВКС и Решение № 72 от 18.03.2008 г. по т. д. № 725/2007 г. на ВКС. За действието на вписването на прехвърлянето на дружествени дялове в търговския регистър преди всичко виж Балабанова, Маргарита. Действие на вписването в ТРПЮЛНЦ на прехвърляне на дружествен дял в ООД и на свързаните с него промени. Търговско и облигационно право, 2020, № 3, 5–16. За момента на прехвърляне на акции виж Голева, Поля. Прехвърляне на акции. Електронно издание „News.lex.bg“, налично тук: [News.lex.bg/прехвърляне-на-акции/](http://News.lex.bg/прехвърляне-на-акции/), 14.05.2020 г. За значението на джирото при прехвърляне на акции виж Калайджиев, Ангел. Акционерно дружество. София. Сиби, 2019 г., с. 71 и сл.

момент на прехвърлянето на правата върху съответните дружествените дялове или акции на купувача, а за остатъка (или остатъците) от сумата, която остава дължима – към момента на получаване на дохода от чуждестранното юридическо лице – продавач. Все пак следва да се допълни, че тези детайли биха имали значение само ако се пораждат в различни тримесечия на една календарна година (арг. от чл. 201, ал. 1 ЗКПО), защото само тогава биха се декларирали и платили отделно.

Какво обаче означава „получаване на доход от чуждестранно юридическо лице“ по смисъла на чл. 202, ал. 4 ЗКПО не е уредено изрично в ЗКПО. Поради тази причина според мен би следвало да се прилага по *analogia legis* разпоредбата на чл. 11 ЗДДФЛ. Общото правило по чл. 11, ал. 1 от ЗДДФЛ е, че доходът се смята за придобит (т.е. получен) на:

- датата на плащането – при плащане в брой;
- датата на получаването на чека – при безналично плащане с чек;
- датата на заверяването на сметката на получателя на дохода – при безналично плащане в останалите случаи; и
- получаването на престацията – за непаричен доход.

Понятията „дата на плащането – при плащане в брой“ и „дата на получаването на чека – при безналично плащане“ са ясни. Става въпрос за датата, на която парите в брой или чекът са предадени от купувача (или от трето лице за сметка на продавача) на продавача (или на трето лице в полза на продавача).

**Понятието „заверяването на сметката на получателя на дохода – при безналично плащане“** не е дефинирано от данъчния закон и се нуждае от допълнителен анализ. Това понятие не е самостоятелно на данъчното право, като изначално понятието е на облигационното право и на финансовото/банковото право. Съгласно чл. 75, ал. 3 от Закона за задълженията и договорите („ЗЗД“) когато плащането става чрез задължаване и заверяване на банкова сметка, задължението се счита за погасено със заверяване сметката на кредитора. На практика е възможно тази верига на парични операции (задължаване на едната сметка и заверяване на другата) да се прекъсне, като, например, след платежното нареждане от страна на купувача към своята финансова институция същото да не бъде изпълнено от съответната финансова институция. Причините за това могат да бъдат от различно естество (например, неизпълнение от страна на финансовата институция на купувача, блокиране на тази финансова операция от страна на държавен орган<sup>13</sup> или други подобни причини). В такива случаи не може да се счита, че е налице данъчно събитие поради причината, че не е налице фактическо увеличаване на имуществото на чуждестранното юридическо лице – продавач, т.е. реално не е налице и обект на облагане. Следователно за да се прояви данъчното събитие по чл. 202, ал. 4 ЗКПО, не е достатъчно само купувачът да нареди на своята банка да извърши плащането, а е нужно платежното нареждане да се изпълни докрай и банковата сметка на продавача (т.е. на чуждестранното юридическо лице) да се завери със съответните суми. Заверяването на сметката на получателя на дохода е една административна или счетоводна операция, която се извършва от банката или финансовата институция, при която се намира сметката на получателя. На практика, това е моментът, в който банката или финансовата институция потвърждава конкулдентно, че съответната сума е преминала в патримониума на по-

---

<sup>13</sup> Такава възможност е предвидена, например, съгласно чл. 73, ал. 1 и сл. от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП).

лучателя (под формата на вземане от съответната банка или финансова институция). Поради тази причина по време на данъчен контрол (под формата на проверка или ревизия) органите по приходите трябва да събират доказателства за датата на заверяването на сметката на получателя на дохода, а не доказателства за датата на платежното нареждане от страна на платеща на дохода.

**Понятието „получаване на престацията – за непаричен доход“** също не е дефинирано от данъчния закон и се нуждае от допълнителен анализ, тъй като изначално е понятие на облигационното право. ЗЗД също не урежда дефиницията на подобно понятие. Според проф. Калайджиев с термина „престация“ се означава благо, с оглед на което възниква облигационното отношение, т.е. онова, за което длъжникът се е задължил<sup>14</sup>. Следователно ако едно чуждестранно юридическо лице се разпорежда с български дружествени дялове или акции не срещу парични средства, а срещу, например, недвижим имот (т.е. сключва договор за замяна вместо договор за продажба), данъчното събитие би се проявило едва след като правото на собственост върху недвижимия имот е прехвърлено (чрез изповядване на нотариален акт пред български нотариус, ако имотът се намира в България<sup>15</sup>) на чуждестранното юридическо лице. Поначало престацията се определя по волята на страните и може да е от всякакво естество. За целите на настоящата статия е важно да се посочи, че е нужно престацията (или задължението на длъжника) да бъде изпълнена изцяло, за да се прояви данъчното събитие по чл. 202, ал. 4 ЗКПО – аналогия по чл. 195, ал. 5 ЗКПО.

#### 4. Определяне размера на данъчното задължение

Определянето на размера на данъчния дълг при всички видове данъчни задължения преминава през два етапа – установяване на облагаемата данъчна основа в левова стойност и умножаването на тази стойност с данъчната ставка.

##### *а) данъчна основа*

Понятието „данъчна основа“ е тясно свързано с понятието за обекта на данъчно облагане. В теорията понякога не се прави разграничение между двете понятия, защото в някои случаи за изясняване на основата е по-добре да бъдат посочени и определени обекти на данъчно облагане<sup>16</sup>. Но все пак следва да се отбележи, че данъчният обект и облагаемата основа са различни правни понятия.

Съгласно чл. 199, ал. 3 ЗКПО данъчната основа за определяне на данъка при източника за доходите на чуждестранни лица от разпоредителни действия с финансови активи е положителната разлика между **продажната им** цена и тяхната **документално доказана цена на придобиване**. Отново са налице две понятия, които се нуждаят от допълнителен анализ.

Понятието „**продажна цена**“ се тълкува разширително, защото се прилага и за други разпоредителни сделки, които не представляват договор за продажба (напр. договор за замяна). Има се предвид насрещната престация по сделката. Когато насрещната престация е различна от пари, тя се оценява по пазарни цени към датата на начисляване на дохода (виж чл. 199, ал. 4 ЗКПО).

---

<sup>14</sup> Калайджиев, Ангел. Облигационно право – обща част. Седмо издание. София, Сиби, 2016 г., стр. 185 и сл.

<sup>15</sup> Доколкото вписването на нотариалния акт в Агенцията по вписванията няма конститутивен ефект, в този случай този факт би бил ирелевантен за определянето на момента на данъчното събитие.

<sup>16</sup> Минкова, Ганета. Данъчни задължения. София, Сиела, 2012 г., стр. 262



Понятието „**документално доказана цена на придобиване**“ е дефинирана в параграф 1, точка 22 към ДР на ЗКПО като цената на придобиване на съответните ценни книжа или дялове, която лицето е доказало документално по реда, определен в съответните нормативни актове. Според мен в контекста на дружествени дялове и акции трябва да се взимат предвид разпоредбите на Търговския закон (ТЗ) и на Наредба № 1 от 14.02.2007 г. за водене, съхраняване и достъп до Търговския регистър и до регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (**Наредба № 1**). Търговският закон урежда различни начини за придобиване на дружествени дялове и акции. Единият начин е чрез прехвърлянето им от съдружник/акционер. Съгласно чл. 129, ал. 2 ТЗ прехвърлянето на дружествения дял се извършва с договор, сключен с нотариално удостоверяване на подписите и съдържанието, извършени едновременно. Следователно нужният документ за доказване на цената на придобиване на дружествени дялове би бил такъв договор за прехвърляне и съответните платежни документи по този договор. Други начин за придобиване на дружествени дялове/акции е чрез увеличаване на капитала (чрез увеличаване на дяловете, записване на нови дялове или приемане на нови съдружници) – чл. 148 и 192 ТЗ. В този случай нужните документи за доказване на цената на придобиване биха били съответните решения на органите на дружеството за увеличаването на капитала и съответните платежни документи по тези решения.

Параграф 1, точка 22 на ДР на ЗКПО урежда и едно специфично правило за определяне на цената на придобиване на дружествените дялове/акции, което представлява една правна фикция. Когато издадени от едно лице дружествени дялове или акции от един вид са придобити на различни цени и впоследствие се продава част от тях, като не може да бъде доказано кои от тях се продават, цената на придобиване на продадените дружествени дялове/акции е **средно претеглената цена**, определена въз основа на цената на придобиване на дружествените дялове/акции към момента на продажбата. Понятието „средно претеглена цена“ не е уредено в ЗКПО, но такава дефиниция има в Закона за данъците върху доходите на физическите лица (**ЗДДФЛ**). Според мен то трябва да се прилага по *analogia legis* и за случаите по ЗКПО. Съгласно параграф 1, точка 47 на ДР ЗДДФЛ средно претеглена цена е цената, която се определя по установената в точка 47 формула. Съгласно тази формула всички придобити дружествени дялове/акции се делят на общата сума на придобиване, като по този начин се установява средната претеглена цена на придобиване на един дружествен дял/акция<sup>17</sup>.

#### **в) данъчна ставка**

Съгласно чл. 200, ал. 2 ЗКПО данъчната ставка на данъка върху доходите по чл. 195 (вкл. тези от разпореждане с български дружествени дялове и акции) е 10 на сто. Тази данъчна ставка е пропорционална (наречена още плоска), като нейният размер не зависи от размера на дохода. Тази данъчна ставка е въведена с измененията и допълненията към ЗКПО, обнародвани в ДВ бр. 113 от 2007<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Например, през 2018 г. едно лице придобива 100 дружествени дяла за 200 лв. През 2019 г. придобива още 100 дружествени дяла, но този път за 400 лв. При последващата продажба на 50 дружествени дяла ще се счита, че среднопретеглената цена на придобиване на един брой дружествен дял е равно на 3 лв. (600/200).

<sup>18</sup> За ползите от въвеждането на плоския данък в България през 2007 г. виж преди всичко Институт за пазарна икономика. Плосък данък в България – предистория, въвеждане и резултати. София. 2016 г.

## **5. Деклариране и внасяне на данъка**

Съгласно чл. 201, ал. 1 и ал. 3 ЗКПО лицата, които са задължени да удържат и/или внасят данък при източника по чл. 194 и чл. 195 ЗКПО, са длъжни да декларират дължимия данък за тримесечието в срок до края на месеца, следващ тримесечието. Има се предвид тримесечието на получаването на дохода от чуждестранното юридическо лице (т.е. тримесечието на данъчното събитие).

Дължимият данък се внася в съответната териториална дирекция на Националната агенция за приходите по мястото на регистрацията или където подлежи на регистрацията платецът на дохода. Когато платецът на дохода не подлежи на регистрацията, данъкът се внася в Териториална дирекция на Националната агенция за приходите – София.

## **III. Заключение и изводи**

Докладът анализира основните данъчноправни последици, които настъпват при възмездното разпореждане с български дружествени дялове или акции от страна на чуждестранни юридически лица. Както видяхме, ЗКПО урежда различен режим в зависимост от качеството на прехвърлителя на българските дружествени дялове или акции – дали е местно или чуждестранно юридическо лице.

Доходите от разпореждане с български дружествени дялове или акции от страна на чуждестранни юридически лица се облагат в България с данък при източника по ЗКПО, който е вид дължим от юридическите лица данък, който има подоходен, пряк, пропорционален (или още плосък) и държавен характер.

Субектът на данъка е чуждестранното юридическо лице – разпоредител. При този данък субектът на данъка съвпада изцяло с данъчнозадълженото лице, тъй като ЗКПО не урежда два отделни субекта, един от които да е носител на самото данъчно задължение, а вторият – носител на задължението за администриране (удържане, деклариране и внасяне) на данъка. Юридическите лица, учредени съгласно българското законодателство, са онези, които са регистрирани в България (чл. 56, ал. 1 КМЧП). Всички други юридически лица се считат за „чуждестранни“ юридически лица за целите на ЗКПО.

Данъчното събитие при данъка върху доходите от разпореждане с български дружествени дялове или акции, извършени от чуждестранни юридически лица, е моментът на получаването на доходите от чуждестранното юридическо лице – продавач, при условие че правата върху съответните дружествените дялове или акции са прехвърлени на купувача. Ако цялото плащане е извършено авансово, данъчното събитие би се породило не към момента на получаване на авансовата сума от продавача, а към последващия момент на прехвърлянето на правата върху съответните дружествените дялове или акции на купувача.

Данъчната основа за определяне на данъка при източника за доходите на чуждестранни лица от разпоредителни действия с финансови активи е положителната разлика между насрещната престация по сделката и цената на придобиване на съответните дружествени дялове или акции, която лицето е доказало документално по реда, определен в Търговския закон и Наредба № 1.

Данъчната ставка е 10% (плоска).

Данъчното задължение се декларира и плаща за тримесечието в срок до края на месеца, следващ тримесечието на получаването на дохода от чуждестранното юридическо лице (т.е. тримесечието на данъчното събитие).

## Литература

1. Балабанова, Маргарита. Действие на вписването в ТРРЮЛНЦ на прехвърляне на дружествен дял в ООД и на свързаните с него промени. Търговско и облигационно право, 2020, № 3, 5-16.
2. Дулевски, Стойчо. Доклад на тема: „Понятие за данък при източника“, изнесен на научна конференция „30 години ЮФ на УНСС – приемник на вековна традиция в развитието на правната наука и практика“, проведена на 04.11.2021 г. в гр. София.
3. Институт за пазарна икономика. Плосък данък в България – предистория, въвеждане и резултати. 2016 г., София.
4. Калайджиев, Ангел. Облигационно право – обща част. Седмо издание. София, Сиби, 2016 г.
5. Калайджиев, Ангел. Акционерно дружество. София, Сиби, 2019 г.
6. Мермерска, Людмила. Данъчно третиране по реда на ЗКПО на дивидентите, разпределени под формата на активи от местни юридически лица. Финанси и право, 2011 г., кн. 7.
7. Минкова, Ганета. Данъчни задължения. София, Сиела. 2012 г.
8. Моллахасан, Тюркер. Някои въпроси при възмездното разпореждане с дружествени дялове или акции от местни физически лица по ЗДДФЛ. София, електронно издание „Предиизвикай правото“ (ISSN 1314-7854), публикувана на 10.10.2021 г.
9. Павлова, Мария. Гражданско право – обща част. Второ преработено и допълнено издание. София, Софи-Р, 2002.
10. Стоянов, Иван. Данъчно право. Седмо преработено и допълнено издание. София, Сиела, 2018 г.
11. Стоянов, Петко. Данъчно право. Трето допълнено и преработено издание. София, БАН, 1994 г.
12. Стоянов, Петко. Основни начала на финансовата наука. София, 1946 г.
13. Христов, Христо. Данъчните нарушения. София, Сиби, 2010 г.

# **РЕДЪТ ЗА ПРИЕМАНЕ НА РАБОТА КАТО ИЗРАЗ НА СПЕЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА НА ТРУДА НА НЕПЪЛНОЛЕТНИТЕ**

*докторант Илияна Събинова,  
катедра „ Частноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
iliyanasabinova@abv.bg*

## *Резюме*

*Поради ниската възраст непълнолетните са по-уязвими като работещи по трудово правоотношение. Те се нуждаят от засилена и задълбочена грижа. Специалната закрила на труда на непълнолетните се проявява по време на цялото съществуване на индивидуалната трудовоправна връзка. Нещо повече. Закрилата на младежкия труд започва дори преди да е учредено трудовото правоотношение и това е първият в темпорален аспект елемент на засиленото законодателно внимание към подрастващите като носители на работната сила. Специалният правен режим, който предхожда появата на трудовоправната връзка, се изразява в особения ред за приемане на работа на непълнолетните. Последният включва задължителен предварителен обстоен медицински преглед и предварително разрешение от Инспекцията по труда. Така специалните правила относно закрилата на младежкия труд са гаранция, че трудовият процес няма да изложи на риск живота, здравето и цялостното развитие на непълнолетните.*

*Ключови думи: закрила, труд, непълнолетни, ред, работа*

# **THE PROCEDURE FOR EMPLOYMENT AS AN EXPRESSION OF THE SPECIAL PROTECTION OF MINOR LABOUR**

*Doctoral student Iliyana Sabinova,  
Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
iliyanasabinova@abv.bg*

## *Summary*

*Due to their young age minors are more vulnerable as employees. They need enhanced and thorough care. The special protection of minor labour manifests itself throughout the whole existence of the individual employment relationship. Even more. The protection of youth labour begins even before the employment relationship is established and in a temporal aspect this is the first element of the increased legislative attention to young people as carriers of labour force. The special legal regime which precedes the emergence of the employment relationship is expressed in the special procedure for employment of minors. The latter includes a mandatory preliminary thorough medical examination and a prior permission from the Labour inspectorate. Thus the special rules about the protection of youth labour are a guarantee that the labour process will not endanger the life, health and overall development of minors.*

*Key words: protection, labour, minors, procedure, employment*

Предмет на настоящото изложение е предвиденият в трудовото ни законодателство особен ред за приемане на работа на непълнолетните. Последователно са анализирани необходимостта от закрила, отделните предпоставки за законосъобразно постъпване на работа на непълнолетно лице, както и правните последици при неспазване на предвидения особен ред.

Специфичният ред за учредяване на валидно трудово правоотношение с непълнолетен е елемент от специалната закрила на младежкия труд и по-конкретно е част от закрилата на възможно най-ранния във времето момент, преди още да е възникнала индивидуалната трудовоправна връзка. На този предхождащ появата на трудовото правоотношение етап законодателят е поставил специални строги изисквания относно приемането на работа на подрастващите с цел да бъдат гарантирани живота и здравето им и полагането на техния труд да не създава пречки за цялостното им развитие – физическо, психическо, нравствено.

Специалната закрила на непълнолетните се поражда като категорична и логична необходимост от ниската им възраст. Закрилата обхваща трудовото правоотношение в неговата динамика, съпътства целия процес на престиране на работната сила от непълнолетния. Липсата на житейски опит неизбежно прави подрастващите по-уязвими и по-нуждаещи се от засилена грижа. От една страна, трудът би могъл да бъде полезен и оправдан за непълнолетния. Може да го научи на ценни умения, които ще му помагат за напред, да му осигури средства и да го направи по-самостоятелен. От друга страна, трудът носи своите рискове и опасности и затова осъществяването на трудова дейност от непълнолетните изисква особено внимание. За да може положението от тях труд да постигне своя позитивен ефект, е необходимо да бъдат предприети мерки за минимизиране на евентуалните опасности във връзка с осъществяване на трудова дейност. От първостепенно значение е да бъдат запазени непълнолетните живи и здрави. Затова е задължително да бъдат предприети предварително нужните действия за неутрализиране на рисковете от увреждане на намиращия се в процес на развитие младежки организъм. Непълнолетните са в процес на постоянна динамика и промяна, все по-бързо съзряват и израстват. Учат се и придобиват качества в движение, без да разполагат с необходимата предварителна подготовка, без да разчитат на нужната опитност, често без никакви професионални познания. Тези техни особености аргументират нуждата от засилена закрила на труда им.

Проблемът за полагания от непълнолетните труд е особено актуален в момента предвид предстоящия летен сезон, който съвпада с най-продължителния ваканционен период за учениците. Идващите летни дни са предпочитани от младежите като удобно време за работа и спечелване на средства и финансова независимост. Работодателите също проявяват по-засилен интерес към наемане на работа на подрастващите за предстоящия летен сезон най-често в сферата на търговския и ресторантьорския бизнес, услугите в хотелиерството и др. Нарастващият интерес и у предлагачите, и у търсещите работа, обуславя необходимостта от акцентирание върху основните особености, които следва да бъдат съобразени за законосъобразно постъпване на работа на непълнолетните. Последното е в интерес и на работодателите, и на трудещите се непълнолетни. Само полаганият от непълнолетно лице труд, който е изцяло съобразен с всички закрилни законови разпоредби, е полезен за лицето и за обществото като цяло.

За да бъде максимално закрилян непълнолетният трудещ се и за да бъде закрилата пълноценна, тя следва да изпревари учредяването на трудовото правоотношение. Това

най-отчетливо се забелязва в особения ред за постъпване на работа на непълнолетните. Дори само теоретично да допуснем липсата на закрила преди възникване на трудовото правоотношение, последиците биха могли да бъдат фатални. Ако отсъства закрила на този най-ранен етап, всяка следваща във времето може да се окаже закъсняла и следователно ненужна.

Предвиденият специален ред за постъпване на работа на непълнолетните изисква в този процес да вземат участие външни за трудовото правоотношение субекти. Необходима е намесата на органи, различни от страните по индивидуалната трудовоправна връзка. Техните волеизявления са абсолютно необходима предпоставка за валидно учредяване на трудовото правоотношение. Със своята намеса тези трети за непълнолетния работник и за работодателя субекти предварително санкционират и контролират евентуалния предстоящ трудов процес. Тяхното участие в иначе двустранните отношения по повод полагане на труда е своеобразна гаранция за независима и безпристрастна преценка на необходимостта от осъществяване на труд от конкретно непълнолетно лице. Редът за приемане на работа на непълнолетни е усложнен<sup>1</sup> и натоварен с допълнителни изисквания, за да бъдат обезпечени в максимална степен цялостният интегритет и развитието на подрастващите. Правната регламентация на този ред е израз на завишеното законодателно внимание към младежкия труд.

На първо място, непълнолетният работник или служител постъпва на работа по трудово правоотношение след предварителен обстоен медицински преглед. Последният цели да провери годността на лицето да извършва съответната работа, от една страна, а от друга – да установи, че няма риск за здравето и развитието му. Целта е да бъде направена цялостна обективна оценка на здравословното състояние и трудоспособността на конкретното непълнолетно лице. Необходимостта от предварителен медицински преглед е въведена с императивните разпоредби на чл. 302, ал. 1 и чл. 303, ал. 2 КТ. Детайлна правна регламентация на медицинския преглед се съдържа в чл. 11 и чл. 12 Наредба № 6 от 24.07.2006 г. за условията и реда за даване на разрешения за работа на лица, ненавършили 18 години. Съгласно последните разпоредби, общопрактикуващият лекар на непълнолетния извършва прегледа и издава медицинско удостоверение за постъпване на работа. Службата по трудова медицина издава медицинско заключение въз основа на медицинското удостоверение от проведения медицински преглед; вида и характера на работата; резултатите от оценката на риска, на който може да бъде изложен непълнолетният; осигурените мерки за безопасност и защита неговото здраве и разпределение на работното време за лица от 15 до 16 г. Следователно тук предварителният контрол за съответствието на здравословното състояние и трудоспособността на непълнолетния с работата, за която кандидатства, се извършва на две нива – първо от личния лекар на непълнолетния и второ, от службата по трудова медицина.

На следващо място, за постъпване на работа на непълнолетен е необходимо разрешение на Инспекцията по труда за всеки отделен случай (чл. 302, ал. 2 и чл. 303, ал. 3 КТ). Следователно, даденото от Инспекцията по труда конкретно разрешение има конкретно

---

<sup>1</sup> Койчева, Р. Закрила на труда на непълнолетните в българското законодателство. – В: Научни трудове на УНСС, бр. 3/2021 г., ИК – УНСС, с. 335.

и еднократно действие<sup>2</sup>, а не действие по принцип. Действието се прекратява при: навършване на 18-годишна възраст на непълнолетния; при прекратяване на трудовия договор, за сключването на който е издадено разрешението; с отнемане на разрешението от контролния орган. Услугата е безплатна и се предоставя от Инспекцията по труда, отговаряща за областта, на територията на която е работното място, на което ще работи непълнолетният<sup>3</sup>. За целта за всеки непълнолетен работодателят подава искане за получаване на разрешение за постъпване на работа. Към искането работодателят прилага описание на вида работа, която непълнолетният ще извършва; резултатите от оценката на риска, на който може да бъде изложен непълнолетният; осигурените мерки за защита здравето и безопасността на непълнолетния; медицинското заключение от службата по трудова медицина и разпределение на работното време за лица от 15 до 16 г. (чл. 16 Наредба № 6 от 24.07.2006 г. за условията и реда за даване на разрешения за работа на лица, ненавършили 18 години).

Изрично внимание следва да бъде обърнато на лицата, ненавършили 15-годишна възраст. Правната регламентация за приемането им на работа в областта на изкуствата се съдържа в нарочен подзаконов акт – Наредба за работата на лицата, ненавършили 15-годишна възраст. За тези лица специалният ред включва предварителен медицински преглед от лекарска консултативна комисия към детските отделения към многопрофилните болници за активно лечение, медицинско заключение и разрешение от Инспекцията по труда.

Проф. Василев разглежда въпроса дали с разрешението за приемане на работа Инспекцията по труда предоставя трудова правоспособност или само трудова дееспособност. Следва да бъде подкрепен достигнатият извод, според който така „се признава дееспособност на трудово правоспособния непълнолетен“<sup>4</sup>. Инспекцията по труда признава трудова дееспособност, а не правоспособност, която е част от общата гражданска правоспособност и като такава възниква с раждането на лицето. При това тази дееспособност е ограничена, тъй като непълнолетният не може да извършва всички видове работи, а само тези, които не са тежки, вредни или опасни за неговото здраве и за правилното му умствено, физическо и нравствено развитие.

С оглед изложеното до тук, извършването на медицински преглед и даването на разрешение за работа са кумулативно необходими предпоставки на специалния ред за приемане на работа на непълнолетните. Това са двата абсолютно задължителни елемента на процедурата, двете последователни нейни фази. Въпреки това, следва да бъде изяснено съотношението, в което се намират помежду си двата акта – медицинското заключение и разрешението за приемане на работа. Медицинското заключение е актът, с който се установява годността на конкретното непълнолетно лице да извършва точно определената, конкретно посочена работа. Освен това, то съдържа и констатация, че тази работа няма да увреди неговото здраве и няма да попречи на развитието му. В този си аспект

---

<sup>2</sup> Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I Индивидуално трудово право. С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, с. 273; Средкова, Кр., Мръчков, В., Василев, Ат. Коментар на Кодекса на труда. 12-то изд. С., Сиби, 2016, с. 906.

<sup>3</sup> Вж. <https://www.gli.government.bg>

<sup>4</sup> Василев, Ат. Трудово право. Бургас, УИ Бургаски свободен университет, 1997, с. 123-124.

медицинското заключение има експертен характер<sup>5</sup>. Последният обаче не изчерпва правната му характеристика, т. к. медицинското заключение притежава белезите и на индивидуален административен акт. В литературата се поддържа становището, че отрицателното медицинско заключение във всеки случай препятства възможността за издаване на разрешение за приемане на работа от Инспекцията по труда. Това означава, че отрицателното медицинско заключение е задължително за Инспекцията по труда. И обратното – положителното медицинско заключение не задължава автоматично Инспекцията по труда да издаде разрешение за постъпване на работа<sup>6</sup>. При положително медицинско заключение Инспекцията по труда има право на преценка и е възможно да откаже издаване на разрешение за постъпване на работа. Във всеки случай, когато Инспекцията по труда прецени, че не са спазени санитарно-хигиенните норми, например, отказва да издаде разрешение. Отказът може да бъде обжалван по реда на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 16, ал. 4 Наредба № 6 от 24.07.2006 г. за условията и реда за даване на разрешения за работа на лица, ненавършили 18 години).

Инспекцията по труда разполага с правомощието да отнеме вече издадено разрешение за постъпване на работа на непълнолетен, когато установи, че не са му осигурени здравословни и безопасни условия на труд. Това е предвидено в разпоредбата на чл. 16, ал. 6 от Наредба № 6 от 24.07.2006 г. за условията и реда за даване на разрешения за работа на лица, ненавършили 18 години. Здравословните и безопасни условия на труд като част от нормалните условия на работа, чието обезпечаване е задължение на работодателя, са от основно значение особено по отношение на неукрепналия и развиващ се организъм на подрастващите. Считаю за напълно обосновано и необходимо това правомощие. Заслужава подкрепа изразеното от доц. Койчева<sup>7</sup> мнение, според което това правомощие на Инспекцията по труда следва да бъде уредено в закон, а не в подзаконов нормативен акт. В литературата е изразено принципно възражение<sup>8</sup> по разпоредбата на чл. 303, ал. 4 КТ, съгласно която условията и редът за даване на разрешение за работа на непълнолетни, както и задълженията на работодателя за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд за лицата, ненавършили 18 години, се уреждат с наредба на министъра на труда и социалната политика и министъра на здравеопазването. Според цитираното мнение задълженията на работодателя за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд са законова материя и няма как да бъдат установени с наредба като подзаконов акт. Приемам така аргументираното възражение за основателно.

---

<sup>5</sup> Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I, Индивидуално трудово право. С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, с. 272; Средкова, Кр., Мръчков, В., Василев, Ат. Коментар на Кодекса на труда. 12-то изд. С., Сиби, 2016, с. 905.

<sup>6</sup> Василев, Ат. Трудово право. Бургас: УИ Бургаски свободен университет, 1997, с. 123; Койчева, Р. Закрила на труда на непълнолетните в българското законодателство. В: Научни трудове на УНСС, бр. 3/2021 г., ИК – УНСС, с. 335; Койчева, Р. Проблемът за детския труд в актовете на МОТ и в българското законодателство. В: Проблеми на трудовото и осигурителното право. Научна конференция в памет на проф. д-р Ат. Василев. София, 2020: ИК – УНСС, с. 85; Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I, Индивидуално трудово право. С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, с. 273; Средкова, Кр., Мръчков, В., Василев, Ат. Коментар на Кодекса на труда. 12-то изд. С., Сиби, 2016, с. 905.

<sup>7</sup> Койчева, Р. Закрила на труда на непълнолетните в българското законодателство. – В: Научни трудове на УНСС, бр. 3/2021 г., ИК – УНСС, с. 338.

<sup>8</sup> Средкова, Кр., Мръчков, В., Василев, Ат. Коментар на Кодекса на труда. 12-то изд. С., Сиби, 2016, с. 908.



С цел изясняване на правното значение, което особеният ред за приемане на работа на непълнолетни има като част от специалната закрила на младежкия труд, е необходимо да бъдат разгледани и правните последици, които ще настъпят при неспазване на този ред.

Инспекцията по труда обявява за недействителен трудовия договор, ако бъде констатирано извършване на трудова дейност от непълнолетен без необходимото разрешение.

Към настоящия момент в КТ липса изрична и конкретна разпоредба, предвиждаща отговорност за нарушаване на трудовите права на непълнолетните. За извършени нарушения на трудовото законодателство работодателите носят административно-наказателна отговорност по общия ред на КТ. Кодексът на труда предвижда три разпоредби (чл. 413, 414 и 415), в които нарушенията на трудовото законодателство са диференцирани в три групи: нарушения на нормативните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд, нарушения на други разпоредби на трудовото законодателство и неизпълнение на предписание и създаване на пречки на контролен орган. Разбира се, работодателят, който е наел на работа непълнолетен без спазване на законовите процедури, може да бъде привлечен към административнонаказателна отговорност на общо основание по чл. 414 КТ, но смятам, че би било по-добре да се допълни КТ с конкретни специални състави в случай на нарушаване на трудовите права на непълнолетните. Наличието на такива състави заедно с по-високи размери на глобите/имуществените санкции би могло да направи работодателите по-внимателни и отговорни при наемането на непълнолетни. Под страх от възможността да бъдат санкционирани с не малки по размер парични суми, работодателите може би ще се стремят да се съобразяват със законовите разпоредби.

Съгласно разпоредбата на чл. 192а НК, при приемане на работа на непълнолетен без надлежно разрешение, се носи наказателна отговорност. Високата степен на обществена опасност на такова деяние е основание за ангажиране на наказателна отговорност. Наказателният кодекс предвижда и два квалифицирани състава за хипотезите, в които наетото на работа лице не е навършило 16-годишна възраст, както и ако деянието е извършено повторно. Именно тази правна последица често възпира недобросъвестните работодатели да нарушават трудовото законодателство, от една страна. От друга страна, същата има ролята на превенция и пазител на безопасността на подрастващите. Правната уредба в наказателния ни закон е своеобразно продължение на специалната трудовоправна закрила на труда на непълнолетните, нейно доразвитие, свидетелстващо за повишеното и последователно законодателно внимание към труда на младото поколение.

Предвид гореизложеното и с поглед към евентуално доразвитие на съществуващата към настоящия момент специална закрила на труда на непълнолетните, би могло да се помисли върху въвеждането и на допълнителни изисквания в реда за приемане на работа. Прибавянето на още условия не би натоварило ненужно процедурата. Осигуряване на безопасността на непълнолетните в трудовия процес е основна цел и като такава би могла да е двигател на законодателни допълнения. В тази връзка споделям предложението на доц. Койчева, според което Инспекцията по труда следва да бъде изрично задължена да информира непълнолетния относно неговите трудови права предварително, т.е. преди да издаде разрешение за постъпване на работа<sup>9</sup>. Би могло също така да се въведат изискванията относно формата и съдържанието на предоставената информация. Така, например,

---

<sup>9</sup> Койчева, Р. Закрила на труда на непълнолетните в българското законодателство. – В: Научни трудове на УНСС, бр. 3/2021 г., ИК – УНСС, с. 336.

приемливо би било изискването съответната информация да бъде представена на достъпен и разбираем за конкретното непълнолетно лице език, така че същата да бъде разбрана и осмислена от него. Освен това за по-голямо удобство за непълнолетния вариант е информацията да бъде предоставена и на хартиен носител, в писмена форма. По този начин, има възможност за нейното припомняне по всяко време и се елиминира опасността от забравяне и пропускане. По своя характер тази информация е съществена и ключова. Обществено необходимо и оправдано е да се предприемат мерки тя да бъде доведена навреме до знанието на заинтересованите лица, най-вече до знанието на непълнолетния трудещ се. Това би било крачка напред в посока постигане на равнопоставеност между страните в бъдещото трудово правоотношение. Наличието на информация би направило непълнолетния работник и служител по-уверен и евентуално по-склонен към защита на своите трудови права. Липсата на информираност у подрастващите относно тяхното трудовоправно положение, съчетана с липсата или недостатъчния житейски опит, както и тяхната физическа и психическа незрялост са фактори, които блокират възможността за активно отстояване на своите права и интереси. Това би могло да доведе до пасивност, примирение, склонност да се полага труд при неудовлетворяващи условия. Би обусловило и злоупотреби от страна на недобросъветни работодатели. Затова считам, че едно обогатяване и допълване на законодателните разпоредби в този смисъл би се отразило благоприятно в посока доразвитие на закрилата на труда на младите хора.

В заключение, действащият към настоящия момент особен разрешителен режим за постъпване на работа на подрастващите е едно от основните правни средства за осъществяване на диференцираната закрила на труда им. Специалните условия за приемане на работа на непълнолетните като процедурен ред са всъщност предварителният израз на засилената и допълнителна законодателна закрила към тях. Тези условия са защитният механизъм, посредством който държавата ни проявява своята социална политика и брани интереса на подрастващото поколение. Грижата към юношите и полагания от тях труд има смисъл само тогава, когато е осъществена навреме. Последното винаги означава достатъчната по своя интензитет специална грижа да бъде предоставена още преди да е възникнало индивидуалното трудово правоотношение. Струва си да бъде помислено в тази посока и да бъде направен опит за оптимизиране и усъвършенстване на приложимото право в тази материя. За постигането на тази цел е оправдано съществуването на достатъчно закрилни правни разпоредби, които в крайна сметка защитават най-ценното – живота и здравето на децата ни.

### **Литература**

1. Василев, Ат. Трудово право. Бургас, УИ Бургаски свободен университет, 1997.
2. Койчева, Р. Закрила на труда на непълнолетните в българското законодателство. – В: Научни трудове на УНСС, бр. 3/2021 г., ИК – УНСС, с. 331-340.
3. Койчева, Р. Проблемът за детския труд в актовете на МОТ и в българското законодателство. В: Проблеми на трудовото и осигурителното право. Научна конференция в памет на проф. д-р Ат. Василев. С., 2020, ИК – УНСС, с. 78-89.
4. Мръчков, В. Трудово право. 10-то изд. С., Сиби, 2018.
5. Средкова, Кр., Мръчков, В., Василев, Ат. Коментар на Кодекса на труда. 12-то изд. С., Сиби, 2016.
6. Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. С., УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011.

# ОБЩОИЗВЕСТНИТЕ МАРКИ КАТО ОБЕКТИ НА ОСОБЕН ЗАЛОГ, ПРИЛОЖИМО ПРАВО И ОСОБЕНОСТИ

докторант Михаела Михайлова,  
катедра „Частноправни науки“, ЮФ, УНСС,  
mihaela.mihailova@unwe.bg

## Резюме

Общозвестните търговски марки са ключов фактор за изграждането на корпоративен имидж и корпоративна идентичност. Те са ценност, която измерена в пари може да издигне едно търговско предприятие в първостепенна икономическа сила на пазара. Облигационните отношения и правната институти, свързани с общозвестните марки, често са неясни и несвършени. Поставя се въпроса доколко правната уредба на особен залог на марка и конкретно на общозвестна марка отговаря на изискванията на търговския и гражданския оборот. Прави се обзор на особеностите в приложимото право в областта на особения залог и общозвестните марки.

Ключови думи: общозвестни марки, особен залог върху марка

## WELL-KNOWN TRADEMARKS AS SUBJECTS TO REGISTERED PLEDGE, APPLICABLE LEGISLATION AND SPECIFICS

PhD student in Intellectual Property law Mihaela Mihaylova,  
Department of Private Legal Studies of the Faculty of Law at UNWE,  
mihaela.mihailova@unwe.bg

## Summary

The well-known trademarks are a key factor in the corporate image and corporate identity building. They are an asset that, if measured in money, could potentially skyrocket a commercial enterprise to the top of the market. Contractual relationships and legal institutions associated with well-known trademarks are often obscure and imperfect. The question arises to what extent the legal framework of a special pledge of a trademark and specifically of a well-known trademark meets the requirements of commercial and civil turnover. The current article gives an overview of the peculiarities of the applicable law in the field of special pledge and well-known trademarks.

Key words: Well-known trademarks, the pledge of rights over trademarks

## Увод

Марките са особен вид икономическо благо, тяхната стойност не е постоянна величина в баланса на предприятието или организацията и се променя с времето. Повечето материални активи на търговското предприятие или организацията подлежат на амортизация. При марките се наблюдава точно обратният ефект – стойността им нараства с времето. Те не подлежат на амортизация и могат да продължат да съществуват „вечно“, ако

регистрацията им се поддържа или търговското предприятие продължава да влага средства в тяхното популяризиране. Икономически инвестициите в тях носят по-високи печалби в дългосрочен план. Точно тази тяхна особена характеристика ги прави ценни като вложение и им придава висока обезпечителна стойност при един договор за залог.

За да бъдат изяснени основните насоки на настоящото изследване, трябва да се направи кратък правен обзор върху същността на общоизвестните марки, които са „специален“ вид търговски марки. Специален, защото в правната теория няма определение, какво представляват общоизвестните марки, но законодателството в международните договори и националното законодателство предвиждат те да бъдат защитени и признати в особени производства.

### **Приложимо право и особености**

Общоизвестните марки могат да бъдат признати за такива в рамките на три основни хипотези, съгласно чл. 12, ал. 11 от ЗМГО, във връзка с чл. 6, изречение второ от Парижката конвенция за закрила на индустриалната собственост (наричана по-нататък „Парижка конвенция“ или ПК). Първите две хипотези могат да се осъществят в административните фази пред Патентно Ведомство на Република България, в процедурата по опозиция или в процедура по заличаване пред състав по Спорове, за което се представят нарочни доказателства, които нагледно доказват общоизвестността на марката. Третото производство се осъществява като отделно исково производство пред Софийски градски съд. Хипотетично общоизвестността може да се признае и по четвърти начин, а именно „ад хок“ в други съдебни производства.

