



**БУРГАСКИ СВОБОДЕН  
УНИВЕРСИТЕТ**  
ЦЕНТЪР ПО ЮРИДИЧЕСКИ НАУКИ

**ЮРИДИЧЕСКИ  
СБОРНИК**

**ТОМ XIX**  
**2012**



**БУРГАСКИ СВОБОДЕН  
УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТЪР ПО ЮРИДИЧЕСКИ НАУКИ**

**ЮРИДИЧЕСКИ  
СБОРНИК**

**ТОМ XIX**

**2012**

**РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ**

ГЛАВЕН РЕДАКТОР:            доц. д-р Силви ЧЕРНЕВ

ОТГОВОРЕН СЕКРЕТАР:    гл. ас. д-р Красимир МУТАФОВ

ЧЛЕНОВЕ:    проф. д-р Емилия КЪНДЕВА,  
                  доц. д-р Светла МАРГАРИТОВА-ВУЧКОВА,  
                  гл.ас. д-р Мария НЕЙКОВА

**ТЕХНИЧЕСКИ СЪТРУДНИК**

Ваня Абаджиева

**ТЕХНИЧЕСКИ РЕДАКТОР**

Лилия Вълчева

© БУРГАСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТЪР ПО ЮРИДИЧЕСКИ НАУКИ

ISSN 1311-3771

---

---

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>проф. д-он Костадин Бобев, ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ РАЗСЛЕДВАЩИТЕ И ОПЕРАТИВНИТЕ ОРГАНИ НА МВР ПРИ РАЗКРИВАНЕ И РАЗСЛЕДВАНЕ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ</b> .....	5
<b>проф. д-р Георги Пенчев, ПРАВНОТО ПОНЯТИЕ “ЗАМЪРСЯВАНЕ НА МОРСКАТА СРЕДА”: АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ</b> .....	17
<b>гл. ас. д-р Боян Георгиев, ОБЩА КЛАУЗА ЗА ОБЖАЛВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ</b> .....	27
<b>гл. ас. д-р Красимир Мутафов, ДОСТАВКА НА СТОКИ И УСЛУГИ ПО ПРИЛОЖЕНИЕ № 2 КЪМ ГЛАВА ДЕВЕТНАДЕСЕТА ”А” С МЯСТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТРАНАТА, ПО КОИТО ДАНЪКЪТ Е ИЗИСКУЕМ ОТ ПОЛУЧАТЕЛЯ</b> .....	35
<b>гл. ас. д-р Мария Нейкова, РЕФОРМАТА НА ОБЛАСТНО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ - УСТОЙЧИВО РЕГИОНАЛНО И МЕСТНО РАЗВИТИЕ</b> .....	43
<b>гл. ас. Анна Чолакова, ИСТОРИЧЕСКИ И СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД НА УРЕДБАТА НА ПРИПОЗНАВАНЕТО – В РИМСКОТО ПРАВО, В ГЕРМАНСКИЯ ГРАЖДАНСКИ ЗАКОННИК И В СЕМЕЙНИЯ КОДЕКС НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ</b> .....	50
<b>гл. ас. Мила Иванова, ПРАВАТА НА ПОСТРАДАЛИЯ: ДА БЪДЕ УВЕДОМЕН ЗА ПРАВАТА СИ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО И ДА БЪДЕ ИНФОРМИРАН ЗА ХОДА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО</b> .....	58
<b>гл. ас. Славка Димитрова, ЗА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ РЕФОРМА НА ПОНЯТИЕТО „ДЛЪЖНОСТНО ЛИЦЕ” В ЧЛ. 93, Т. 1 ОТ НК</b> .....	70



## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ РАЗСЛЕДВАЩИТЕ И ОПЕРАТИВНИТЕ ОРГАНИ НА МВР ПРИ РАЗКРИВАНЕ И РАЗСЛЕДВАНЕ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ

Проф. д-юн Костадин Бобев\*

1. Разкриването, разследването и предотвратяването на престъпленията е комплексна и високоинтелектуална дейност, която в голяма степен зависи от доброто взаимодействие между разследващия орган и другите участници в този процес: **наблюдаващия делото прокурор, оперативните работници вещите лица и униформените служители**. Тази дейност изисква ефективна организация и съгласуваност на работата на отделните структури както при определяне на целите и задачите, така и при планиране и организиране на оптимален ресурс от сили и средства, който да бъде използван по най-добрия начин за разкриване на престъплението, установяване на обективната истина по конкретното наказателно дело и обосноваване на обвинителната теза на прокурора. Действията по разследването и работата по прилагането на оперативно-издирвателните мероприятия в системата на МВР се извършват от самостоятелни структури, които изпълняват своите специфични задачи както в условията на йерархична подчиненост, регламентирана в ЗМВР, така и при строго спазване на визираните в наказателно-процесуалния кодекс правила и норми.

За взаимодействие между разследващия полицаи и другите участници в процеса на разкриване и разследване на престъплението трябва да се говори само в условна форма, защото от процесуална гледна точка, в досъдебното производство няма равноправно партньорство. **Статутът на разследващия полицаи** е визиран в

---

\* Проф. д-юн. Костадин Бобев е преподавател в Бургаския свободен университет от 2005 г. Чете лекции по две дисциплини – “Криминалистика” и “Съдебни експертизи”. Като експерт и дългогодишен директор на Научноизследователския институт по криминалистика и криминология при МВР е участвал непосредствено в извършването на различни процесуално-следствени действия, свързани с разкриването и разследването на тежки криминални и икономически престъпления, терористични актове и трансгранични престъпления. Член е на Американската академия на съдебните институти (AAFI) и на Европейската работна мрежа на криминалистичните институти (ENFSI).

закона на МВР и НПК, които му определят относителна независимост, но и персонална отговорност за взетите решения и действия по разследването, което става под ръководството и надзора на наблюдаващия делото прокурор. Всяко действие на останалите участници в разследването трябва да бъде подчинено на правомощията на прокурора по отношение законосъобразното провеждане на разследването и постигане на **крайната цел** – задържане и доказване вината на извършителя на престъплението и произнасяне на справедлива осъдителна присъда, съответстваща на тежестта на извършеното деяние. Взаимодействието на всички участници в **двуединния процес**, наложил се от много години като процес, включващ от етимологична гледна точка две различни понятия - “разкриване” и “разследване”, преминава през отделни етапи, които се характеризират със свои **специфични цели**. На даден етап целта може да бъде *събиране на оперативна информация*, на следващ етап – *издирване и откриване на скрити* от уличения или от обвиняемия *крадени вещи и предмети*, а на по-късен етап – *планиране и провеждане на процесуални действия* за събиране и проверка за доказателствени материали.

2. Взаимодействието, като колективна форма на работа се проявява най-силно при разследване на **престъпления с неизвестен извършител**. По тази причина главната цел на взаимодействието е разкриване на престъплението от оперативните работници и успешното провеждане на досъдебното производство от разследващия полицай с изготвяне на писмено заключение. Въпросът, който винаги е разделял и противопоставял оперативните работници и разследващите полицаи е бил: “Коя от тези дейности е по-сложна и по-отговорна?”. Този въпрос винаги е предизвиквал мълчаливо противопоставяне, носил е само негативи които са се отразявали както на отношенията между служителите, така и на срочното и качествено приключване на досъдебното производство по конкретни дела. Сега, когато процесът на разкриване и разследване на престъпленията от общ характер се провежда в една администрация, каквато е МВР, с йерархичен характер и централизъм в управлението, всякакви спорове за доминиращи отговорности и компетентност са вредни и безполезни.