Общоизвестните марки за разлика от обичайните търговски марки са върхово постижение в корпоративната репутация. Общоизвестните марки, са марки по смисъла на чл. 6, изречение второ от Парижката конвенция за закрила на индустриалната собственост. Общоизвестността се доказва чрез критерии определени в Общата препоръка на Световната организация за интелектуална собственост. Общоизвестната марка е марка придобила определена степен на известност сред релевантния сектор от обществото. Определена марка може да бъде определена като общоизвестна, независимо от това дали е регистрирана или не. Въпреки, че общоизвестната марка може да не притежава формална регистрация в някой от признатите в страната регистри, то това не намалява степента на закрила, която ѝ се дължи съгласно Парижката конвенция. Това становище е наложено в международните актове като принцип, именно защото общоизвестните марки спомагат за значителното увеличаване на капитала на стопанските субекти. Допринасят за увеличаване на предимствата в дистрибуцията и търговските канали. Изграждат нови търговски канали, които служат като средство за по-лесното внедряване на нови продукти на притежателя на общоизвестната марка. Привличат потребители, които свързват продукта или услугата с качеството и известността на марката. Изграждат доверие в инвеститорите и клиентите. Това са само част от бонификациите, които носи една марка, която може да бъде определена като общоизвестна. Може да се каже, че всички тези описани преимущества имат своята валутна равностойност. Тоест, колкото повече преимущества носи една марка, толкова по-висока е нейната стойност. А всяка една стойност може да бъде определена като предмет на обезпечение в договор за залог.

Договорът за особен залог е особен вид договор между две или повече страни, с който подлежащи на вписване обстоятелства относно залог, се вписват в определен от закона

регистър по делото на залогодателя или на обекта, подлежащ на залог. За да бъде действителен договорът за особен залог е задължително формален, двустранен договор, като при определени обекти на особения залог се изисква нотариална заверка на подписите. Когато предметът на договора е обект на индустриалната собственост, нотариалната заверка на подписите не е задължителен реквизит за неговата валидност. Тя може да бъде само пожелателна, за по-голяма доказателствена сила в едно последващо производство. Страни по договора в класическия случай са залогодателят и заложният кредитор. Залогодателят, който е страна по договора за особен залог, може да е лице, занимаващо се със стопанска дейност, съответно лице, предоставящо услуги с личен труд, упражняващо свободни професии, законът допуска това да е и съпругата/ът на едноличния търговец, съответно съпругата/ът на лицето, упражняващо свободна професия. Като изключения се допуска страни по договора да са и общините, които обезпечават общински дълг, поет при условията и по реда на Закона за общинския дълг. Друго изключение е страна по договора да е фондът за гарантиране на влоговете в банките, когато обезпечава ползваните от него заеми. Страна по договора за особен залог може да са и юридическо лице с нестопанска цел, които извършват стопанска дейност, но тук законът предвижда залогът да е само във връзка с извършваната от юридическото лице с нестопанска цел стопанска дейност. Това ограничение обаче, съгласно чл. 3, ал. 3 от ЗОЗ не си прилага, когато предмет на особения залог са права върху патенти за изобретения и полезни модели, регистрирани марки, промишлени дизайни, топологии на интегрални схеми и сертификати за сортове растения и породи животни. В закона обаче не се споменава, че при залог на търговска марка залогодателят може да е наследникът или наследниците, когато са осъществени няколко предварителни условия, едно от които е лицето първо да предяви своето искане като наследник и да се впише в Държавния регистър на марките в Патентно ведомство на Република България като такъв, с което съответно собствеността върху марката да бъде прехвърлена на негово име като правно действие.

Един от най-сериозните проблеми за всеки бъдещ залогодател е, че при залагането на движими активи за осигуряване на заемно финансиране длъжникът трябва да се откаже от владението на заложените активи и да ги предостави във владение на заложния кредитор. Това поражда своите последици, непрактично е от гледна точка на залогодателя и често е в разрез с целта за притежаване и управление на движими активи. Например, когато заложеният актив е оборудване, което се използва в бизнес процесите на организацията, или моторно превозно средство, което длъжникът трябва да използва всеки ден, във връзка със служебните си ангажименти. Това на практика може да блокира част от процесите в управлението на търговското предприятие. От тук може да се изведе и втората особеност при залог върху марка, а именно, че марката е нематериално благо. Тя няма материално изражение, въпреки че има висока стойност и може да се възпроизведе многократно върху материални продукти или продукти, получени от услуги. Законодателството в областта на счетоводното отчитане я определя като нематериален актив. При общоизвестните марки това е валидно в още по-голяма степен, тъй като те ще бъдат финансово оценени с много висока валутна стойност. Но ако се направи преглед на законодателството в областта на особените залози и в частност способите за обезпечаване изпълнението на правни задължения, ще се установи, че общоизвестните марки, въпреки своята ценност като част от масата на търговското предприятие, не винаги могат да бъдат обект по Закона за особените залози. Това стеснено прилагане в закона, често ограничава

правата на залогодателите. В тази насока ще бъде направен и един по-широк правен анализ върху законодателството в областта и ще бъдат изведени изводи за неговата промяна.

Особен залог върху търговска марка и като цяло върху обекти на индустриална собственост, за разлика от при другите обекти по ЗОЗ, се вписва в Държавния регистър на Патентно ведомство на Република България. Действието се извършва за всеки отделен обект на индустриална собственост в съответния регистър. Вписването може да се извърши, както от заложния кредитор, така и от залогодателя или лицата имащи право да извършат това действие, съгласно чл. 3, ал. 2 и ал. 3 от ЗОЗ. Действията, които могат да се извършат пред Патентно ведомство, са вписване на особен залог върху марка, подновяване на вписан особен залог върху марка, промяна в обстоятелствата по вписан особен залог върху марка и съответно отмяна (заличаване) на вече вписан особен залог върху марка. Всички тези действия са формални и имат оповестително-защитен характер, както за заложния кредитор, така и за трети лица. С вписването на залог върху търговска марка в държавния регистър на марките се въвежда презумпцията, че залогът вече е оповестен към третите лица с един добросъвестен акт. Тоест формално трябва да съществува регистър или най-малкото партида, по която да се извърши вписването на особен залог за съответния обект на индустриална собственост. Такава партида обаче за признати, но нерегистрирани общоизвестни марки, не съществува от 2010 г., когато с промяната на закона за марките и географските означения беше въведен правният институт на опозициите. С изменението на закона за марките и географските означения<sup>1</sup>, правният институт, съгласно който административният орган имаше задължението да поддържа регистъра на общоизвестните марки или т.нар. ОМ регистър *de lege*, беше отменен.

Съгласно правилото на чл. 4, ал. 1, т. 5 от Закона за особените залози предмет на залог могат да са права върху патенти за изобретения и полезни модели, регистрирани марки, промишлени дизайни, топологии на интегрални схеми и сертификати за сортове растения и породи животни, като тук за разлика от останалите обекти на индустриална собственост, посочени в точката, законодателят е приел, че марките трябва да са регистрирани. Това изискване задължава дори притежателите на общоизвестни марки, които са признати със съответния формален акт на държавна власт, било то в административно производство или в съдебно решение, да пристъпят към тяхната регистрация, за да могат общоизвестните марки да бъдат обектът на особен залог. Това обаче стеснява правата, както на залогодателите, така и на заложните – кредитори, когато обектът на особен залог е нерегистрирана общоизвестна марка. Както подробно изложихме по-нагоре в доклада, общоизвестността на една марка се изразява в нейното парично изражение, както в активите на търговското дружество, така и по отношение на собствеността на физическите лица, притежатели на такава марка. С признаването на една марка за общоизвестна в едно исково производство пред административния орган или съда, тя формално е призната с нарочен акт на държавен или съдебен орган. Този акт на съда поражда действия спрямо трети страни и има сила на присъдено нещо. Този акт е задължителен за страните и поражда задължения за държавните органи да се съобразят с него при вземането на определени административни решения. В същото време този акт на материална законна сила не може да породи задължение за вписването на особен залог върху признатата общоизвестна марка поради липсата на регистър в административния орган. По този начин на практика се нарушава правото на защита на лицата залогодатели, както и на лицата заложни кредитори. При първите се ограничава възможността за използване на обекта за

---

<sup>1</sup> Закон за марките и географските означения, изм. – ДВ, бр. 19 от 2010 г.

получаване на заем, а при вторите се ограничава възможността да се удовлетворят кредиторите при една продажба на общоизвестна нерегистрирана търговска марка, която въпреки липсата си на регистрация е създала една широка мрежа от дистрибуторски канали, които може да представляват значителен търговски дял от пазара и следователно да носи значителна стойност на продажбите. Статистически погледнато това ще са права, които ще носят печалба от продажби при една стабилна икономическа обстановка в рамките на няколко години.

Отделно, съгласно правилото на чл. 4, ал. 2 от ЗОЗ, заложеното имущество може да е родово определено или бъдещо. По аналогия това твърдение трябва да е вярно и за бъдещите финансови ползи, които произтичат от общоизвестността на една марка. Въпреки, че общоизвестността се доказва към определен момент, то тя нито се изгражда, нито се размива за кратък времеви период. Обикновено е необходимо дълъг период от време, за да придобие една марка достатъчна известност за да бъде призната за всеобщоизвестна за определена територия сред релевантния кръг от потребители. Съгласно европейската съдебна практика<sup>2</sup>, колкото по-дълго се използва на пазара една марка с репутация, толкова по-голям е броят потребители, които е вероятно да са я срещали, и толкова по-вероятно е тези потребители да са срещали марката повече от веднъж (член 8, параграф 5 от РМО, Насоки за проверка в Службата, Част В, Възражение Страница 28 FINAL VERSION 1.0 DATE 01/08/2014). Например присъствие на пазара в продължение на 45, 50 или повече от 100 години се счита за солидно указание за репутация. Това е вярно и в обратния случай при размиването на марката или нейното изличаване от съзнанието на потребителите. Тоест една общоизвестна марка запазва това си качество поне за няколко години, следователно тя може да отговори и на условието прието в закона за особените залози за пет годишен срок на вписването, независимо от липсата на регистрация.

### **Заключение**

Общоизвестните марки притежават стойност в пъти по-висока от останалите марки, въпреки възможността да не притежават „официална“ регистрация, съгласно Закона за марките и географските означения. Те са актив в масата на търговските дружества. Те могат да бъдат признати за такива с нарочен акт на съда. В тази връзка използването им като движимо имущество и способ за обезпечаване не би следвало да се ограничава, заради липсата на формални административни изисквания. Тогава защо националните законови институти ограничават световните търговски практики? Към настоящия момент правната уредба на национално и международно ниво решава само малка част от проблемите свързани с общоизвестните марки и създава доста неясни моменти, от правна гледна точка, при тяхното използване в търговския оборот. За да могат общоизвестните марки да бъдат използвани с пълния си икономически потенциал в търговията, едновременно с това да получават адекватна правна защита и достатъчно способности за действие в търговското, облигационното и правото на индустриална собственост в Република България, която е страна – членка на ПК, е необходимо да бъдат преосмислени и доразвити, чрез законодателни промени, правните институти свързани с тях.

---

<sup>2</sup> Дело № R 0446/2010-1, „TURBOMANIA“.

## Литература

1. Източници на кирилица подредени по азбучен ред по фамилията на автора (номерането става автоматично при натискане на бутона ENTER за преминаване на нов ред); Бресничка Румяна, Управление на търговски марки, Стопанство, 2004.
2. Доулинг, Греъм. Създаване на корпоративна репутация, 2005, Рой-Комюникейшън, ISBN 954905019X.
3. Кожухаров ,Александър. Облигационно право, Юриспрес, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
4. Калайджиев, Ангел. Облигационно право обща част, Сиби.
5. Торманов, Захари. Търговско право, УНСС.



# ОБИЧАЙНОПРАВНАТА ТЕРМИНОЛОГИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С НАСЛЕДЯВАНЕТО<sup>1</sup>

*студент Патриция-Александра Божинова,  
ЮФ, УНСС,  
pbozhinova\_20160100@unwe.bg  
студент Ан-Никол Войнска,  
ЮФ, УНСС,  
avoynska\_20160115@unwe.bg*

## *Резюме*

*Наследяването по българското обичайно право се откроява с устойчиви термини, повечето от които не са променили значението си и се използват и днес. Настоящата статия разглежда основните термини, свързани с наследяването по обичай, и нюансите при употребата им в различните български региони. Целта на разработката е да направи преглед на често срещаните понятия, изследвайки същността, начините и особеностите при наследяването по българското обичайно право.*

*Ключови думи: българско обичайно право, наследяване, терминология, понятия*

## COMMON LAW TERMINOLOGY WITH REGARD TO INHERITANCE<sup>2</sup>

*Patritsia-Aleksandra Bozhinova,  
Second-year students at Faculty of Law, UNWE,  
pbozhinova\_20160100@unwe.bg  
An-Nikol Voynska  
Second-year students at Faculty of Law, UNWE,  
avoynska\_20160115@unwe.bg*

## *Summary*

*Inheritance in accordance to common law is characterised with firm terms, most of which remain the same even today. This article presents the basic terms in relation to inheritance and their nuances in different Bulgarian regions. The purpose of this text is to examine the most common terms by researching the essence, methods and features of inheritance in the context of common law.*

*Key words: common law, inheritance, terminology*

---

<sup>1</sup> Публикацията съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ-16/2021.

<sup>2</sup> The publication contains results by a research, funded by a Scientific research program of UNWE, contract No. NID NI-16/2021.

## 1. Въведение

Терминологията, използвана при наследяването по българското обичайно право, в по-голямата си част се запазва и до днес. Двата основни начина, по които се осъществява наследяването, са по *завещание* и чрез *делба*, която се извършва в задругата или в рамките на семейството. В българското обичайно право се срещат и термините *зестра* и *чеиз*, които са лична изключителна собственост на жените. *Заветът* също е широко разпространен начин за разпределяне на имуществото в полза на държавата, църквата, манастира и пр. при липса на мъже наследници. Понятието *hypobolum* се свързва със ситуации, при които бащата е останал жив, но впоследствие е встъпил в повторен брак – той получава само собствения си имот; ако майката встъпи в нов брак след смъртта на първия си съпруг, тя запазва само чеиза си и прибавеното към нея от съпруга. Без да претендира за изчерпателен преглед на всички термини, познати на българското обичайно право, статията има за предмет основни понятия във връзка с наследяването. Тези термини са представени в историческия и правния контекст на наследяването от периода на средновековна България до следосвободенския период. Причината за широкия времеви обхват е, че българското обичайно право се откроява със своята консервативност и основният принцип на наследяването се съхранява през различните исторически периоди.

Целта на настоящата разработка е да разгледа наследяването по българското обичайно право и да представи основните термини, които са се използвали. За постигането на тази цел е изследван *обичая*, като една от основните правни системи в България в разгледаните периоди, исторически извори, както и правно-историческа литература от видни специалисти в областта.

В хода на изследването са използвани два основни метода на критичен анализ. На първо място е приложен историческият метод, който се основава на преглед на застъпените различни обичаи при наследяването в различните български региони. На второ място, чрез средствата на лексиката и семантиката се изяснява значението на термините, представяйки тяхното правно действие. Настоящата разработка няма за предмет етимологията на думите, а само общ преглед на термините, които са се използвали и дали са запазени и до днес.

Статията е структурирана в четири части. Първата част разглежда основния принцип при наследяването и разпределянето на наследеното имущество. Втората част представя двата основни начина за наследяване – по завещание и чрез делба на имуществото, притежавано от задругата или семейството. Третата част разглежда значението на брачните отношения при наследяването според обичая. Четвъртата част представя възможностите, макар и рядко използвани, за отказ и лишаване от наследство.

## 2. Същност на наследяването по българското обичайно право

Наследственото право като отрасъл се формира по-късно в сравнение с други правни отрасли заради отсъствието на частната собственост.<sup>3</sup> През Средновековието наследственото право има важна роля за разпределянето на натрупаното от няколко поколения имущество<sup>4</sup> в рамките на семейството на наследодателя. Освен това то осигурява не само

---

<sup>3</sup> Токушев, Д. История на българската средновековна държава и право. София, 2009, с. 166.

<sup>4</sup> Това е периодът на преминаване от колективна собственост към обособяването на индивидуална (частна) собственост. При колективната собственост смъртта на някой член от родствената група не води до имуществени последици за групата. Дори и вследствие на смъртта на старейшина на рода не

продължителност на предаването на имущество, но и на семейната идентичност, спомена за предходните поколения и на традицията изобщо. В средновековна България наследяването е уредено в Еклогата, но обичайното право не загубва своето действие. Двете правни системи съществуват едновременно в българските земи и се наблюдава взаимодействие помежду им.<sup>5</sup> Основният принцип на наследяването по българското обичайно право в средновековна България е запазен и по време на османското владичество.<sup>6</sup>

Същността на наследяването по българското обичайно право е трудна за определяне, защото сведенията, които достигат до нас, са противоречиви.<sup>7</sup> Поради тази причина няма единно понятие за наследяването по реда на обичайното право. Проф. Стефан Бобчев обаче извежда три важни извода за регулацията му: а) дъщерите са изключени от кръга на наследниците, защото наследеното имущество остава в рода. Те разполагат със свое имущество, което е получено под формата например на чеиз или зестра; б) синовете имат ангажимента да се грижат за майка си дори и тя да остане сама. Обезпечаването на тази грижа се изразява в отделянето на един дял от наследството, който е предвиден за нея, но го приема този син, при когото тя отиде; в) синовете наследници са длъжни да се грижат за неомъжените си сестри. Майката и съпругата разполагат с лична собственост. Това е чеизът и зестрата, дадени от родителите ѝ, както и подаръците, които е получила в деня на сватбата от свекъра и свекървата. Обикновено са давали малка нива, лозе.

Наследеното имущество се разпределя между наследниците на наследодателя, съобразно степента на родството им с него, като по-близките изключват по-далечните.<sup>8</sup> Както вече бе отбелязано, сестрите не наследяват, като този обичай е широко застъпен в различни региони на България, но се забелязват някои разлики.<sup>9</sup> Осиновените наследяват по същия начин, както наследяват децата на наследодателя. Брачните отношения също имат определяща роля при наследяването, както например се поставя въпроса за разпределянето на *зестрата*, която е лична собственост на жената. Като изключения, обичайното наследствено право познава отказа и лишаването от наследство. Според обичая при липса на наследници имуществото попада в рода на починалия или в полза на държавата, или на църквата.

В обобщение, обичаят намира широко приложение в наследяването и може да се каже, че в предмодерната ехоха даже доминира над нормите на писаното право. Принципът за наследяване по обичайното право се откроява със своята консервативност и се запазва през различните исторически периоди. Въпреки противоречивите сведения, главната цел на наследяването по обичайното право е да съхрани имуществото в рода. По-

---

настъпва промяна в имуществото, защото се избира следващия старейшина, който заема негово място. Виж Бобчев, С. С. История на старобългарското право (Лекции и изследвания). София, 1910, с. 527.

<sup>5</sup> Андреев, М. Милкова, Ф. История на българската феодална държава и право. София, 1979 г., с. 170.

<sup>6</sup> Андреев, М. Българско обичайно право. София, 1979 г. с. 230.

<sup>7</sup> Бобчев, С. С. Цит. съч., с. 531

<sup>8</sup> Андреев, М. Българско обичайно право... с. 231.

<sup>9</sup> Напр. в село Главница, Врачанско, се смята за грях от Бога и срамна постъпка сестра да иска от брат си част от наследеното имущество. В село Лють-Бродъ, в близост до р. Искър, е застъпен обичая жените също да не наследяват, но при омъжването им може да вземат това, което е изработила в къщата. Виж Бобчев, С. С. Правно-историческо градивце в трудовете на Петко Рачов Славейков. // Юридически преглед, кн. III, Пловдив, 1895 г., с. 105-106.

ради тази причина режимът на наследяване е различен при синовете и дъщерите на наследодателя. Майката има право на лична собственост, но размерът ѝ не може да бъде сравнен с този на бащата.

### 3. Начини за наследяване по българското обичайно право

Основните способы, които българското обичайно право познава, са наследяване по завещание или наследяване по обичай, което се извършва чрез делба на имуществото, притежавано от задругата или семейството.

Завещанието може да бъде направено в устна или писмена форма, като условие за неговата валидност е наличието на свидетели. Нашето обичайно наследствено право не посочва точен брой свидетели.<sup>10</sup> В отделните български райони броят им е различен. Обикновено при съставянето му присъстват свещеникът и селските първенци, а в някои райони – задължително и наследниците.<sup>11</sup> Съгласно обичая завещанието може и да е съставено от друго лице, но задължителни елементи са подписът на завещателя, както и подписите на най-малкото двама свидетели и заверката от гражданско<sup>12</sup> или църковно лице.<sup>13</sup>

Завещателят има право да завещава само имущество, което е негова собственост. Освен „старецът“ в задругата по обичайното право могат да завещават чичото и най-старият брат, но само от своя собствен дял, а не от общия.<sup>14</sup> Право да завещават имат и жените, но само онова, което е тяхна собственост. Обикновено се завещават гривни, накити. Завещава се както движимо, така и недвижимо имущество. По обичайното наследствено право не е позволено да се завещава „на частни, чужди лица, въвн от задругата“.<sup>15</sup> На практика обаче обичайното право познава *завета* – за дарения на манастири, църкви и училища. Това е израз на голяма щедрост и високо обществено съзнание.<sup>16</sup> В някои райони дори не се „гледа с добро око на завещанията и почти завещателите“.<sup>17</sup>

*Делбата* се разделя на два основни вида – приживе и по повод смъртта.<sup>18</sup> Димитър Маринов определя, че в някои региони на България делбата в задругата не може да се разглежда като завещание, защото наследодателят разпределя имуществото си само докато е жив.<sup>19</sup>

---

<sup>10</sup> Токушев, Д. Цит. съч., с. 281.

<sup>11</sup> Пак там.

<sup>12</sup> Под „гражданско лице“ следва да се разбира упълномощеният от закон, който има право да потвърждава духовните завещания. През 1884 г. тази компетенция е отредена на „член от окръжен съд“. Но се наблюдават някои отклонения от това правило. През 1884 г. Апелативният съд обаче счита, че завещание, което е потвърдено само от двама свещеници, но без „граждански лица“ също е валидно. Мотивите на Съда са, че завещанието е подписано и подпечатано от общината, която е „най-близката селска власт“ Виж Оджакон, П. Подяла приживе и завещание в българската задруга. // Юридически преглед, кн. VIII, Пловдив, 1896 г., с. 319.

<sup>13</sup> Пак там, с. 316

<sup>14</sup> Маринов, Д. Българско обичайно право. София, 1995 г., с. 136.

<sup>15</sup> Пак там

<sup>16</sup> Петрова, Г. История на българската държава и право (680-1878). София, 2009, с. 339.

<sup>17</sup> Токушев, Д. Цит. съч., с. 282.

<sup>18</sup> Чомов, Ив. Принципи на наследственото право у нас до освобождението. // Юридически преглед, кн. III, 1925 г., Пловдив, с. 127

<sup>19</sup> Маринов, Д. Цит. съч., 136

Според проф. Стефан Бобчев обаче по-често срещана е делбата след смъртта на наследодателя, защото делението приживе предизвиква спорове между наследниците за отредения им дял. При извършването на делба приживе бащата обикновено запазва за себе си малък имот и животни, за да осигури издръжката си. След смъртта му те стават собственост на най-малкия син, който се е грижел за него. Има сведения, че и къщата на наследодателя остава за него, тъй като той е имал най-малко време, за да събере собствено имущество, а и се грижел за баща си.<sup>20</sup>

Следва да се отбележи, че извършената делба приживе от домовладиката на задругата или главата на индивидуалното семейство е приравнена на отделяне на един от синовете от бащиното имущество. В този случай той нямал право да търси наследство. Делбата приживе е право, а не задължение.<sup>21</sup> Бащата има право да я развали, ако синовете му откажат да се грижат за него.

Има обаче специфични хипотези, при които наследството съгласно обичайното право се разпределя по различни начини. Например, ако след смъртта на бащата в семейството остават само жени, но има братя, които са отделени вече, наследеното имущество се предава на държавата или църквата.<sup>22</sup> Недопустимо е братята на починалия да претендират за наследство, след като са отделени, а жените нямат право да наследяват. Друга възможна ситуация при делбата е, когато единият син почине и жена му и дъщерите му останат сами в семейството. Съгласно обичая, ако синът е починал, а бащата е жив, не се предоставя имущество на жените. Предвидено е, че при разпадане на задругата майката и дъщерите на починалия остават при „стареца“ и той се грижи за тях и ги омъжва. При делбата на тях им се отделя част от храната и стоката, но не получават никаква земя. Ако тези жени обаче са омъжени вече и бащата почине, то на тях не им се полага нищо.

В заключение, обичаят при наследяването по завещание и при делбата се различава в различните български региони. Завещанието се съставя преди смъртта на наследодателя, като с него той разпределя дяловете на имуществото си спрямо наследниците. По принцип жените не наследяват, но в определени хипотези те могат да придобият ограничен кръг от вещи като храна, стоки, дрехи и пр. В останалите случаи, при липса на мъже наследници, имуществото се предоставя на държавата или на църквата. Делбата също е позната на обичайното право, като по общо правило имуществото на наследодателя се разпределя на равни дялове и се хвърля жребий за разпределянето на наследството.

#### **4. Значението на брака при наследяването според обичая**

До покръстването семейно-брачните отношения в средновековна България се уреждат от нормите на съответната религия, за което съществуват твърде малко сведения. Традиционно при сключването на брак страните си разменят подаръци. Бракът може да се сключи чрез благословия, венчаване или договор.<sup>23</sup> При сключването на брака се изисква наличието на няколко ключови предпоставки: а) навършване на определена минимална възраст, различна за двамата младоженци; б) съгласие на младоженците; в) съгласие на техните родители.<sup>24</sup> Това се запазва и по времето на османското владичество, както и в годините непосредствено след Освобождението.

---

<sup>20</sup> Андреев, М. Българско обичайно право..., с. 232.

<sup>21</sup> Пак там.

<sup>22</sup> Маринов, Д. Цит. съч., с. 138.

<sup>23</sup> Токушев, Д. Цит. съч., с. 162.

<sup>24</sup> Пак там, с. 163.

В обичайния български език се използват термини като чеиз и зестра. Сключването на брака според българското обичайно право е обвързано от някои имуществени последици. След като се омъжва, жената донася със себе си своя чеиз (прикия), състоящ се от дрехи, а също и от посуда. Прикята се смята за изключителна собственост на жената, с която съпругът не може да се разпорежда. При смъртта на съпругата, чеизът ѝ се наследява от нейните деца. В някои наши села майчините имоти са наследствени имоти. Те стават собственост както на синовете, така и на дъщерите. В Хасково е имуществото на майката е наследявано само от дъщерята.<sup>25</sup>

В случай че съпругът е взел заем, но не може да изплати дълга си, неговата съпруга не е длъжна да покрие задължението на мъжа си със своята зестра, освен ако тя доброволно не се съгласи да погаси задълженията на съпруга си. Това е нейно решение и той не може да я задължи. Ако съпругът почине, неговите кредитори не могат да влизат в имота му и да взимат каквото и да е, преди съпругата на починалия да вземе зестрата си.<sup>26</sup> Съпругът наследява имуществото на съпругата си след нейната смърт. Когато мъжът е зет в чужда къща и жена му умре, нейното имущество остава при семейството ѝ. В случай че родителите ѝ са починали след нейната смърт, зетят получава наследството.<sup>27</sup>

Съпрузите не се наследяват взаимно, когато са бездетни или единият от тях е починал много скоро след сключването на брака. При смъртта на един от съпрузите преживелият съпруг наследява цялото или част от имуществото. Когато от брака има деца, след смъртта на съпруга, съпругата и децата остават да живеят в къщата на починалия. Ако след това майката се омъжи повторно, тя напуска дома на починалия си бивш съпруг, а за децата се грижат родителите на починалия. Децата получават наследството на баща си.<sup>28</sup>

В случай че съпругата не е родила деца, съпругът получавал  $\frac{1}{4}$  от прикята на съпругата си, ако тя умре, а останалите  $\frac{3}{4}$  се връщат на роднините на починалата. Ако съпругът почине, жената взема чеиза си. Тя също получава част от имота на мъжа си, която се равнявала на  $\frac{1}{4}$  от въпросния чеиз. Но, ако в период от 12 месеца жената се омъжи повторно, тя губела тази  $\frac{1}{4}$ . В случай че жената починала и е оставила деца, съпругът ѝ управлява целия имот на покойницата. Децата не може да искат наследство. Това положение може да бъде прекратено по два начина: а) *по волята на родителите*: живият родител може да освободи децата си, като раздели имота. Той получава част от имота на починалия си съпруг и запазената си част. Живият родител може да откаже да освободи децата и да ползва своите права докато е жив; б) *по волята на децата*: ако живият родител влезе в брак повторно, децата имат право на избор. Те могат да продължат да живеят с живия си родител или да отделят наследството си. Когато бащата е останал жив и встъпи в повторен брак, той получава само собствения си имот, а ако майката встъпи в нов брак след смъртта на първия си съпруг, тя запазва само чеиза си и прибавеното към нея от съпруга – *hypobolum*.<sup>29</sup>

Съпрузите се наследяват един друг, ако нямат наследници, като се спазват разпоредбите на обичайното наследствено право. Съпрузите наследяват като се конкурират с останалите групи наследници по обичай. Ако имат деца и единият от съпрузите почине, неговите

---

<sup>25</sup> Андреев, М. Българското обичайно право..., с. 230 – 231.

<sup>26</sup> Андреев, М., Милкова, Ф. Цит. съч., с. 211 .

<sup>27</sup> Маринов, Д. Цит. съч., с. 139.

<sup>28</sup> Петрова, Г. Цит. съч., с. 339.

<sup>29</sup> Бобчев, С. Цит. съч., с. 530 – 531.

имоти остават за децата. В противен случай имотът на починалия съпруг се връща на възходящите му. Има изключения, при които мъжът може да запази чеиза на починалата си съпруга или съпругата да запази цялото или част от спечеленото в семейството.<sup>30</sup>

### 5. Лишаване и отказ от наследство

В българското обичайно наследствено право са познати *лишаването* и *отказът* от наследство. При лишаване от наследство главните мотиви на наследодателя са породени от непристойното поведение на наследниците му. При отказа от наследство основните причините са или защото пасивът на наследството е по-голям от актива, или, защото някой по-замогнал се наследник не иска да ощетява другите.<sup>31</sup>

В обичайното наследствено право лишаването на наследник от наследство е изключение. Допуска се наследник да не получи наследство, когато наследникът се е пропилил, не работи или е причина за раздор в отношенията между братята си. Ако наследодателят има само дъщери, се смята, че е по-добре наследството да бъде предоставено на църквата или училището.<sup>32</sup> По обичай не се допуска бащата да лиши всичките си синове от наследство.<sup>33</sup>

У нас са познати и случаи, при които бащата да лиши децата си и да остави цялото имущество на други свои роднини. Дори и той да има такова намерение, се намесва цялото село, защото е недопустимо „друг да се разпорежда с мъката, която ония са спечелили“. „За такъв баща има манастир, а имотът му е на синовете му“<sup>34</sup>.

Лишавани от наследство са и синовете, които се отнасят лошо към баща си, както и убийците на наследодателя.<sup>35</sup> Женените дъщери се изключват също от наследството. Те получават само това, което се съдържа в прикята и нищо повече.<sup>36</sup> По обичай в някои наши села, ако в семейството има само моми и братята им са отделени, последните нямат право на претенция към имуществото на починалия си баща, защото те са получили дължимото от баща си. Народът приема за по-добре наследствените имоти да се дадат на черквата и училището, но не и да се разделят между тези братя.<sup>37</sup>

В случай че съпругата почине, чеизът ѝ се наследява от децата ѝ, а, ако няма такива, се връща на родителите ѝ. При смъртта на съпруга жената може да остане в дома му, ако има деца, но ако се омъжи повторно, тя трябва да напусне дома на бившия си съпруг. Лишавани са синовете, които се пропиват, не вършат работа, които създават конфликти между братята си, синовете, които не се грижат за бащите си или убиват наследодателя. По обичай лишени от наследство са и женените дъщери. Отказът от наследство е допустимо, когато пасивът е по-голям от актива, както и когато по-облагодетелстваният наследник не иска да ощетява другите.

---

<sup>30</sup> Чомов, Ив. Принципът на наследственото право у нас до освобождението. // Юридически преглед, 1925 г., с. 126.

<sup>31</sup> Андреев, М., Милкова Ф. Цит. съч., с. 390.

<sup>32</sup> Токушев, Д. Цит. съч., с. 284.

<sup>33</sup> Маринов, Д. Цит. съч., с. 137.

<sup>34</sup> Пак там, с. 137.

<sup>35</sup> Чомов, Ив. Цит. съч., с. 124.

<sup>36</sup> Бобчев, С. Цит. съч., с. 530.

<sup>37</sup> Маринов, Д. Цит. съч., с. 138.

## 6. Заключение

В обобщение, обичайноправната терминология в контекста на наследяването се откроява с висока устойчивост и няма значителни промени. Самата същност на наследственото обичайно право е трудна за определяне, защото са застъпени различни обичаи в различните български райони. Безспорно е, че наследяването се осъществява по *завещание* или чрез *делба* на имуществото, притежавано от задругата или семейството. Жените традиционно са изключени от кръга на наследниците, но те могат да разполагат със свое лично имущество като *зестра* или *чеиз (прикя)*, с които съпругът не може да се разпорежда. В случай че съпругата почине, чеизът ѝ се наследява от децата ѝ, но ако няма такива, се връща на родителите ѝ. Терминът *hypobolum* също се използва в обичайното наследствено право в ситуации, когато бащата е останал жив и встъпи в повторен брак, той получава само собствения си имот, а ако майката встъпи в нов брак след смъртта на първия си съпруг, тя запазва само чеиза си и прибавеното към нея от съпруга. По обичай не е позволено да се завещава на лица, които са вн от задругата. На практика обаче *заветът* е често срещан начин за наследодателя да завещава имуществото си в полза на църкви, манастири, училища и пр., когато липсват мъже наследници. Българското обичайно право познава и *лишаването* и *отказа* от наследството. Наследодателят може да ограничи наследниците си от получаване на имущество, когато те се пропиват и/или не вършат работа. Отказът от наследство се среща в случаи, когато пасивите на наследството надхвърлят активите.

Резултатите от анализа показват, че обичайноправната терминология се е запазила през различните исторически периоди, а една част от нея се използва и днес. Различните обичаи, застъпени в различни български райони, създават затруднения за изчерпателното изследване на наследяването по обичайното право. Въпреки това обаче се открояват основни термини във връзка с наследяването, които не променят значението си. Устойчивостта на употребата на тези понятия е показателна за водещата роля, която имат не само за българското наследствено обичайно право, но и за съвремието.

## Литература

1. Андреев, М. Българско обичайно право. София, 1979.
2. Андреев, М. Милкова, Ф. История на българската феодална държава и право. София, 1979.
3. Бобчев, С. История на старобългарското право (лекции и изследвания). София, 1910.
4. Бобчев, С. С. Правно-историческо гравивце в трудовете на Петко Рачов Славейков. // Юридически преглед, кн. III. Пловдив, 1895.
5. Маринов, Д. Българско обичайно право. София, 1995.
6. Оджаков, П. Подяля приживе и завещание в българската задруга. // Юридически преглед, кн. VIII. Пловдив, 1896.
7. Петрова, Г. История на българската държава и право (680-1878). София, 2009.
8. Токушев, Д. История на българската средновековна държава и право. София, 2009.
9. Чомов, Ив. Принципи на наследственото право у нас до освобождението. // Юридически преглед, кн. III. Пловдив, 1925.



# **ЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛ ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ ЗА НАРУШЕНИЯ (WHISTLE-BLOWERS), И ПРИЛОЖЕНИЕТО МУ В БЪЛГАРИЯ**

*студент Николай Бошнаков,  
ЮФ, УНСС,  
nboshnakov\_19160107@unwe.bg*

## *Резюме*

*Докладът представя някои проблеми и перспективи пред законодателството на ЕС относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза, с акцент върху въвеждането му в България. Конституирането на единен европейски модел за защита на разобличителите е все още в начална фаза. Представени са същността и особеностите на понятието „whistleblowing“, социално-културният контекст, влияещ върху законодателните инициативи и практика, както и условията, които пораждат необходимостта от транспониране на Директивата. Направено е разграничение между вътрешната и външната форма на разкриване на информация за нередности. В доклада е проследен и напредъкът при транспонирането на Директивата в Р България основно чрез подготовката на Проект на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения.*

*Ключови думи: Директива (ЕС) 2019/1937; лица, подаващи сигнали за нарушения; транспониране; България*

## **EUROPEAN MODEL FOR PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS AND ITS IMPLEMENTATION IN BULGARIA**

*Student Nikolay Boshnakov,  
Faculty of Law, UNWE,  
nboshnakov\_19160107@unwe.bg*

## *Summary*

*The paper presents some issues and perspectives before the EU legislation concerning the protection of „whistleblowers“ with the emphasis on its implementation in Bulgaria. Constituting an unified European model for whistleblowers protection is still in its initial phase. The nature and specifics of „whistleblowing“ concept are discussed, among which its socio-cultural context, influence on the legislative initiatives and practices as well as on the conditions that induce the necessity of transposing of the Directive (EU) 2019/1937. Internal and external forms of whistleblowing are distinguished. The paper traces the advance of the transposition of this Directive in Bulgaria mainly by the preparation of Draft Law on Protection of Persons Issuing Signals and Publicly Announcing Irregularities and Violations.*

*Key words: Directive (EU) 2019/1937; whistleblowers; transposition; Bulgaria*

## Въведение

Някои знакови международни скандали през последното десетилетие като Luxembourg Leaks<sup>1</sup>, Panama Papers<sup>2</sup>, Cambridge Analytica<sup>3</sup> и други привличат общественото внимание и интереса на правозащитните организации от редица европейски страни. Във всеки от тези случаи ключова роля имат лицата, които предоставят информация като често рискуват както служебното си, така и личното си благополучие. Тяхната защита се оказва в центъра на обществено-политическия дневен ред на Европейския съюз (ЕС), като на преден план излиза не само морално-етическата и житейска дилема на хората, избрали позицията на **whistle-blower**<sup>4</sup>, но и правните аспекти на тяхната защита. В разгара на наказателното преследване срещу подателя на сигнали Антоан Делтур в Luxembourg Leaks, ЕС му присъжда „Наградата на европейските граждани“ заради същите действия, които довеждат до наказателно производство в страната му.

На фона на тези и други международни скандали, както и след бурно обществено обсъждане както на правните, така и на морално-етичните и икономическите аспекти на разкриването на информация за нарушения (whistleblowing), Европейският Парламент и Съветът на ЕС приемат на 23 октомври 2019 г. Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (оттук нататък „Директивата“). Директивата влиза в сила през декември 2019 г., а до края на 2021 г. държавите – членки на ЕС, трябваше да транспонират нейните разпоредби в своите институционални и правни системи. Във фокуса на обществения интерес и законодателните промени е защитата на лица, сигнализиращи за нередности, свързана със защитата на основните човешки права. На преден план излиза важноста на дейността на тези лица при разкриване на нередности от различен характер и престъпления, в това число такива, включващи корупционна дейност. По думите на експерти, голяма част от противозаконните действия в организациите остават неразкрити поради страха на служителите да не

---

<sup>1</sup> Финансов скандал от ноември 2014 г. относно разкриване на данъчни схеми за избягване на данъци и предоставяне на публични данъчни решения за над триста мултинационални компании, възползвали се от тези схеми. В рамките на журналистическо разследване, основаващо се на поверителна информация, са оповестени данъчните решения на Люксембург, консултирани от PricewaterhouseCoopers през периода 2002 – 2010 г. в полза на свои клиенти.

<sup>2</sup> Разкрития от 2016 г., публикувани за първи път от „Зюддойче Цайтунг“ относно 11,5 милиона документа на общо 214 488 офшорни фирми, основани от панамската кантора Мосак Фонсека. В рамките на разследването по документите са работили журналисти от 80 държави. В скандала са замесени имената на милиардери, политици, спортисти, търговци на оръжие и др.

<sup>3</sup> Две паралелни журналистически разследвания в САЩ и Великобритания, публикувани от The Guardian и New York Times, показват, че данните на над 87 милиона потребители във Facebook са били използвани без тяхно знание и съгласие от британската компания Cambridge Analytica, която се занимава с анализ на политически данни и е част от SCL Group. Сред тези потребители са и 2,7 млн. души, които живеят в ЕС. Масивът е бил на разположение на аналитичната фирма и по време на предизборната кампания на Доналд Тръмп през 2016 г.

<sup>4</sup> В буквален превод – „надуващ свирката“, „биещ камбаната“, т.е. лице, което разкрива информация за дейност в частна или публична организация, която се счита за незаконна, неморална, незаконна, опасна или измамна.

загубят работата си или да станат жертва на репресии, различни форми на дискриминация и преследване<sup>5</sup>.

В настоящия доклад се разглеждат действията на сигнализиращите за нередности лица като действия в защита на обществения интерес, и като реално средство за справяне с корупцията в различните ѝ проявления и други незаконосъобразни практики. Тези действия са ефективно средство за защита на върховенството на закона и принципите на правовата държава, околната среда и здравето на хората, финансовата устойчивост и стабилността на финансовите пазари, лоялната конкуренция, обществената сигурност. Целта на разработката е да се представи конституирането на европейски модел за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, както и пътя на България за транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937. Наличието на общ модел за защита предполага прилагането на залегналите в Директивата принципи както по отношение на всички организации (публични или частни), така и по отношение на лицата, работещи или работили за тези организации, имащи или имали контакт с тях. Проучването обосновава тезата, че изграждането на такъв модел за ЕС е все още в начална фаза и равнището на защита все още не е хармонизирано в различните държави членки.

#### **Понятието „Whistleblowing“: същност и социално-културен контекст. Преглед на съществуващия опит**

В общества с национална и организационна култура, за които са характерни неприемливост към нередностите и корупцията, фундамент на борбата с корупцията е прозрачността в управлението, върховенството на правото и привличането на обществеността в този процес (т.нар. watch-dogs<sup>6</sup>). Във връзка с това в законодателството на някои страни се прилагат специализирани законови актове за защита на лицата, сигнализиращи за корупционни правонарушения и оказващи съдействие в противодействие на корупцията, включително и поощряването на действията на тези лица.

В някои страни обаче, където най-често липсва силно гражданско общество и не е налице култура на нетърпимост към нередностите и корупцията, културните нагласи и възприятия за такива хора ги определят по-скоро като „информатори“ и „доносници“. Това се отнася до голяма степен за някои бивши социалистически страни и бивши съветски републики. Културно обусловените мнения и нагласи често се проявяват и като бариера пред провеждането на обществен дебат и осъществяването на законодателни промени, осигуряващи защита на разобличителите. Това е свързано с т.нар. „култура на премълчаването“ и дълбоко залегналите в общественото съзнание стереотипи на търпимост към нередностите и недоверие към „информаторите“.

Вместо акумулираните с негативен социално-културен заряд термини „информатор“ и „доносник“, в законодателството на много европейски страни е възприет американският термин „whistleblower“ – човек, който сигнализира за нарушения. В законодателствата на САЩ и Австралия термините „whistleblowing“ и „whistleblower“ широко се използват и не са свързани по никакъв начин с отрицателно значение. Културата за насърчаване на разобличаването в тези страни може да приеме различни форми в зависимост от характера на информацията и нейния адресат. Така в САЩ след атентатите на 11 сеп-

---

<sup>5</sup> Latan, H., Jabbour, C., & de Sousa Jabbour, A. ‘Whistleblowing Triangle’: Framework and Empirical Evidence. *Journal of Business Ethics*, 2018, pp. 1-16.

<sup>6</sup> Vandekerckhove, W. *Whistleblowing and organizational social responsibility: A global assessment*. Ashgate Publishing, 2006.

тември 2001 г. активно се подкрепят сигналите относно терористична дейност. Специална защита е предвидена и за лицата, информиращи за финансови нередности и нарушения на финансовото законодателство, пред държавните надзорни и регулиращи органи. Тази практика е узаконена още през 1867 г., а през 2002 г. става неизменна част от американската корпоративна култура с приемането на *Sarbanes-Oxley Act*, защитавайки разобличителите от потенциалните репресии на корпоративния мениджмънт<sup>7</sup>.

Принципът на добросъвестността в правото е залегнал в основата на някои закони, защитаващи добросъвестни податели на сигнали за нередности от репресии от страна на работодатели. Такъв е примерът с приетия във Великобритания през 1998 г. Закон за защита на служителите, които подават сигнали за неправомерни действия или злоупотреби в работния процес (Public Interest Disclosure Act)<sup>8</sup>. Въпреки критиката към него, че не предоставя достатъчно ефективна защита за лицата, подаващи сигнали, в него са залегнали някои специфични програми за защита на свидетелите и мерки за защита на заетостта за лица, подаващи сигнали за нередности.

Традиционно информацията за заплаха или нарушаване на обществения интерес се свързва с областта на държавния суверенитет, но може да засяга и финансовата устойчивост, живота и здравето на хората, ядрената безопасност и националната сигурност. Още преди приемането на Директивата критерият за „действие в обществен интерес“ е основен при защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в редица европейски инструменти, като Резолюции 1729 (2010), 2060 (2015), 2171 (2017) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа<sup>9</sup>. В Препоръка CM/Rec(2014)7<sup>10</sup>, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа, дори е посочено, че всяка държава членка трябва да определи коя информация е от обществен интерес и на кое разобличаване трябва да бъде предоставена специална защита.

## **Обхват, приложно поле и цели на Директивата**

### ***Общи положения***

Самото приемане на Директивата през 2019 г. превръща подаването на сигнали за нарушения в Европейския съюз от изолиран и маргинален проблем в добра практика по отношение на овластяването на обществените гласове против нарушенията и подобряване на правоприлагането чрез въвеждането на ефективни, поверителни и безопасни канали за подаване на сигнали и гарантиране, че лицата, сигнализиращи за нередности, са защитени ефективно срещу ответна реакция с цел отмъщение<sup>11</sup>. Директивата за лицата, подаващи сигнали за нередности, не може да бъде анализирана и разбрана без изследване

---

<sup>7</sup> Wilbanks, D. The Sarbanes-Oxley Act: Relevant to OSH Practice? Professional Safety, 2016, vol. 61, № 2, pp. 23-25.

<sup>8</sup> Lewis, D. Ten years of public interest disclosure legislation in the UK: are whistleblowers adequately protected?, Journal of Business Ethics, 2008, Vol. 82, № 2, pp. 497-507.

<sup>9</sup> Kaferanis, D. The international legal framework on whistleblowers: What more should be done? Seattle Journal for Social Justice, 2021, № 19, pp. 729–58.

<sup>10</sup> Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum. <https://rm.coe.int/16807096c7>. [Последно активен: 26. 04. 2022 г.]

<sup>11</sup> Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския Парламент и на Съвета относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, Официален вестник на Европейския съюз, 26.11.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=ES>. [Последно активен: 22. 04. 2022 г.]

на законодателната среда и законотворчеството на ЕС като практика, върху която оказва значително влияние общественият интерес и общественото участие.

Директивата може да се определи като първият обвързващ европейски инструмент, който изрично признава защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, като необходим механизъм за подобряване на прилагането на правото на ЕС. Засилената защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, се разглежда като една от предпоставките за върховенство на закона, особено в контекста на борбата срещу корупцията, свободата на медиите и като цяло свободата на изразяване в демократичните общества. В Директивата са залегнали основните инструменти за подобряване на статута на лицата, подаващи сигнали за нередности, както и основни правни разпоредби в тази област. Докладването на нередности не може да се определи като универсално решение на всички проблеми в добросъвестното и съобразено с етичните принципи управление на организациите, но може да бъде коригиращ елемент в това управление.

Анализът на европейската законодателна практика в областта на whistleblowing показва висока степен на разнородност и схематичност на въвежданите законодателни промени преди приемането на Директивата. Законодателството в защита на разобличителите се отличава със значително разнообразие в зависимост от принадлежността си към определена правно-нормативна система. По този начин възниква съществена трудност еднозначно да се оцени ефективността и ефикасността на предоставяната защита. Много специалисти по темата се солидаризират около тезата, че липсата на единен подход към проблема не осигурява действителна защита на разобличителите и само приемането на специализиран законодателен акт, посветен на тези въпроси, може да осигури ефективна и еднаква защита на лицата, съобщаващи за нарушения (вкл. корупция), както в публичния, така и в частния сектор.

Известен консенсус е постигнат и по отношение на това, че приемането на отделен закон в тази област може да осигури по-голяма юридическа яснота и определеност. Остава обаче несигурността дали подаването на сигнали за нередности и свързаните с него политики позволяват на служителите в различните организации и свързаните с тях лица да действат в съответствие със своята съвест и с обществените очаквания или обратно – тези политики да се превърнат в управленски инструмент за контрол над служителите и защита на тесни корпоративни интереси<sup>12</sup>.

Като исторически момент се определя гласуването с огромно мнозинство в Европейския Парламент на 16 април 2019 г. на Директивата относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (591 гласа „за“, 29 „против“ и 33 „въздържали се“). Някои експерти го обявяват за един от най-големите успехи на този мандат на Европейския Парламент<sup>13</sup>. Международната неправителствена организация Whistleblowing International Network дори отбелязва, че ЕС „вдига летвата“ за всички държави членки да водят света в прилагането и популяризирането на „златни стандарти“ за защита за лица, подаващи сигнали за нередности<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ceva, E., Bocchiola, M. Theories of whistleblowing. *Philosophy Compass*, 2020, vol. 15, № 1, pp. 1–10.

<sup>13</sup> Todd, M. What now for the new Whistleblower Protection Directive? April 18<sup>th</sup>, 2019, <https://whistleblowerprotection.eu/blog/what-now-for-the-new-whistleblower-protection-directive/>. [Последно активен: 20.04.2022 г.]

<sup>14</sup> Whistleblowing International Network Press release. New EU Directive on whistleblower protection. April 17<sup>th</sup>, 2019, <https://whistleblowingnetwork.org/Our-Work/Spotlight/Stories/test-6>. [Последно активен: 20.04.2022 г.]

### ***Обхват на Директивата***

Директивата предвижда сравнително широк материален обхват (чл. 2, § 1), като в него са включени нарушенията на правото на ЕС, засягащи редица области: обществени поръчки; финансови услуги, продукти и пазари и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма; безопасност на продуктите и съответствие; безопасност на транспорта; опазване на околната среда; радиационна защита и ядрена безопасност; безопасност на храните и фуражите, здраве на животните и хуманно отношение към тях; обществено здраве; защита на потребителите; защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи.

Към материалния обхват на Директивата са включени и нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, посочени в чл. 325 ДФЕС. Обхванати са и нарушения, свързани с вътрешния пазар (чл. 26, § 2 ДФЕС), включително нарушения на правилата на Съюза за конкуренцията и държавната помощ, нарушения, свързани с вътрешния пазар във връзка с действия, които нарушават правилата за корпоративното данъчно облагане, или с договорености, чиято цел е да се получи данъчно предимство. При транспонирането на Директивата страните членки имат право да разширят материалния обхват на Директивата по отношение на други области или актове на Съюза с цел подобряване на тяхното прилагане (чл. 2, § 2 на Директивата).

Към персоналният обхват на Директивата (чл. 4) влизат освен настоящите и бившите работници и служители на юридически лица от частния и от публичния сектор, самонаетите лица, акционерите, членовете на съвети, също и и лица, които не са в трудово правоотношение с конкретния работодател, вкл. доброволци, стажанти, кандидати за работа, доставчици, подизпълнители и т.н. Според Директивата (чл. 5, § 7) „сигнализиращо лице“ означава физическо лице, което подава сигнал или публично оповестява информация за нарушения, получена в контекста на свързаните с неговата работа дейности.

### ***Условия за защита***

Предвижда се лицата, подаващи сигнали за нередности да не носят отговорност, разкривайки информация, до която имат законен достъп. За да получат подобна защита, тези лица следва да имат основателна причина да смятат, че информацията, която са подали, е вярна към момента на подаване на сигнала. Второто условие за получаване на защита е лицата да са подали сигнал по едни от предвидените в Директивата начини в рамките на установените канали (чл. 6, § 1). Когато достъпът до съответната информация или документи е получен чрез извършване на престъпление (напр. чрез неправомерно проникване или хакерство), наказателната отговорност на сигнализиращите лица следва да продължи да се урежда от приложимото национално право, без да се засяга защитата, предоставена от Директивата (чл. 21, § 7).

Директивата не се произнася императивно по отношение на това дали могат да се приемат анонимни сигнали. „Без да се засягат съществуващите задължения за осигуряване на възможност за анонимно сигнализиране по силата на правото на Съюза, настоящата директива не засяга правомощието на държавите членки да решават дали правните субекти в частния или публичния сектор и компетентните органи са длъжни да приемат анонимно подадени сигнали за нарушения и да предприемат последващи действия във връзка с тях“ (чл. 6, § 2).

Защитата на самоличността на сигнализиращите лица и конфиденциалността са важно условие за тяхната реална защита – това е причината в законодателната практика по отношение на фактите, свързани с незаконосъобразни действия и корупция, да се забранява разкриването на информация за подателя на сигнала. Тази информация е конфиденциална и подлежи на разкриване само с изричното съгласие на сигнализиращото лице. Конфиденциалността осигурява пълноценна гаранция срещу потенциални репресии, дискриминация или дори обществено осъждане. Директивата допуска защита за лицата, които подават анонимни сигнали, но оставя свобода на държавите членки да преценят дали да въведат приемането на анонимни сигнали в националното си право.

### ***Мерки за осигуряване на защита***

Самата защита се изразява в забрана за ответни действия с цел отмъщение, които могат да бъдат под разнообразни форми: временно отстраняване, освобождаване, уволняване или еквивалентни мерки; понижаване в длъжност или забавяне на повишение; прехвърляне на задължения, промяна на местоположението на работното място, намаляване на възнаграждението, промяна на работните часове; отказ на обучение; отрицателна оценка на работата или в препоръка за работа; налагане или прилагане на дисциплинарно наказание, порицание или друг вид наказание, включително финансова санкция; принуда, сплашване, тормоз или отхвърляне на работното място; дискриминация, неравностойно положение или несправедливо третиране и др.

### ***Канали за подаване на информация и последващи действия***

Директивата предвижда три канала за подаване на сигнали: вътрешен – чрез докладване за нарушения в рамките на организация от частния или от публичния сектор; външен – чрез сигнализиране на компетентен орган на национално равнище; и публичен – чрез оповестяване на съответната информация за нарушението пред обществеността. Лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза, е необходимо да са използвали вътрешните и външните канали и ако не са били предприети съответни действия, могат да получат защита при публично оповестяване.

Въвеждането на адекватни правила и процедури за вътрешно подаване на сигнали за нарушения на правото на ЕС е заложено като задължение както за малки и средни предприятия от частния сектор, така и за големи (с над 50 служители). Изключение се прави за предприятията, попадащи в обхвата на актовете на ЕС, които регулират финансовите услуги, продукти и пазари, предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, безопасността на транспорта и опазването на околната среда.

По отношение на вътрешните сигнали за нередности и последващи действия, Директивата на ЕС за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, предвижда включването на следните елементи (Глава Втора от Директивата)<sup>15</sup>: (1) лицата, подаващи сигнали, трябва да бъдат насърчавани първо да използват вътрешните канали за сигнализиране, като са необходими гаранции, че тези канали са на тяхно разположение и функционират ефективно; (2) сигнализиращото лице следва да бъде уведомено в разумен срок

---

<sup>15</sup> Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския Парламент и на Съвета относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, Официален вестник на Европейския съюз, 26.11.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=ES>. [Последно активен: 22. 04. 2022 г.]

за предвидените действия в резултат от подадения сигнал или за предприетите последващи действия, както и за основанията за избора на тези последващи действия.

Относно външното подаване на сигнали за нередности Директивата на ЕС гласи, че публичните органи трябва да установят независими и автономни външни канали за отчитане, получаване и работа с информация, предоставена от подателя на сигнали (Глава Трета от Директивата)<sup>16</sup>. Това означава, че такива канали трябва да бъдат проектирани, настроени и експлоатирани по определен начин, което да гарантира пълнотата, целостта и поверителността на информацията и да предотвратява достъпа на неупълномощени служители на компетентния орган. Каналите трябва да позволяват трайно съхранение на информация, което позволява по-нататъшни разследвания.

Директивата предвижда и известна гъвкавост в някои области при транспонирането на нейните правни основания в националното законодателство. Например, тя предлага на страните членки избор по отношение на прилагания подход към анонимните сигнали за нарушения. По този начин, равнището на защита може да зависи от избрания подход, прилаган от всяка държава членка в областите, даващи възможност за подобна гъвкавост. Държавите членки следва в рамките на две години след приемането на Директивата да започнат да прилагат в националните си правни системи разпоредби, предвиждащи защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Предназначението на тези нови разпоредби е предоставянето на правна защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, като ключов елемент за гарантиране на ефективното прилагане на правото на ЕС.

### ***Процесът на транспонирането на Директивата в Р България***

Изоставането на България в процеса на създаване на норми и практики на национално ниво в съответствие с Директивата на ЕС 2019/1937 е значително и изисква ефективни мерки. Първоначално още през януари 2020 г. е създадена работна група към Министерството на правосъдието, която се занимава с анализ на действащото законодателство и възможните законодателни промени<sup>17</sup>. Предприемат се действия за повишаване на ефективността на системите за разглеждане на сигнали и налагане на санкции в съответствие с Директивата. Тези действия са заложили и като конкретни мерки<sup>18</sup> по изпълнението на Приоритет 6 „Създаване на среда на обществена нетърпимост към корупцията“ от Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 – 2027 г.), приета с Решение № 235 на Министерския съвет от 19.03.2021 г. Притеснителен е фактът, че България е една от страните в Европейския съюз, в която все още няма действащо законодателство в тази област, особено в сферата на създаване и функциониране на вътрешни канали за подаване на сигнали за закононарушения.

Трябва да се има предвид, че според чл. 288 ДФЕС, всяка директива на ЕС едва след нейното транспониране обвързва по отношение на резултата съответната държава

---

<sup>16</sup> Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския Парламент и на Съвета относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, Официален вестник на Европейския съюз, 26.11.2019.

<sup>17</sup> По информация на EU Whistleblowing Meter, проследяваща напредъка по транспонирането на Директивата във всички държави от ЕС. <https://www.whistleblowingmonitor.eu/country/bulgaria>. [Последно активен: 22.05.2022 г.]

<sup>18</sup> Пътна карта за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 – 2027 г.).

<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1353>. [Последно активен: 25.05.2022 г.]



членка. В своята практика обаче Съдът на ЕС приема, че директива, която все още не е транспонирана, може да произведе директно някои ефекти, когато транспонирането в националното законодателство не е извършено или е осъществено неправилно, но разпоредбите на директивата са ясни, точни и безусловни.

Провеждането на диалог с участието на всички заинтересувани страни у нас е ключова мярка за въвеждането на подходящи национални правила за защита на разобличителите в съответствие с европейските регламенти. Създаването на правна рамка за защита на разобличителите налага както приемането на специален закон, така и адекватното му прилагане. В продължение на първоначалната аналитична дейност по повод транспонирането на Директивата е формирана нова междуведомствена работна група с участието на широк кръг експерти, която подготви проект на *Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения*<sup>19</sup>. Проектът за закон е в процедура на обществено обсъждане от 21 април 2022 г. до 23 май 2022 г. Ключови въпроси в процеса на това обсъждане са: (1) какъв да бъде материалният обхват в закона – предвиденият в Директивата или разширен с допълнителни области, които могат да бъдат засегнати от нарушения; (2) кои ще бъдат институциите, до които ще могат да се подават сигнали за нарушения; (3) какви да бъдат конкретните мерки за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения; (4) кой да бъде компетентният орган, който да налага санкции за предвидените нарушения на закона; (5) дали задължението за въвеждане на правила и процедури за вътрешно подаване на сигнали за нарушения ще се прилага за частни субекти с по-малко от 50 служители и в кои области; (6) следва ли да се допусне регистрирането и разглеждането на анонимни сигнали за нарушения и при какви условия<sup>20</sup>.

Законопроектът възприема минималните стандарти за защита на лицата, разкриващи нередности, заложи в Директивата по съответните области. Той също така разширява защитата в посока сигнализирането за престъпления от общ характер, които са станали достояние на разобличителя в неговата работна среда. Постановено е задължение за въвеждане на вътрешни канали за докладване на нередности, приложими в следните организации: (а) юридически лица от публичния сектор, с изключение на общини с население под 10 хиляди души; (б) юридически лица от частния сектор с над 50 служители. Правни субекти от частния сектор със заетост под 50 души, които попадат в обхвата на Части I и II от Анекса към Директивата, също са задължени да въведат и прилагат такива вътрешни канали. Проектозаконът определя Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ) като компетентен орган, който да действа като външен канал за получаване, приемане и реагиране на сигнали за нередности.

Проектът за национална регулация на вътрешните и външните канали за придвижване на сигнали за нередности следва да отговарят на следните критерии: (а) да бъдат управлявани по начин, който осигурява пълнота, интегритет и конфиденциалност на инфор-

---

<sup>19</sup> Проект на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6784>. [Последно активен: 25. 05. 2022 г.]

<sup>20</sup> Консултационен документ по проект на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения. Публикуван на 16. 09. 2021 г. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?Id=6354>. [Последно активен: 25. 05. 2022 г.]

мацията, недопускайки достъп на неоторизирани лица до нея; (б) да позволяват устойчиво съхранение на информацията с оглед подsigуряване на по-продължително разследване на получените сигнали. Всяко юридическо лице, попадащо в обхвата на проектозакона, има задължение да определи „администратор на сигналите“: служебно лице или звено в структурата на организацията, което регистрира получените сигнали за нередности. Налице е и възможност тази функция да бъде делегирана на външна (трета) страна – физическо или юридическо лице.

По отношение на способите за докладване чрез вътрешни и външни канали, мерките залегнали в проектозакона предвиждат: (а) анонимно сигнализиране се позволява само в случай на използване на вътрешен канал; (б) наличие на детайлна процедура за устно подаване на сигнали и документирание на такива; (в) наличие на специфични изисквания към съдържанието на писмените доклади, в т.ч. посочване на трите имена, адрес, телефон, факс и имейл на сигнализиращия, както и имената и местоработата на лицето, срещу което се подава сигнал; ако е приложимо и известно, също така обстоятелства и детайли относно нарушението.

Съгласно чл. 17 от проектозакона администраторът на сигнали следва в тримесечен срок от получаването на сигнала да извърши проверка, като поддържа връзка със сигнализиращия. В случай че докладът не отговаря на постановените изисквания, той може да бъде върнат към сигнализиращия с цел неговото привеждане в съответствие с тези изисквания. Администраторът може да насочи сигнализиращия към компетентен орган, ако са засегнати негови лични права. В правомощията на администратора е и предлагането или предприемането на мерки за преустановяване или предотвратяване на докладваното нарушение, когато е окончателно констатирано или е налице потенциална опасност за неговото извършване. За предприемане на последващи действия организацията може да дефинира други конкретни лица или звена, различни от администратора на сигнали. При наличие на достатъчно основание за сериозно нарушение администраторът следва да насочи сигнала към КПКОНПИ.

В законопроекта се дава право на организациите да създават свои вътрешни правила за защита на личните данни както на сигнализиращите, така и на тези, срещу които се подават сигналите. Тези правила следва да съдържат строго дефиниран обхват на представените данни, което да позволи обработката и насочването на сигнала. Необходимо е да е налице яснота относно правата на лицата за защита на техните лични данни от страна на администратора на сигнали, вкл. периодите на съхранение (в зависимост от вида на процедурата) и способите за унищожаване на съхраняваните данни след приключване на процедурите, или ако са придобити в нарушение.

Доколкото Директивата все още не е транспонирана в Р.България, действащото национално законодателство не осигурява ефективна защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото на ЕС. Същевременно, налице са макар и фрагментарни регулации, посредством които някои органи са оправомощени да разследват сигнали в различни сфери на публичния сектор. Някои частни юридически лица от финансовия сектор са също задължени, според специфичното законодателство, да поддържат вътрешни канали за сигнализиране. Въпреки това, общите правила за защита срещу незаконно уволнение или неправомерни дисциплинарни наказания, съгласно Кодекса на труда, са приложими по отношение на наети лица, които са подали сигнали за закононарушения от страна на техните работодатели. Независимо че Директивата не се счита за приложима спрямо определени държавни органи или публични организации до изтичане на периода

за нейното транспониране, налице е пряк вертикален ефект на защита на личните права на субектите в тези отношения.

### **Заключение**

С приемането на Директивата и поетапното ѝ транспониране в страните членки на ЕС стартира конституирането на единен европейски модел и правна рамка, осигуряваща ефективна защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения на европейското законодателство. Положително може да се оцени използването на различни канали за докладване, като държавите членки са длъжни да насърчават утвърждаването на вътрешни канали за подаване на сигнали. Водещ принцип на дискутирания европейски модел, който е в процес на прилагане, е недвусмисленото осъждане на всички форми на преки или косвени действия с цел отмъщение, като уволнение, намаляване на заплатите, тормоз на работното място, дискриминация и др.

Транспонирането на Директивата се очаква да подобри и засили по устойчив начин правилата за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, като допринесе за насърчаване на култура на прозрачност и отчетност в страните – членки на ЕС. Така наличието на единен европейски модел и правна рамка отразяват стремежа за насърчаване на лицата, разполагащи с информация за нарушения на правото на Съюза, да сигнализират за тях. В същото време се гарантира въвеждането на минимално ниво на хармонизация по отношение на механизмите и мерките за защита при подаване на сигнали за нарушения на правото на Съюза.

В уловията на глобална икономическа и пандемична криза, в която се налага да се транспонира Директивата в нашата страна, е необходимо да се приложат такива механизми, които да не създават допълнителна административна тежест за публичните и частните организации, а напротив – да насърчават действително и ефективно противодействие на всякакви форми на нередности, нарушения, корупционно поведение и действия и/или бездействия по прилагане на законодателството в сфери от голям обществен интерес. Необходимо е използването на възможностите на дигитализацията за улесняване на подаването на сигнали за нарушения, вкл. по електронен път, при незабавна реакция от страна на компетентните органи. Заедно с предоставянето на ефективна защита на лицата, които са проявили нетърпимост към негативни явления и практики, е нужно да се предвиди и достатъчно ефективен механизъм да бъдат санкционирани тези лица, които използват заложените в закона мерки при разпространение на невярна информация и злопоставяне на други лица.

### **Литература**

1. Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, Официален вестник на Европейския съюз, 26.11.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=ES> [Последно активен: 22.04.2022.]

2. Консултационен документ по проект на Закон за защита на лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения. Публикуван на 16. 09. 2021 г. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?Id=6354>. [Последно активен: 25.05.2022 г.]

3. Проект на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6784>. [Последно активен: 25.05.2022 г.]
4. Пътна карта за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 – 2027).
5. <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1353>. [Последно активен: 25.05.2022 г.]
6. Ceva, E., Bocchiola, M., Theories of whistleblowing. *Philosophy Compass*, 2020, vol. 15, № 1, pp. 1-10.
7. EU Whistleblowing Meter, <https://www.whistleblowingmonitor.eu/country/bulgaria>. [Последно активен: 22.05.2022 г.]
8. Kafteranis, D., The international legal framework on whistleblowers: What more should be done? *Seattle Journal for Social Justice*, 2021, № 19, pp. 729-58.
9. Latan, H., Jabbour, C., & de Sousa Jabbour, A., ‘Whistleblowing Triangle’: Framework and Empirical Evidence. *Journal of Business Ethics*, 2018, pp. 1-16.
10. Lewis, D., Ten years of public interest disclosure legislation in the UK: are whistleblowers adequately protected?, *Journal of Business Ethics*, 2008, Vol. 82, № 2, pp. 497-507.
11. Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum. <https://rm.coe.int/16807096c7>. [Последно активен: 26.04.2022 г.]
12. Todd, M. What now for the new Whistleblower Protection Directive? April 18th, 2019, <https://whistleblowerprotection.eu/blog/what-now-for-the-new-whistleblower-protection-directive/>. [Последно активен: 20.04.2022 г.]
13. Vandekerckhove, W. Whistleblowing and organizational social responsibility: A global assessment. Ashgate Publishing, 2006.
14. Whistleblowing International Network Press release. New EU Directive on whistleblower protection. April 17th, 2019, <https://whistleblowingnetwork.org/Our-Work/Spotlight/Stories/test-6>. [Последно активен: 20.04.2022 г.]
15. Wilbanks, D. The Sarbanes-Oxley Act: Relevant to OSH Practice? *Professional Safety*, 2016, vol. 61, № 2, pp. 23-25.

# **АНАЛИЗ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ, ВНЕСЕНИ В ЧЕТИРИДЕСЕТ И СЕДМОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

*докторант Цветолюба Васева,  
катедра „Публично правни науки“, ЮФ, УНСС,  
cvetoluba\_vaseva@abv.bg*

## *Резюме*

*В настоящия доклад ще бъде представен анализ на предложенията за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки (ЗОП), внесени в Четиридесет и седмото Народно събрание (НС) към датата на провеждане на настоящата конференция<sup>1</sup>. Същите предизвикаха много широка обществена дискусия, с оглед на което техният анализ представлява както научен, така и обществен интерес.*

*Ключови думи: обществени поръчки, изменения на закона, Народно събрание*

## **ANALYSIS OF THE PROPOSALS FOR AMENDMENTS AND ADDITIONS TO THE LAW ON PUBLIC PROCUREMENT SUBMITTED TO THE FORTY-SEVENTH NATIONAL ASSEMBLY**

*Tsvetolyuba Vaseva, doctoral student, correspondence form of study,  
Department of „Public Legal Sciences“, Faculty of Law, UNWE  
cvetoluba\_vaseva@abv.bg*

## *Summary*

*This report will present an analysis of the proposals for amendments and additions to the Public Procurement Law (PPL), submitted to the Forty-seventh National Assembly (NA) as of the date of this conference. They provoked a very wide public discussion, in view of which their analysis is of both scientific and public interest.*

*Key words: public procurement, amendments to the law, National Assembly*

Първият законопроект за изменение и допълнение на ЗОП е внесен на основание чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 70, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на НС от четирима народни представители. Законопроектът е придружен с мотиви на вносителите и предварителна оценка на въздействието от него<sup>2</sup>. Основното, което се предлага със законопроекта от 19.01.2022 г., е да отпаднат от ЗОП текстовете, които регламентират „ин хаус възлагане“, както и рамковите споразумения.

---

<sup>1</sup> 23 юни 2022 г.

<sup>2</sup> Публично достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163972>

С него се цели да се премахнат всички възможности за заобикаляне на процедурите за възлагане на обществени поръчки и за създаване на корупционни практики.

По обсъждания законопроект са постъпили<sup>3</sup> писмени становища от Министерството на финансите, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Националното сдружение на общините в Република България, Асоциацията на университетските болници, Камарата на строителите в България и Сдружение „Българска асоциация Природен газ“.

От **Министерството на финансите**<sup>4</sup> излагат съображения за запазване на действащите норми, уреждащи вътрешното възлагане между публични възложители, както и рамковите споразумения, като посочват, че с тях са транспонирани разпоредбите на Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО и Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. 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. В становището се акцентира върху необходимостта от запазване на възможностите за възлагане на дейности на контролирани юридически лица при условията на „ин хаус“, които имат значение и приложимост в редица сфери. Посочва се, че премахването на рамковите споразумения ще ограничи възможностите за постигане на ефективност и по-добро управление.

В становището<sup>5</sup> на **министъра на регионалното развитие и благоустройството** се обръща внимание на действащите разпоредби, уреждащи възлагането на обществени поръчки чрез „ин хаус“ процедура и чрез сключване на рамкови споразумения, като се изтъква, че с тях е постигната хармонизация на българското с европейското законодателство в областта на обществените поръчки, чрез въвеждане на общовалидни правила и правни институти за целия Европейски съюз.

В становището<sup>6</sup> на **Националното сдружение на общините в Република България** се отбелязва, че рамковите споразумения и „ин хаус“ поръчките са заложили в европейските директиви от 2014 г. и могат да бъдат разглеждани като действително ефективни способи с широко приложение за възлагане при засилена превенция, чрез строг и многостепенен контрол от проверяващите органи.

В становището на **Асоциацията на университетските болници**<sup>7</sup> се посочва, че предложеният законопроект е в абсолютно противоречие с правото на Европейския съюз, като премахването на тези методи за възлагане може да доведе до съдебни претенции от страна на Европейската комисия, както и от страна на засегнатите лица.

**Камарата на строителите в България**<sup>8</sup> не подкрепя предложението законопроект, тъй като действащите разпоредби относно „ин хаус“ възлагането са транспонирани точно и правилно, а институтът на рамковите споразумения дава възможност за по-гъвкав начин на действие при възлагане на обществени поръчки с по-специфичен предмет.

---

<sup>3</sup> Публично достъпни на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163972>

<sup>4</sup> Пак там.

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Пак там.

<sup>7</sup> Пак там.

<sup>8</sup> Пак там.

От Сдружение „Българска асоциация Природен газ“ изразяват становище<sup>9</sup>, че предложената промяна ще доведе до свръхрегулация на дейностите в енергетиката и ще увеличи административната тежест върху енергийните дружества, осъществяващи голяма част от дейността си със собствен капитал.

На свое редовно заседание, проведено на 13 април 2022 г., Комисията по конституционни и правни въпроси (ККПВ) обсъжда Законопроект за изменение на ЗОП, № 47-254-01-5, внесен от Мустафа Сали Карадайъ и група народни представители на 19.01.2022 г.<sup>10</sup> В хода на публичното обсъждане участие взимат г-н Георги Николов, г-жа Десислава Стойкова и г-н Андрей Цеков – заместник-министър на финансите. Г-н Николов – изпълнителен директор на Агенцията по обществени поръчки изразява отрицателно становище по основните предложения в законопроекта, като акцентира върху директивите, чиито разпоредби са транспонирани с текстовете, които се предлагат за отмяна. Той посочва, че отмяната на „ин хаус“ възлагането ще наруши конкуренцията, и допълва, че самият проблем се корени в прилагането на процедурите. Обръща се внимание и на необходимостта от запазване на рамковите споразумения, като посочва, че те са основен инструмент за централизираното възлагане и спомагат за по-гъвкав подход. Г-н Николов изразява подкрепа за предложението, с което се премахва изключението, въведено в чл. 13, ал. 1, т. 18 от ЗОП, като посочва, че с него неоснователно е разширен обхвата на изключенията. Г-жа Стойкова от Националното сдружение на общините в Република България отбелязва, че процедурите за възлагане, които се предлагат да се премахнат, са уредени в директиви, и предложи да се въведат различни правни механизми за предварителен, текущ и последващ контрол, като се запазят рамковите споразумения и „ин хаус“ възлагането. Г-н Цеков – заместник-министър на финансите посочва, че „ин хаус“ възлагането и рамковите споразумения са конкурентен инструмент, но поради грешно прилагане на процедурите се подготвят ограничения за „ин хаус“ възлагането, както и допълнителни изисквания към изпълнителите.

В обсъждането на законопроекта взимат участие народните представители Крум Зарков, Андрей Михайлов, Бранимир Балачев и Хамид Хамид. Народният представител Крум Зарков посочва, че „ин хаус“ възлагането е уредено в директиви на Европейския съюз, които са задължителни за България, и допълва, че е необходимо да се предвидят допълнителни изисквания към изпълнителите, без да се премахва „ин хаус“ процедурата. По отношение на рамковите споразумения, г-н Зарков изтъква, че е необходимо да се направи проверка за начина на прилагането им. Народният представител Андрей Михайлов посочва, че институтът на „ин хаус“ възлагането трябва да се запази, като се осъществи цялостна реформа и се завиши контролът на процедурите.

В резултат на проведеното обсъждане<sup>11</sup>, Комисията по конституционни и правни въпроси с 2 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“ предлага на Народното

---

<sup>9</sup> Публично достъпно на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163972>

<sup>10</sup> Публично достъпен протокол от заседанието на комисията на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163972>. На заседанието са присъствали: от Агенцията по обществени поръчки – г-н Георги Николов – изпълнителен директор, г-жа Галя Манасиева – директор на дирекция „Законодателство и методология“ и г-жа Анастасия Венкова – държавен експерт в дирекция „Законодателство и методология“; от Националното сдружение на общините в Република България – г-жа Десислава Стойкова – юриконсулт.

<sup>11</sup> Видно от протокола на комисията, публично достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163972>.

събрание да не приеме на първо гласуване Законопроект за изменение на ЗОП, № 47-254-01-5, внесен от Мустафа Сали Карадайъ и група народни представители на 19.01.2022 г.

С оглед на извършване на анализ на предложените изменения основният въпрос, който се поставя при вътрешното възлагане, е дали не се нарушават основните принципи при възлагането на обществени поръчки и дали не се избягва конкуренцията поради избягването на процедурните правила и отказът от конкурсно начало, който прави възложителят. В правната литература<sup>12</sup> изрично се подчертава, че действащата нормативна уредба е в съответствие с практиката на Съда на Европейския съюз – дело C-26 Stadt Halle<sup>13</sup>, C-107/98 Teckal<sup>14</sup>. Според задължителното тълкуване на правото на ЕС дружеството, контролирано от възложителя и определено за изпълнител, не може да се разглежда като конкурент на други изпълнители на такива дейности на пазара. Съгласно практиката на Съда основната цел на нормите на правото на Съюза относно обществените поръчки е осигуряването на ненарушена конкуренция във всички държави членки в областта на изпълнението на строителство, доставянето на стоки и предоставянето на услуги, което предполага задължение за всеки възлагащ орган да прилага релевантните норми на правото на Съюза, когато са изпълнени предвидените в това право условия (вж. в този смисъл решение Stadt Halle и RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5, точка 44<sup>15</sup>). Следователно всяко изключение от това задължение следва да се тълкува стриктно (вж. решение Stadt Halle и RPL Lochau, EU:C:2005:5, точка 46<sup>16</sup>). Съдът е приел, че за да са приложими предвидените в Директива 2004/18 процедури за възлагане на обществени поръчки, съгласно член 1, параграф 2, буква а) от тази директива по принцип е достатъчно да се сключва възмезден договор между възлагащ орган, от една страна, и юридически отделно от него лице, от друга (вж. в този смисъл решение Teckal, EU:C:1999:562, точка 50<sup>17</sup>).

В Решение на СЕС от 8 май 2014 година по дело C-15/13<sup>18</sup> се подчертава, че допуснатото от Съда изключение от прилагането на този принцип по отношение на т.нар. „вътрешно“ възлагане на обществени поръчки е оправдано по съображението, че **публичен орган, който е възлагащ орган, може да изпълнява възложените му задачи от обществен интерес със свои собствени административни, технически и други средства**, без да е длъжен да прибегва до други субекти, които не са част от неговите служби, и че това изключение може да обхваща и случаите, при които съдоговорителят е юридически отделен субект спрямо възлагащия орган, стига последният да упражнява върху изпълнителя аналогичен контрол на упражнявания върху собствените му служби и субектът да извършва основната част от дейността си с възлагащия орган или възлагащите органи, който или които го притежава(т) (вж. в този смисъл решение Teckal, EU:C:1999:562, точка 50, както и решение Stadt Halle и RPL Lochau, EU:C:2005:5, точки 48 и 49). В такива случаи може да се приеме, че **възлагащият орган използва**

---

<sup>12</sup> Цокова, П. Вътрешно или вътрешноведомствено („in – house“) възлагане по чл. 14, ал. 1, т. 5 – 7 от Закона за обществените поръчки, сп. Търговско и облигационно право, ИК Труд и право, 2017, бр. 11.

<sup>13</sup> Публично достъпно на [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/bg/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/bg/)

<sup>14</sup> Пак там.

<sup>15</sup> Пак там.

<sup>16</sup> Пак там.

<sup>17</sup> Пак там.

<sup>18</sup> Директен линк към постановеното съдебно решение: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151964&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=33316268>



**собствените си средства.** Основното заключение на Съда на ЕС е, че този начин на възлагане се приравнява на **изпълнение на дейностите със собствен ресурс**, поради което не е приложим общия ред на възлагане.

Следва изрично да се посочи, че в Методическо указание № МУ-6 от 09.07.2021 г.<sup>19</sup>, издадено на основание чл. 229, ал. 1, т. 2, б. „а“ ЗОП изрично е подчертано, че „в случаите на чл. 14, ал. 1, т. 5 – 7 от ЗОП „in house“ поръчките се възлагат пряко на контролиран стопански субект, т.е. без провеждане на конкурентна процедура за обществена поръчка. Поради това е необходимо той да има капацитет да изпълни сам съответните дейности (да предостави услугата, да изпълни строителството и т.н.). В противен случай, ако изпълнителят прехвърли осъществяването на дейностите, предмет на договора на друго лице, на практика се стига до едно прикрито „превъзлагане“ на обществена поръчка. При него „възлагащият орган придобива чрез посредник стоки и услуги от трети лица, без да са спазени правилата за обществени поръчки, от които би следвало да се ръководи това възлагане“ (виж изказване на ген. адвокат по дело C-567/15<sup>20</sup>). Такова „превъзлагане“ не е допустимо, тъй като противоречи на основната идея, проведена чрез практиката на СЕС – поръчката да се изпълни със собствен ресурс. Същевременно то води като резултат до заобикаляне прилагането на ЗОП и по този начин – до ограничаване на конкуренцията“.