Възможно ли е в МВР да се създаде такава организация в работата, която да обединява, а не да разединява усилията на служителите от различните структури, чиято дейност е насочена към противодействие на престъпността чрез разкриване и разследване на престъпленията? Отговорът е положителен! Това е напълно възможно, **ако се познават и спазват някои основни принципи** в работата на оперативните и охранителните органи на МВР, разследващите полицаи и експертите криминалисти (вещите лица), както и

процесуалните изисквания за извършване на регламентираните със ЗМВР и НПК дейности. С Етичния кодекс на МВР е конкретизирана и моралната отговорност на служителите с полицейски функции, които със своето поведение не трябва да допускат подмяна на принципите, на които се основава тяхната дейност. Това са:

2.1. *Принципът на законност.* Този принцип предполага точно и ясно регламентиране правомощията на оперативните и разследващите органи, контролът от страна на техните ръководители, прокурорският надзор и изпълнението на съдебните решения по конкретните дела. Основно задължение е участниците да извършват действия само в границите на своята компетентност, която не допуска смесването на оперативно-издирвателната работа с определените от НПК и Закона за съдебната власт(ЗСВ) процесуални способности за доказване;

2.2. *Съвместно обсъждане на резултатите от проведените оперативно-издирвателни мероприятия и процесуални действия.* Този принцип е много важен, защото той гарантира оптимални решения и бързина на разкриването и задържането на извършителя на престъплението. Понякога, поради субективни фактори получените резултати се съхраняват и ползват само от възложителя на определена задача, без да се обсъждат с другите участници под претекст, че информацията е конфиденциална. Тази практика е в нарушение на професионалната етика, която изисква резултатите да бъдат обсъдени веднага с всички участници в процеса и планирането на нови съвместни действия ;

2.3. *Конкретност и целенасоченост на взаимодействието.* Този принцип определя и обуславя подходите и начините за решаване на точно определени задачи и постигането на конкретни цели при събирането и проверката на доказателствен материал;

2.4. *Плановост и динамичност на взаимодействието.* Реалното планиране на самостоятелните и съвместните действия гарантира съгласуваност при провеждането на оперативно-издирвателни мероприятия и прилагането на процесуалните способности за доказване. Особена роля при планирането и осигуряването на динамика в работата на участниците в разкриването и разследването на престъпленията имат административните ръководства на съответните полицейските структури, както и прокурорът, упражняващ ръководство и надзор върху разследването;

В съответствие на своите пълномощия прокурорът има право да възлага на оперативните и оперативно-техническите органи на МВР извършването на определени действия по разкриване извършителите на престъпления, а също така и конкретни действия по разследването, за които предварително подава писмено мотивирано искане до съда (използване на СРС, претърсване и изземване, обиск, задържане и



изземване на кореспонденция и др.) Той не трябва да се намесва при провеждането на конкретното оперативно-издирвателно мероприятие, но непосредствено може да следи за законосъобразното му извършване.

3. Важни функции в наказателния процес изпълняват главният и старшият разследващи полицаи, които трябва да познават много добре всяко досъдебно производство, което се води от техните подчинени, да дават насоки за формите и съдържанието на взаимодействието, които заедно с указанията на прокурора стават задължителни за разследващия конкретното дело полицаи. Тези указания могат да се използват както при организиране работата на **следствено-оперативните групи**, така и при съставяне на **следствено-оперативния план** за съвместни действия. Взаимодействието при разкриване и разследване на престъпленията съдържа няколко основни изисквания:

*Първото изискване* е разследващият полицай да направи задълбочен и пълен анализ на материалите по делото, да определи задачите, които налагат съвместни действия и заедно с участниците в следствено-оперативната група да състави общ план с конкретни изпълнители и срокове. Необходимостта от съвместни действия се определя от разследващия орган на базата на събрания до момента доказателствен материал и данните по оперативния отчет. Най-често в съвместната дейност се включват: служители от криминалните и охранителните структури, специализираната дирекция “Оперативно-технически операции” и експерти криминалисти (вещи лица).