Следва да се посочи, че така изведеното допълнително условие за „in-house“ възлагане по чл. 14, ал. 1, т. 5 – 7 от ЗОП в методическото указание на компетентния административен орган – „капацитет да изпълни поръчката със собствен ресурс“ липсва изрично законово регламентирано в разпоредбите на чл. 14, ал. 1, т. 5 – 7 ЗОП. Самото методическо указание е издадено едва през 2021 г., пет години след приемането на закона, и то след установяване от страна на контролните органи по чл. 238 от ЗОП, че е налице неправилно приложение на разпоредбите на чл. 14, ал. 1, т. 5 – 7 ЗОП. С оглед на практиката на СЕС и неправилното приложение от страна на възложителите на посоченото изключение на закона, следва да се подчертае, че не изцяло отмяната на „in-house“ възлагане по чл. 14, ал. 1, т. 5 – 7 от ЗОП е необходима, както се предлага в разглеждания законопроект, а е необходимо изменение на чл. 14, ал. 1, т. 5-7 ЗОП и включване на допълнителна предпоставка – да се предоставят изрични доказателства за капацитет за самостоятелно изпълнение на съответните дейности от страна на юридическото лице, на което се възлага договор (да предостави услугата, да изпълни строителството). Също така следва да се обърне внимание, че няма как чрез правомощието на изпълнителният директор на АОП за оказване на методическа помощ чрез издаването на методически указания да се дописва закона и да се поставят допълнителни изисквания и предпоставки пред възложителите на обществени поръчки относно прилагането на един или друг ред на възлагане. На следващо място и към настоящия момент липсва изрична законодателна инициатива за привеждане на съответните текстове от ЗОП в пълно съответствие с духа на европейското законодателство и практиката на съда на ЕС<sup>21</sup>. Това че

---

<sup>19</sup> Публично достъпно на [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2021/07/MU6\\_2021.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2021/07/MU6_2021.pdf)

<sup>20</sup> Директен линк към постановеното съдебно решение: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195241&pageIndex=0&doclang=bg&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2367571>

<sup>21</sup> На 09.06.2022 г. са обсъждани на първо четене двата законопроекта в пленарна зала, като на заседанието има изрично изявление от страна на народния представител Крум Зарков за предприемане на действия по предложение за изменение на ЗОП: „Това решение скоро ще бъде внесено като Законопроект, доколкото знам е готов, а ние от БСП сме го внесали не един и два пъти през годините, а именно

е налице издаване на едно методическо указание от страна на конкретен административен орган, няма да бъде основание в последствие за констатиране на извършени нарушения от страна на възложителите на обществени поръчки или още не по-голямо основание същите да могат да бъдат санкционирани за неизпълнение на методическо указание на изпълнителния директор на АОП, защото това от своя страна ще противоречи на основния принцип при административнонаказателната отговорност, а именно законоустановеност както на видовете административни нарушения, така и законоустановеност на предвидените за съответните административни нарушения административни наказания. Кои деяния съставляват административни нарушения и какви наказания могат да се налагат за тях, се установява със закон или указ. Това правило се въвежда като едно от основните начала на административнонаказателното право според теорията<sup>22</sup>.

По отношение на предлаганите изменения в §1 и § 5-§ 64 от законопроекта, с които се предлага отпадане на рамковото споразумение като инструмент за възлагане на обществени поръчки, следва изцяло да се подкрепи становището на Министерство на финансите<sup>23</sup>, в което изрично се акцентира, че рамковите споразумения имат широко приложение и се считат за особено ефективен инструмент при възлагане на обществени поръчки в държавите от ЕС. Следва да се подчертае, че използването им е включено в законодателната уредба на европейско ниво още при действието на предходните директиви – 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО. В действащите директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС уредбата на рамковите споразумения е доразвита, в отговор на засилените тенденции и заявените приоритети на Европейската комисия за окрупняване и централизиране на обществените поръчки. Именно с оглед на това, в директивите е предвидена възможност за концентрация при закупуването по брой на участващите възлагащи органи чрез създаването на централни органи за покупки, или по обема и стойността във времето при рамково споразумение на конкретен възложител. Едно от най-съществените предимства на рамковото споразумение е възможността за окрупняване на обществените поръчки, което позволява чрез икономии от мащаба да се постигат по-ниски цени и разходи.

Рамковото споразумение е основният инструмент, чрез който се реализира централизираното възлагане, изведено сред приоритетите на Европейската комисия в областта на обществените поръчки. Освен икономическите аспекти от гледна точка за постигането на по-ниски цени и разходи, възлагането посредством рамкови споразумения, сключвани от централизиран орган, позволяват и по-добро и професионално управление на обществените поръчки. Това предимство е от голямо значение за възложители, чиито ресурси, вкл. човешки са ограничени и не разполагат с необходимия капацитет и експертиза.

Следва да се посочи и конкретен пример в българското законодателство. В резултат на концепцията<sup>24</sup> и анализи<sup>25</sup>, на заседание на Министерски съвет на Република България

---

ин хаус процедура да е възможна само, когато фирмата, която ще се възползва от нея в достатъчно голяма степен, гарантира, че може сама, а не чрез подизпълнители да изпълни възложеното ѝ поръчение. Например, ако ще строи магистрала, да има достатъчен брой багери, експертиза, хора, ако ще прави язовир – друго“. Стенограмата от заседанието на НС на 09.06.2022 г. е публично достъпна на <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10667>.

<sup>22</sup> Стоев, С. Научно-практически коментар на Закона за административните нарушения и наказания, София, Наука и изкуство, 1975, стр. 21.

<sup>23</sup> Публично достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163972>.

<sup>24</sup> <http://borkor.government.bg/bg/page/480>

<sup>25</sup> При разработването на концепцията е извършен сравнителен анализ на реализирани подобни търгове в държави, членки на ЕС – Великобритания, Дания, Гърция и Кипър, както и обзор на възлагането

на 9 юни 2015 г. е прието Постановление № 146 за създаване на Централния орган за покупки в сектор „Здравеопазване“ (ЦОПСЗ). С постановлението се определят функциите и отношенията на ЦОПСЗ с възложителите – лечебни заведения за болнична помощ по чл. 9 от ЗЛЗ, лечебни заведения за болнична помощ по чл. 5, ал. 1 ЗЛЗ, центрове за спешна медицинска помощ, лечебни заведения за стационарна психиатрична помощ по чл. 5, ал. 1 ЗЛЗ и лечебни заведения по чл. 10, т. 3, 3а и 3б ЗЛЗ, за чиито нужди ще се провеждат обществените поръчки. Обект на обществени поръчки са лекарствени продукти от Позитивния лекарствен списък по чл. 262 от ЗЛПХМ, вписани в публичен електронен регистър към Националния съвет по цени и реимбурсиране на лекарствени продукти.

ЦОПСЗ е министърът на здравеопазването (чл. 2, ал. 1 от ПМС №146 от 9 юни 2015 г.). ЦОПСЗ провежда процедури за възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП, подзаконовите нормативни актове по неговото прилагане, както и на приложимото законодателство на Европейския съюз в тази област. Съгласно чл. 4, ал. 1 от ПМС №146 от 9 юни 2015 г. ЦОПСЗ е оправомощеният орган да планира, подготвя и провежда процедури за възлагане на обществени поръчки – предмет на постановлението, и да сключва рамкови споразумения от името на възложителите по чл. 1 от ПМС №146 от 9 юни 2015 г. Въз основа на сключените рамкови споразумения възложителите по ЗЛЗ определят изпълнител чрез използване на електронен търг по чл. 89, ал. 3 ЗОП и сключват индивидуални договори. Плащанията по индивидуалните договори са за сметка на възложителите по чл. 1 от ПМС № 146 от 9 юни 2015 г.

ЦОПСЗ организира процедурите за сключване на рамкови споразумения след определяне на потребностите на възложителите, определя критериите за подбор и изготвяне на документация за участие по рамковите споразумения, провежда процедури за възлагане на обществени поръчки, контролира изпълнението на рамковите споразумения по отношение на спазването на условията на тези споразумения – цени, количества, срокове за изпълнение и други. Във функциите му също се включва събиране на необходимите данни в база данни за мониторинг, извършва статистика, анализи и прогнози и/или пазарни проучвания във връзка с възлаганите поръчки на лекарствените продукти. Министърът на здравеопазването в това му качество при необходимост провежда процедури по сключеното рамково споразумение от името и за сметката на възложителите чрез електронен търг. Във връзка с дейността на ЦОПСЗ са надеждите в сектора за икономия на време във връзка с провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки, намаляване на цените на лекарствените продукти, увеличаване на конкуренцията и постигане на по-изгодни условия, както и по-голямо качество във възлагателния процес предвид липсата на кадрова обезпеченост на повечето лечебни заведения.

Вторият законопроект за изменение и допълнение на ЗОП е внесен на основание чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 70, ал. 1 от Правилника за

---

в сектора в Норвегия, Словения, Швеция, Канада и Румъния. Анализирани са опитът на Дания, където от 2007 г. насам, всички лекарства за болничните лечебни заведения се закупуват централно. В България до 2011 г. Министерството на здравеопазването е провеждало централизирано доставки на лекарства за болничните лечебни заведения. Такъв вид договаряне е позволявал икономии от мащаба и доставка на медикаменти на по-ниска цена заради големите количества. Впоследствие болниците започват сами да възлагат обществени поръчки, което ги поставя в неизгодна позиция при договаряне на цена, както и създава пречки по отношение на свободната конкуренция, ограничавайки участието на по-голям брой търговци на едро.

организацията и дейността на НС от народни представители<sup>26</sup>. Законопроектът е придружен с мотиви на вносителите и предварителна оценка на въздействието от него. Основното, което се предлага със законопроекта от 13.05.2022 г., е необходимостта от създаването на законов механизъм, който да даде възможност да бъдат изпълнени вече сключени договори за възлагане на дейности с предмет строителство, ремонт, реконструкция и модернизация, доставки и услуги и да бъдат преодолени последиците от прогресивната инфлация в цените на строителни материали, доставки и услуги. С предлаганите промени се предвижда да се разработи методика като приложение към Правилника за прилагане на закона, която да въведе единни критерии, по които да се извърши индексирането на цените по договорите. По този начин, според вносителите, със законопроекта се дава правното основание за намиране на решение на отделните казуси. Законопроектът не оказва пряко влияние върху бюджета, влияние може да окаже методиката, която се предвижда да бъде разработена и приета от Министерски съвет.

По законопроекта са постъпили писмени становища<sup>27</sup> от Българска търговско-промишлена палата, Министерството на финансите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Камарата на строителите в България и Националното сдружение на общините в България.

Българска търговско-промишлена палата принципно подкрепя идеята за изменение и допълнение на ЗОП, тъй като същата произтича от необходимостта от прецизиране на текстовете на чл. 116 от ЗОП и преодоляването на инфлационния риск и индексация на договорите в публичния сектор, сключени при методики и условия в различни пазарни условия. Въпреки това се застъпва, че предложените текстове не са достатъчно прецизни и ще се създаде риск за създаване на противоречива практика при прилагането им, както и създаването на евентуални корупционни схеми с изразходването на публични средства. По отношение на §2 от законопроекта, с който се създава нова чл. 4 на чл. 116, за индексация на договор по ЗОП, се изразява становище, че текстът трябва да се редактира, като изразът „*съществено увеличение на цените*“ е твърде общ. Изразът следва да бъде уточнен чрез въвеждането на обективни критерии и стойности, които да са в състояние по несъмнен начин да определят дали такова съществено увеличение съществува в действителност, посочване на ясна граница между наличието и липсата на това съществено увеличение. На следващо място се сочи, че с оглед предложения текст извършването на индексация е разписано като задължение, а не като правна възможност. Това противоречи на Методиката за индексиране<sup>28</sup>, разработена в изпълнение на предложения ЗИДЗОП, където индексацията на цените е лишена от своя задължителен характер, като същата е поставена в пълна зависимост от преценката и волята на съответния възложител. Именно с оглед посоченото БТПП поставя изрично да бъде уточнен въпросът дали при възникване на разписаните предпоставки индексирането на договорите се прилага автоматично, или нормата е диспозитивна и съответно извършването на индексация се решава за всеки конкретен случай според виждането на съответния възложителя. На следващо място се застъпва тезата, че индексацията следва да бъде задължителна, ако са осъществени всички условия за нейното прилагане, освен

---

<sup>26</sup> <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>

<sup>27</sup> Публично достъпни на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>.

<sup>28</sup> Публично достъпна на <https://www.mrrb.bg/bg/proekt-na-metodika-za-indeksirane-na-razhodite-podgovori-sklyucheni-pri-usloviyata-na-zakona-za-obstestvenite-poruchki-i-prilagane-na-pms-160-01-yuli-2016-pri-inflacionni-procesi/>

в ситуация на форсмажорни обстоятелства, тъй като в противен случай тя никога не би намерила практическа реализация и законовият текст би останал разпоредба с привидно, изцяло фиктивно естество.

БТПП изразява становище, че *„правилно и законосъобразно би било максималният процент на индексирание да бъде определен на база отчетените проценти на инфлация в промишлеността и строителството“*. Аргумент в тази посока са разпоредбите на националното и европейското законодателство. В националното законодателство (чл. 116, ал. 2 от ЗОП) и в европейското законодателство (чл.72 от Директива 2014/24/ЕС за обществени поръчки), е ясно разписано, че когато се налага увеличение на цената, то не може да надхвърля с повече от 50 на сто стойността на основния договор или рамково споразумение, а когато се правят последователни изменения, ограничението се прилага за общата стойност на измененията.

Министерството на финансите изразява<sup>29</sup> принципна подкрепа относно разработване на методика, която да създаде възможност за обективно индексирание на стойността на договорите за обществени поръчки с оглед преодоляване последиците от бързо прогресиращата инфлация в страната, като предоставя конкретни правно-технически бележки и предложения, свързани с осигуряването на по-гъвкав подход при определяне на механизма за актуализиране на цената на действащите договори за обществени поръчки.

На първо място се изразява становище, че промяната в ал. 4 на чл. 116 ЗОП не е удачна, доколкото действащата разпоредба възпроизвежда изискванията на чл. 72, пар. 3 от Директива 2014/24 и чл. 89, пар.3 от Директива 2014/25. Министерство на финансите акцентира, че подобно на правилата относно изключенията от приложното поле на ЗОП, Европейската комисия стриктно държи държавите членки да се придържат към основанията за изменение на договорите, регламентирани в директивите. Именно поради това се предлага промяната да се осъществи е създаването на нов чл. 116а от ЗОП като е предложена и редакция на същия.

На следващо място се сочи, че видно от законопроекта, предложената методика се отнася до индексирание на всички договори за обществени поръчки, независимо от техния обект – строителство, доставка или услуга. От предложената в законопроекта ал. 4 на чл. 116 ЗОП не става ясно, според Министерство на финансите, дали изменението на договорите ще бъде по обща методика или ще има различни варианти за методики в зависимост от обектите на обществените поръчки. Доколкото обществените поръчки са с различен предмет и обект и същите са динамично променящи се отношения, законопроектът създава риск от чести промени в ППЗОП. Именно това е в разрез с критиките на Европейската комисия за липса на устойчивост в българското законодателство в областта, което води до затруднения при прилагането му и е предпоставка за допускане на нарушения. Министерство на финансите изразява становище, че приемането на методика с акт на Министерски съвет осигурява по-гъвкав подход при определяне на механизма за актуализиране на цената на действащите договори за обществени поръчки и не води до посочените негативи.

Министерството на регионалното развитие и благоустройството подкрепя законопроекта<sup>30</sup>, като предлага някои правно-технически бележки и предложения. На първо място се предлага в §2, т.1, в новата ал. 4 думите „договорът за обществена поръчка

---

<sup>29</sup> Публично достъпно становище на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>.

<sup>30</sup> Публично достъпно на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>.

съдържа клауза за индексация или“ да отпаднат, като мотивите за това са, че когато договарят за обществена поръчка съдържа клауза за индексация, няма необходимост отново да се преуреждат направените между страните уговорки в тази връзка. Поддържа се, че допълнително би могло да се стигне до колизия между волята на страните, обективирана в договора и разпоредбите на методиката като това би породило необходимост от тълкуване и затруднения при изпълнение на договорните отношения. На следващо място се обръща внимание, че в законопроекта липсват определения на използваните изрази „съществено увеличение на цените“ и „основни стоки и материали“, като предвиждането им ще помогне за преценката кога може да се прилага индексация на цените и ще гарантира еднакво прилагане на нормата от възложителите.

Камарата на строителите в България и Националното сдружение на общините в България изразяват положително становище за законопроекта<sup>31</sup>.

На редовно заседание, проведено на 17.05.2022 г., Комисията по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление обсъжда Законопроект за изменение и допълнение на ЗОП, № 47-254-01-53, внесен от Настимир Ананиев и група народни представители на 13.05.2022 г.<sup>32</sup> Въз основа на обсъжданията и в резултат на проведеното гласуване, Комисията по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление с 11 гласа – „за“, 0 гласа – „против“ и 4 гласа – „въздържал се“, предлага на Народното събрание Законопроект за изменение и допълнение на ЗОП, № 47-254-01-53, внесен от Настимир Ананиев и група народни представители, да бъде приет на първо гласуване<sup>33</sup>.

На свое извънредно заседание, проведено на 26 май 2022 г., **Комисията по конституционни и правни въпроси** обсъжда Законопроект за изменение и допълнение на ЗОП, № 47-254-01-53, внесен от Настимир Ананиев Ананиев и група народни представители на 13.05.2022 г.<sup>34</sup> В резултат на проведеното обсъждане, Комисията по конституционни и правни въпроси единодушно с 13 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 0 гласа „въздържал се“

---

<sup>31</sup> Становищата са публично достъпни на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>.

<sup>32</sup> В заседанието на комисията взимат участие г-н Гроздан Караджов – министър на регионалното развитие и благоустройството, г-жа Деляна Иванова и г-н Явор Пенчев – заместник-министри на регионалното развитие и благоустройството, г-н Андрей Цеков – заместник-министър на финансите, г-жа Анастасия Венкова – държавен експерт в отдел „Правна уредба и методология“ в Дирекция „Законодателство и методология“ в Агенцията за обществени поръчки, г-жа Силвия Георгиева – изпълнителен директор на Националното сдружение на общините в Република България.

<sup>33</sup> Видно на протокола на заседанието на комисията, публично достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>.

<sup>34</sup> Протоколът от заседанието на комисията е публично достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>, като на заседанието присъстват от Министерството на регионалното развитие и благоустройството – г-н Гроздан Караджов – министър, г-жа Деляна Иванова и г-н Явор Пенчев – заместник-министри и г-жа Катерина Граматикова – началник на кабинета на министъра; от Министерството на финансите – г-жа Сирма Атанасова – съветник на министъра; от Агенцията по обществени поръчки – г-н Георги Николов – изпълнителен директор, г-жа Галя Манасиева – директор на дирекция „Законодателство и методология“ и г-жа Анастасия Венкова – държавен експерт в дирекция „Законодателство и методология“ и от Камарата на строителите в България – г-н Савин Ковачев – директор дирекция „Нормативни документи и анализи“.

предлага на Народното събрание да приеме на първо гласуване Законопроект за изменение и допълнение на ЗОП, № 47-254-01-53, внесен от Настимир Ананиев Ананиев и група народни представители на 13.05.2022 г.<sup>35</sup>

Във връзка с внесения законопроект следва да се посочи и Методическо указание № МУ-1 от 01.04.2022 г. на изпълнителния директор на АОП<sup>36</sup>, в което изрично са разгледани възможности за индексирание на договори за обществени поръчки по време на изпълнението им в условията на инфлация съгласно действащото законодателство. Сочи се<sup>37</sup>, че законодателната уредба относно измененията на договорите за обществени поръчки е съобразена със съответните разпоредби от приложимите европейски директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС. Доколкото тази уредба е насочена да не се допуска подмяна на резултата от проведените процедури и заобикаляне на правилата за тяхното провеждане, тя изисква стриктно прилагане. Същевременно, разпоредбите на ЗОП предоставят достатъчно възможности за гъвкаво управление на договорите в различни хипотези.

Видно от анализа на основанията за изменение, предвидените в чл. 116, ал. 1 от ЗОП, направен в Методическо указание № МУ-1 от 01.04.2022 г. на изпълнителния директор на АОП<sup>38</sup>, изследването на тяхната приложимост неизбежно изисква установяване на конкретните фактически обстоятелства и подвеждането им към правната норма спрямо всяка конкретна поръчка. Поради това, и доколкото всеки договор има собствено съдържание, условия и клаузи в тяхната взаимна връзка, договорени между страните, предоставянето на общо указание за индексирание би довело до игнориране на необходимата преценка за всеки самостоятелен случай, което е недопустимо.

Когато се обсъжда изменение на договор, което засяга единствено цената, основанията, които принципно биха могли да са приложими, в зависимост от конкретните фактически обстоятелства, са предвидени в чл. 116, ал. 1, т. 1 и т. 3 от ЗОП. Промяна в цената на основание чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП е допустима само когато възможността за това изначално е предвидена в документацията на поръчката и договора чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи, включително клаузи за изменение на цената или опции. Това означава, че в предварително обявените условия трябва да е бил зададен конкретен механизъм, известен на всички заинтересовани лица, който определя точно, ясно и недвусмислено при какви обстоятелства и по какъв начин ще се реализират предвидените изменения или опции.

Спрямо действащи договори, които не съдържат клаузи, които позволяват прилагане на чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, при необходимост от изменение на цената без други промени би могло да се изследва приложимостта на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП. Прилагането на това основание е допустимо когато необходимостта от изменението се налага поради обстоятелства, които възложителят не е могъл да предвиди, включително и при полагане на дължимата грижа, и не засяга предмета на договора. Когато като причини се изтъкват промени в пазарните условия, специфики на пазара, процеси или явления, би следвало позоваването на тях да е съпроводено с данни, които ги доказват по безспорен начин. Необходимо е да се установи и наличието на пряка причинна връзка, като се съобрази

---

<sup>35</sup> Видно на протокола на заседанието на комисията, публично достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164168>.

<sup>36</sup> Публично достъпно на [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU\\_1.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU_1.pdf).

<sup>37</sup> Пак там.

<sup>38</sup> Пак там.

момента на сключване на договора, други фактори оказали влияние, конкретните договорни клаузи, и пр.

По отношение непредвидимостта са възможни и ситуации, при които са налице обективни обстоятелства, ноторно известни, които водят до драстична промяна в пазарните условия (като напр. бедствия, кризи, война и пр.). В подобна хипотеза би могло да се приеме, че невъзможността за запазване на цените по съществуващите договори се дължи на причини от обективен характер, които не са могли да бъдат предвидени.

В този аспект, общ извод може да се направи единствено относно наличието на ноторно известни обективни обстоятелства, за които се приема, че не биха могли да бъдат предвидени. От там нататък, за да се приложи чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП е необходимо да се обоснове и докаже, че именно тези обстоятелства, в пряка причинна връзка, налагат промяна в цената. Тази преценка няма как да бъде обща, а подлежи на изследване и обосноваване за всеки конкретен договор.

Следва изцяло да бъде подкрепено становището в методическото указание, че от съществено значение при промяна на цената в хипотезата на трайно растяща инфлация, е да бъдат определени специфични индекси или комплекс от такива, според съответния предмет на поръчката, които да бъдат наблюдавани и да служат като база за актуализация. С оглед обективност и недопускане на възможности за злоупотреби, би било уместно разработването на методики, съдържащи комплекс от индекси, при отчитане спецификите на отделните стопански сектори и браншове по начин, който позволява реално и точно отчитане на промените във всички ценообразуващи елементи и относителната тежест на всеки от тях, така че индексиранията цена да отразява действителните изменения, дължащи се на непредвидените обстоятелства. Конкретното съдържание и механизъм за определяне на цените предполагат познания и експертиза по съответния предмет на поръчката относно формирането на цената и възможните подходи за индексиранията ѝ, за което е необходимо ангажирането на браншови организации и органи със съответната компетентност в областта. Посочено е<sup>39</sup>, че доколкото разработването на подобна методика предполага специални знания извън сферата на компетентност на АОП, агенцията може да изрази принципно отношение от гледна точка уредбата на обществените поръчки.

Акцентира се в методическото указание<sup>40</sup>, че следва да се има предвид, че използването на този подход спрямо вече действащи договори изисква съобразяване с множество въпроси, в т.ч. и относно ограничението, предвидено в чл. 116, ал. 2 от ЗОП относно допустимия максимален размер на увеличението на общата стойност на поръчката. Като част от въпросите, които задължително следва да бъдат уредени, е да се определи моментът, от който ще е приложимо отчитането на разработените инфлационни индекси. Доколкото този момент ще е различен за всеки отделен договор, в зависимост от етапа на неговото изпълнение, задължително следва да се определи и обхватът на приложимост на индексиранията от гледна точка изпълнени и неизпълнени дейности.

В заключение, от АОП подчертават<sup>41</sup>, че следва да се отчита, че изменението на договора е правна възможност за страните, и е едно от възможните решения във всеки случай, за което е необходимо тяхното съгласие. Преценката дали са налице изискуемите

---

<sup>39</sup> Публично достъпно на [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU\\_1.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU_1.pdf).

<sup>40</sup> Пак там.

<sup>41</sup> Публично достъпно на [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU\\_1.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2022/04/MU_1.pdf).



от закона предпоставки винаги се извършва от възложителя за всеки отделен договор и съобразно относимите фактически обстоятелства, доколкото той носи отговорността за законосъобразното възлагане и изпълнение на обществената поръчка.

По отношение на предложената със законопроекта от 13.05.2022 г. необходимост от създаването на законов механизъм, който да даде възможност да бъдат изпълнени вече сключени договори за възлагане на дейности с предмет строителство, ремонт, реконструкция и модернизация, доставки и услуги и да бъдат преодолени последиците от прогресивната инфлация в цените на строителни материали, доставки и услуги, следва изрично да се подчертае, че изменението на договорите за обществени поръчки е по изключение в няколко строго определени хипотези на чл. 116 ЗОП без да се нарушават основните принципи за възлагане на обществени поръчки като част от тях са свързани с непредвидени обстоятелства. Във връзка с изменението на договорите следва да се вземе предвид и легалната дефиниция в §2, т. 27 от ДР на ЗОП, съгласно която „непредвидени обстоятелства“ са обстоятелства, които са възникнали след сключване на договора, не са могли да бъдат предвидени при полагане на дължимата грижа, не са резултат от действието или бездействието на страните, но правят невъзможно изпълнението при договорените условия. Следва да се подчертае, че подобно на правилата относно изключенията от приложното поле на ЗОП, Европейската комисия стриктно държи държавите членки да се придържат към основанията за изменение на договорите, регламентирани в директивите и които са транспонирани в българското законодателство. Следва да бъде подложена на критика идеята за разширяване на възможността за изменение на договорите за обществените поръчки. Видно и от Методическото указание на АОП е, че изменението на договор за обществена поръчка е правна възможност за страните, и е едно от възможните решения във всеки случай, като преценката дали са налице изискуемите от закона предпоставки винаги се извършва от възложителя за всеки отделен договор и съобразно относимите фактически обстоятелства, доколкото той носи отговорността за законосъобразното възлагане и изпълнение на обществената поръчка.

С оглед на анализираниите законодателни инициативи за изменение и допълнение на ЗОП следва да се подчертае, че те са свързани с проблематика в областта на обществените поръчки, където има прецизна регламентация както на ниво европейско законодателство, така и на национално ниво. Следва да се подчертае, че не следва след данни за извършени административни нарушения или икономически промени да се пристъпва незабавно към предложения за изменения на закона. Именно това е в унисон с критиките на Европейската комисия за липса на устойчивост в българското законодателство в областта, което води до затруднения при прилагането му и е предпоставка за допускане на нарушения. Следва да се посочи, че двата предложени законопроекта не са приети на първо четене от НС<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Стенограмата от заседанието на НС на 09.06.2022 г. е публично достъпна на <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10667>.

# ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА УСТОЙЧИВИ ФИНАНСИ ВЪВ ФИНАНСОВИЯ СЕКТОР

доктор по право Аделина Янкова,  
adelina\_yankova@abv.bg

## Резюме

През последното десетилетие климатичните изменения и необходимостта от устойчивото развитие все повече се дискутират що се отнася до бъдещо целеполагане, промени в законодателството и трансформиране на досегашните практики. През последните три години обаче темата се превърна във водеща не само на европейско ниво, но и в световен мащаб. Заговори се за трансформация на мисленето, а повечето сфери в нашия живот се засягат от нови разпоредби, мотивирани от постигане на справедлив и плавен преход към климатична неутралност. Финансовият сектор не остава настрана от тенденцията, като се наблюдават сериозни нововъведения, целящи подкрепа на общата кауза, а именно чрез привеждането на част от финансовите потоци в съответствие с желаното развитие, устойчиво на изменението на климата, но и чрез насочването им в посока финансиране на целения преход. Настоящата публикация цели да проучи и обобщи вече приетото законодателството в частта устойчивото развитие във финансовия сектор, като същевременно обърне внимание на някои проблеми, свързани с прилагането му.

Ключови думи: Устойчиви финанси, Регламент за разкриване на данни при устойчивото финансиране, Регламент за таксономията, Парижкото споразумение, устойчив преход, екологичните, социални и управленски фактори (ESU), Грийнуошинг

## CHALLENGES OF THE SUSTAINABLE FINANCE LEGISLATION IMPLEMENTATION IN THE FINANCIAL SECTOR

PhD in Law, Adelina Yankova,  
adelina\_yankova@abv.bg

## Summary

In the last decade, climate change and the need for sustainable development have been increasingly discussed in terms of future goal-setting, legislative amendments and transformation of the current practices. In the last three years, however, the topic has become a leading one not only at the European level, but also on a global scale. There has been talk of a transformation of thinking, and most areas of our lives are affected by new regulations motivated by achieving a fair and smooth transition to climate neutrality. The financial sector is not left out of the trend, seeing serious innovations aimed at supporting the common cause, namely by aligning part of the financial flows with the desired climate change-resistant development, but also by directing them in the direction of financing the intended transition. This publication aims at examining and summarising the adopted legislation in the area of

*sustainable development in the financial sector, while drawing attention to some problems related to its implementation.*

*Key words: Sustainable Finance, SFDR, Taxonomy Regulation, Paris Agreement, Sustainable transition, ESG Factors, Greenwashing*

Какво поставя начало на промените, в които живеем днес? За правна основа, върху която стъпват всички политически и законодателни промени, свързани с настоящата реализация на процесите по устойчивото развитие, би могло да се посочи т.нар. „Парижко споразумение“<sup>1</sup> (Споразумението). Макар то да е прието на заседание на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК<sup>2</sup>) и да се предшества от три конвенции и протокола от Киото, подписани през 90те години на ХХ век, които за първи път поставят дискусиата за правнообвързващи мерки в областта на климатичните изменения, когато през 2015 г. се постига политическо съгласие на световно ниво по отношение предприемане на общи действия за справяне с проблема с климатичните изменения и глобалното затопляне, през 2016 г. в Париж е формализирано и самото споразумение. Имено поради това то се счита за първият правнообвързващ инструмент за справяне с глобалния проблем понастоящем. Следва да се отбележи, че тази стъпка е подготвена от решения, взети на ниво ЕС, като през октомври 2014 г. ръководителите от ЕС постигат съгласие по рамката за политиките в областта на климата и енергетиката до 2030 г.<sup>3</sup>, а в изявление на ЕС през март 2015 г., в навечерието на предстоящата Конференция по изменението на климата в Париж, ЕС представя своя планиран национално определен принос в секретариата на РКООНИК, съгласно който ЕС потвърждава своя ангажимент към преговорния процес за постигане на ново, правно обвързващо споразумение относно изменението на климата с цел глобалното затопляне да бъде задържано под 2 °C<sup>4</sup>. ЕС потвърждава и целта си за намаляване с най-малко 40 % на вътрешните емисии на парникови газове до 2030 г. в сравнение с 1990 г.

Споразумението инкорпорира в себе си разписан план за действие за ограничаване на глобалното затопляне, като дългосрочната му цел е поддържане покачването на глобалната средна температура и ограничаването ѝ до 1,5°C, като за изпълнение на тази цел държавите, подписали споразумението, се ангажират с национално определени приноси под формата на национални планове за действие в областта на климата с оглед намаляване на емисиите им. Тези планове следва да се актуализират на петгодишен период и да се осигурява прозрачност<sup>5</sup> при изпълнение на положените в плановете цели. С оглед изпълнението на целите на споразумението, е предвидено и тяхното финансиране, като е договорено държавите – членки на ЕС, и други развити държави, да предоставят средства

---

<sup>1</sup> За целия текст на Споразумението вж. [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf)

<sup>2</sup> РКООНИК е една от трите конвенции, приети на срещата на върха за Земята в Рио през 1992 г., на която международната общност признава необходимостта от колективни действия, за да се защитят хората и околната среда, както и да се ограничат емисиите на парникови газове.

<sup>3</sup> Заключениета от срещата са публикувани на следния адрес:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/en/pdf>

<sup>4</sup> За целия текст вж. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/10/conclusions-climate-finance/>

<sup>5</sup> Прозрачността се осигурява чрез ежегодни срещи на страните по РКООНИК, за да се разгледа и обсъди постигнатият напредък по Конвенцията, свързаните с нея споразумения и тяхното изпълнение. На тези международни форуми, известни като COP (от английски — конференции на страните), ЕС се представлява от Европейската комисия и от съответното председателство на Съвета на ЕС.

връзка с климата в помощ на развиващите се страни. Целта на тази солидарност при финансирането е да се преодолее липсата на средства при развиващите се страни, така че те да могат, едновременно с партньорите си от развитите страни и ЕС, да провеждат действия и политики по намаляване на емисиите и изграждане на инфраструктура за устойчиво развитие, а преходът да е паралелен и синхронизиран.

Споразумението влиза в сила на 4 ноември 2016 г., след като е изпълнено необходимото условие същото да бъде ратифицирано от поне 55 страни, отговорни за най-малко 55% от общите емисии на парникови газове. Всички държави от ЕС ратифицират споразумението, включително и Република България<sup>6</sup>. Така, както декларира и Европейската комисия, Парижкото споразумение, подписано от 195 държави, се оказва първото по рода си всеобщо световно споразумение, с което се цели приспособяване и изграждане на устойчивост спрямо изменението на климата, както и ограничаване на глобалното затопляне.

Годината 2018 се оказва решаваща за ЕС по отношение изграждане на цялостна и дългосрочна политика в областта на устойчивия растеж и волеизявлението му да поеме водеща роля в прехода и в глобалните действия в областта на борбата с климатичните промени.

След като през 2016 г. Европейската комисия сформира експертна група на високо равнище по финансирането за устойчиво развитие, на 31 януари 2018 г. същата тази експертна група публикува своя окончателен доклад<sup>7</sup>, в който оповестява своето мнение за изграждане на стратегия на ЕС за финансиране за устойчиво развитие. В него се отбелязва, че това финансиране е свързано с належащата необходимост, първо, да се повиши приносът на финансовия сектор към устойчивия и приобщаващ растеж чрез финансиране на дългосрочните потребности на обществото, и второ, да се укрепят финансовата стабилност, като в процеса на вземане на инвестиционни решения се включат екологични, социални и управленски (ЕСУ) фактори. В доклада се отправят осем основни и няколко междусекторни препоръки и се предлагат действия, насочени към конкретни сектори от финансовата система.

В резултат от доклада на експертната група, през март 2018 г. Европейската комисия публикува План за действие: „Финансиране за устойчив растеж“<sup>8</sup> (Планът). Последният предлага дефиниция на финансирането на устойчивото развитие, като го определя като процес, при който, при вземането на инвестиционни решения надлежно следва да се отчитат екологичните и социалните съображения, което от своя страна да доведе до повишаване на инвестициите в по-дългосрочни дейности, свързани с устойчивото развитие. Конкретизирано е, че екологичните съображения се отнасят до смекчаването на последиците от изменението на климата и до приспособяването към това изменение, както и до околната среда, в по-широк смисъл, и свързаните с нея физически рискове. Социал-

---

<sup>6</sup> С Указ № 334, на основание чл. 98, т. 4 от Конституцията на Република България е обнародван в ДВ Законът за ратифициране на Споразумението от Париж към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата и за приемане на декларация по чл. 9, параграф 1 от споразумението, приет от XLIII Народно събрание на 21 октомври 2016 г., след като Споразумението е подписано на 22 април 2016 г. в Ню Йорк, САЩ. За целия текст на Закона вж. <https://parliament.bg/bg/laws/ID/62040>

<sup>7</sup> За целия текст на доклада вж. [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2018-01/180131-sustainable-finance-final-report\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2018-01/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf)

<sup>8</sup> За целия текст на Плана за действие за финансиране на устойчив растеж вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0097>

ните съображения от своя страна може да се отнасят до въпроси, свързани с неравенството, приобщаването, трудовите правоотношения, както и инвестициите в човешкия капитал и общностите. Новият елемент тук обаче е екологичният.

С оглед осъществяване на финансирането на устойчиво развитие при съобразяване с екологичните и социални елементи, в Плана се открояват неговите три основни цели, а именно:

1. пренасочване на капиталовите потоци към инвестиции, свързани с устойчивото развитие, за да се постигне устойчив и приобщаващ икономически растеж;
2. управление на финансовите рискове, произтичащи от изменението на климата, от изчерпването на ресурсите, от социални въпроси и от влошаването на околната среда;
3. насърчаване на прозрачността и дългосрочната ориентираност във финансовата и икономическата дейност.

Първата цел, пренасочването на капиталовите потоци към инвестиции, свързани с устойчивото развитие, се обосновава с установяването на факта, че размерът на тези инвестиции не е достатъчен за поддържането на икономическа система, която да е устойчива в екологично и социално отношение. Без достатъчно финансови средства няма как да се постигнат поставените до 2030 г. цели<sup>9</sup> за преобразуването на европейската икономика в по-екологосъобразна и по-устойчива кръгова система.

Втората цел, управление на финансовите рискове, произтичащи от изменението на климата, отчита необходимостта от предварителното запознаване с рисковете, от една страна, за инвестициите, които биха пострадали от промените в климата, а, от друга, за климата, от въздействието на дейностите, в които е направена инвестицията. В Плана се изтъква, че към момента на неговото изготвяне, конкретно във финансовия сектор, екологичните и климатичните рискове не се отчитат адекватно. Така например, при увеличаването на природните бедствия<sup>10</sup>, свързани с климата, застрахователните дружества би следвало да заложат във финансовите си планове по-високи разходи за изплащане на обезщетения, а банките биха били изложени на по-големи загуби вследствие на по-ниската рентабилност на дружествата (длъжници по кредит), чиято дейност би пострадала от измененията на климата, което, от своя страна следва да се вземе предвид при рисковете, свързани с капиталовата адекватност.

Третата цел, насърчаването на прозрачността и дългосрочната ориентираност във финансовата и икономическата дейност, се свързва най-вече с необходимостта от информираност на инвеститорите за евентуалните инвестиции и свързаните с тях рискове, и по-конкретно от екологично естество, както и с установяването на доверие в един стабилен и добре функциониращ финансов сектор. Освен това се споделя и наблюдението, че сред инвеститорите няма яснота по въпроса какво всъщност представляват инвестициите, свързани с устойчивото развитие. Прозрачността по въпросите, свързани с устойчивото развитие, не само ще следва да осигури информация за пазарните участници (дру-

---

<sup>9</sup> В Плана се посочва, че прогнозната стойност представлява средният годишен недостиг на инвестиции за периода 2021—2030 г. въз основа на прогнозите според модела PRIMES, използван от Европейската комисия в Оценката на въздействието на Предложението за Директива относно енергийната ефективност (2016 г.), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483696687107&uri=CELEX:52016SC0405>

<sup>10</sup> По данни от Плана, в световен мащаб, от 2000 до 2016 г. бедствията, свързани с климата, са се увеличили с 46 % годишно, а от 2007 до 2016 г. икономическите загуби, предизвикани от екстремни метеорологични условия, са нараснали с 86 %.

жества, предлагащи инвестиционни продукти и услуги, но също и за инвеститорите, особено за непрофесионалните), но и ще следва да осигури възможности за сравнение на различните продукти по техните показатели, свързани с устойчивото развитие в цялост. Не на последно място, се обръща внимание и на възможността, че инвестицията в дейности, които насърчават устойчивото развитие, обикновено са свързани с по-ниски доходи и/или удължена във времето възвращаемост на инвестицията.

Планът съдържа и подробна обосновка на последващите стъпки, които на нормативно ниво да създадат основата за пренасочване на финансовите потоци във финансово устойчиви инвестиции, като същевременно се установи ясна и непротиворечива рамка за сравняване на продуктите, прозрачност на бъдещите инвестиции и защита на инвеститорите. Предвижда се също създаването на референтни показатели, стандарти и етикети, както и политики за насърчаване на инвестирането в т.нар. „зелени“ продукти. Предвидено е и индикиране на рисковете при инвестиции във финансови продукти, базирани на устойчив растеж, включително и при предоставянето на финансови съвети за инвестиционни и застрахователни продукти с инвестиционен характер. Посочва се, че мобилизирането на частен капитал за проекти, свързани с устойчивото развитие, е предпоставка за прехода към икономически модел, който е по-тясно обвързан с устойчивото развитие.

В продължение на своята дейност, през ноември 2018 г. ЕС представя визия за постигане на нулеви нетни емисии на парникови газове до 2050 г. чрез социално справедлив преход по икономически ефективен начин. Във визията се подчертават възможностите, които това преобразуване предлага на европейските граждани и икономиката на Европа, като същевременно се посочват и евентуалните трудности и предизвикателства<sup>11</sup>. Именно в този текст е обърнато внимание и на същественото участие на финансовия сектор в изпълнението на тази визия, като се посочва, че той следва да играе ключова роля в подпомагането на прехода към нулеви нетни емисии, тъй като притежава потенциалата пренасочи капиталовите потоци и инвестициите към необходимите решения, като същевременно се подобри ефективността на производствените процеси, насърчат се иновативните проекти и се намалят разходите за финансиране. Подчертава се, че пренасочването на частния капитал към повече инвестиции, свързани с устойчивото развитие, изисква добре функциониращ съюз на капиталовите пазари<sup>12</sup>. По-специално Визията, в синхрон с Плана, предлага решение за свързването на свободните финансови средства с програмата на ЕС за устойчиво развитие, а предложението на Европейската комисия за изготвяне на единна система за класификация (бъдещият Регламент за таксономията) на свързаните с устойчивото развитие икономически дейности, предложените правила за референтни показатели за ниски въглеродни емисии (бъдещите изменения в Регламента за бенчмарковете) и подобрените изисквания за оповестяване на информация за инвестиционни продукти (бъдещият SFDR) следва да осигурят достатъчна прозрачност и яснота, които да улеснят инвеститорите при вземане на техните инвестиционни решения, както и да насърчат пазарните участници да предлагат финансови продукти от значение

---

<sup>11</sup> За целия текст на Европейска стратегическа дългосрочна визия за просперираща, модерна, конкурентоспособна и неутрална по отношение на климата икономика вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>

<sup>12</sup> Функциониращият съюз на капиталовите пазари (CMU) е една от стратегическите цели на ЕС и основен приоритет, по който се работи през последните няколко години, тъй като, от една страна, той би уравнил съществуващия вече банков съюз, а от друга страна, се очаква да допринесе за подобряване на интеграцията на капиталовите пазари и трансграничния надзор, което, от своя страна, ще осигури защита на потребителите и ще подобри достъпа на дружествата и гражданите до тези пазари.

за устойчивото развитие. Във визията са посочени и основните национални и европейски органи, които следва да осъществяват надзор в сферата на банковия и небанков финансов сектор, а именно, националните надзорни органи, централните банки и Европейската централна банка.

Във визията се обръща внимание и на екологичното данъчно облагане, като се подчертава необходимостта от неговата социална справедлива дефиниция, като едновременно с това се поставя началото на идеята за универсалната цена на въглерода, като се посочва решаващото му значение с оглед избягване на рисковете от преместване на дейности и загуба на конкурентоспособност с оглед по-ниските данъчни такси за въглеродни емисии в различните държави.

Същевременно, на Конференцията на ООН по изменението на климата през декември 2018 г. е постигнато и съгласие за приемането на пакета от мерки в областта на климата от Катовице, в който се посочва как ще се прилага по прозрачен и справедлив за всички начин Парижкото споразумение. Пакетът съдържа основните процедури и механизми, благодарение на които Споразумението ще следва да бъде приведено в действие. Тогава се подчертава и водещата финансова роля на ЕС<sup>13</sup>, като се декларира, че ЕС и неговите държави членки представляват най-големият източник на публично финансиране за борбата с изменението на климата, включително за многостранните фондове, като се посочва, че през 2017 г. те са предоставили 20,4 милиарда евро за финансиране на дейността за борбата с изменението на климата. Същевременно, по данни на ЕП, финансовата подкрепа, предоставена от ЕС и неговите държави членки (включително Обединеното кралство) за борба с изменението на климата през 2019 г., възлиза на 23,2 милиарда евро, което представлява увеличение с 6,9% в сравнение с 2018 г. Допълнително през 2019 г. се поставя и амбициозната цел до 2050 г. ЕС да е климатично неутрален<sup>14</sup>, а в началото на 2020 г. ЕС представя и предложение за дългосрочна стратегия по отношение на климата<sup>15</sup>.

В резултат от посочените по-горе предприети действия и изготвени документи стартира и изпълнението на Плана, като през 2019 г. е публикувано предложението за законодателния пакет „Устойчиви финанси“, съдържащ три законодателни инициативи на ниво ЕС във формат на регламенти, с които се предлагат и множество изменения в секторното законодателство.

За постигане на целта за пренасочването на капиталовите потоци към икономически дейности, свързани с устойчивото развитие, е необходимо да се установи и ясна дефиниция за „устойчивост“. Поради сложността на материята Европейската комисия предлага нормативните актове да се приемат на няколко последователни етапа, като част от предвидените регулаторни технически стандарти следва да се предложат от специализираните надзорни органи в ЕС, чрез делегации за възлагане на изработване на техните проекти, след вземане на мнението и на бизнесите, при обществено обсъждане.

---

<sup>13</sup> По-подробно за позицията на ЕС вж. <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/11/06/2018-ecofin-climate-finance-conclusions/>

<sup>14</sup> <https://www.consilium.europa.eu/bg/meetings/european-council/2019/12/12-13/>

<sup>15</sup> Министрите на околната среда от ЕС приемат от името на ЕС и неговите държави членки дългосрочната стратегия на ЕС за развитие при ниски емисии на парникови газове, като същата е представена на РКООНИК съгласно изискванията на Парижкото споразумение. За целия текст на стратегията вж. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf>

Както се посочва в Плана, най-важната и неотложна мярка, която следва да се предприеме за създаването на законовата рамка за устойчив растеж, е уреждането на единна система за класификация на устойчивите дейности. Европейската комисия изтъква, че изготвянето на ясни насоки относно дейностите, които отговарят на условието да допринасят за смекчаването на последиците от изменението на климата и за приспособяването към това изменение, както и за осъществяването на екологични и социални цели, ще спомогне за по-доброто осведомяване на инвеститорите във финансовия сектор. Освен това, определянето на критерии за екологично устойчиви икономически дейности е от определящо значение за изграждането на системата за устойчиво финансиране. Именно поради това, и в съответствие с Плана, един от първите нормативни актове, приет на ниво ЕС, е Регламент (ЕС) 2020/852 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2020 година за създаване на рамка за улесняване на устойчивите инвестиции и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/2088<sup>16</sup>, или т.нар. „Регламент за таксономията“. Той създава класификация на инвестиционните дейности, която да спомогне както инвеститорите, така и бизнесите в процесите на инвестиране и предлагане на инвестиционни продукти и услуги в устойчиви на развитие дейности, чрез определянето на критериите, определящи дали дадена икономическа дейност се квалифицира като екологично устойчива, за целите на установяването на степента на екологична устойчивост на дадена инвестиция.

Регламентът за таксономията установява технически критерии за проверка с цел определяне дали дадена икономическа дейност допринася съществено за смекчаване на изменението на климата или за адаптиране към него, както и за „ненанасяне на значителни вреди“, за да се гарантира, че дадена икономическа дейност няма значително отрицателно въздействие върху околната среда. Приложното поле на Регламента обхваща сектори, на които се дължат 80 % от преките емисии на парникови газове.

Съгласно рецитал 11 от Регламента за таксономията, предлагането на финансови продукти, насочени към екологично устойчиви цели, е ефективен начин за насочване на частните инвестиции към устойчиви дейности. Изискванията за предлагането на финансови продукти или корпоративни облигации като екологично устойчиви инвестиции, включително предвидените от държавите членки и ЕС изисквания, с които да се позволи на участниците на финансовите пазари и емитентите да използват съответните национални маркировки, целят повишаване на доверието на инвеститорите и на тяхната осведоменост за екологичното въздействие на тези финансови продукти или корпоративни облигации, внасяне на яснота и преодоляване на опасенията относно заблуждаващите твърдения за съобразяване с екологичните фактори (т.нар. „гринуошинг“).

С Регламента за таксономията беше изменен Регламент (ЕС) 2019/2088 (SFDR), като от участниците на финансовите пазари се изисква да включват в предоговорно и периодично оповестяваната информация за финансови продукти, които имат за цел устойчиви инвестиции и чиито инвестиции са в икономическа дейност, която допринася за постигането на екологична цел по смисъла на член 2, точка 17 от същия регламент, данни за екологичната цел, посочена в Регламента за таксономията, и описание как и до каква степен инвестициите по финансовия продукт са насочени към екологично устойчиви икономически дейности съгласно посоченото в член 3 от същия регламент. Освен това с Регламента за таксономията вече се изисква от дружествата да включват в предоговорно и периодично оповестяваната информация за финансови продукти, които рекламират

---

<sup>16</sup> За целия текст на регламента вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32020R0852>



екологичните характеристики, данни, изисквани за финансови продукти, които имат за цел устойчиви инвестиции и инвестициите, които са в икономическа дейност, която допринася за постигането на екологична цел, по смисъла на същия регламент.

В изпълнение на член 10, параграф 3 и член 11, параграф 3 от Регламента за таксономията Европейската комисията прима Делегиран регламент (ЕС) 2021/2139<sup>17</sup> на Комисията от 4 юни 2021 година за допълнение на Регламент (ЕС) 2020/852 на Европейския парламент и на Съвета чрез установяване на техническите критерии за проверка с цел определяне на условията, при които дадена икономическа дейност се квалифицира като допринасяща съществено за смекчаването на изменението на климата или за адаптирането към изменението на климата, и с цел определяне дали тази икономическа дейност не нанася значителни вреди във връзка с постигането на някоя от другите екологични цели. Последният се прилага от 1 януари 2022 г.

Друг нормативен акт от първоначалния пакет „Устойчиви финанси“ е Регламент (ЕС) 2019/2088 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година относно оповестяването на информация във връзка с устойчивостта в сектора на финансовите услуги<sup>18</sup> (SFDR). Неговата основна цел е да намали информационната асиметрия в отношенията принципал — агент по отношение на интегрирането на рисковете за устойчивостта, отчитането на неблагоприятните въздействия върху устойчивостта, стимулите за екологични или социални характеристики и за устойчиви инвестиции, като от участниците на финансовите пазари и финансовите съветници се изисква предоговорно и текущо оповестяване на информация на крайните инвеститори, когато те действат като агенти на тези крайни инвеститори. С този регламент се допълват и множество нормативни актове от секторното законодателство по отношение изискванията за оповестяване на предоговорна и договорна информация и адаптиране на вътрешните процеси и политики за надлежна проверка към изискването за разкриване на рисковете за устойчивостта, които биха могли да имат съществено отрицателно въздействие върху възвращаемостта или стойността на инвестицията, както и отчитането на основните неблагоприятни въздействия на инвестиционните решения върху факторите на устойчивост. По този начин се цели гарантиране вземането на информирано инвестиционно решение от страна на крайните инвеститори.

Допълнително, по отношение на предоговорното оповестяване и на оповестяването в периодичните доклади, SFDR прави разграничение между финансовите продукти, които стимулират екологични или социални характеристики, от финансовите продукти, които имат за цел положителното въздействие върху околната среда и обществото. В този смисъл, при финансовите продукти с екологични или социални характеристики, дружествата следва да оповестяват дали и по какъв начин определеният индекс, индексът за устойчивост или традиционният индекс е съгласуван с тези характеристики, а когато не се използва бенчмарк – информация за това как се постигат характеристиките за устойчивост на финансовите продукти, а при финансовите продукти, които имат за цел положително въздействие върху околната среда и обществото, дружествата следва да оповестяват кой бенчмарк за устойчивост използват за измерване на устойчивите резултати, а когато не се използва бенчмарк – да обясняват как се постига целта за устойчивост.

---

<sup>17</sup> За целия текст на Делегирания регламент вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:32021R2139>

<sup>18</sup> За целия текст на Регламента вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX:32019R2088>

SFDR предвижда и делегиране на правомощие на Европейския банков орган, Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и на Европейския орган за ценни книжа и пазари (европейските надзорни органи) да разработят, чрез съвместния си комитет, проекти на регулаторни технически стандарти, в които допълнително да се конкретизират съдържанието, методиките и представянето на информацията относно показателите за устойчивост във връзка с климата и другите свързани с околната среда неблагоприятни въздействия, със социалните въпроси и въпросите, свързани със служителите, със зачитането на правата на човека и с борбата с корупцията и подкупите, както и да се конкретизират представянето и съдържанието на информацията относно стимулите за екологични или социални характеристики и целите за устойчиви инвестиции, която следва да бъде оповестявана в предоговорни документи, в годишни доклади и на интернет страниците на участниците на финансовите пазари. Определено е европейските надзорни органи да разработят чрез съвместния си комитет и проекти на технически стандарти за изпълнение, в които да бъде установено стандартното представяне на информацията относно стимулите за екологични или социални характеристики и целите за устойчиви инвестиции в маркетинговите съобщения. Проекти на тези регулаторни стандарти бяха разработени от Европейския банков орган, Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и от Европейския орган за ценни книжа и пазари.

В резултат от последното, след проведена публична консултация и публикуван доклад<sup>19</sup> от трите европейски надзорни органа, Европейската комисията прима тези технически стандарти, като в началото на 2022 г. беше публикуван Делегиран регламент (ЕС) 2022/1288 на Комисията от 6 април 2022 година за допълнение на Регламент (ЕС) 2019/2088 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на регулаторните технически стандарти, с които се определят подробно съдържанието и начинът на представяне на информацията във връзка с принципа за ненанасяне на значителни вреди и се определят съдържанието, методиките и представянето на информация във връзка с показателите за устойчивост и неблагоприятните въздействия върху устойчивостта, както и съдържанието и представянето на информация във връзка с рекламирането на екологични или социални характеристики и целите за устойчиви инвестиции в предоговорни документи, уебсайтове и периодични доклади<sup>20</sup>. Той влиза в сила от 1 януари 2023 г.

Третият нормативен акт от първоначалния пакет „Устойчиви финанси“ е Регламент (ЕС) 2019/2089 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на бенчмарковете на ЕС за климатичен преход, бенчмарковете на ЕС, съответстващи на Парижкото споразумение, и свързаното с устойчивостта оповестяване на информация за бенчмаркове<sup>21</sup> (Регламент за бенчмарковете). С него се въвежда регулаторна рамка, с която на ниво ЕС се определят минимални стандарти за бенчмарковете на ЕС за климатичен преход и бенчмарковете на ЕС, съответстващи на Парижкото споразумение. В това отношение е особено важно тези

---

<sup>19</sup> За целия текст на Окончателния доклад за проектите на регулаторните технически стандарти по SFDR на трите европейски надзорни органа, вж. [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc\\_2021\\_03\\_joint\\_esas\\_final\\_report\\_on\\_rts\\_under\\_sfdr.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc_2021_03_joint_esas_final_report_on_rts_under_sfdr.pdf)

<sup>20</sup> За целия текст на Делегирания регламент вж. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L\\_.2022.196.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A196%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2022.196.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A196%3ATOC)

<sup>21</sup> За целия текст на Регламента вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32019R2089>

бенчмаркове да не засягат в значителна степен постигането на други ESG цели. Установяването на бенчмаркове на ЕС за климатичен преход и бенчмаркове на ЕС, съответстващи на Парижкото споразумение по отношение на въглеродните емисии, следва да допринесе за повишаване на прозрачността и да спомогне за предотвратяването на заблуждаващите твърдения за екологосъобразност.

Видно от изложеното по-горе, законодателният пакет „Устойчиви финанси“, от една страна, създава основата за изпълнение на Парижкото споразумение на ООН и Плана за финансиране на устойчив растеж, като поставя в действие Визията на ЕС за климатична неутралност до 2050 г., като дава законови дефиниции за устойчивост и свързаните с нея процеси, като същевременно определя екологичните, социални и управленски фактори и критериите за оценка и въздействието на рисковете върху инвестициите. От друга страна, новата нормативна уредба носи със себе си множество нови изисквания и задължения за дружествата, включително за участниците на финансовите пазари, предимно по отношение на разкриването на финансова и нефинансова информация в договорните и преддоговорните им отношения с инвеститорите, както и в изпълнение на задълженията им пред националните компетентни органи. Тази комплексност и сложност представлява и едно от основните предизвикателства при прилагане на законодателството за устойчивите финанси. На първо място, за дружествата възникват нови законови задължения при оповестяване на информация пред инвеститори и държавни органи, по отношение на информация, която до скоро не е подлежала на събиране и оповестяване. В този смисъл, новата информация, която ще се оповестява, следва да бъде събрана, анализирана и обобщена във вид и форма, които да отговарят на изискванията, като същевременно е поднесена по ясен и неподвеждащ начин за инвеститорите. Но тъй това се прави за първи път, липсата на досегашна такава информация може да се окаже сериозно предизвикателство пред дружествата, задължени да оповестяват тази информация, както и пред националните компетентни органи, оправомощени да осъществяват контрол по изпълнението на тези задължения. Освен това, високите изисквания към дружествата на европейския финансов пазар може да доведат до известна несиметричност в конкурентноспособността на европейския пазар и дори до изтегляне на част от пазарните участници към пазари с по-леки регулаторни изисквания, ако административната тежест се окаже твърде скъпа и/или сложна за изпълнение.

На следващо място, сложността на събираната информация и необходимостта от висока техническа експертиза при изпълнение на нововъзникналите задължения от своя страна биха могли също да се окажат предизвикателство пред дружествата, а и пред националните и европейски компетентни органи. Новата информация, по своето естество, не е нито чисто икономическа, нито юридическа. Ще са нужни експерти с комбинирани познания в области, обхващащи екология, климатични изменения, природни ресурси, социални дейности и т.н., които да се приложат в икономически модели с правни рамки.

Допълнително, някои от текстовете на новосъздадената правна уредба биха могли да се тълкуват противоречиво, което може да внесе объркване при тяхното прилагане в практиката. И когато става дума за нормативни актове във формат на регламенти, които не се транспонират в националните законодателства, а се прилагат директно на територията на ЕС, то тогава правилното им и унифицирано приложение от всички държави-членки може да се окаже труден процес. Освен това изграждането на цялостната нормативна рамка на устойчивите финанси съвсем не е приключила, като предстои създаването

и приемането на последващи нормативни актове. За сложността на материята свидетелства и фактът, че, за да се внесе яснота по тълкуването и разбирането на досега приетото законодателство, са публикувани и някои разяснителни материали от Европейската комисия и от Европейските надзорни органи. През юли 2021 г. Европейската комисия публикува Въпроси & Отговори по SFDR по отправени от трите европейски надзорни органа въпроси<sup>22</sup>, а трите Европейски надзорни органа публикуват през юни 2022 г. документ, който цели внасяне на разяснения по проектите на регулаторните технически стандарти в изпълнение на SFDR<sup>23</sup>, изготвени от тях, в резултат от множество отправени до тях запитвания за пояснения от заинтересованите страни и някои национални компетентни органи.

Друго предизвикателство пред приложението на законодателството за устойчиви финанси може да се окаже т.нар. „гринуошинг“ (Greenwashing), или процесът по предоставяне на подвеждаща информация за даден финансов продукт от значение за устойчивото развитие. Феноменът на Greenwashing нараства едновременно с разрастването на търсенето и предлагането на устойчиви инвестиции, като оказва отрицателен ефект върху устойчивото инвестиране, финансовите пазари и инвеститорите. Разбира се, въвеждането на класификация и критерии за определяне на устойчиво значимите продукти и въвеждането на изискванията за оповестяване на информацията и тяхното правилно изпълнение би следвало да намалят риска от Greenwashing. Но тъй като предоставянето на подвеждаща информация може да се случи на всеки етап от инвестицията, верифицирането на оповестената информация ще бъде трудна задача за регулаторите, не само поради факта, че този проблем може да се отрази на целия пазар репутационно, но и поради комплексността на самата информация и нейните източници. Все пак, разпоредбите на Регламентът за таксономията, както и предстоящото приемане на директивата за изменение на Директива 2013/34/ЕС, Директива 2004/109/ЕО, Директива 2006/43/ЕО и Регламент (ЕО) № 537/2014 относно отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта (CSRD), би следвало значително да повлияе в посока овладяване на проблемите, свързани с Greenwashing, и справяне със заблуждаващите твърдения за екологосъобразност относно финансови продукти, които неоснователно се определят като устойчиви.

Процесът по създаване и прилагане на законодателството, свързано с устойчивите финанси, не е никак лек. Предизвикателствата пред ЕС, пред националните компетентни органи, пред участниците на финансовите пазари и пред инвеститорите са налице, а международните организации във финансовия сектор също поставят на приоритено за тях място темата за устойчивите финанси и тяхното значение едновременно като важен източник на финансиране и като пространство за развитие и постигане на целта за нулеви нетни емисии на парниковите газове чрез социално справедлив преход по икономически ефикасен начин. ЕС постави пред себе си една изключително сложна и амбициозна задача, която обаче има за цел постигането на важна и нетърпяща отлагане кауза, а именно, инвестиция в бъдещето, чрез постигане на климатично неутрална Европа.

---

<sup>22</sup> За целия текст на документа вж. [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/sfdr\\_ec\\_qa\\_1313978.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/sfdr_ec_qa_1313978.pdf)

<sup>23</sup> За целия текст на документа, публикуван от трите Европейски надзорни органа вж. <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esas-provide-clarifications-key-areas-rtis-under-sfdr>

# **АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ОРГАНИЗАТОРИТЕ НА СПОРТНИ МЕРОПРИЯТИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ТЕРИТОРИЯТА НА СПОРТНА ЗОНА СЪГЛАСНО ЗАКОНА ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА СПОРТНИ МЕРОПРИЯТИЯ**

*юрист Кирил Горанов,  
kiril\_goranov@abv.bg*

## *Резюме*

*Законът за опазването на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия въвежда редица административноправни задължения спрямо организаторите на публични прояви със спортно-състезателен характер. Част от тези задължения са свързани с осигуряване, съответно ограничаване правото на достъп на лица до територията на спортната зона, в която се провежда спортното мероприятие. Целта е да се гарантира сигурността и безопасността на участниците и посетителите, да се опази общественият ред като се предотврати извършването на противообществени прояви и др. Неизпълнението на тези задължения би могло да доведе до налагане на административнонаказателни санкции на организатора.<sup>1</sup>*

*Ключови думи: спортни мероприятия, обществен ред, противообществена проява, спортно хулиганство, достъп до територия на спортна зона, административноправно задължение, имуществена санкция*

## **ADMINISTRATIVE LEGAL OBLIGATIONS OF THE ORGANIZERS OF SPORTS EVENTS WITH REFERENCE TO THE RIGHT OF ACCESS TO THE TERRITORY OF THE SPORTS ZONE UNDER THE LAW ON THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER IN THE CONDUCT OF SPORTS EVENTS**

*lawyer Kiril Goranov,  
kiril\_goranov@abv.bg*

## *Summary*

*The Law on the Protection of Public Order in the Conduct of Sports Events includes a number of administrative obligations towards the organizers of public events of a sporting and competitive nature. Some of the obligations are related to the provision, depending on the right of access of persons to the territory of the sports area where the sporting event is held. It is comprehensive to ensure the safety and security of participants and visitors in order to monitor*

---

<sup>1</sup> Докладът е съобразен с действащото законодателство към 10 юни 2022 г.

*public order, excluding the implementation of anti-social acts and others. Failure to comply with the obligations could lead to the application of administrative penalties to the organizer.*

*Key words: sporting events, public order, anti-social behavior, sport hooliganism, access to the territory of a sports area, administrative obligation, administrative penalties*

Приемането на специален Закон за опазването на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия<sup>2</sup> (ЗООРПСМ) е провокирано от редица обществени проблеми, свързани с провеждането на спортни мероприятия (най-вече по време на футболни срещи) и съпътстващите ги значителни прояви на агресия, насилие и лошо поведение, които нарушават обществения ред.<sup>3</sup> Тези проблеми продължават да бъдат актуални през годините, което и налага периодично промяна в нормативната уредба. Не са изгубили своето значение и днес. В правната литература се отбелязва, че „за съжаление, агресията и футболното хулиганство не намаляват въпреки взетите законодателни мерки“, а през „последните години резултатите от непристойно поведение по футболните терени, както и в околните за тях пространства се увеличават“.<sup>4</sup> Подчертава се, че темата с футболното хулиганство не е единствено и само въпрос на правна регулация, но именно в правната регулация може да се заложи промяна в подхода за справяне или предотвратяване на различните негативни явления.<sup>5</sup>

Законодателят въвежда задължение за собствениците и ползвателите на спортните обекти, както и за лицата, които организират провеждането на спортни мероприятия да предприемат всички необходими мерки, *за да гарантират реда и сигурността при провеждането на спортни мероприятия*. Освен това тези лица са длъжни да си взаимодействат с компетентните в тази област държавни и общински органи *с цел предотвратяване на противообществени прояви при провеждане на спортни мероприятия*.

Независимо, че много от организаторите са юридически лица с нестопанска цел, няма пречка те да извършват *допълнителна стопанска дейност* в съответствие с изискванията на Закона за юридическите лица с нестопанска цел<sup>6</sup> (ЗЮЛНЦ) – да е свързана с предмета на основната дейност, за която юридическите лица са регистрирани и приходът да се използва за постигане на определените в устава или учредителния акт цели. Освен това, съгласно чл. 3, ал. 5 от ЗЮЛНЦ, извършването на стопанска дейност следва да се подчинява на условията и реда, определени със законите, регулиращи съответния вид стопанска дейност. Регулирането на стопанската дейност се осъществява чрез различни видове правни средства, включително норми на публичното право, имуществени санкции на юридически лица, принудителни административни мерки и др.<sup>7</sup>

Във връзка с провеждането на спортни мероприятия, организаторите реализират приходи от различни източници, включително от продажба на билети като с цел осигуряване

---

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 96 от 29 октомври 2004 г., с посл. изм. и доп.

<sup>3</sup> В този смисъл вж. Мотиви към проект за Закон за опазване на обществения ред и мерките срещу противообществени прояви, извършени преди, по време и след провеждането на спортни мероприятия, внесен от Министерски съвет на 06 август 2003 г. със сигнатура 302-01-42, свободно достъпен на официалната страница на Народното събрание в интернет на адрес <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/10731>

<sup>4</sup> Михайлова, Е., Б. Михайлов, „Нужен ли е нов закон за футболното хулиганство?“ – В: Юридическо списание на НБУ, 2020, XVI.1, с. 52.

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Обн., ДВ, бр. 81 от 6 октомври 2000 г., с посл. изм. и доп.

<sup>7</sup> Вж. Рачев, Ф. Правно регулиране на стопанската дейност. – В: Бизнес и право. Въпроси на публичното и частното търговско право. С., Стопанство, 1998, с. 16.

на „безопасна и сигурна среда за всички участници и зрители“,<sup>8</sup> те са задължени да спазват редица административноправни норми относно достъпа до територията на спортната зона, недопускане продажбата и предлагането на алкохолни напитки в спортния обект, задължително видеонаблюдение и др.

Предмет на изследване в настоящия доклад са административноправни задължения, въведени със ЗООРПСМ спрямо организаторите на спортни мероприятия, свързани с осигуряване, респ. ограничаване правото на достъп на лица до територията на спортната зона, в която се провежда мероприятието. Внимание се обръща и на юридическата отговорност в случаите на неизпълнение.

1. В действащото законодателство се среща легална дефиниция на понятието „спортни мероприятия“. Съгласно чл. 2а, ал. 1 от ЗООРПСМ, като такива законодателят определя „всички публични прояви, които се провеждат на обществено място и имат спортно-състезателен характер“. Съгласно чл. 2а, ал. 2 от ЗООРПСМ, степента на риск от нарушаване на обществения ред при провеждане на спортно мероприятие се определя от организатора на мероприятието и спортната федерация, която администрира съответния вид състезание, като това трябва да стане съвместно с органите на Министерството на вътрешните работи (МВР). Тук следва да се направи едно *важно уточнение*. От значение за правилното тълкуване и прилагане на ЗООРПСМ е да не се смесва понятието „спортно мероприятие“ по смисъла на ЗООРПСМ с това за „спортно мероприятие“ по смисъла на Закона за физическото възпитание и спорта<sup>9</sup> (ЗФВС). Дефиницията, която се съдържа в ЗФВБ обхваща различни видове организирани спортни прояви (състезания, спортно-туристически прояви и др.), докато в тази по ЗООРПСМ се включват само *публични прояви със спортно-състезателен характер, провеждани на обществено място*.<sup>10</sup> Интересно е да се отбележи, че легално определение на понятието „спортно мероприятие“ законодателят въвежда едва през 2018 г.,<sup>11</sup> малко преди приемането на сега действащия ЗФВП. Именно тогава са направени едни от най-многобройните и съществени промени, обособени от „необходимостта от предприемане на адекватни мерки за превенция на противобществените прояви“.<sup>12</sup>

2. На основание, изрично формулирано в ЗООРПСМ, организатор на спортно мероприятие може да бъде *спортна организация по смисъла на ЗФВС* или *друго юридическо лице*.

Съгласно чл. 11, ал. 2 от ЗФВС, спортните организации биват два вида – *спортни клубове* и *спортни федерации*. Спортни клубове по смисъла на чл. 12, ал. 1 от ЗФВС могат да бъдат *сдружения с нестопанска цел* или *капиталови търговски дружества*, които организират практикуването и развитието на физическата активност и спорта чрез индивидуални и групови спортни дейности. От своя страна, спортните федерации са

---

<sup>8</sup> Вж. чл. 5 от Конвенция на Съвета на Европа за интегриран подход към безопасност, сигурност и обслужване по време на футболни мачове и други спортни мероприятия (Ратифицирана със закон, приет от 44-то Народно събрание на 2 октомври 2019 г. – ДВ, бр. 81 от 2019 г. В сила за Република България от 1 февруари 2020 г.), обн., ДВ, бр. 45 от 15 май 2020 г.

<sup>9</sup> Обн., ДВ, бр. 86 от 18 октомври 2018 г., с посл. изм. и доп.

<sup>10</sup> Съгласно чл. 11, ал. 1 от ЗФВС, спортните организации развиват и популяризират спорта чрез осъществяване на тренировъчна, състезателна и организационно-административна дейност по видове спорт.

<sup>11</sup> Вж. § 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия, ДВ, бр. 65 от 7 август 2018 г.

<sup>12</sup> Вж. Мотиви към проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия, внесен от група народни представители на 06 юли 2018 г. със сигнатура 854-01-67, свободно достъпен на официалната страница на Народното събрание в Интернет на адрес <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/78166>

*сдружения с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност*, които са получили спортен лиценз за един или сходни видове спорт, включително за военно-приложни спортове, или спортен лиценз за развитие на повече от един спорт по един обединяващ принцип. На практика спортните организации, могат да осъществяват различни дейности – стопански и нестопански – включително дейности, които са обект на публично подпомагане, поради което имат задължение да водят отделна счетоводна отчетност и да разграничават приходите, разходите, активите и пасивите, свързани с тях (арг. от чл. 11, ал. 4 и чл. 128, ал. 2 от ЗФВС).

3. Когато се организира спортно мероприятие, част от приходите са свързани с продажбата на входни билети и абонаментни карти. Входният билет, респ. абонаментната карта са едни от видовете документи, с които се удостоверява правото на достъп до спортно мероприятие. Такова право може да се удостовери и със служебен пропуск или акредитация, а също и с покана. Законът задължава организаторите на спортни мероприятия да предприемат всички необходими мерки в дните на спортни мероприятия *до територията на спортната зона да се допускат само лица и превозни средства, които притежават право на достъп*. За неизпълнението на това административно задължение, в административнонаказателните разпоредби на ЗООРПСМ е предвидено налагане на имуществена санкция в размер от 4000 до 6000 лв., а когато е налице повторно неизпълнение на това задължение, имуществената санкция е в от 7000 до 10 000 лв. (арг. от чл. 45, ал. 1, във връзка с ал. 2 от ЗООРПСМ).

От анализа на разпоредбата на чл. 45 от ЗООРПСМ прави впечатление, че законодателят не е прецизен, когато регламентира санкцията при повторност. Настоящия си вид разпоредбата на чл. 45 придобива след промените в ЗООРПСМ, обнародвани в Държавен вестник, бр. 65 от 2018 г.<sup>13</sup> Именно тогава, за първи път законът регламентира какъв вид субекти са организаторите на спортни мероприятия и въвежда изискването, което коментирахме по-горе в изложението, а именно: такива могат да бъдат *или спортни организации по смисъла на ЗФВС, или други юридически лица*.<sup>14</sup> Преди промените в чл. 45 от ЗООРПСМ логично, за неизпълнение на административно задължение от страна на организатор на спортно мероприятие, са били предвидени два вида санкции: „глоба“, когато организаторът на спортното мероприятие е физическо лице, респ. „имуществена санкция“ – когато организаторът е едноличен търговец или юридическо лице. Ето защо, при условие, че след промените от 2018 г. организатор на спортно мероприятие може да бъде *само субект, който притежава качеството юридическо лице*, считам за нужно съответните текстове в чл. 45 от ЗООРПСМ да бъдат прецизирани. В тази връзка, би следвало законодателят да прецизира и легалната дефиниция на понятието „повторно“, регламентирана в § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗООРПСМ. При преформулиране на посочените правни текстове, би било добре законодателят да се съобразява с терминологията, установена в Закона за административните нарушения и наказания<sup>15</sup> (ЗАНН), така че да се постигне *ясно разграничение между извършено административно*

---

<sup>13</sup> Вж. § 27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия, обн. ДВ, бр. 65 от 7 август 2018 г.

<sup>14</sup> Вж. § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия, обн. ДВ, бр. 65 от 7 август 2018 г.

<sup>15</sup> Обн. ДВ, бр. 92 от 28 ноември 1969 г., с посл. изм. и доп.



нарушение и неизпълнение на задължение от юридическо лице към държавата или община.<sup>16</sup> Към настоящия момент, легалната дефиниция на понятието „повторно“ е следната: „Повторно“ е нарушението, извършено в едногодишен срок от влизане в сила на акта, с който на нарушителя е наложено наказание или принудителна административна мярка за същото по вид нарушение“. В ЗООРПСМ са предвидени два вида принудителни административни мерки: „забрана за посещение на спортни мероприятия в страната и чужбина“ (прилага се само по отношение на физически лица, извършили противообществена проява, съдържащи белезите на противообществена проява по смисъла на чл. 21 от ЗООРПСМ) и „спиране използването на спортен обект за провеждането на спортни мероприятия“ (прилага се по отношение на физическо лице, едноличен търговец или юридическо лице, в зависимост от това кой е собственик на спортния обект). Що се отнася до административните наказания по ЗООРПСМ, те се налагат на определени физически лица, които трябва да имат едно от следните качества: посетител на спортно мероприятие, отговорник по сигурността, ръководител по сигурността и безопасността на спортно мероприятие, координатор по сигурността на професионален спортен клуб, физическо лице-собственик на спортен обект, физическо лице-ползвател на спортен обект. Отделен е въпросът за административните наказания „задържане в териториална структура на МВР“, „глоба“ и „безвъзмезден труд в полза на обществото“, налагани на физически лица с оглед извършена противообществена проява (спортно хулиганство) по смисъла на ЗООРПСМ. Имайки предвид, че ЗАНН прави ясно разграничение между извършване на административно нарушение, за което дори е въвел легална дефиниция в чл. 6 (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред) и неизпълнение на административно задължение към държавата или община, от страна на юридическо лице или едноличен търговец, при осъществяване на тяхната дейност. Подобно разграничение в ЗАНН е направено и когато се дефинира повторност при извършване на административно нарушение, респ. неизпълнение на административно задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община. В тази връзка, би било добре такава ясно разграничение законодателят да прави и в специалното законодателство, включително и в ЗООРПСМ. *De lege ferenda* предлагам разпоредбата на чл. 45, ал. 2 от ЗООРПСМ да придобие следната редакция: „При повторно неизпълнение на задължение по ал. 1, на организатора на спортното мероприятие се налага имуществена санкция от 7000 до 10000 лв.“ В същия смисъл предлагам и промяна в ал. 4. Що се отнася до легалната дефиниция за „повторно“, *de lege ferenda* предлагам разпоредбата на § 1, т. 3 от ДР на ЗООРПСМ да придобие следния вид: „Повторно“ е нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, осъществени в едногодишен срок от влизането в сила на акта, с който на физическото лице е наложено административно наказание, а на едноличният търговец или юридическото лице – имуществена санкция, както и е приложена принудителна административна мярка за нарушение, съответно за неизпълнение на задължение от същия вид.“

---

<sup>16</sup> В своята студия „Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г.“ проф. дн Цветан Сивков отбелязва, че е вярно, че да се говори за неизпълнение на задължения към държавата е трудно от езикова гледна точка и утежнява текста, но нарушението по българското право се свързва с физически лица с определени качества и формиране на вина. Вж. Сивков, Ц. Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. С., Сиби, 2021, с. 61.

В административноправната доктрина<sup>17</sup> се подчертава, че принципът на личната вина, възприет от ЗАНН изключва административнонаказателната отговорност на юридическите лица, поради което на тях се налагат имуществени санкции, които по своята правна природа не са административни наказания, нито нарушенията, за които се налагат са административни нарушения по смисъла на чл. 6 от ЗАНН. Основанието за тяхното прилагане е именно неизпълнението на задължения към държавата при осъществяване дейността на юридическите лица.<sup>18</sup>

**4.** Както вече беше посочено, право на достъп до територията на спортната зона имат само онези лица, които притежават входен билет, абонаментна карта, служебен пропуск, акредитация или покана. В тази връзка, по отношение на организаторите на спортно мероприятие е въведено изискване да осигуряват продажба на входни билети за привържениците на различните отбори на отделни каси. Това разбира се, не означава, че входните билети не може да се продават и по електронен път (арг. от чл. 11, ал. 5 от ЗООРПСМ). Освен това, организаторите на спортно мероприятие са длъжни да предприемат действия за настаняване на *организираните* привърженици на различните отбори в отделни сектори или блокове, като между тях са длъжни да оставят свободни буферни зони, разделени с огради. Определянето на буферните зони трябва да е съгласувано предварително с органите, които осигуряват охраната. Тук се налага да бъде направено още едно уточнение. Във всеки входен билет се отбелязват секторът, блокът и мястото, но по съображения за сигурност и след съгласуване с органите осигуряващи охраната, организаторите на спортното мероприятие, имат право да насочват посетителите към сектори или блокове, различни от тези посочени в техните билети. За неизпълнение на някое от изброените по-горе задължения, на организаторите на спортни мероприятия се налага имуществена санкция на основание чл. 45, ал. 1, съответно ал. 2 (при повторност) от ЗООРПСМ.

**5.** Когато говорим за административноправни задължения на организаторите на спортни мероприятия относно правото на достъп, трябва да уточним, че законодателят има предвид *достъп до територията на спортната зона*. Следва да се прави ясно разграничение между понятията „спортна зона“ и „спортен обект“. Съгласно § 1, т. 2 от ДР на ЗООРПСМ, „спортна зона“ е „определената с акт на кмета на общината зона, в която се осъществява контрол или пропускателен режим и която включва поземления имот, на чиято площ е разположен спортният обект, и прилежащата територия и инфраструктура до 500 м от неговите граници“, докато „спортен обект“ по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на ЗООРПСМ е „обект и съоръжения, които служат за осъществяване на спортни дейности.“

**6.** Всеки организатор на спортно мероприятие има задължение да определи ръководител по сигурността и безопасността на спортното мероприятие. За неизпълнение на това свое задължение, той подлежи на санкциониране съгласно предвиденото в чл. 45, ал. 1, съответно в ал. 2 от ЗООРПСМ (при повторност). Идеята на законодателя е този ръководител да бъде длъжен да прилага всички мерки за гарантиране на сигурността и безопасността при провеждането на спортното мероприятие (арг. от чл. 10, ал. 1 от ЗООРПСМ). Според разпоредбата на чл. 13, ал. 1 от ЗООРПСМ, ръководителят по сигурността и безопасността на спортното мероприятие има задължение да организира пропускането на привържениците на различните отбори през различни входове на спортния обект, като осъществява контрол за: право на достъп; недопускане влизането на лица и

---

<sup>17</sup> Стоев, С. Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания, С., Наука и изкуство, 1975, с. 256.

<sup>18</sup> Пак там.

внасянето на забранени предмети по чл. 20 и чл. 21 от ЗООРПСМ; недопускане на лица с наложена принудителна мярка „забрана за посещение на спортни мероприятия в страната и в чужбина“. За неизпълнението на това свое задължение, той носи лична административнонаказателна отговорност, на основание чл. 48 от ЗООРПСМ. Чрез този контрол на практика се гарантира, от една страна, спазването на забраните, които законодателят е въвел по отношение на посетителите на спортни мероприятия в чл. 20, ал. 1 от ЗООРПСМ, а от друга страна, постигането на част от целите на ЗООРПСМ и по-конкретно тази за предотвратяване извършването на противообществени прояви.

На посетителите на спортни мероприятия е забранено да влизат в спортния обект с чужд документ/знак по чл. 11, ал. 2 от ЗООРПСМ (абонаментна карта, служебен пропуск, покана и др.). Освен това, в спортния обект не се допускат лица без лична карта. Изключение е предвидено единствено по отношение на малолетни лица. Трябва да се уточни, че за да бъде допуснато едно малолетно лице на територията на спортната зона, законът изисква то да бъде придружено от родител, настойник или друго лице, което полага грижи за него, а в случаите на организирано посещение от учебни заведения или спортни организации – от лице с педагогическо образование. Тук дори се изисква представяне на специална декларация по образец – приложение № 2 към чл. 13, ал. 3 от ЗООРПСМ. Нужно е да се подчертае, че противообществени прояви по ЗООРПСМ (спортно хулиганство) могат да бъдат извършени и от малолетни лица. В този случай, спрямо тях се прилагат възпитателни мерки, предвидени в Закона за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Що се отнася до непълнолетните лица, които не са навършили 16 години, те следва да представят лична карта и отделно от това, ако спортното мероприятие завършва след 22 часа, те също трябва да са с придружител – родител, попечител, друго лице, което полага грижи за него или друго пълнолетно, дееспособно лице. В този случай също се представя декларация по образец съгласно приложение № 2. Освен това, законът въвежда ограничение едно пълнолетно дееспособно лице да има право да придружава не повече от три лица, ненавършили 16 години. Изключение от тази забрана се предвижда, когато се касае до организирано посещение от учебни заведения или спортни организации, както и когато придружителят има качеството на техен родител, настойник, попечител или на лице полагащо грижи за тях.