*Втората група изисквания* се отнася до оперативния обмен на информация за състоянието и резултатите от проведените до даден момент мероприятия. **Пълната и коректна обмяна на информация** между разследващия полицай и служителя от съответната оперативна структура определят отговорността и нивото на двустранното сътрудничество при взаимодействието. Взаимното информирание дава възможност за корекции и съгласуване на общия и самостоятелните планове, за подготовка и провеждане на оперативно-тактически комбинации, за обосноваване необходимостта от използване на специални разузнавателни средства и др. Много важно е при този обмен на информация да се запази следствената тайна, защото от нейното разгласяване могат да се възползват както извършителят на престъплението, така и други лица, имащи интерес да възпрепятстват нормалния ход на разследването.

*Третата група изисквания* се отнасят за навременното обобщаване и анализиране на следствената ситуация след провеждането на първоначалните оперативно-издирвателни и

оперативно-технически мероприятия и процесуални действия. В много случаи следствената и оперативната ситуация се променят бързо, което налага изработването на нова тактическа и планова схема, която да включва:

- *обосноваване и изразждане на нови* оперативно-издирвателни и следствени *версии*, както и описване на обстоятелствата, които подлежат на доказване по всяка една от тях ;

- *определяне на необходимите действия*, с които да бъдат проверени всички обстоятелства , подлежащи на доказване ;

- *систематизиране на обстоятелствата и фактите*, които трябва да бъдат проверени и установени по оперативен начин (те трябва да се конкретизират в отделен документ;

- *определяне на изпълнителите* по всяка точка от актуализирания план и *сроковете за изпълнение*;

Оперативно-издирвателните и оперативно-техническите мероприятия се планират с отделен документ, носещ гриф “строго секретно”, но се съгласуват по време, място, срокове и участници с наблюдаващия делото прокурор чрез разследващия полицаи и ръководителя на оперативната структура. Особено строги изисквания и процедури има по отношение използването на СРС, които са регламентирана със ЗСРС и НПК.

4. Необходимостта от добре организирано взаимодействие между участниците в процеса на разкриване и разследване на конкретно престъпление възниква в две типични следствени ситуации:

4.1. *При престъпление с неизвестен извършител*. В този случаи инициативата за организиране на взаимодействието е заложена още с разработването на типовите схеми за работа на следствено-оперативните дежурни групи при оглед на местопроизшествие. В състава на тези групи са включени специалисти с различни профили и задачи:

- **разследващ полицай** - организира и координира дейността на останалите участници, провежда разпити и други неотложни процесуално-следствени действия, съставя огледен протокол ;

- **оперативен работник** или **районен инспектор** - извършва действия, насочени към установяване извършителя на престъплението и неговото задържане;

- **вещо лице** или **специалист-технически помощник** - фиксира местопроизшествието чрез фото и видео заснемане, извършва експертен оглед с цел откриване, изземване и процесуално оформяне на веществени доказателства и доказателствени средства;

- **съдебен лекар (при наличие на труп)** - извършва външен оглед на трупа и организира изпращането му в аутопсионна зала;

- **специалист-одоролог** - иззема и консервира следи от мирис;  
- **поемни лица** - присъстват и наблюдават действията на участниците в огледа с цел да осигурят и удостоверят тяхната законосъобразност.

Усилията на всички участници трябва да бъдат насочени към извършването на качествен оглед и незабавно използване на придобитата информация за разкриване на престъплението и задържане на неговия извършител. На този етап, но не по-късно от 24 часа от съставяне на протокола за извършения оглед се решава и въпросът за образуване на досъдебно производство, което става с постановление на прокурора. Ако по време на огледа са извършени други процесуални действия като претърсване и изземване, обиски, разпити и т.н. за всяко от тях се съставя отделен протокол.

4.2. *При липса на достатъчно данни за образуване на досъдебно производство.* Тук са възможни две хипотези:

- **Информацията за извършено престъпление е получена в полицията.** По силата на чл. 52, ал.2 от ЗМВР, оперативните органи от ГД "Криминална полиция" или органите на съответните ѝ звена в Областните дирекции на вътрешните работи извършват самостоятелни дейности за събиране и установяване на допълнителни факти и обстоятелства, даващи възможност да се направи основателно предположение, че извършеното деяние съставлява престъпление. Ръководство и координация на действията на оперативните органи се осъществява от техните административни ръководители. За образуване на досъдебно производство не са нужни данни, уличаващи конкретно лице или лица в извършване на престъплението. Паралелно или след приключване на необходимите гласни и негласни проверки, оперативният работник уведомява писмено разследващия орган за допълнително събраните данни за извършено престъпление и предлага да бъде образувано досъдебно производство. Разпоредбата на чл.212, ал.1 от НПК допуска, или веднага да бъде организирано извършването на някои от първоначалните процесуални действия (оглед, разпит и др.), с акта от което се счита, че досъдебното производство е образувано, или да се поиска от прокурора, с негово постановление, да образува досъдебно производство. След това взаимодействието между всички участници в процеса на разследването е подчинено на описаните вече организационни, процесуални и етични изисквания;

- **Информацията за извършено престъпление е получена в прокуратурата.** В този случай на основание чл. 145, ал.1, т.1-3 от Закона за съдебната власт, прокурорът решава дали лично или чрез разследващия орган да възложи на оперативните или охранителните органи на полицията, както и на вещите лица представянето на

експертни заключения, извършването на проверки и други действия, с които да бъде събрана допълнителна информация, даваща основание за търсене на наказателна отговорност и образуване на досъдебно производство. Ако полицейските органи съберат достатъчно данни, уличаващи определено лице в извършване на престъпление, те предават материалите на разследващия полицаи и незабавно уведомяват прокурора (чл. 215, ал.2 от НПК).

**5. Форми на взаимодействие.** В зависимост от правната регламентация формите на взаимодействие биват: *процесуални и непроцесуални*.

5.1 Оперативно-издирвателната дейност на полицейските органи, насочена към разкриване и предотвратяване на престъпленията е **непроцесуална дейност**, която е регламентирана със ЗМВР и ППЗМВР, както и с различни наредби, инструкции и други актове, утвърдени от Министъра на вътрешните работи. При осъществяване на своите правомощия и *при предвидените от закона случаи*, полицейските органи могат: да извършват регистрация на лице, привлечено като обвиняем; да организират проверки за установяване самоличността на лице, извършило престъпление; да задържат лице и извършат обиск; да извършат проверки в помещения; както и да използват специални разузнавателни средства при условията и по ред, определени със ЗСРС. Тези действия могат да се осъществят както за отстраняване на условията и причините за извършване на конкретно престъпно деяние, така и за разкриване и разследване на престъпления. Взаимодействието на оперативно-издирвателните органи с другите структури на МВР, участващи в непроцесуални действия се организира от ръководителя на съответната криминална служба в съответствие на разпоредбата на чл.140, ал.1 от ЗМВР. Това правно основание гарантира законосъобразното прилагане на 20 специфични оперативни и технически средства за придобиване на информация, необходима за разкриване и предотвратяване на престъпления. Основна тактическа форма за събиране на данни и тяхното документиране е **оперативната проверка**, която се осъществява по линия на обслужването на важни обекти или територии и спомага за разкриване на престъпни замисли и намерения на лица, представляващи оперативен интерес за органите на МВР.

Формите на взаимодействие на оперативните органи с другите участници в разкриването на престъпления са доста разнообразни и се свеждат до широк кръг контакти :

а) **с вещи лица** - за извършване на **предварителни експертни изследвания** и справки по иззети обекти и материали от помещения и

открити местности; от МПС при рутинни проверки; от файлове на компютърни информационни системи и копия от размножителни техники. Експертните резултати осигуряват на служителите от оперативните органи доказателствен материал, на базата на който да изградят реални и логически обосновани оперативно-издирвателни версии ;

б) с **оперативни работници** от структурите на другите специализирани и областни дирекции на МВР, когато има данни за извършено престъпление в даден район от лице, пребиваващо постоянно или временно в друг район. В такива случаи установяването на лицата, за които има оперативна информация, че планират извършване на престъпление или че вече са извършили такова, както и осигуряването им с оперативно покритие, наблюдение и евентуално задържане може да стане само