На посетителите се забранява да влизат в спортната зона и в спортния обект, когато са под въздействието на алкохол, наркотични или други упойващи вещества, както и когато проявяват агресивно поведение. Ето защо, трябва да се осъществява контрол да не бъдат допускани лица, които са употребили алкохол или са под въздействието на наркотични или други упойващи вещества, както и лица във *видимо* неадекватно или агресивно състояние, които не са в състояние да контролират своето поведение. Съгласно чл. 13, ал. 2, т. 4 от ЗООРПСМ, лице, в което се открият предмети и вещества, чието внасяне на територията на спортната зона и спортния обект е забранено, не следва въобще да бъде допускано на територията на спортната зона. Законът забранява посетителите на спортни мероприятия да носят бутилки, включително пластмасови на 500 мл, предмети от чуплив или особено твърд материал, обемисти предмети и вещи, чадъри с дълги дръжки, както и знамена и транспаранти с дръжки, по-дълги от 1.5 м и с диаметър по-голям от 1 см, освен ако не се касае за олекотена ПВЦ тръба с размер до 2.5 см.

Макар в разпоредбата на чл. 20, ал. 1 от ЗООРПСМ да не са изрично описани вещите, предметите и веществата по чл. 21, т. 9 от ЗООРПСМ, това не означава, че носенето на такива вещи е позволено, респ. не би било пречка за достъп до територията на спортната

зона. Напротив, както отбелязах и по-напред в изложението, контролът, който е длъжен да осъществява ръководителят по сигурността и безопасността на спортното мероприятие включва и такъв по отношение внасянето на забранени предмети и вещества по чл. 21 от ЗООРПСМ (арг. от чл. 13, ал. 1, т. 2, във връзка с ал. 2, т. 9 от ЗООРПСМ). Още повече, че *носенето* на такива вещи, предмети и вещества представлява противообществена проява (спортно хулиганство) по смисъла на чл. 21 от ЗООРПСМ, щом тази проява е извършена *в спортен обект или в спортна зона преди, по време или непосредствено след спортното мероприятие, както и на отиване или на връщане от спортния обект във връзка със спортното мероприятие*, разбира се при условие, че не става въпрос за престъпление по смисъла на Наказателния кодекс.

В чл. 21, т. 9 от ЗООРПСМ са включени, както следва: „оръжие и предмети, които могат да се използват като оръжие; боеприпаси; спрейове със защитен газ, с разяждащи или с оцветяващи вещества; сигнални ракети, взривни устройства, пиротехнически изделия и други общоопасни средства, отделни техни съставки; наркотични и други упойващи вещества, както и други вещества и предмети, които могат да бъдат опасни за живота и здравето на околните“. Тук е важно да се подчертае, че *използването* на посочени в чл. 21, т. 9 от ЗООРПСМ вещи, предмети и вещества, също би могло да формира състав на противообществена проява (спортно хулиганство) по смисъла на чл. 21 от ЗООРПСМ. За извършването на такава проява, едно от възможните, предвидени от законодателя административни наказания е „задържане в териториална структура на МВР“ (арг. от чл. 25, ал. 2 и ал. 4 от ЗООРПСМ). Такова наказание, може да бъде наложено и когато извършителят е непълнолетно лице, стига обаче лицето да е навършило 16 години и да е могло да разбира свойството и значението на извършеното нарушение, както и да ръководи своите постъпки.

**В заключение**, законодателят въвежда редица административноправни задължения към организаторите на спортни мероприятия като *гаранция за спазване на реда и обезпечаване на сигурността при провеждането* им. Основна част от тях са свързани с правото на достъп до територията на спортната зона. Изпълнението на тези задължения законодателят гарантира чрез предвидените административнонаказателни санкции (имуществени санкции), включително чрез увеличаване на техния размер при повторност. Изпълнението на задълженията по спазване на административноправните разпоредби относно допускането до територията на спортна зона съдейства за реализиране на една от целите на ЗООРПСМ – да се предотврати, съответно да се преустанови извършването на противообществените прояви.

### **Литература**

1. Закон за административните нарушения и наказания. // ДВ, бр. 92, 1969; изм. и доп., ДВ, бр. 25 от 29.03.2022 (Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya. // DV, br. 92, 1969; izm. i dop. DV. br. 25 ot 29.03.2022).
2. Закон за изменение и допълнение на Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия. // ДВ, бр. 65 от 07.08.2018 (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za opazvane na obshtestveniya red pri provezhdaneto na sportni meropriyatiya. // DV, br. 65 ot 07.08.2018).
3. Закон за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия. // ДВ, бр. 96, 2004; изм. и доп., ДВ, бр. 26 от 22.03.2020 (Zakon za opazvane na

obshtestveniya red pri provezhdaneto na sportni meropriyatia. // DV, br. 96, 2004; izm. i dop. DV. br. 26 ot 22.03.2020).

4. Закон за физическото възпитание и спорта. // ДВ, бр. 186, 2018; изм. и доп., ДВ, бр. 96 от 10.11.2020 (Zakon za fizicheskoto vazpitanie i sporta. // DV, br. 186, 2018; izm. i dop. DV. br. 96 ot 10.11.2020).

5. Закон за юридическите лица с нестопанска цел. // ДВ, бр. 81, 2000; изм. и доп., ДВ, бр. 107 от 18.12.2020 (Zakon za yuridicheskite litsa s nestopanska tsel. // DV, br. 81, 2000; izm. i dop. DV. br. 107 ot 18.12.2020).

6. Законопроект за изменение и допълнение на Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия със сигнатура 854-01-67 от 06 юли 2018 г. [online] <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/78166> [accessed on 10.06.2022] (Zakonoproekt za izmenenie i dopalnenie na Zakona za opazvane na obshtestveniya red pri provezhdaneto na sportni meropriyatia sas signatura 854-01-67 ot 06 yuli 2018 g. [online] <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/78166> [accessed on 10.06.2022]).

7. Законопроект за опазване на обществения ред и мерките срещу противообществени прояви, извършени преди, по време и след провеждането на спортни мероприятия със сигнатура 302-01-42 от 06 август 2003 г., [online] <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/10731> [accessed on 10.06.2022]. (Zakonoproekt za opazvane na obshtestveniya red i merkite sreshtu protivobshtestveni proyavi, izvarsheni predi, po vreme i sled provezhdaneto na sportni meropriyatia sas signatura 302-01-42 ot 06 avgust 2003 g., [online] <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/10731> [accessed on 10.06.2022]).

8. Конвенция на Съвета на Европа за интегриран подход към безопасност, сигурност и обслужване по време на футболни мачове и други спортни мероприятия (Ратифицирана със закон, приет от 44-то Народно събрание на 2 октомври 2019 г. – ДВ, бр. 81 от 2019 г. В сила за Република България от 1 февруари 2020 г.). // ДВ, бр. 45 от 15.05.2020 (Konventsiya na Saveta na Evropa za integriran podhod kam bezopasnost, sigurnost i obsluzhvane po vreme na futbolni machove i drugi sportni meropriyatia (Ratifiksirana sas zakon, priet ot 44-to Narodno sabranie na 2 oktombri 2019 g. – DV, br. 81 ot 2019 g. V sila za Republika Bulgariya ot 1 fevruari 2020 g.). // DV, br. 45 ot 15.05.2020).

9. Михайлова, Е., Б. Михайлов. (2020), Нужен ли е нов закон за футболното хулиганство? В: Юридическо списание на НБУ, XVI.1 (Mihaylova, E., B. Mihaylov. (2020), Nuzhen li e nov zakon za futbolnoto huliganstvo? V: Yuridicheskospisanie na NBU, XVI.1).

10. Сивков, Ц. (2021), Измененията в Закона за административните нарушения и наказания от 2020 г. София: Сиби (Sivkov, Ts. (2021), Izmeneniyata v Zakona za administrativnite narusheniya i nakazaniya ot 2020 g. Sofiya: Sibi).

11. Стоев, С. (1975), Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. София: Наука и изкуство (Stoev, S. (1975), Nauchno-prakticheski komentar kam Zakona za administrativnite narusheniya i nakazaniya. Sofiya: Nauka i izkustvo)

12. Рачев, Ф. (1998). Правно регулиране на стопанската дейност В: Бизнес и право. Въпроси на публичното и частното търговско право. София: Университетско издателство „Стопанство“ (Rachev, F. (1998), Pravno regulirane na stopanskata deynost V: Biznes i pravo. Vaprosi na publichnoto i chastnoto targovsko pravo. Sofiya: Universitetsko izdatelstvo „Stopanstvo“).

# ОТНОСНО НЯКОИ ДИСКУСИОННИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ДОГОВОРА ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА

експерт по обществени поръчки Снежана Иванова,  
Sneja.ivanova94@abv.bg

## Резюме

Обект на изследване в този доклад са основните белези на договора за обществена поръчка. Уредбата на договора е в Закона за обществените поръчки (ЗОП) и подзаконовите му нормативни актове, като за неуредените случаи субсидиарно се прилагат разпоредбите на Търговския закон и Закона за задълженията и договорите. Докладът започва с преглед на понятието „договор за обществена поръчка“ и анализ на дискусиите, които възникват след тълкуването му. Стига се до извода, че под „договори за обществена поръчка“ следва да се разбират само сключените след проведена обществена поръчка по ред на ЗОП, а не и тези сключени след директно възлагане. Докладът продължава с преглед на различните виждания относно неговата същност и разграничението му от други сходни правни фигури.

Ключови думи: договор за обществена поръчка, договор, обществена поръчка, ЗОП

## SOME DISCUSSIONS ISSUES RELATED TO THE PUBLIC PROCUREMENT CONTRACT

Sneja Ivanova,  
public procurement expert,  
Sneja.ivanova94@abv.bg

## Summary

Object of research in this report are the main features of the public procurement contract. The regulation on the contract is in Public Procurement Act (PPA) and its by-law acts as for the unsettled cases the Commercial Act and Obligations and Contracts Act shall apply. The report begins with overview of the definition of public procurement contract and discussion analysis that arise after its interpretation. It is concluded that under public procurement contracts should be understood only as concluded after a public procurement under the PPA and not those after direct award. The report continues with a review of the different views about its nature and its distinction from other similar legal figures.

Key words: public procurement contract, contract, public procurement, Public Procurement Act

## §1. Предмет и цел на доклада

Регламентираните в нормативните актове условия и ред за възлагане на обществени поръчки са основен инструмент за ефективно разходване на публични средства и средства, предоставени от европейските фондове и програми (чл. 1, ал. 1 ЗОП). Те имат за цел да задоволят съществуващи обществени потребности чрез доставка на стоки, предоставяне на услуги или извършване на строителство. Договорът за обществени поръчки

(ДОП) е необходимият правен акт, въз основа на който се задоволяват породените потребности. Той се сключва след успешно проведена административна процедура и тази негова особеност е причина за различни теоретични дискусии, но и за съществени практически проблеми. По повод на тях, настоящият доклад има за предмет да разгледа основните белези на маркирания договор през призмата на съществуващите в литературата виждания относно неговата същност. В този контекст той се сравнява и с някои правни фигури, с които споделя общи характеристики.

## §2. Обща характеристика и проблеми на легалната дефиниция

Правната уредба на ДОП се съдържа главно в Закона за обществените поръчки (ЗОП, обн., ДВ, бр. 13/2016 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 107/2020 г.) и Правилника за прилагането на Закона за обществените поръчки (ППЗОП, обн., ДВ, бр. 28/2016 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 35/2021 г.). За неуредените случаи, свързани с неговото сключване, изпълнение и прекратяване субсидиарно се прилагат разпоредбите на Търговския закон (ТЗ) и Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) – така чл. 120 ЗОП. Понятието „договор за обществена поръчка“ е и легално дефинирано в закона (§2, т. 4 от допълнителните разпоредби). Съгласно легалната дефиниция става дума за възмезден **писмен договор, сключен по реда на закона** между един или повече възложители и един или повече изпълнители, **с предмет строителство, доставка на стоки или предоставяне на услуги**. Легалната дефиниция отразява определението, дадено в чл. 1, §2 на Директива 2014/24 ЕС на ЕП и на Съвета<sup>1</sup> с тази разлика, че добавя един допълнителен признак и по конкретно изискването договарят „да е сключен по реда на закона“. Това е първият признак, на който ще се спра по-нататък, защото той изправя възложителите пред съществени практически проблеми. Те са свързани най-вече с въпроса дали са длъжни да прилагат императивните правила на ЗОП по отношение на сключените писмени договори след директно възлагане (по смисъла на чл. 20, ал. 4, т. 1 и ал. 6 ЗОП). Преди това обаче е нужно да се осветли общата характеристика на ДОП през призмата на изложената легална дефиниция.

Като се има предвид определението в §2, т. 4 от допълнителните разпоредби на ЗОП, може да се каже, че ДОП споделя следните основни характеристики. Той е **възмезден договор** (всяка от страните се задължават за определена престация спрямо другата), **двустранен** (всяка от страните има насрещни права и задължения спрямо другата), **комутативен**<sup>2</sup> (за всяка от страните са предварително известни характерът и размерът на облагата, която очаква да получи), **формален**<sup>3</sup> (чл. 112 ЗОП предвижда писмената форма за действителност), **каузален** (*acquirendi causa*), **срочен** (чл. 113, ал. 4 ЗОП не допуска без-

---

<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.

<sup>2</sup> По отношение на договора за строителство, който е един от основните видове договори за обществени поръчки, може да се спомене, че в литературата се поддържа, че той има алеаторен характер – така Димитров, М. Договорът за строителство. София, Сиби, 2012 г., стр. 38-39.

<sup>3</sup> Следва да се има предвид, че ЗОП се явява специален спрямо Закона за устройство на територията (ЗУТ). От тази гледна точка договарят за строителство, сключен по реда на ЗОП, също трябва да е в писмена форма (*forma ad solemnitatem*). За разлика от ЗОП, посочената в чл. 160, ал. 2 ЗУТ писмена форма за уреждане на взаимоотношенията между участниците е форма за доказване. Тоест договарят за строителство, който не е сключен след проведено възлагане на обществена поръчка е неформален – вж. Димитров, М. Договорът за строителство. София, Сиби, 2012 г., стр. 70.

срочен ДОП, в противен случай ДОП се счита сключен за една година). Освен това договорът за обществена поръчка може да се сключи под условие. Изрична такава възможност предвижда чл. 114 ЗОП, когато не е осигурено финансиране при откриване на обществена поръчка. По отношение на формата, може да се допълни, че тя се счита за спазена и когато договорът се сключи като електронен документ, съдържащ електронно изявление чрез използването на централизираната автоматизирана система за електронни обществени поръчки (ЦАИС ЕОП) – чл. 3, ал. 2 от Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги. Минималните необходимите реквизити на ДОП са посочени в чл. 69 ППЗОП, а с основно значение сред тях са стойността и предмета.

Както стана дума по-горе, сред многото практически проблеми, с които възложителите се изправят при прилагане на уредбата по ЗОП, се включват и такива, произтичащи от самата легална дефиниция на понятието „договор за обществена поръчка“. В нея като признак на понятието се поставя изискването договорът да е „сключен по реда на закона“. Това изискване затруднява възложителите в тяхната преценка дали да прилагат императивните правила на ЗОП по отношение на сключените от тях писмени договори след „директно“ възлагане (по чл. 20, ал. 4, т. 1 и ал. 6 ЗОП). От една страна, тези договори се сключват в писмена форма, но от друга – те се възлагат „директно“ (по вътрешни правила<sup>4</sup>), а не по реда на ЗОП. Причината е, че разходваните въз основа на тях средства са под предвидените стойностни прагове, обуславящи приложението на ЗОП спрямо тях. В литературата се споделя, че договорите сключени свободно също попадат под обхвата на признака „възложени по реда на закона“<sup>5</sup> и респективно отговарят на дефиницията за ДОП. Като аргумент в тази насока се изтъква, че след изменението на легалната дефиницията е отпаднало изискването ДОП да се сключва след проведена процедура, което разширявало обхвата на понятието. Според мен обаче визираната законова промяна е обоснована от необходимостта в нея да се обхванат и договорите, сключени след проведено възлагане по реда на „събиране на оферти с обява“ (гл. XXVI на ЗОП), който ред не представлява процедура по смисъла на чл. 18 ЗОП. Що се отнася до директно възлаганите обществени поръчки, според мен сключваният при тях договор не отговаря на легалната дефиниция за ДОП и считам, че ЗОП не ги разглежда като такива. Аргументите ми в тази насока са следните. Самата законова дефиниция навежда на извода, че не са ДОП договорите, които са сключени след проведена обществена поръчка, за която не е приложим „редът на закона“ (очевидно се има се предвид реда за възлагане по ЗОП). Договорите за обществена поръчка при директно възлаганите не се сключват по реда на ЗОП, а по **вътрешните** правила на техния възложител. От тази гледна точка те не отговарят на маркирания формален белег на понятието за ДОП. Освен това разходите по обществените поръчки, възложени по реда на чл. 20, ал. 4, т. 2 и 3 (за доставка и услуги) се доказват с първични платежни документи и не е необходимо даже да се сключва писмен договор (чл. 20, ал. 5 ЗОП). Тоест по отношение на тях не е налице и друго важно изискване, заложено в дефиницията за ДОП, а именно да има сключен **писмен договор**. По отношение на директно възлаганите обществени поръчки по чл. 20, ал. 4 и ал. 8 ЗОП, тезата, че сключваният при тях договор не е ДОП се споделя и в Практическото ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки, качено на сайта на

<sup>4</sup> Всеки възложител е длъжен да приеме такива вътрешни правила за провеждане на обществени поръчки в хипотезата на чл. 244, ал. 1 ЗОП.

<sup>5</sup> Сивков, Цв., Д. Зиновиева, Г. Димитров, Е. Панайотова, Р. Николова, Св. Янкулова, Г. Чернева, К. Милчева. Административно право, Специална част – Курс лекции. С., Сиби. 2015 г., стр. 45.



Агенцията по обществени поръчки<sup>6</sup>. Но за разлика от там изложеното, според мен сключените при директно възлагане по реда на чл. 20, ал. 6 от ЗОП (в областите отбрана и сигурност) **също не са договор за обществена поръчка** по смисъла на легалната дефиниция. Причината за това е, че те също се сключват след обществена поръчка, проведена не по реда на ЗОП, а по ред, определен във вътрешните правила на възложителя.

Очертаното по-горе виждане има не само важно теоретично значение, но и осезаемо практическо измерение. Ако се приеме, че договорите сключени след директно възлагане по реда на чл. 20, ал. 4 и ал. 6 попадат в обхвата на понятието за ДОП, това би означавало те да се публикуват в Регистъра за обществените поръчки и на профила на купувача (по аргумент от чл. 36, ал. 1, т.12 и чл. 36а, ал. 1, т.1 ЗОП). Публикуването се извършва в определени законови срокове, а когато в закона такива не са определени, договорите се публикуват *в деня на публикуването на обявлението за възлагането на поръчката* (чл. 19а, т. 5 ППЗОП). Но липсва законово задължение за възложителя да публикува обявление за договорите, сключени след директно възлагане. Видно от това, той няма как да определи и срока за публикуване на договорите, просто защото той не следва да публикува и обявление за тях. Да се приеме, че възложителят трябва да публикува всички договори, дори тези от тях, сключени след директно възлагане, обезсмисля неговото задължение да изпраща до АОП обобщена информация по чл. 230 ЗОП относно всички разходвани средства през предходната година за обществени поръчки, възложени по реда на чл. 20, ал. 4 и ал. 6 ЗОП. Поставя се въпроса защо ЗОП би искал да се изпраща такава информация при положение, че възложителят вече е публикувал сключените договори? Изложените до момента разсъждения налагат извода, че договорите, сключени не по реда на ЗОП, а по реда на вътрешните правила на възложителя, не се разглеждат от закона като ДОП.

В светлината на изложеното по-горе следва да се уточни, че най-добре ЗОП еднозначно да определи дали визираните до момента договори се разглеждат като ДОП или не. Това има голяма практическо значение за работата на възложителите на обществени поръчки и ще премахне съществуващата полемика в очертаната насока. Така ще се определи дали по отношение на сключваните писмени договори, които формално не отговарят на легалната дефиниция за ДОП, възложителите ще трябва да прилагат императивните норми на закона за сключване, изпълнение, изменение и прекратяване. Маркираното двусмислие, което съществува към момента се подхранва и от едно противоречие, което изпъква при сравнение между легалната дефиниция за ДОП и легалната дефиниция за понятието „обществена поръчка“ (ОП). Съгласно чл. 1, ал. 2 от ЗОП обществена поръчка е придобиването от един или няколко възложители **посредством договор за обществена поръчка** на строителство, доставки или услуги от избрани от тях изпълнители, предназначени за обществени цели или за нуждите на публични възложители, а при секторни възложители – за изпълнение на секторни дейности. Видно от разгледаната по-

---

<sup>6</sup> Вж. стр. 309 на Практическото ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки, онлайн на сайта: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/PP\\_Handbook.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/PP_Handbook.pdf), посетен на 01.06.2022 г. На цитираната страница се посочва, че договорите по чл. 20, ал. 4 и ал. 8 ЗОП, макар да включват в предмета си извършване на дейности, свързани с обект на обществена поръчка, срещу заплащане от възложител, по смисъла на чл. 5 ЗОП, не попадат в обхвата на дефиницията по § 2, т. 4 от допълнителните разпоредби на ЗОП, доколкото в хипотезата на директно възлагане не е налице договор, „сключен по реда на закона“.

горе дефиниция на понятието за ДОП, той обаче е винаги **писмен договор**. След съпоставката на двете понятия се налага изводът, че след като няма писмен договор, няма и обществена поръчка. Но този извод няма как да бъде споделен при положение, че самият ЗОП употребява термина „възлагане на обществена поръчка“ по отношение на всички видове възлагане, т.е. включително и при директните възлагания. Изложеното противоречие „отваря вратите“ на възложителите изборително да преценяват кои доставки и услуги, **извършени при директно възлагане** да третират като обществени поръчки и кои не. Тоест изборително могат да преценят кои от тях да включат в графика им за възлагане на обществени поръчки и кои да не включат и по този начин да не им дадат публичност и прозрачност (в каквато насока са принципите на ЗОП). Предвид на така очертаната проблем, най-добре е *de lege ferenda* дефиницията за обществена поръчка, съдържаща се в чл. 1, ал. 2 ЗОП да се допълни в смисъл, че обществена поръчка е придобиването (...) на строителство, доставки или услуги не само посредством договор за обществена поръчка, **а и посредством директно възлагане на строителство, доставки или услуги.**

Друг проблем на понятието „договор за обществена поръчка“, произтичащ от самата легална дефиниция, е смесването на термините обект и предмет. От една страна в легалната дефиниция строителството, доставката и услугите са посочени като **предмет на договора**, докато в чл. 3 ЗОП те се сочат за **обект на обществената поръчка**. От друга страна, в закона същите многократно се употребяват веднъж като **предмет на поръчката**, а друг път като предмет на договора (напр. чл. 8 ЗОП)<sup>7</sup>. „Предметът“ се споменава и в разпоредбата на чл. 48 ЗОП, според която техническите спецификации определят необходимите характеристики на **предмета на поръчката**. Но на фона на хаотичната му употреба и тук самият термин „предмет“ остава неясен. Според мен в закона еднозначно следва да се определят понятията „предмет на обществената поръчка“ и „предмет на ДОП“, ако законодателят влага различно съдържание в тях. Що се отнася до съотношението между двете понятия и понятието „обект на обществена поръчка“, според доц. Миглена Павлова, **предметът** е по-тясно, по-конкретно и детайлизирано разбиране за потребността на възложителя. Предметът е **конкретният продукт, който се поръчва, конкретната услуга или определени строителни работи**, които трябва да се извършат. Тоест отношението **обект към предмет** е както на общото към конкретното или на цялото спрямо негова отделна част<sup>8</sup>. Фиксирането на понятието „предмет“ на ДОП и предмет на ОП с точно определено съдържание има важно практическо значение, тъй като от съществено значение според чл. 116, ал. 1, т. 1 ЗОП е възложителят правилно да определи предмета на поръчката. Ако той не е определил правилно нейния предмет, може да се стигне до изменение на договора, което да противоречи на императивните правила на закона. За да се определи обаче правилно предмета на поръчката, възложителят трябва да е наясно какво конкретно съдържание се влага в това понятие и по какъв начин то се съотнася с термина „предмет“ на ДОП. В тази насока, най-подходящо би било *de lege ferenda* в ЗОП маркираните понятия да бъдат еднозначно законово дефинирани.

---

<sup>7</sup> В тази връзка, според някои автори „предметът на договора е предметът на обществената поръчка“; Горанова, И., З. Торманов. Добри практики при възлагането и изпълнението на обществени поръчки, 2015; [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/AOP\\_Dobri\\_praktiki\\_OP\\_2015.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/AOP_Dobri_praktiki_OP_2015.pdf), посетен на 01.06.2022 г.

<sup>8</sup> Павлова, М. Обществени поръчки – управление и контрол. ИК – УНСС. София, 2017 г., стр. 16.

### §3. Относно правната природа на договора за обществена поръчка

Договорът за обществена поръчка (ДОП) се сключва след проведена административна процедура по реда на ЗОП, в която процедура водеща роля има възложителят. Обикновено той дискреционно определя съдържанието на проекта на договора, а участникът се съгласява с него, подавайки своята оферта (чл. 39, ал. 1 ППЗОП). Но участниците също имат възможност да предложат част от съдържанието на бъдещия договор и за тази тяхна възможност свидетелства чл. 112, ал. 4 ЗОП. Според него договорът трябва да съответства на проекта, приложен в документацията, **допълнен с всички предложения от офертата на участника**, въз основа на която е определен за изпълнител на поръчката. В общия случай административната процедура приключва с решение за избор на изпълнител (но в определени случаи може да се стигне и до решение за прекратяване на процедурата). И в двете хипотези решението е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. Този акт поначало бележи края на административното производство по възлагане на ОП. Ако се е стигнало до избор на изпълнител, отношенията след **сключването на договора се пренасят на плоскостта на частното право**<sup>9</sup>. И това е съществено да се отбележи, тъй като ДОП се сключва между частноправни субекти. От една страна това е юридическото лице, представлявано от органа, който на етапа на административната процедура по възлагане е упражнявал правомощията на възложител на ОП. От друга страна, това е лицето, избрано за изпълнител в хода на административната процедура по възлагане.

Обстоятелството, че ДОП се сключва след проведена преди това административна процедура дава основание в теорията и в съдебната практика да се споделят различни виждания относно неговата правна природа. Те могат да се разделят на две основни групи. Според първата група виждания, без значение че сключването на ДОП се предшества от административна процедура, той има частноправен характер (на тази основа се поражда и въпросът дали той представлява търговска сделка). Според втората група виждания, ДОП няма частноправен характер, а е вид административен договор по смисъла на чл. 19а от АПК. В най-синтезиран вид аргументите на първото виждане са, че ДОП е елемент от смесен фактически състав, в резултат на който се извършва възлагането на обществените поръчки. Първата група юридически факти от този смесен фактически състав имат административноправен характер. Последният юридически факт от тях е административният акт, с който приключва административното производство. Когато с него се определя изпълнител на ОП, този акт поражда субективно право на изпълнителя да сключи договор за изпълнение на обществена поръчка. Корелат на това субективно право е задължението на възложителя да сключи договора. Но независимо, че съдържанието на последния е определено от предшестващ го административен акт, това не го лишава от същностните му **частноправни характеристики** и договорът няма хибриден характер<sup>10</sup>. В съдебната практика също преобладава виждането, че ДОП има частноправен характер, макар да съчетава и „административни елементи“ по обявяване и

---

<sup>9</sup> Тук за възложителя могат да останат само някои административни задължения като например да публикува обявление за възлагане на ОП и други подобни, но тези негови задължения стоят извън правоотношенията, породени след сключване на ДОП.

<sup>10</sup> Тези аргументи са принципно изложени като критика на правната фигура на административните договори, в Димитров, В. Финансово право. София, Нова звезда, 2019 г., стр. 303. Но те са относими и по отношение на тук коментиранияте договори за обществени поръчки, тъй като на тях в литературата се придава именно подобен хибриден характер.

провеждане на обществена поръчка и обявяване на изпълнител (Решение № 44/28.04.2009 г. по т. д. 509/2007 г. на I-во т. о. на ВКС). В същата насока е и преобладаващата съдебна практика на административните съдилища. За пример може да се изложи едно решение, което в достатъчна степен илюстрира широко споделяната теза. Така на тази плоскост се отбелязва, че спецификата на тези договори е **наличието на смесен фактически състав за възникване на облигационни отношения между страните, който включва и административни елементи по обявяване и провеждане на обществената поръчка, обявяване на изпълнител на обществената поръчка**. Уточнява се обаче, че тази специфика не отрича на договора за обществена поръчка качеството **двустранна търговска сделка**, за която, при липса на друга специална уредба, се прилагат нормите на ТЗ и ЗЗД (Решение № 97 от 26.03.2021 г. на АдМС. – Добрич по адм. д. № 606/2020 г.)<sup>11</sup>. В законовата уредбата на договора (чл. 120 ЗОП) също е установено субсидиарното приложение на частноправните закони – ТЗ и ЗЗД. Според цитираната разпоредба на ЗОП, уредените в тези закони правила за *сключване изпълнение и прекратяване на договори* се прилагат и за ДОП, доколкото в ЗОП няма специална уредба.

Логично е да се повдигне въпросът дали ДОП представлява търговска сделка след като ЗОП препраща към разпоредбите на ТЗ относно неуредените случаи в неговата правна уредба. В случай, че е така за него ще се прилагат правилата за сключването, изпълнението и прекратяването по ТЗ, а за неуредените въпроси – на ЗЗД като общ закон<sup>12</sup>. Освен това, ако ДОП има търговски характер дори само за едната страна, то правилата за търговските сделки ще се прилагат и за другата, стига да не следва друго от закона (чл. 287 ТЗ). Съществуват два критерия, които определят дали една гражданска сделката е търговска – обективен и субективен. Обективни (абсолютни) търговски сделки са сделките по чл. 1, ал. 1 от ТЗ, независимо от качеството на лицето, което ги извършва (чл. 286, ал. 2 ТЗ). Сделките сключени от търговец (по смисъла на чл. 1 ТЗ), които са свързани с упражняването на неговото занятие са субективни търговски сделки (чл. 286, ал. 1 ТЗ)<sup>13</sup>. Въз основа на тези два критерия следва да се преценява дали ДОП е търговска сделка. Достатъчно е едната страна по него да е търговец, за да се счита тя за субективна търговска сделка по силата на законовата презумпцията по чл. 286, ал. 3 ТЗ. Логично да се заключи е, че ДОП ще има търговски характер поне за изпълнителя, който осъществява съответните доставки, услуги или строителство по занятие. Въпросът дали ДОП е с търговскоправен характер има и друг аспект. Правните спорове, свързани с него се разглеждат по реда на особените производства по търговски спорове – глава тридесет и втора от ГПК (стига да са подсъдни на окръжен съд). Като че ли обаче ГПК не причислява ДОП към търговските сделки, тъй като го отделя в самостоятелна група заедно с приватизационния и концесионния договор. На тази база в литературата се прокарява разграничение между понятията търговски правоотношения по смисъла на ТЗ и търговски спорове, подлежащи на разглеждане реда на това особено производство<sup>14</sup>. Това е така

---

<sup>11</sup> В цитираното решение обаче не става ясно защо ДОП е определен като двустранна търговска сделка при положение, че едната страна по него е община, а тя е юридическо лице, което няма търговско качество.

<sup>12</sup> Като например чл. 302 ТЗ, чл. 304 ТЗ и други.

<sup>13</sup> Герджиков, О. Търговски сделки. София, ИК „Труд и право“, 2008 г., стр. 24-25.

<sup>14</sup> Сталев, Ж., А. Мингова, О. Стамболиев, В. Попова, Р. Иванова. Българско гражданско процесуално право. Десето преработено и допълнено издание. София, Сиела, 2020 г., с. 825.

защото от изброените три договора, с които ДОП е обединен под общ знаменател, договорът за приватизация категорично няма търговски характер<sup>15</sup>.

Според мен, чл. 365 ГПК отделя в самостоятелна точка ДОП, наред с концесионния и приватизационния договор по-скоро, за да разсее всякакви съмнения относно приложимостта на този особен процесуален ред на разглеждане на породените от тях спорове. Не би било удачно обаче само на това основание трите видове договори автоматично да се разглеждат като „нетърговски“ сделки. Самите те помежду си имат твърде различно естество и единственото, което ги обединява е провеждането на административна процедура за избор на страна по договора<sup>16</sup>. И ако за договора за приватизация категорично може да се каже, че не представлява търговска сделка, то за останалите този извод не може да бъде така категоричен<sup>17</sup>. Предметът на договора за приватизация е преобразуването на държавна/общинска собственост в частна. Очевидно е, че сключваният на тази основа договор има инцидентен, еднократен характер. Най-често обаче ДОП се сключва от търговец, които по занятие извършва доставки, услуги или строителство. От тази гледна точка, за изпълнителя на обществената поръчка, ДОП би имал характер на търговска сделка. В процеса на възлагане на ОП е възможно възложителят сам да е поставил изискване кандидатът или участникът да е изпълнил дейности с предмет и обем, идентичен или сходен с тези на поръчката, за определен период от датата на подаването на заявлението за участие или на офертата (чл. 63, ал. 1, т. 1 ЗОП). Видно от изложеното възложителят може да изиска участникът да докаже, че е професионалист в съответната сфера, т.е. че извършва процесната дейност по занятие. От тази гледна точка той несъмнено има търговско качество и сделката за него (макар и ДОП) е търговска сделка.

#### §4. Административен договор ли е ДОП?

---

<sup>15</sup> Тълкувателно решение № 1 от 15.06.2010 г. на ВКС по т. д. № 1/2009 г. ОСТК. Според решението приватизационният договор не е от категорията на т.нар. относителни и презумптивни търговски сделки по смисъла на чл. 286, ал. 1 и ал. 3 ТЗ, тъй като осъществяваното занятие от конкретния търговец купувач по приватизационния договор предполага постоянно сключване на определен вид сделки със спекулативна цел с оглед реализиране на търговска печалба, а приватизационният договор се сключва от купувача инцидентно и не може да се разглежда като сделка по извършване на типичната за търговеца дейност и основен източник на неговите доходи.

<sup>16</sup> По отношение на договора за приватизация например първо се приема административен акт (решение за приватизация), след което се сключва договор за приватизация, който материализира изявлението на частноправни субекти – по-подробно Стоянов, Г. Правен режим на приватизацията в България. София, Сиби, 1996 г., стр. 20-21.

<sup>17</sup> По-специфичен е въпросът с договора за концесия. Той е близък до ДОП по отношение на предмета (услуги и строителство). Основната разлика е, че при него концесионерът поема оперативния риск за изпълнението. Той извършва инвестиции и разходи по експлоатацията на строежа или на услугите, за които не е гарантирана възвръщаемостта (чл. 31 Закона за концесиите (ЗК). По тази причина концесионерът получава приходите от експлоатацията на строежа или на услугите (чл. 27, ал. 1 ЗК). При ДОП изпълнителят получава единствено паричното възнаграждение за извършената от него доставка, услуга или строителство. Близостта между двата договора е основание в ЗК изрично да се уточни в какви случаи се пристъпва към концесия вместо ДОП по отношение на един и същи обект. Член 3, ал. 1 от ЗК посочва, че министрите и кметовете на общини могат да избират дали да възлагат строителство или услуги чрез обществена поръчка или чрез концесия в зависимост от разполагаемите финансови средства и възможностите за прехвърляне на оперативния риск на икономическия оператор. Според втората алинея, когато се възлага строителство и/или услуги от възлагащ орган или възложител, който не е министър или кмет на община, както и когато оперативният риск не се прехвърля на икономическия оператор за една или повече дейности, включени в предмета на договора, възлагането се извършва по реда на ЗОП.

За първи път в действащото ни право фигурата на административния договор беше възприета в Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (§1, т. 1 от допълнителните разпоредби). Неговата регламентация в АПК обаче по-скоро породила повече въпроси, отколкото да даде разрешение на съществуващи практически проблеми. Въпреки това, в теорията все по-често ДОП се определя като вид административния договор. Според някои автори, административният характер на договора се свързва с обстоятелството, че ДОП се сключва в хода на смесен фактически състав, който е в отклонение от общия режим на сключване на договори (т.е. не е налице класическата схема при облигационния договор предложение-приемане<sup>18</sup>). Друг аргумент, който се застъпва е, че ДОП е административен договор, поради наличието на т.нар. „изключителни клаузи“, установени в полза на възложителя. Под изключителни клаузи се има предвид възможността на последния да определи гаранцията за изпълнение, която да се представи при сключване на договора, възможността му едностранно да прекрати договора при наличие на определени обстоятелства и други подобни „едностранни“ клаузи<sup>19</sup>. Понякога ДОП се категоризира като административен договор и в съдебната практика. Така например в *Решение № 14861/6.12.2010 г. на ВАС по а. д. №13795/2010 г., IV отд.* се посочва, че участниците не могат да изменят предложения от възложителя проект на договор, тъй като той се сключва в изпълнение на обществен интерес и съществен негов белег са клаузите за изключителност, с които възложителят разполага. На тази основа се посочва, че при административния договор (визира се ДОП) едната страна обикновено е носител на публична власт и има надмощно положение спрямо другата.

Следва да се има предвид, че теорията на административния договор, а още повече и неговата правна уредба, е неясна и противоречива. От тази гледна точка към днешна дата според мен определянето на ДОП като административен договор е по-скоро теоретичен въпрос без осезаема практическа стойност. При това най-често изложените аргументи относно административния характер на ДОП са неубедителни в следните основни насоки.

По отношение на тезата, че смесеният фактически състав придава административен характер на ДОП, могат да се изтъкнат няколко по-основни довода. В процедурата по възлагане на обществени поръчки трябва стриктно да **се разграничава отрасловоправния характер на отношенията между страните**. Този отрасловоправен характер варира в различните етапи на процеса. Ясно е, че в хода на възлагателния процес по ЗОП отношенията между възлагащия орган от една страна и участниците в процедурата от друга страна се развиват на плоскостта на административното право. Тук става дума за властнически (административни) отношения в хода на един административен процес. След решението за избор на изпълнител обаче, договорът, който се сключва е договор между юридически равнопоставени субекти. Действително възлагащият орган подписва договора, но в този случай той действа не като властнически орган, а като представляващ съответното учреждение, от името на което възложителят подписва ДОП<sup>20</sup>. Страна по

---

<sup>18</sup> Димитрова, Д. Договорът за обществена поръчка – новаторство и сравнителни аспекти. Известия. Списание на икономическия университет – Варна, том 61, (№ 1-2). Варна, 2017 г., стр. 27.

<sup>19</sup> Димитрова, Д. Договорът за обществена поръчка – новаторство и сравнителни аспекти. Известия. Списание на икономическия университет – Варна, том 61, (№ 1-2). Варна, 2017 г., стр. 27-28. Станкулов, П. Договорът за обществена поръчка. Вътрешен одитор, бр. 1. София, 2021 г., стр. 9.

<sup>20</sup> По-подробно вж. Димитров, В. Финансово право. София, Нова звезда, 2019 г., стр. 302 и сл.

договора е именно учредението като юридическа личност, а не самият държавен орган<sup>21</sup>. Последният няма гражданска правосубектност. Качеството, в което лицето, упражняващо функциите на възлагащ орган, не бива да се смесва с качеството му на представляващ на съответното учреждение. В първия случай той упражнява административна компетентност, докато във втория се явява представляващ на учредението, което е юридическо лице. В административното право се прави разграничение между компетентността като властническа правосубектност и гражданска правосубектност. Когато издава административни актове държавният орган проявява своята властническа (административна) правосубектност. Когато той сключва трудови или граждански договори (в това число ДОП), той не реализира своята правосубектност, а действа като законен представител на административно-организационната единица<sup>22</sup>. Различните виждания относно това кой е страна по ДОП (т.е. дали учредението или органа, който я представлява), като че ли се очертават като една от причините за различните тези относно неговия характер. Според мен безспорно е, че страна по ДОП е юридическото лице, а не държавният орган (последният няма и не може да има гражданска правосубектност). От тази гледна точка властническото положение на възложителя се изчерпва с приключване на административната процедура, предхождаща договора. Отношенията, произтичащи от сключения ДОП<sup>23</sup>, се развиват на плоскостта на частното право, а страни по него са частноправни субекти<sup>24</sup>. По тази причина и споровете във връзка с тези правоотношения, както стана дума по-горе, се разрешават от общите (а не административните) съдилища.

По отношение на аргументите, че възложителят едностранно приема проект на ДОП и може да включва в него т.нар. изключителни клаузи. Действително възложителят в повечето случаи определя клаузите на бъдещия договор, но спецификите не се изчерпват с това. Както по-горе стана дума ЗОП допуска участниците също да определят част от съдържанието на бъдещия договор, доколкото имат право да допълнят проекта на договора с представената от тях оферта. Освен това, при някои обществени поръчки, възложителят не изготвя проект на договор, а *договорът се сключва при общи условия или нормативен акт определя задължителното му съдържание* (чл. 31, ал. 1 т. 5 ЗОП). На тази основа не бива и да се пропуска основното положение, че за самото сключване на договора е необходимо съгласието и на двете страни. Няма как ДОП да е следствие на едностранен властнически акт. Също така, макар и по изключение, страните по ДОП могат да сключват допълнително споразумение **при постигнато взаимно съгласие за изменение на част от клаузите му**, стига да е спазена императивната разпоредба на чл. 116 ЗОП. Става дума все за типични частноправни характеристики на всеки един договор, като всички специфики на ДОП в това отношение произтичат от факта, че чрез него

---

<sup>21</sup> Иначе Бучкова, П. Административен договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. Феня. София, 2011 г., стр. 114. Според автора страна по договора е самият орган.

<sup>22</sup> Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган. Правна мисъл, бр. 3 от 1979 г., стр. 45-46. (цитирано в Димитров, В. Финансово право. София, Нова звезда, 2019 г., стр. 301).

<sup>23</sup> Вж. Станкулов, П. Договорът за обществена поръчка. Вътрешен одитор, бр. 1. София, 2021 г., стр. 9 – според автора възложителят е в надмощно положение и през времето на договора.

<sup>24</sup> В тази насока, застъпва се, че при обикновените договори администрацията участва като равнопоставена страна заедно с останалите страни по договора. Така например при спечелена обществена поръчка по ЗОП административното право "свършва" с определянето на този, който е спечелил. Понататък по отношение на договора действат нормите на гражданското право – така Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София, Сиби, 2012, стр. 198-199.

се разходват публични средства. Последната особеност обуславя и целия административноправен режим, под който се подлага неговото сключване. Този режим е насочен към защита на публичните средства, включително прозрачност и ефективност при тяхното разходване. Този защитен публичноправен режим обаче няма как да трансформира правната му природа в някакъв хибриден договор.

### Литература

1. Бучкова, П. Административен договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти. София, Фенея, 2011 г.
2. Герджиков, О. Търговски сделки. София,ИК „Труд и право“, 2008 г.
3. Горанова, И., З. Торманов. Добри практики при възлагането и изпълнението на обществени поръчки: [https://www2.aop.bg/wpcontent/uploads/2019/05/AOP\\_Dobri\\_praktiki\\_OR\\_2015.pdf](https://www2.aop.bg/wpcontent/uploads/2019/05/AOP_Dobri_praktiki_OR_2015.pdf)
4. Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София, Сиби, 2012 г.
5. Димитров, В. Финансово право. София ,Нова звезда, 2019 г.
6. Димитров, М. Договорът за строителство. София, Сиби, 2012 г.
7. Димитрова, Д. Договорът за обществена поръчка – новаторство и сравнителни аспекти, Известия. Списание на икономическия университет – Варна, том 61 (№ 1-2), Варна, 2017 г.
8. Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавен орган, Правна мисъл, бр. 3 от 1979 г.
9. Павлова, М. Обществени поръчки – управление и контрол. София, ИК – УНСС, 2017 г.
10. Сивков, Цв., Д. Зиновиева, Г. Димитров, Е. Панайотова, Р. Николова, Св. Янкулова, Г. Чернева, К. Милчева. Административно право, Специална част – Курс лекции. София, Сиби, 2015 г.
11. Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право, Нова редакция, авторски колектив: А. Мингова, О. Стамболиев, В. Попова, Р. Иванова, десето преработено и допълнено издание. София, Сиела Норма АД, 2020 г.
12. Станкулов, П. Договорът за обществена поръчка, Вътрешен одитор, бр. 1. София, 2021 г.
13. Стоянов, Г. Правен режим на приватизацията в България. Сиби, София, 1996 г.



# **ДЪРЖАВНОТО РЕГУЛИРАНЕ В ОБЛАСТТА НА ЗАЩИТАТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**

*студент Росица Тонева, ЮФ, УНСС,  
rtoneva\_17160135@unwe.bg,  
студент Пламена Янчева, ЮФ, УНСС,  
pyancheva\_17160151@unwe.bg*

## *Резюме*

*Конкуренцията е основен механизъм на пазарната икономика, който засяга предлагането (производители, търговци) и търсенето (междинни клиенти, потребители). Тя е средство за гарантиране на потребителите на едно добро съотношение между качеството и цената на стоките и услугите. Ето защо тя принуждава конкурентите да се стремят към това да бъдат конкурентоспособни и икономическа ефективни. Но за да бъде конкуренцията ефективна и за да се постигнат нейните цели, е необходимо тя да бъде регулирана от държавата. Единствено държавата има правомощието да осигурява изграждането и регулирането на икономическите отношения, насоката на икономическите процеси в полза на обществени цели и да поддържа законността и реда при осъществяване на задачите на конкуренцията.*

*Ключови думи: конкуренция, държавно управление, държавно регулиране, икономика, конкурентоспособност*

## **STATE REGULATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF COMPETITION**

*Law Students Rositsa Toneva, Faculty of Law of UNWE,  
rtoneva\_17160135@unwe.bg,  
Law Students Plamena Yancheva, Faculty of Law of UNWE,  
pyancheva\_17160151@unwe.bg*

## *Summary*

*Competition is the main mechanism of the market economy, which affects supply (producers, traders) and demand (intermediate customers, final consumers). It is a tool of guaranteeing consumers a good ratio between the quality and the price of the goods and services. Competition forces the market players to strive to be competitive and economically efficient. But in order for the competition to be effective and its goals to be achieved, it needs to be regulated by the state. It is only the state who has the power to ensure the establishment and regulation of the economic relations, the course of economic processes in line with benefiting the public and to maintain law and order in the fulfillment of competition tasks.*

*Key words: Competition, State governance, Economics, Competitiveness*

## I. СЪЩНОСТ НА КОНКУРЕНЦИЯТА. НОРМАТИВНИ ИЗТОЧНИЦИ

В доктрината съществува правен спор по въпроса дали държавата трябва да оказва въздействие върху икономиката. Във връзка с този спор са се сформирали три основни течения<sup>1</sup>:

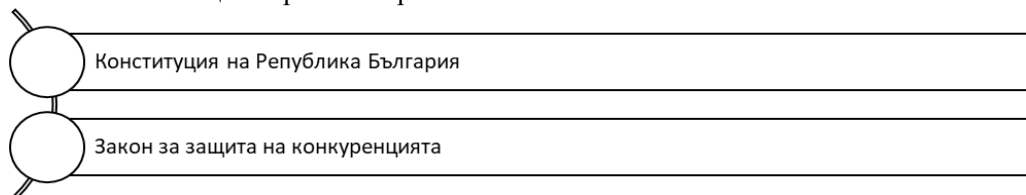
1. Според *неокласическата доктрина* с крайна форма неолиберализъм икономиката е една равновесна и относителна хармонична система, която се регулира и функционира сама и не е необходима държавна намеса в пазарните процеси. Според това разбиране държавата трябва само да осигурява условия за тези процеси.

2. Според *кейнсианството* и *неокейнсианството* пазарът е несъвършен и вътрешно неустойчив. Той се ръководи от закономерности, една от които е именно конкуренцията. Според това разбиране пазарът не се стреми към равновесие и поради тази причина е от изключително значение намесата на държавата в пазарните процеси. Тя следва да направи оценка на пазарния механизъм и на причините за държавната намеса; да формулира целите, които тази намеса ще преследва; да определи посоката, формите и методите на държавно регулиране на икономиката.

3. *Институционализмът* (институционалната икономика) отстоява идеята за социален контрол и намеса на обществото (най-вече на държавата) в икономическите процеси.

*Терминът „конкуренция“* произлиза от латинското наименование „*concurrentia*“ и означава съревнование, съперничество, надпреварване. Свободната конкуренция е ключов елемент на отворената пазарна икономика<sup>2</sup>. Политиката на конкуренция се състои в прилагането на правила за гарантиране на справедлива конкуренция между предприятията<sup>3</sup>. Така се насърчава предприемачеството, повишава се ефективността, създава се по-голям избор за потребителите и се спомага за понижаване на цените и повишаване на качеството. За да бъде ефективна, конкуренцията предполага наличието на пазар, съставен от независими един от друг доставчици, всеки от които е субект на конкурентен натиск, оказван от останалите. За да запази възможността на доставчиците да издържат на този натиск на пазара, законодателството за защита на конкуренцията има за цел да забрани споразумения или практики, които биха я ограничили – забрана за образуване на картели; забрана за злоупотреба с господстващо положение; забрана за държавни помощи. Ето защо конкуренцията е немислима без държавното регулиране.

Основополагащи вътрешни нормативни актове в тази област са:



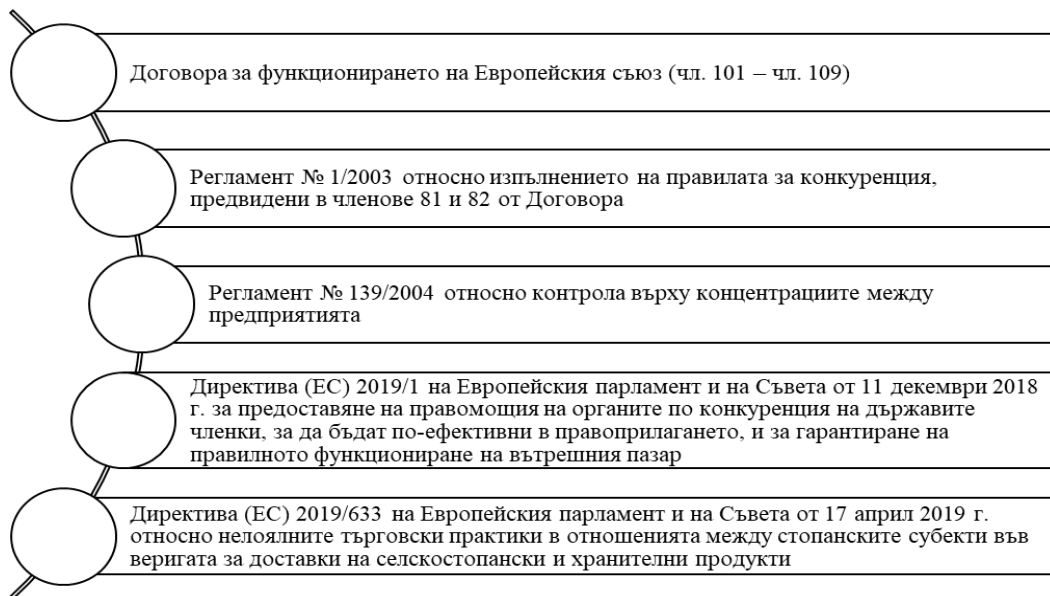
Фигура 1. Основополагащи вътрешни нормативни актове

Държавното регулиране от своя страна се ръководи от нормите на европейското законодателство. В частност към областта на защитата на конкуренцията са относими:

<sup>1</sup> Иванов, И. Лекции по Конкурентно право, 2020, УНСС.

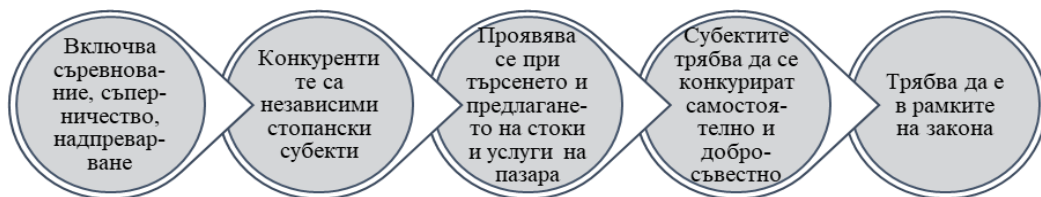
<sup>2</sup> Портал EUR-LEX, „Конкуренция“.

<sup>3</sup> Портал на Европейската Комисия, „Защо политиката на конкуренцията е важна за потребителите?“.



Фигура 2. Европейското законодателство в областта на конкурентното право

От казаното дотук може да обобщим следните 5 признака на понятието конкуренция:



Фигура 3. Пет признака на понятието конкуренция

*Предмет* на конкурентното право са обществените отношения, които са свързани с икономическата конкуренция и предотвратяване на монополизма. Към предмета са относими още и въпросите, които са свързани със същността, статута, компетентността и дейността на КЗК. Последната институция е националният орган на конкуренцията на Република България.

За конкурентното право е характерно съчетанието на императивен и диспозитивен *метод на правно регулиране*. От една страна, доколкото нормите на конкурентното право уреждат отношенията между предприятия (т.е. между равнопоставени правни субекти) и доколкото всеки участник на пазара може сам да определя пазарното си поведение, то конкурентното право използва метода на равнопоставеност на страните по правоотношението. От друга страна, за да постигне целите на конкурентното право, законодателят предвижда различни правни условия по отношение на икономически неравностойните участници на пазара. Една от целите на законодателството в тази област е при наличие на нарушение на забранителните норми на закона да се наложат санкции на нарушителите, което се извършва посредством метода на власт и подчинение.

## II. ПОЛИТИКАТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА ПРАВОТО НА ЕС

Правото на ЕС регулира областта на защита на конкуренцията посредством регламенти и директиви. Европейският орган, който е компетентен да разглежда правни спорове, свързани със защита на конкуренцията, е Европейската комисия. От своя страна, Съдът на ЕС и Общият съд разполагат с неограничена юрисдикция да осъществяват контрол върху решения, с които Европейската Комисия е постановила санкция или периодично санкционно плащане. Съответният компетентен съд може да отмени, намали или увеличи наложената санкция или периодично санкционно плащане.

Понятието „публична политика“ може да се обозначи като курс на действие, създаден и/или реализиран, обикновено от правителство, в отговор на обществени, реални проблеми<sup>4</sup>. Политиката на конкуренция е една от публичните политики. Тя е особено важна политика на ЕС, тъй като върху нея се изгражда идеята за съществуването и функционирането на единния вътрешен пазар. Това нейно значение е затвърдено, на първо място, от преамбюла на ДФЕС<sup>5</sup>, според който „лоялната конкуренция“ е една от целите на съгласуваните действия на държавите членки, насочени към премахването на разделящите Европа бариери. На следващо място в чл. 3, пар. 1, б. „б“ от ДФЕС е предвидена изключителна компетентност на Съюза да създава и установява правила относно конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар. Следователно ЕС е единственият правен субект, който може да приема актове с правно-обвързващо действие, които са задължителни както за държавите – членки на Съюза, така и за предприятията в ЕС или за предприятията, осъществяващи дейност на територията на ЕС<sup>6</sup>.

Политиката в областта на конкуренцията се концентрира върху четири основни сфери на действие<sup>7</sup>.

*Бележка във връзка с либерализирането на монополни отрасли:* Тези специални права обаче не трябва да надхвърлят необходимото за реализирането на тези услуги. В противен случай биха се създали условия, които поставят специализираните предприятия в привилегировано положение по отношение на останалите участници на съответния пазар и до налагане на по-високи цени, по-ниско качество на услугите, изоставяне в технологичното обновление<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Ринфрет, С.; Шебери, Д.; Pautz, M. „Глава 2: Процес на политика и теории на политиките“. Публична политика: кратко въведение. SAGE, 2018.

<sup>5</sup> Портал EUR-LEX, ДФЕС.

<sup>6</sup> Иванов, И. Лекции по Конкурентно право, УНСС, 2020.

<sup>7</sup> Вълчева, А. Помагало по Право на Европейския съюз, 2021.

<sup>8</sup> Портал на Еуроге.бг, „Глава 6 – Политика на конкуренцията“.



Фигура 4. Основни сфери на действие на политиката на ЕС в областта на защита на конкуренцията

### III. ПРАВЕН РЕЖИМ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В ПРАВОТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Българското законодателство в областта на защита на конкуренцията се позовава, на първо място, на Регламентите и Директивите на ЕС в тази сфера. Най-важните вътрешни източници са ЗЗК и КРБ. Според чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от КРБ *„Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива. Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя“*.

Държавното регулиране в областта на защита на конкуренцията се осъществява от Комисията за защита на конкуренцията (КЗК). КЗК е независим специализиран държавен орган, който е оправомощен да прилага Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Закона за концесиите (ЗК). Тя се състои от седем членове, както следва: председател, заместник-председател и пет членове, които се избират и освобождават от Народното събрание за срок от седем години. Те не могат да бъдат преизбирани веднага за още един мандат. Дейността на комисията се осъществява с помощта на администрация, която се ръководи непосредствено от председателя.

КЗК установява нарушения на свободната конкуренция съгласно разпоредбите на ЗЗК и/или на чл. 101 и чл. 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз, извършва секторни анализи и застъпничество за конкуренцията. Комисията е националният орган по конкуренцията, който осъществява сътрудничество с Европейската комисия и другите национални органи по конкуренцията на държавите – членки на Европейския съюз<sup>9</sup>.

Безпристрастността при разрешаването на случаите предполага този орган да бъде независим. Въпреки тази независимост КЗК може да се определи като държавен орган от системата на изпълнителната власт. Когато установи извършено нарушение, КЗК е задължена да наложи предвидените санкции, т.е. в случая тя действа в условията на *обвър-*

<sup>9</sup> Официален сайт на КЗК, „Комисията“.

зана компетентност. Изключение от това правило представлява възможността за освобождаване от санкции или за намаляване на санкции в случаите по чл. 101 ЗЗК, при които КЗК действа в условията на *оперативна самостоятелност*<sup>10</sup>.

Интерес представляват новите промени в ЗЗК<sup>11</sup>, предизвикани от транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар. С Директивата се установяват определени правила, за да се гарантира, че националните органи по конкуренция разполагат с необходимите гаранции за независимост, ресурси и правомощия за правоприлагане и налагане на санкции. Едни от най-важните промени в областта, са:

- ❖ Осигурява се възможност КЗК да упражнява правомощията си без право на намеса или даване на инструкции в работата ѝ от органите на изпълнителната власт и местното самоуправление, както и от частноправни субекти.

- ❖ Правомощията на членовете на комисията не могат да бъдат прекратени на основания, свързани с точното изпълнение на техните задължения или упражняването на техните правомощия при прилагането на чл. 101 и 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

- ❖ Мандатът на членовете на КЗК се удължава от пет на седем години.

Най-важното правомощие на КЗК, което се предоставя с измененията, е правото на разследване при нарушаване на закона. Така Комисията има право да извършва проверки на място в частни помещения, включително домове на управители или служители на предприятия или на сдружения на предприятия, ако е налице основателно съмнение, че в тези помещения се съхраняват служебни документи. Тя може още да налага имуществени санкции и глоби при установени нарушения на конкуренцията и да откаже образуване на производство за установяване на нарушения на ЗЗК, независимо от постъпило искане, ако прецени, че случаят не попада в обхвата на приоритетите ѝ за правоприлагане. Понятието „разследване“, въведено с новите промени, следва да се отграничава от разследването по смисъла на НПК. КЗК няма правомощие да провежда разследване, позовавайки се на нормите на НПК.

#### **IV. ПРОИЗВОДСТВА, СВЪРЗАНИ СЪС ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**

Законодателството на ЕС се стреми да защитава Общия пазар и да стимулира конкуренцията в рамките на тази обширна икономическа територия. ЕС се намесва само в случаите, когато търговията между държавите членки е засегната от незаконосъобразни практики, които бяха посочени по-горе<sup>12</sup>. В редица случаи възниква въпросът как да се определи кой орган би бил компетентен в конкретния случай. Заинтересованото лице следва да прецени добре според обстоятелствата към кой орган да се обърне и кой процесуален път да поеме.

**1. Жалба до ЕК** – По-удачно би било да се сезира ЕК, ако жалбоподателят счита, че може да докаже своя правен интерес и ако случаят е от особена важност за определяне

---

<sup>10</sup> Иванов, И. Лекции по Конкурентно право, УНСС, 2020.

<sup>11</sup> КРМГ в България, Правни новини, „Изменения в Закона за защита на конкуренцията“.

<sup>12</sup> Забрана за образуване на картели, Забрана за злоупотреба с господстващо положение, Забрана за държавни помощи и Либерализиране на монополни отрасли на икономиката.

на политиката на Съюза или ако засягат търговията между повече държави членки, защото ЕК има право да дава различна степен на приоритет на жалбите, отправени до нея. Тя може да наложи санкции и да разпорежи прекратяване на нарушението, в т.ч. да допусне обезпечения, да установи, че в миналото е било допуснато нарушение и др. Комисията обаче няма право да присъди обезщетение за вреди, нито пък разноси в полза на лицето, доказало правотата си.

2. *Жалба до КЗК* – Когато става въпрос за нарушения, които не засягат търговията между държави членки и случаят не е от особена важност за определяне на политиката на ЕС, следва да се сезира КЗК, а не ЕК. Като прилага чл. 101 и чл. 102 от ДФЕС КЗК може да изиска прекратяване на нарушението, да допусне обезпечения, да наложи санкции, съгласно ЗЗК. Актовете на КЗК (определения, разпореждания и решения) могат да бъдат обжалвани по реда на чл. 64 от ЗЗК относно тяхната законосъобразност.

3. *Иск до национален съд* – Окръжният съд е длъжен да разгледа всички отправени до него искове. Съгласно гл. тридесет и втора от ГПК (производство по търговски спорове) съдът може да присъди обезщетение за вреди, както и съдебни разноси в полза на спечелилата страна. Евентуално необжалвано решение на КЗК за наличието или липсата на нарушение не обвързва съда, който винаги може да упражни инцидентен контрол за законосъобразност<sup>13</sup>.

#### РЕЛЕВАНТНА ПРАКТИКА

##### РЕШЕНИЕ № 177 ОТ 21.02.2013 Г. НА КЗК<sup>14</sup>

*(във връзка със злоупотреба с монополно и господстващо положение)*

*Фактическа обстановка:* В КЗК е образувано производство по искане на „ПМУ Инженеринг“ ООД срещу „Топлофикация София“ ЕАД, съдържащо твърдения за евентуално извършени нарушения по чл. 21, т. 5 от ЗЗК. В искането се посочва, че към момента на образуване на производството, в деловодството на „Топлофикация София“ ЕАД са подадени 90 бр. протоколи от надлежно проведени Общи събрания на сгради – етажна собственост, съгласно които абонатите са упражнили правото си на избор на основание чл. 139б от Закона за енергетиката (ЗЕ) и писмено са уведомили „Топлофикация София“ ЕАД за избора на „ПМУ Инженеринг“ ООД, което да извършва услугата дялово разпределение на топлинна енергия в съответните сгради – етажна собственост. „ПМУ Инженеринг“ ООД твърди, че до датата на подаване на искането до КЗК „Топлофикация София“ ЕАД не е изпълнило законовите си задължения съгласно чл. 139в от ЗЕ и отказва да сключи договор за извършване на услугата дялово разпределение с „ПМУ Инженеринг“ ООД в съответствие с изискванията на Общите условия на договорите между „Топлофикация София“ ЕАД и търговците за извършване на услугата дялово разпределение на топлинна енергия между потребителите в сгради – етажна собственост. След подаването на първите протоколи от Общите събрания на сгради – етажна собственост, удостоверяващи избора на абонатите на „ПМУ Инженеринг“ ООД за топлинен счетоводител в деловодството на „Топлофикация София“ ЕАД в началото на м. декември 2011 г., от топлофикационното дружество не са предложили сключването на договор за предоставяне на услугата дялово разпределение, съгласно изискванията на ЗЕ.

„ПМУ Инженеринг“ ООД е изпратило до „Топлофикация София“ ЕАД две писма, с които е поискало от дружеството да пристъпи към сключване на договор с „ПМУ Инженеринг“ ООД във възможно най-кратки срокове. Твърди се, че към момента на подаване на жалбата до КЗК, единственият отговор, който „ПМУ Инженеринг“ ООД е получило от „Топлофикация София“ ЕАД е писмо, в което, без позоваване на каквито и да е факти и обстоятелства, се твърди че към онзи момент не са налице обективни предпоставки за сключване на договор с „ПМУ Инженеринг“ ООД.

<sup>13</sup> РКС №22/1998 г. по к.д. № 18/1998 г.

<sup>14</sup> Линк към решението: <https://reg.cpc.bg/Decision.aspx?DecID=300035412>

*Във връзка с гореизложеното „ПМУ Инженеринг“ ООД счита, че „Топлофикация София“ ЕАД използва господстващото си положение на пазара на производство, пренос и доставка на топлинна енергия с цел ограничаване и нарушаване на конкуренцията на пазара на предоставяне на услугата дялово разпределение на топлинна енергия, като цели да увеличи своя пазарен дял на този пазар.*

„Топлофикация София“ ЕАД посочва, че до началото на м. март 2012 г. не е предлагало на „ПМУ Инженеринг“ ООД проект на договор при Общи условия за извършване на услугата дялово разпределение на топлинна енергия по чл. 139в, ал. 2 от ЗЕ. Като причина за непредприемане на действия за сключване на Договор, топлофикационното дружество посочва съществуващи нередовности за представените в дружеството Протоколи от ОС на етажните собственици (ЕС) и списъците на собствениците от сгради – етажна собственост за избора на „ПМУ Инженеринг“ ООД, съобразно изискванията на Закона за управление на етажната собственост (ЗУЕС).

**СТАНОВИЩЕ НА КЗК:** „Топлофикация София“ ЕАД и „ПМУ Инженеринг“ ООД са в конкурентни отношения на пазара на извършване на услугата дялово разпределение на топлинна енергия между потребители в сгради – етажна собственост, доколкото и двете дружества са вписани за тази цел. Единствен доставчик на пазара на продажба на топлинна енергия на потребители за битови нужди е „Топлофикация София“ ЕАД, като с лицензия ѝ е определена лицензионната територия, в границите на която може да осъществява дейността по пренос и по продажба на топлинна енергия. Разпределение на топлинна енергия между потребители в сгради – етажна собственост могат да извършват „Топлофикация София“ ЕАД, „ПМУ Инженеринг“ ООД, както и други дружества за дялово разпределение на топлинна енергия. Следователно „Топлофикация София“ ЕАД съвместява в едно лице качествата продавач на топлинна енергия на потребители за битови нужди и топлинен счетоводител, но законодателят е допуснал възможността дейността по дялово разпределение, да бъде осъществявана и от лица, различни от продавача на топлинна енергия.

При оценката на поведението на предприятието следва да се приложат материалните разпоредби на ЗЗК. В конкретния случай не е налице ефект върху търговията между държавите – членки на ЕС, поради което, по отношение на анализираният поведенение на „Топлофикация София“ ЕАД, не е приложим чл. 102 от ДФЕС. Разглежданото поведенение засяга специфичен малък сегмент от националния пазар на предоставяне на услугата дялово разпределение на топлинна енергия за битови нужди и не засяга презграничната стопанска дейност, тъй като осъществяването на дейността е ограничена в рамките на националната територия и не би могла да доведе до елиминират конкурент, опериращ в ЕС. За да бъде изпълнен съставът на разпоредбата на чл. 21 от ЗЗК следва да се установи, че нейният адресат е предприятие, да се установи, че то има господстващо пазарно положение, по смисъла на чл. 20 от ЗЗК, както и да се докаже, че с поведението си то може да повлияе отрицателно върху конкуренцията и върху интересите на потребителите. „Топлофикация София“ ЕАД е предприела действия, които водят до забавяне сключването на договор с „ПМУ Инженеринг“ ООД, като изпраща писма на СЕС и изисква да бъдат отстранени нередовности от протоколите за избор на „ПМУ Инженеринг“ ООД за извършване на услугата дялово разпределение. Налага се изводът, че за сгради – етажна собственост „Топлофикация София“ ЕАД, в качеството си на възложител на услугата дялово разпределение на топлинна енергия, е предявило по-високи изисквания към задължителните атрибути за протоколите от ОС за избор на лице по чл. 139б от ЗЕ, когато избраното от потребителите лице е различно от топлопреносното предприятие. Тези действия на „Топлофикация София“ ЕАД не попадат в обхвата на типичните стратегии на нормалната конкурентна среда, в която конкурентите се съревновават на базата на по-добра цена, по-качествена услуга, иновативност, ефективност, по-голям избор, бързина и др., като всеки участник на пазара се стреми да получи по-голяма пазарна мощ. В конкретния случай, задържането извън пазара на „ПМУ Инженеринг“ ООД не е резултат от стратегии на „Топлофикация София“ ЕАД, базирани на ефективна конкуренция, а е резултат от пазарното положение на топлопреносното дружество, което използвайки господстващото си положение на пазара на доставка (продажба) на топлинна енергия на потребители за битови нужди, възпрепятства конкуренцията на разпределение на топлинна енергия между потребители в сгради – етажна собственост, с което цели да увеличи пазарния си дял на този пазар. Това поведението на „Топлофикация София“ ЕАД не представлява поведенение типично за нормалната конкурентна среда. В резултат на това поведенение на „Топлофикация София“ ЕАД са засегнати и интересите на потребителите на услугата дялово разпределение на топлинна енергия в сгради – етажна собственост, тъй като им е възпрепятствана възможността да получат тази услуга от предприятието, което са избрали.



|   |
|---|
| <p>Поведението на „Топлофикация София“ ЕАД КЗК квалифицира като злоупотреба с господстващо положение по чл. 21 от ЗЗК на пазара на дялово разпределение на топлинна енергия, като е нарушило конкуренцията на този пазар и е засегнало интересите на потребителите. КЗК санкционира „Топлофикация София“ ЕАД, като налага имуществена санкция в размер на 338 094 лв.</p>   |
| <p>➔ Разгледаният казус е само един пример за това как държавата осъществява контрол в областта на защитата на конкуренция чрез КЗК, която е орган на изпълнителната власт. Въпреки, че конкурентното право съчетава императивен и диспозитивен метод на правно регулиране, дейността в областта на конкуренцията се нуждае от държавен контрол. На КЗК са предоставени широки правомощия (като напр. правомощието да разследва; да се самосезира и т.н.), за да установи нарушения, свързани с нарушаване на законодателството в областта на защитата на конкуренцията. Конституцията повелява, че „Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива“. Но, за да бъде ефективна стопанската дейност, за да се осигури подходяща среда на стопанските субекти да се конкурират по начин, по който да са в полза на обществото, е необходима ефективна правна регламентация в тази област. Тя се изразява в Регламенти и Директиви, що се отнася до Европейско ниво и в закони и подзаконовни нормативни актове, що се отнася до Българското законодателство. Изключително важна е дейността, както на ЕК в областта на конкуренцията, така и на КЗК, по отношение на конкуренцията, която се осъществява в рамките на Република България. Ето защо държавата следва да се намесва в пазарните процеси дотолкова, доколкото да създава подходящи условия за осъществяване на справедлива конкуренция между стопанските субекти. Регламентирането на ред за защита, в случай на нарушаване на справедливата конкуренция, както и създаването на съответни органи на изпълнителната власт, пред които конкурентите да защитят правата си, е в основата на изграждането на стабилна икономика.</p>  |
| <p align="center"><b>Решение № 10623 ОТ 20.08.2018 Г. по адм. д. № 3881/2018 Г.,<br/>5 чл. С-В на ВАС (във връзка със забраната за образуване на картел)</b></p>  |
| <p>Производството е по реда на чл. 209 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).<br/>Образувано е по касационна жалба, подадена от Комисия за защита на конкуренцията, гр. София, чрез гл. юр.к. М. Б. срещу Решение № 14405 от 28.11.2017 г. постановено по адм. д. № 11530/2013 г. от тричленен състав на Върховния административен съд, четвърто отделение. Релевират се доводи за неправилност, поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост – касационни отменителни основания по чл. 209, т. 3 от АПК.<br/>В Комисията за защита на конкуренцията е образувано производство по преписка № КЗК-242/2011 г., на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), по Решение № 257/28.02.2011 г. на КЗК, с което тя е приела да бъде извършен секторен анализ на конкурентната среда в периода 2008 – 2011 г. на два взаимно свързани пазара: производство и търговия с маслодаен слънчоглед и слънчогледово олио (секторен анализ се извършва в случаите, в които конкуренцията в даден сектор, отрасъл, подотрасъл или регион може да бъде предотвратена, ограничена или нарушена). Повод за конкретния секторен анализ е рязкото покачване на цените на маслодайния слънчоглед и слънчогледовото олио в периода м. август – м. октомври 2010 г., а целта – да се установи структурата на пазара, пазарните условия за производство и търговия с маслодаен слънчоглед и слънчогледово олио, да се проследи доколко ценовите тенденции са повлияни от обективни икономически фактори или са следствие от изкривяване на пазарната среда, посредством прилагане на евентуални антиконкурентни практики, които са в състояние реално да доведат до нарушаване на конкуренцията на двата взаимно свързани пазара и до необоснован ръст на цените.<br/>Комисията за защита на конкуренцията е достигнала до обосноваван и законосъобразен извод, че „Калиакра“ АД, „Bunge zrt“ – Унгария, „Bunge Romania Srl“ – Румъния „Г.-Н. М. 2004“ ЕООД, ЕТ „Теодоро Бабаров-Клио Комерс“, „Д и Д Комерс Енд Диливърс“ ООД, „Лъки 2003“ ООД и „Вучко 2 – Вучкови и С-ие“ СД са в нарушение на общата забрана на чл. 15, ал. 1, т. 1 ЗЗК, изразяващо се в забранено вертикално споразумение, което по своята цел предотвратява, ограничава или нарушава конкуренцията на пазара на бутилирано слънчогледово олио посредством пряко или косвено определяне на цени за препродажба, като по този начин правилно е приложила материалния закон.<br/>При анализа на съдържанието на договорите за дистрибуция се открояват някои особено съществени моменти, отчетени в акта на КЗК, които сочат на пряко нарушение на конкурентното право, а именно: собствеността върху продуктите се придобива от дистрибуторите в момента на получаване на стоката в складовете им; пълната ѝ стойност е заплатена авансово (един ден по-рано); независимо,</p> |

че са придобили собствеността, дистрибуторите са се задължили да продават продуктите на цена, „препоръчана от Компанията“; да изготвят заедно с Компанията план за реализацията ѝ; всеки месец да представят на Компанията писмена информация за направените продажби по продукти и клиенти; да поемат риска от нереализация на продуктите; да поемат риска за платежоспособността на клиентите си; да не ангажират отговорността на Компанията при рекламата на клиенти; да сключват сделки с клиентите си „в съответствие с търговската политика на Компанията“; да изкупуват ежесечно определените от Компанията минимални количества стоки; да се съобразяват с „препоръчителните цени“ на Компанията, фиксирани в Анекс 1.

При „съзнателното неизпълнение или небрежност“ при изпълнение на поетите с договора задължения рискът едностранно му прекратяване „без предварително уведомление“ и заплащане на „причинените загуби и пропуснатите ползи“. При стриктното спазване на поетите задължения дистрибуторите получават стимули.

Тези договорености практически: а/ ограничават стопанската свобода на дистрибуторите; б/ дистрибуторите осъществяват ролята на изпълнители на ценовата политика на доставчика, а той се освобождава изцяло от финансовите и икономически рискове при реализацията на продуктите си за сметка на дистрибуторите; в/ договорените цени, наречени „препоръчителни“ практически се превръщат в задължителни (фиксирани) за дистрибуторите; г/ стриктното спазване на договореностите гарантира достатъчен размер на печалбата, който стимулира доставчиците да спазват сключения договор и препоръчителните цени през продължителен период от време; д/ Компанията постига цялостен контрол върху ценообразуването по веригата на реализация на продукта от „доставчик“ до „краен потребител“.

Така описаният механизъм за определяне на цени в договорните отношения представлява нарушение по цел под формата на утвърждаване на препродажни цени, което осъществява състава на разпоредбата на чл. 15, ал. 1, т. 1 ЗЗК и отговорността на всички участници в споразуменията „Калиакра“ АД, „Bunge zrt“ – Унгария и „Bunge Romania Srl“ – Румъния, „Гама-Н. М. 2004“ ЕООД, ЕТ „Теодоро Бабаров-Клио Комерс“, „Д и Д Комерс Енд Диливърри“ ООД, „Лъки 2003“ ООД и „Вучко 2 – Вучкови и С-ие“ СД обосновано е била ангажирана.

Тези изводи на КЗК напълно се споделят от настоящия състав на съда.

Жалбите са неоснователни и като такива следва да бъдат отхвърлени.

## Литература

1. Големинов, Ч. Правна защита на конкуренцията, Юрапел, 1992.
2. Вълчева, А. Помагало по Право на Европейския съюз, 2021.
3. Тодоров, И. Съотношения на Европейското административно право с Българското административно право след влизане в сила на Лисабонския договор.
4. Ринфрет, С.; Шебери, Д.; Rautz, M. „Глава 2: Процес на политика и теории на политиките“. Публична политика: кратко въведение. SAGE, 2018.
5. Иванов, И. Лекции по Конкурентно право, УНСС, 2020.
6. Портал EUR-LEX, „Конкуренция“.
7. Портал на Европейската Комисия, „Защо политиката на конкуренцията е важна за потребителите?“.
8. Портал EUR-LEX, ДФЕС.
9. Портал на Europе.bg, „Глава 6 – Политика на конкуренцията“.
10. Официален сайт на КЗК, „Комисията“.
11. КРМГ в България, Правни новини, „Изменения в Закона за защита на конкуренцията“.

# ПРАВНА РАМКА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ В БЪЛГАРИЯ

гл. ас. д-р Аглика Кънева,  
катедра „Финанси“, УНСС,  
a.b.kaneva@gmail.com

## *Резюме*

*В доклада се представя процесът на управление на държавния дълг. Посочени са нормативните документи, чрез които се регулира управлението на държавния дълг в България. Разгледани са основните аспекти на процеса на управление на държавния дълг.*

*Ключови думи: държавен дълг, управление на държавния дълг, правно регулиране, национално законодателство*

## LEGAL FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT OF THE PUBLIC DEBT IN BULGARIA

Chief Assist. Prof. Aglika Kaneva, Ph.D.  
Department of Finance, UNWE,  
a.b.kaneva@gmail.com

## *Summary*

*In the paper, the process of management of the public debt has been presented. The normative documents have been indicated through which management of the public debt is regulated in Bulgaria. The main aspects of the process of management of the public debt have been reviewed.*

*Key words: public debt, management of the public debt, legal regulation, national legislation*

### **1. Нормативни документи, регламентиращи процеса на управление на държавния дълг в България**

Провежданата от Министерството на финансите политика по управление на държавния дълг се осъществява при спазване на действащата нормативна уредба в България. Основни нормативни актове в тази област са:

- Закон за държавния дълг – в този закон се дефинира държавния дълг, посочват се правомощията, свързани с държавния дълг, дава се дефиниция за държавногарантиран дълг, регламентира се дейността като агент по държавния дълг и се определят принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност при извършени нарушения.

- Закон за публичните финанси.

- Закон за държавния бюджет за съответната година – с този закон се определят ограниченията за максималния размер на:

○ новия държавен дълг, който може да бъде поет през годината, като се посочват поотделно максималните размери на поемането на дълг:

- ◇ по Закона за държавния дълг;
- ◇ чрез финансов лизинг и останалите форми на дълг съгласно Регламент на Съвета (ЕО) No 479/2009 от 25 май 2009 г. за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за създаване на Европейската общност, с изключение на получените като обезпечения средства, както и чуждите средства;
  - новите държавни гаранции по Закона за държавния дълг, които могат да бъдат поети през годината;
  - държавния дълг към края на годината;
  - други гаранции, за които това е предвидено в закон.

В годишния закон за държавния бюджет се планират средства за покриване на риска от активиране на държавни гаранции<sup>1</sup>.

Със закона за държавния бюджет за съответната година може да се определят и ограничения за максималния размер на дълга на подсектор „Централно управление“. В закона за държавния бюджет за съответната година се включват и всички одобрени от Министерски съвет инвестиционни проекти и специфични програми съгласно Закона за държавния дълг, които ще бъдат финансирани с държавни заеми или държавногарантирани заеми. В закона за държавния бюджет за съответната година се включват и проекти, надвишаващи стойностен праг, определен с акт на Министерски съвет, които ще бъдат финансирани с финансов лизинг и други форми на държавен дълг извън тези по Закона за държавния дълг. Това не се прилага за бюджетите на Народното събрание и съдебната власт<sup>2</sup>.

- Стратегия за управление на държавния дълг, действаща за съответния тригодишен период – министърът на финансите разработва стратегия за управление на държавния дълг, която се одобрява от Министерски съвет<sup>3</sup>. Ежегодно в срок до 31 октомври Министерският съвет по предложение на министъра на финансите одобрява стратегия за управление на държавния дълг по Закона за държавния дълг<sup>4</sup>. Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2022–2024 г. е стратегически документ, който определя подхода за постигане на целите, насочени към удовлетворяване на потребностите на държавата от дългово финансиране, при отчитане влиянието и ограничителните условия на външната и вътрешна макроикономическа среда и потенциалните рискове. Обект на Стратегията е държавният вътрешен и външен дълг, поет по реда на Закона за държавния дълг<sup>5</sup>. В Стратегията за управление на държавния дълг се очертават перспективите за развитие на управлението на държавния дълг, проследява се изменението на държавния и държавногарантиран дълг, развитието на българската икономика, перспективи за икономическо развитие, посочват се рисковете пред макроикономическата прогноза, прави се анализ на рисковете, свързани със структурата на държавния дълг, представят се целите на политиката по управление на държавния дълг;

- Наредба № 15 от 4.10.2007 г. за контрол върху сделките с държавни ценни книжа – Министърът на финансите съвместно с БНБ регулират пазара на ДЦК<sup>6</sup>. С тази наредба се регламентира упражняването на контрол върху сделките с ДЦК. С Наредба № 15 се

---

<sup>1</sup> Вж. Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2022–2024 г., с. 19.

<sup>2</sup> Вж. Закон за публичните финанси, чл. 37.

<sup>3</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 16.

<sup>4</sup> Вж. Закон за публичните финанси, чл. 77а.

<sup>5</sup> Вж. Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2022–2024 г., с. 3.

<sup>6</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 36.

определят редът и начинът за регулиране и осъществяване на контрол върху сделките и регистрацията на операции, извършени с безналични ДЦК на първичния пазар, и регистрацията на сделки с ДЦК на вторичния пазар, включително и тези, сключени на регулиран пазар или многостранна система за търговия<sup>7</sup>;

- Наредба за условията, на които трябва да отговарят инвестиционните проекти, финансирани с държавни заеми, и проектите, кандидатстващи за финансиране с държавна гаранция, и за реда за тяхното разглеждане;

- Наредба № 5 от 4.10.2007 г. за реда и условията за придобиване, регистриране, изплащане и търговия с държавни ценни книжа – с нея се определят условията за придобиване на ДЦК на първичния пазар и на вторичния пазар, регистриране, изплащане на ДЦК и на лихвите по тях и търговия с ДЦК, с изключение на търговията на регулирани пазари на финансови инструменти и на многостранни системи за търговия, обратно изкупуване на ДЦК преди падежа им, подписка за замяна на ДЦК. В Наредба № 5 се посочват допълнителни условия и редът за учредяване на особен залог върху ДЦК по Закона за особените залози<sup>8</sup>;

- Наредба № 31 от 4.10.2007 г. за сетълмент на държавни ценни книжа – урежда воденето на сметки за ДЦК в БНБ и поддепозитарите на ДЦК. По-конкретно наредбата определя откриването, водене и закриване на сметки за сетълмент на ДЦК, сетълмент на ДЦК при първоначално придобиване, изплащане на ДЦК и лихвите по тях и обратно изкупуване или замяна, сетълмент на ДЦК на вторичния пазар, изключване на участник от сетълмента на ДЦК, коригиране на грешки<sup>9</sup>;

- Издадените правила и указания от министъра на финансите и управителя на БНБ – Указание за изготвяне и предоставяне на информация за целите на регулирането и контрола върху регистрацията на сделките с държавни ценни книжа на вторичния пазар, Правила за допускане до търговия на държавни ценни книжа на многостранна система за търговия E-Bond Bulgaria, оперирана от „Bloomberg Trading Facility B.V.“ и приключване на сделките с тях в Българска народна банка, Правила за допускане до търговия на ДЦК на регулиран пазар, организиран от „Българска фондова борса – София“ АД и приключване на сделки с тях в БНБ, банки поддепозитари на ДЦК и „Централен депозитар“ АД<sup>10</sup>.

## **2. Процес на управление на държавния дълг в България**

Поемането на държавен дълг се извършва чрез емисии на ДЦК и договори за държавни заеми<sup>11</sup>. Държавен дълг може да се поема за:

- финансиране на бюджетния дефицит;
- финансиране на инвестиционни проекти и специфични програми, одобрени от Народното събрание;
- рефинансиране на държавния дълг в обращение на датата на падежа или преди тази дата;
- осигуряване на плащания по изискуеми държавни гаранции;
- подкрепа на платежния баланс на страната;

---

<sup>7</sup> Вж. Наредба № 15 от 4.10.2007 г. за контрол върху сделките с държавни ценни книжа, чл. 1.

<sup>8</sup> Вж. Наредба № 5 от 4.10.2007 г. за реда и условията за придобиване, регистриране, изплащане и търговия с държавни ценни книжа.

<sup>9</sup> Вж. Наредба № 31 от 4.10.2007 г. за сетълмент на държавни ценни книжа.

<sup>10</sup> <https://www.minfin.bg/bg/5>

<sup>11</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 4.

- финансиране на проекти чрез европейските структурни и инвестиционни фондове от финансови посредници, избрани от „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД;

- финансиране на програми и инструменти за финансова стабилизация и предоставяне на извънредна публична финансова подкрепа по Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници.

Рефинансирането може да се използва и за:

- ◇ постигане на намаление на настоящата стойност на разходите по обслужване на държавния дълг;

- ◇ удължаване на срока или преизчислената среднопретеглена срочност (модифицирана дюрация) на държавния дълг;

- ◇ постигане на балансирано разпределение на плащанията по държавния дълг<sup>12</sup>.

Министърът на финансите подписва от името на правителството договорите за държавни заеми въз основа на решение на Министерски съвет. Министърът на финансите емитира ДЦК. Министерски съвет може да възложи и на други държавни органи да участват в договарянето на държавни заеми заедно с министъра на финансите<sup>13</sup>.

Основната цел на дълговото управление е осигуряване на необходимите средства за рефинансиране на дълга в обращение и финансиране на планирания дефицит по държавния бюджет<sup>14</sup>. Подцелите са<sup>15</sup>:

- поддържане на устойчиви параметри на държавния дълг;
- обезпечаване на възможностите за пазарноориентирано дългово финансиране, гарантиращо устойчивостта на държавния бюджет;
- развитие на пазара на ДЦК.

Министърът на финансите може да предоставя средствата от заема на държавни органи, финансови институции и/или на други юридически лица съгласно условията на договора, когато договорът за държавен заем предвижда целево финансиране. Държавните органи и финансовите институции могат да предоставят средствата за финансиране на инвестиционни проекти или на други дейности на трети лица, отговарящи на изискванията на кредитора, като за целта се сключва споразумение с министъра на финансите. За тези средства третите лица предоставят обезпечение в размер, покриващ дължимите от тях главници и лихви<sup>16</sup>.

Държавногарантиран дълг са всички финансови задължения, за които Министерски съвет е издал гаранции от името и за сметка на държавата<sup>17</sup>. Министърът на финансите участва в преговорите за предоставяне на заем с държавна гаранция и подписва от името на правителството споразуменията за издаване на държавна гаранция въз основа на решение на Министерски съвет. Министерски съвет може да възложи и на други държавни органи да участват в договарянето на държавногарантирани заеми заедно с министъра на финансите<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 5.

<sup>13</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 12.

<sup>14</sup> Вж. Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2022–2024 г., с. 21.

<sup>15</sup> Вж. Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2022–2024 г., с. 21–25.

<sup>16</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 14.

<sup>17</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 18.

<sup>18</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 19.

Получателите на държавногарантирани заеми до петнадесето число всеки месец предоставят информация на министъра на финансите за състоянието и движението по кредита. При необходимост министърът на финансите може да изисква допълнителна информация за държавногарантираните заеми от държавните органи, предложили издаването на гаранцията, които следва да я предоставят в петнадесетдневен срок от постъпване на искането<sup>19</sup>. Условието, на които трябва да отговарят проектите, кандидатстващи за финансиране с държавна гаранция, и процедурите по издаване на държавни гаранции се определят от Министерски съвет<sup>20</sup>.

Лихвите и погашенията по главницата по държавногарантирания дълг се заплащат от кредитополучателите. Плащане по държавна гаранция се дължи само в случаите, когато<sup>21</sup>:

- кредитополучателят не извърши частично или цялостно плащане по кредита в съответствие с условията по договора за заем;

- кредиторът е предприел мерките и действия, предвидени в договора за заем, за събиране от кредитополучателя на дължимите суми.

От деня на извършване на плащане по държавна гаранция държавата встъпва в правата на кредитора по договора за заем до размера на извършеното плащане<sup>22</sup>. Кредитополучателят е длъжен да възстанови в пълен размер сумите, изплатени на кредитора по държавна гаранция, и извършените разходи във връзка с плащането<sup>23</sup>.

БНБ при договорени с министъра на финансите условия действа като агент по държавния и държавногарантирания дълг. За изпълнение на тези функции БНБ създава и поддържа системи за регистрация и обслужване на държавния и държавногарантиран дълг. Взаимоотношенията между Министерството на финансите и БНБ се уреждат с договор за агентство. Министерството на финансите заплаща комисиона за извършваните от БНБ агентски услуги<sup>24</sup>. Министърът на финансите може да сключва договор за агентство и с други местни или чуждестранни лица<sup>25</sup>.

За изпълнение на агентските си функции БНБ<sup>26</sup>:

- изгражда и организира система за провеждане на аукциони и подписки за продажба на ДЦК;

- изгражда и организира система за регистриране на емисиите на ДЦК и обслужване на търговията с тях и води регистри на участниците в системата, които могат да бъдат първични дилъри, поддепозитари на ДЦК и други лица, одобрени от министъра на финансите и от управителя на БНБ, и създава условия за развитието на вторичния пазар;

- изгражда и организира система за сетълмент на ДЦК, в която участват трима или повече членове, които могат да бъдат първични дилъри, поддепозитари на ДЦК и други лица, определени от министъра на финансите и от управителя на БНБ, с общи правила, гарантиращи изпълнението на задълженията, свързани с участието в системата на основата на споразумение;

---

<sup>19</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 21.

<sup>20</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 22.

<sup>21</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 23.

<sup>22</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 26.

<sup>23</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 27.

<sup>24</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 34.

<sup>25</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 37.

<sup>26</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 35.

- съвместно с Министерството на финансите може да извършва подбор на първични дилъри и на други участници на пазара на ДЦК, както и да предприема мерки за въздействие спрямо тях при нарушения – въз основа на критерии и правила, утвърдени от министъра на финансите и управителя на БНБ;
- предоставя информация за финансовото състояние на първичните дилъри на ДЦК;
- изпълнява други съвместно договорени дейности.

БНБ води индивидуални сметки, отчитащи притежаваните от всеки участник ДЦК, както и общи сметки за притежаваните от клиенти на участниците ДЦК<sup>27</sup>.

Поддепозитари на ДЦК, емитирани на вътрешния пазар, могат да бъдат банки и клонове на чуждестранни банки, действащи на територията на България, чийто лиценз включва извършването на такива дейности, както и институции, получили разрешение в съответната държава членка за извършване на дейност като централен депозитар. Поддепозитарите на ДЦК водят системи за регистрация на ДЦК, притежавани от клиенти на поддепозитарите и от клиенти на участници в системата, които не са поддепозитари, както и индивидуални сметки, отчитащи притежаваните ДЦК от тези клиенти. За удостоверяване на притежаваните ДЦК поддепозитарите на ДЦК издават поименни сертификати на физически лица, а при поискване – извлечение от водените сметки на юридически лица<sup>28</sup>.

Контролът върху системите за регистрация на сделките с ДЦК в БНБ и в поддепозитарите на ДЦК се осъществява от Министерството на финансите и БНБ<sup>29</sup>.

Изборът на първични дилъри на ДЦК се осъществява от комисия, определена от министъра на финансите<sup>30</sup>. Първичните дилъри се избират въз основа на критерии за избор на първични дилъри на ДЦК, които се утвърждават от министъра на финансите<sup>31</sup>.

В началото на 2021 г. е създаден Комитет на първичните дилъри на ДЦК между министъра на финансите и първичните дилъри на ДЦК. Това е утвърдената практика в държавите – членки на Европейския съюз. Комитетът има съвещателни функции и служи за взаимен обмен на информация и препоръки между емитента и първичните дилъри на ДЦК<sup>32</sup>.

Номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към края на всяка година не може да надвишава 60 % от БВП. В случай на превишение на дълга над 60 % от БВП в средносрочната бюджетна прогноза и в закона за държавния бюджет се предвиждат мерки за ежегодното му намаление в размер, не по-малко от 5 % от установеното превишение, до постигане на съотношението от 60 % от БВП. В тези случаи в закона за държавния бюджет за съответната година може да се предвидят допълнителни ограничения за поемането на дълг от общините и социалноосигурителните фондове, включително по отделни общини и по социалноосигурителни фондове, както и от други субекти, попадащи в сектор „Държавно управление“. Консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ към края на всяка година като съотношение спрямо БВП

<sup>27</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 35.

<sup>28</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 35.

<sup>29</sup> Вж. Наредба № 15 от 4.10.2007 г. за контрол върху сделките с държавни ценни книжа, чл. 9.

<sup>30</sup> Вж. Наредба № 15 от 4.10.2007 г. за контрол върху сделките с държавни ценни книжа, чл. 5.

<sup>31</sup> Вж. Наредба № 15 от 4.10.2007 г. за контрол върху сделките с държавни ценни книжа, чл. 6.

<sup>32</sup> Вж. Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2022–2024 г., с. 24.



не може да надвишава съотношението от предходната година, докато това съотношение е над 60%<sup>33</sup>.

Годишният размер на плащанията по общинския дълг за всяка община във всяка отделна година не може да надвишава 15% от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните отчети за изпълнението на бюджета на общината. В това ограничение не се включва дългът на общините по временни безлихвени заеми и по предоставени им заеми от други лица от сектор „Държавно управление“. Номиналът на издадените през текущата бюджетна година общински гаранции не може да надвишава 5 % от общата сума на приходите и общата изравнителна субсидия по последния годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината<sup>34</sup>.

С решението за приемане на общинския бюджет за съответната година общинският съвет определя максималния размер на новия общински дълг, общинските гаранции, които може да бъдат издадени през годината и максималния размер на общинския дълг и общинските гаранции към края на бюджетната година<sup>35</sup>.

Социалноосигурителните фондове не могат да поемат дълг с изключение на временни безлихвени заеми, дълг по международни програми и договори, ратифицирани от Народното събрание, финансов лизинг и други форми на дълг, различни от парични заеми и емисии на ценни книжа. Със законите за бюджетите на социалноосигурителните фондове за съответната година може да се определят лимити за поемане на тези форми на дълг. Социалноосигурителните фондове не могат да издават гаранции<sup>36</sup>.

Държавните висши училища, Българската академия на науките, Българската национална телевизия, Българското национално радио, Българската телеграфна агенция и всички останали лица от подсектор „Централно управление“, чиито бюджети са включени в консолидираната фискална програма и не са част от държавния бюджет не могат да поемат дълг с изключение на временни безлихвени заеми, дълг по международни програми и договори, ратифицирани от Народното събрание, финансов лизинг и други форми на дълг, различни от парични заеми и емисии на ценни книжа. Със закона за държавния бюджет може да се определят лимити за поемане на тези форми на дълг. Държавните висши училища, Българската академия на науките, Българската национална телевизия, Българското национално радио, Българската телеграфна агенция и всички останали лица от подсектор „Централно управление“, чиито бюджети са включени в консолидираната фискална програма и не са част от държавния бюджет не могат да издават гаранции<sup>37</sup>.

Министерството на финансите поддържа официален регистър на държавния и държавногарантиран дълг<sup>38</sup>.

В края на месец февруари 2021 г. започва изграждане на интегрирана информационна система – „Система за мониторинг, анализ, регистрация и търговия на ДЦК“ (СМАРТ),

---

<sup>33</sup> Вж. Закон за публичните финанси, чл. 29.

<sup>34</sup> Вж. Закон за публичните финанси, чл. 32.

<sup>35</sup> Вж. Закон за публичните финанси, чл. 39.

<sup>36</sup> Вж. Закон за публичните финанси, чл. 33.

<sup>37</sup> Вж. Закон за публичните финанси, чл. 34.

<sup>38</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 38.

като са завършени модулите „Приложно администриране“, „Входящи данни“ и „Регистър на късите продажби“. До края на 2022 г. ще бъдат разработени и другите два модула „Статична информация“ и „Динамична информация“<sup>39</sup>.

Министерството на финансите публикува ежемесечно официална информация за дълга и гаранциите на подсектор „Централно управление“<sup>40</sup>.

Министърът на финансите изготвя годишен отчет за състоянието на държавния дълг. Годишният отчет се разглежда от Министерски съвет и се внася в Народното събрание заедно с отчета за изпълнението на държавния бюджет за съответната година<sup>41</sup>.

От разгледаните нормативни документи и представената регламентация на управлението на държавния дълг в България може да се направи изводът, че този процес се регулира нормативно цялостно във всички негови аспекти. Задълженията и правата на отговорните органи и участниците във формирането и управление на държавния дълг са подробно определени в нормативната уредба.

### **Литература**

1. Закон за държавния дълг.
2. Закон за публичните финанси.
3. Наредба № 15 от 4.10.2007 г. за контрол върху сделките с държавни ценни книжа.
4. Наредба № 31 от 4.10.2007 г. за сетълмент на държавни ценни книжа
5. Наредба № 5 от 4.10.2007 г. за реда и условията за придобиване, регистриране, изплащане и търговия с държавни ценни книжа
6. Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2022–2024 г.
7. <https://www.minfin.bg/bg/5>

---

<sup>39</sup> Вж. Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2022–2024 г., с. 25.

<sup>40</sup> Вж. Закон за публичните финанси, чл. 36.

<sup>41</sup> Вж. Закон за държавния дълг, чл. 15.

# ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПРОЕКТ ЗА НОВА КОНСТИТУЦИЯ

доц. Ивайло Беев,  
катедра „Икономикс“, УНСС

## Резюме

Основната задача на настоящия доклад е да представи аргументи за необходимостта от конституционно уреждане на основните икономически отношения. Защитава се позицията на необходимост от създаване на икономическа конституция, интегрирана в конституционните текстове. Това е историческото предизвикателство пред проекта за нова конституция.

Ключови думи: икономическа конституция, конституционна политическа икономия

## HISTORICAL CHALLENGES TO A DRAFT NEW CONSTITUTION

Associate Professor Ivaylo Beev,  
PhD in Political Economy, UNWE

## Resume

The main task of the present report is to provide arguments for the need for a constitutional settlement of basic economic relations. The position of necessity for the creation of an economic constitution integrated in the constitutional texts is defended. This is the historical challenge facing the project for a new constitution.

Key words: economic constitution, constitutional political economy

## Въведение

От приемането на действащата конституция на Република България (КРБ, 1991), въпросът за нейната ревизия спорадично възниква в публичното пространство. Този дебат премина през своя апогей през 2020-2021 година, като се заговори за нова КРБ. Различни политически сили подготвиха и представиха вижданията си в тази насока, дори в Народното събрание се депозира проект<sup>1</sup>. Външнополитическите събития от 2022 г., изместиха дебата за нова конституция на по-заден план и изглежда темата отново отива в застой. От това, което е достъпно в публичното пространство, не може да не направи впечатление отсъствието на икономическа обосновка на предлаганите промени. Нещо повече – **икономически мотиви въобще отсъстват**. В малко по-широк контекст – въобще отсъстват предложения за нови текстове, уреждащи **конституционните основи на икономическата система**, а ордолибералната теория, в лицето на основоположника<sup>2</sup> ѝ, Валтер

---

<sup>1</sup> <https://www.parliament.bg/bills/44/070-00-1.pdf>

<sup>2</sup> Наред с Франц Бюм и Ханс Грьосман-Дьорт, тримата поставят началото на т.нар. „Фрайбургски кръг“ (от едноименния университетски град), прераснал по-късно именно в ордолиберално течение в икономическата теория. Б.а.

Ойкен – „адекватен стопански порядък се създава от адекватна стопанска конституция“ (Ойкен, 2001).

Посоченото (по-горе) определя главната задача на настоящия доклад – извеждане на **необходимостта от конституционно уреждане на основните икономически отношения**, ползвайки опита от миналото, с лице към настоящето и поглед в очертаващите се бъдещи предизвикателства. На практика става въпрос за създаването на **стопанска конституция**, интегрирана в конституционните текстове. Именно това (според нас) е **историческо предизвикателство пред проекта за нова конституция**.

### Изложение

Видно от „МОТИВИ към проекта за нова конституция“, депозиран в НС на Република България (вх. № 070-00-1 от 02/09/2020 г.), вносителите много точно са посочили, че „*Действащата конституция беше приета в друг исторически период, при други политически дадености в самото начало на демократичния преход*<sup>3</sup>“, а тук следва да се добави – и при други икономически дадености. Именно последното – **изменените икономически реалности**, е съществен аргумент за необходимостта „новите дадености“, а няма да е прекалено да се добави и „новите предизвикателства“ пред икономическото развитие на страната, да бъдат обект на конституционно разрешаване. В тази връзка адекватен пример е проекта за нова конституция на Република Чили, внесена в конституционната асамблея в средата на 2022 г., в който присъства цял раздел посветен на уреждане, при това – конституционно, на съвременните предизвикателства пред изменението на климата, а на други (места в текста на проекта) – проблематиката на биоразнообразието и правото на достъп до природа<sup>4</sup>. Наред с тези проблеми, проекта за конституция на Република Чили на практика урежда конституционно **нов социален пакт** – въпросите за разпределение на благосъстоянието, доходите и неравенството и др. (пак там).

Прочита на текста на проекта за нова конституция не показва наличие на конкретни конституционни разпоредби уреждащи тези основни въпроси. Тогава, резонно възниква въпросът – как се отстояват (на конституционно равнище) достойнството и правата на личността: без да се създаде конституционна основа за достойно съществуване на гражданите на Републиката; без да се да се въздигне като ценност, прогласена на конституционно равнище, задачата пред държавната организация за социално включване и с оглед на това – за по-справедливо разпределение на богатата? Но ако и да има някаква рационална причина за отсъствието на конституционни текстове уреждащи тези – условно определени като „модерни“ ценности – като наложени от дневния ред на съвременното от най-нов порядък, то как да се обясни отсъствието на конституционна регламентация на, условно определени като „изконни“, базови икономически отношения? Например – относно паричното обръщение – така, **както е уредено в други модерни конституции на развити държави** (например Швейцария Германия и др.). В Конституцията на Република Унгария статутът на ЦБ, респ. правомощията ѝ, са уредени с разпоредбата на чл. 41 „Национална банка на Унгария“, която е определена като ЦБ на Унгария (ЦБУ), като е посочено, че в отговорност на банката е паричната политика. Със същата разпоредба се предвижда отделен закон, който да уреди изчерпателно правомощията и политиките ѝ. Дейността на ЦБУ се отчита ежегодно от председателя ѝ пред парламента, но изборът

<sup>3</sup> Курсивирането на текста – мое. Б.а.

<sup>4</sup> <https://www.bta.bg/bg/news/world/301067-kakvo-se-sadarzha-vav-finaliziraniya-proekt-za-nova-konstitutsiya-na-chili-i-sht>

му е в правомощията на президента на Унгария. На конституционно равнище е разрешен и въпросът относно юридическата сила на издаваните от президента на ЦБУ (в това му качество) актове – укази, които не могат да противоречат на отделните закони. Създадена е и конституционна защита на указите, издавани от президента на ЦБУ, като с отделна разпоредба е указано, че въпросните укази имат силата на закон и актове, издавани в компетенциите на ръководителите на други държавни регулатори, не могат да им противоречат (Беев, 2017а, стр. 171). В Конституцията на Швейцария е обособен раздел 7: „Икономика“, в който по същество се въвеждат отговорностите на държавата (широк смисъл), разбираани като изпълнявани задачи. Последните представляват друг израз на изведените и интерпретирани тук макроикономически задачи на държавата, но с тази разлика, че в Конституцията на Швейцария – въпросите на паричнокредитното дело са обект на самостоятелно конституционно кодифициране. Това е индикация за възприемането на самостоятелността на паричната функция на ЦБ като макроикономическа функция и на държавата. Така с разпоредбата на чл. 99 „Парична и валутна политика“, ал. 2 е посочено, че Швейцарската национална банка (ШвЦБ) като независима централна банка осъществява паричната и валутната политика, които служат на общия интерес на страната. Така с посочената разпоредба независимостта на ЦБ е конституционно прогласена, като с това ШвЦБ е оправомощена (т.е. има правото и задължението) да осъществява „парична и валутна политика“. Тук трябва да се обърне внимание и на подчинената насоченост на тази политика – за разлика от Германия например, където се фиксират „чисти“ икономически цели като ценова стабилност, то в тази конституционна разпоредба политиката е подчинена на **общия интерес**. В случая с Швейцарската конституция – и при съпоставка в Преамбюла на КРБ, **този общ интерес може да се разкрие чрез целите пред държавната организация, а именно: демократична, правова и социална държава.**

Връщайки се към проблематиката относно конституционно-правното уреждане на паричните отношения и в частност – на статута на националната централна банка – няма рационално обяснение за отсъствието на конституционен текст в действащата КРБ. Действително, появата на конституционна уредба на конституционно-правния статус на ЦБ (в частност на БНБ) – **за първи и засега единствен път**, с изменението на КНРБ (1971 г.) от 1990 г. Така с чл. 29, ал. 2, изр. първо, се постановява, че „Българската народна банка е независим емисионен институт на държавата“. Появата ѝ точно в този момент на политически прелом не е случайна, а колкото и да е странно (с оглед смяната на политическата парадигма), отразява опита за „реформиране“ (виж цит. МПС – 1967 г.); за нова „организация“ на банковата система (виж цит. ПМС – 1969 г.); за тотално преустройство (в духа на политическите и стопанските промени в условията на предходния политически режим, познати като „перестройка“) от едно- в двузвенна банкова система, т.е. създаването и действието на ТБ в условията на централнопланирана икономика (виж ПМС – 1988 г.); за уреждане на дейността и статута на ТБ (виж ПМС – 1989 г., с което се приема „Правилник за банките“). Същевременно е отражение и на обществените нагласи за установяване на „нов“ тип икономика и въобще на нов тип обществено-политическо устройство (т.е. нова политическа парадигма). На този фон **ясно проличава тясната връзка между икономическата конституция, типа на икономическата система и свързания с него политически режим**. Но противно на очакванията, вместо това правилно разрешение да намери своето доразвитие в КРБ от 1991 г., то не просто не се случва, но дори и тази оскъдна уредба не намира място в нея. Може само да се гадае за причините, поради които този текст не е възпроизведен и в КРБ от 1991 г. Така вместо

принципът за „независимост“ на ЦБ от изпълнителната власт (и въобще от други държавни органи – но не абсолютна, а с оглед осъществяване на правомощията си), но и необходимостта от субординация и координация с другите институции, натоварени с формулирането и провеждането на икономическата политика; правомощията ѝ (т.е. рамките и ограниченията) в паричната политика, вкл. изключителното ѝ право върху емисионната дейност; подчинеността на дейността ѝ на прокламираните принципи на държавното устройство и т.н. – не намират място в новата конституция (Беев, 2017а, стр. 116-117), така като това е направено в други конституции. В цитираното авторово изследване (Беев, 2017а), се сочи, че в Конституцията на Германия, с разпоредбата на чл. 73 се сочи, че Федерацията единствена е в правото си (има изключителна нормотворческа компетенция) по въпросите на валутата, паричното обръщение, сеченето на монети. С разпоредбата на чл. 88 се задават конституционните основи на ЦБ Федерацията учредява валутна и емисионна банка в качеството ѝ на федерална банка. Нейните задачи и пълномощия – в рамките на ЕС, могат да бъдат прехвърлени на ЕЦБ, която да провежда независима политика, насочена към стабилност на цените. В Конституцията на Русия с чл. 71 се учредяват пълномощията на Федерацията да установява правните основи на единния ред; финансовото, валутното и кредитното регулиране; паричните емисии като основа на паричната политика; федералните икономически служби, вкл. федерални банки. С разпоредбата на чл. 75 се сочи, че паричната единица на Руската федерация (РФ) е „рубла“, като паричните емисии са изключително правомощие на ЦБ на РФ (ЦБРФ) и **въвеждането в оборот на други валутни единици е недопустимо**. С ал. 2 от същата разпоредба се сочи, че защитата и обезпечението на устойчивостта на рублата са основна задача на ЦБРФ, която задача тя осъществява в условията на независимост от другите органи на държавна власт. ЦБРФ се управлява от председател, който се избира по предложение на президента на РФ (чл. 83), но се утвърждава, респ. освобождава, от „държавната дума“ (т.е. от парламента на РФ – ДД). Много специфични са разрешенията, дадени с текстовете на следните конституционни разпоредби:

- чл. 106, според който Съветът на РФ задължително разглежда законопроектите, касаещи финансовото, валутното и кредитното регулиране, както и паричните емисии. Приемането на тези законопроекти е единствено в компетентността на Държавната Дума (парламента на РФ);
- чл. 114, според който правителството на РФ обезпечава (осигурява) провеждането на единна финансова, кредитна и парична политика;
- чл. 127, според който ВАС на РФ обладава върховна компетенция по разрешаването на икономически спорове.

Последното визирано разрешение ни отправя към друг съществен проблем, ясно обхванат от икономическата теория. Така съгласно ордолибералната школа „... чрез норми и присъди законодателите и правораздаването ... преобразуват съществуващия стопански порядък“ (Ойкен, 2001). Всъщност – това е само един възможен прочит. Според нас, чрез „норми и присъди“, т.е. чрез съдебната практика, **на конституционно равнище е установена възможност за адаптивно пренастройване на определени от правния порядък норми, неадекватни на целенасочено изграждания „стопански ред“**. Това разрешение не е уникално за страните в разглежданата съвкупност. Подобно разрешение се дава и с разпоредбата на чл. 99 „Парична и валутна политика“ от Швейцарската конституция, където се сочи, че споровете до определена величина на материалния интерес се

разрешава от кантоните чрез примирително производство или просто и бързо производство (Беев, 2017а). Сравнителният анализ с разпоредбата на Руската конституция разкрива и съществени различия: така в правомощията на руския ВАС са всички дела с икономически интерес, докато в Швейцария е въведен материален критерий за разграничаване на компетентността. Това е израз на пряка реализация на принципа на децентрализация. Той на свой ред се вписва в алокативната макроикономическа функция. Това за пореден път показва валидността на авторовата теза относно многоизмерността на възможните проявления на макроикономическите функции на държавата. По тази **причина унифицирана икономическа конституция едва ли е възможно да съществува, но като принципи на изграждането ѝ и вътрешна структура, категорично застъпваме тезата, че това е напълно реално.**

Така – в хода на изложение се стига и до съществения въпрос – **каква е архитектурата на т.нар. „икономическа конституция“.** В редица свои изследвания (Беев, 2017а, б, с и др.), авторът на настоящия доклад, защитава виждането, че понятието за икономическа конституция следва да се дефинира по два критерия. Като се държи сметка за това, че икономическата конституция като вградена в самата конституция, не е определение за нея в тесен смисъл, а е изискване към нея – икономическата конституция трябва да се определи структурно и съдържателно. Така икономическата конституция е структура, организирана на три йерархични нива, уреждаща обществените отношения на конституционно равнище. Всеки компонент от структурата ѝ е подчинен на идеята за постигането и утвърждаването на конституционно определените цели на държавната организация. В **съдържателно отношение икономическата конституция е завършена система, организирана на три равнища:**

- **системно;**
- **базово;**
- **функционално.**

Относно системното равнище<sup>5</sup>, трябва да се отбележи, че то се определя от конституционно уредени обществени отношения, които задават същностните характеристики (типа) на икономическата система. Според нас това пряко релелира характера на конституционното разрешение за собствеността. Така частната собственост върху ресурсите влече частните права върху плодовете (в частност – продуктите), резултат от производственото ползване на тези ресурси. От тук системната характеристика „пазарна икономика“, но и проблематиката за разпределението на богатата. Очевидно – съвсем друг тип икономическа (а и правно-политическа) система, би била учредена, ако „всичко“ е „общодържавна“ собственост... И в действащата КРБ, и в проекта за нова конституция, решението относно собствеността има смесен характер – собствеността е частна и публична. Това означава, че за пазарна икономика – в чист вид, ако не невъзможно, то поне е трудно да се говори. При такава постановка (конституционно разрешение) икономическата ни система е от смесен тип, което налага съвсем друг тип уреждане на обществените отношения, припознавани като икономически. **Нещо, което не виждаме в проекта.**

Относно т.нар. „базово равнище“, според нас е резонно да бъде обхванат – конституционно-правна рамка, възпроизводствения процес. И по-конкретно – чрез регламенти-

---

<sup>5</sup> Повече и подробно относно икономическото значение на разрешенията по съответните равнища на изграждане. Беев, И. „Икономическата конституция. Функционална и фактическа“, ИК – УНСС, 2017.

ране на пофазисната му структура, а именно: производство, потребление, размяна (в случая на Орадолибералистите: обръщание, което пряко релевира паричната проблематика) и разпределение (и именно тук следва да се разгледат въпросите за социалната инклузия, неравенството, доходите, риск от изпадане в бедност и др., поставени от съвременния дневен ред на обществото). **Нещо, което не виждаме в проекта.**

Относно т.нар. „функционално равнище“, според нас е резонно да се обхванат вменените за изпълнение от държавата функции и в частност – в икономическата сфера. На езика на икономическата теория това са алокативната (първично разпределение на ресурсите), стабилизираща (а в случаи на интервенция – стимулираща) и преразпределителна (вторична, на доходи) макроикономически функции на държавата. На по-глобално равнище, става въпрос за начина на формулиране и изпълнение на политики – бюджетна и парична. От тук – и на централно място – за реализиране на конституционно зададените характеристики на държавната организация – на примера на КРБ: демократична, правова и социална държава, които съставляват ядрото на разбирането за „общо благо“ (повече относно съдържанието на понятието: Беев, 2021). **Нещо, което (също) не виждаме в проекта.**

### **Заклучение**

Адекватно разрешение на горните въпроси не може и не е еднократен акт. В тази връзка адекватно се аргументира необходимостта от разработване, утвърждаване и развитие на Конституционна икономическа теория.

Конституционната икономическа теория е сравнително ново направление в парадигмалната науката (в смисъла на Thomas Kuhn, 1962). Зараждането му може да се отнесе в началото на XX в., с труда на Charles Beard – *An Economic Interpretation of United States Constitution* (Beard, 1913), въпреки, че още с предговора Beard сочи, че (към този исторически момент) могат да се идентифицират поне три школи в това изследователско направление. На съвременния ѝ етап от развитието ѝ Конституционната икономическа теория се основава на достиженията на теорията и в частност икономическия анализ на правото (Pozner, 1987), конституционната политическа икономия и конституционния икономикс, не се припокрива с тях, а ги интегрира в обща изследователска рамка (програма). Съчетаването на изследователските подходи на икономикса с този на политическата икономия е особената характеристика на *метода* на конституционната икономическа теория. *Обект* на изследване от конституционната икономическа теория е общото благо. На основата на КРБ то може да се изведе от целите пред държавната организация, а именно като съставно на демократична, правова и социална държава. Последните, като ценности от най-висш тип, са конституционно прогласени. Това въвежда необходимост от конституционно утвърждаване на принципите, които предпоставят реализирането им. На практика това означава икономическата конституция да е интегрирана в самата конституция – това първо и второ – погледнато в друг ракурс, съставлява предмета на конституционната икономическа теория. Казано иначе: *предмета* на конституционната икономическа теория е самата *икономическа конституция* – и то в определеността ѝ като йерархично подредена система, уреждаща обществените отношения задаващи типа на икономическата система (т.нар. системно равнище); възпроизводствения процес (т.нар. базово равнище, характеризирани с фазите на възпроизводствения процес, а именно производство, потребление, размяна и разпределение); макроикономическите функции на държавата и



разпределението на правомощията централна – местни власти (т.нар.функционално равнище) (Беев, 2017). При такава определеност на икономическата конституция, логично следва и **основната изследователска задача** пред конституционната икономическа теория, а именно – **задачата за извеждане и задаване на принципите за изграждане на конкретен конституционен икономически модел – синтезиран в икономическата конституция, с оглед постигане на зададените пред държавната организация цели.**

Така, ако пред политиките стои **предизвикателството** за адекватно преуреждане на икономическите отношения, отчитайки новите дадености – то пред икономическата теория стои въпроса за адекватно разработване на теория, която да даде аргументирани конституционно-правни разрешения.

### Литература

1. Беев, Ив. (2017а), Икономическа конституция. Функционална и фактическа, ИК – УНСС.

Beev, Iv. 2017a. Ikonomicheska konstitutsia. Funktsionalna i fakticheska, IK – UNSS.

2. Беев, И. (2017б). Икономическа теория за конституцията Англо-американската школа. – сп. „Икономическа мисъл“, кн. 3/2017.

Beev, Iv. 2017b, Ikonomicheska teoria za konstitutsiyata: anglo-amerikanska shkola, sp. Ikonomicheska misal, kn. 3/2017.

3. Беев, Ив. (2017с), Икономическа теория за конституцията: ордолиберална школа. – сп. Икономическа мисъл, кн. 4.

Beev, Iv. 2017. Ikonomicheska teoria za konstitutsiyata: ordoliberalna shkola, sp. Ikonomicheska misal, kn. 4/2017.

4. Беев, И. За демаркацията и синтеза между политическата икономия и икономикса. Научни трудове на УНСС – Том 3/2018.

Beev, I. Za demarkatsiyata i sinteza mezhdru politicheskata ikonomiya i ikonomiksa. Nauchni trudove na UNSS – Tom 3/2018.

5. Беев, И. Икономическата конституция: от идея към доктрина. Научни трудове на УНСС – Том 3/2019.

Beev, I. Ikonomicheskata konstitutsiya: ot ideya kŭm doktrina. Nauchni trudove na UNSS – Tom 3/2019.

6. Беев, И., Йотова, Л. Икономика на обществения сектор. ИК – УНСС, 2021.

Beev, I., Ŭotova, L. Ikonomika na obshtestveniya sektor. IK – UNSS, 2021.

7. Леонидов, А., Седларски, Т. Икономически теории. Антология, т. 3/2019.

Leonidov, A., Sedlarski, T. Ikonomicheski teorii. Antolotiya, t. 3/2019

8. Ойкен, В. (2001 [1939]). Основи на националната икономия. ЛИК.

Oŭken, V. (2001 [1939]). Osnovi na natsionalnata ikonomika. LIK.

[Eucken, W. Die Grundlagen der Nationalökonomie, Springer-Verlag Berlin, 1939].

9. Тодоров, В. (2016). Политическата икономия в България в началото на XXI век: състояние и перспективи (в търсене на пътя). Политическата икономия в България. Русе.

Todorov, V. (2016). Politicheskata ikonomiya v Bŭlgariya v nachaloto na XXI vek: sŭstoyanie i perspektivi (v tŭrsene na pŭtya). Politicheskata ikonomiya v Bŭlgariya. Ruse.

10. Тодоров, В. (2017). Съвременна политическа икономия в България: проблеми на идентификацията. Икономическа мисъл, No 2.

Todorov, V. (2017). Savremenna politicheskata ikonomia v Bulgaria: problemi na identifikatsiata. Ikonomicheska missal, N 2.

11. Тодоров, В., 2017а. Съвременна политическа икономия в България – изборът на пътя. Икономическа мисъл, No 5.  
Todorov, V., 2017a. Savremenna politicheska ikonomia v Bulgaria – izborat na patya. Ikonomicheska missal, N 5.
  12. Тодоров, В. (2018). За употребата на наименованието „политическа икономия“. – в: Историята и философията на политическата икономия. София, ИК – УНСС, с. 27-36.  
Todorov, V. (2018). Za upotrebata na naimenovaniето „politicheska ikonomia“. v: Istoriyata i filosofiata na politicheskata ikonomia. Sofia, Izd. kompleks – UNSS, s. 27-36.
  13. Beard, Ch. (1921 [1913]). An Economic Interpretation of the U.S. Constitution. New York: The Macmillan Company.
  14. Hutson, J. (1984). The Creation of the Constitution: Scholarship at a Standstill. – Reviews in American History, Vol. 12, N 4 (Dec.).
  15. Posser, T. (2014). The Economic constitution, Oxford Press.
  16. Posner, A. (1987). The Constitution as an Economic Document. George Washington Law Review 4.
  17. Posner, R. (1998). Against Constitutional Theory. Law Review, Vol. 1.
- 

**Университет за национално и световно стопанство, Юридически факултет  
Алumni клуб на завършилите ЮФ при УНСС**

**ЮРИДИЧЕСКИ, ИКОНОМИЧЕСКИ И ИСТОРИЧЕСКИ АСПЕКТИ  
НА ДЪРЖАВНОТО РЕГУЛИРАНЕ ВЪРХУ СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ  
Сборник с доклади от научна конференция**

**Колектив**

Предпечатна подготовка: Жулиета Витова

Дадена на 17.02.2023 г.  
Формат 16/70/100. ПК 21.  
ISBN 978-619-232-703-3

**ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС**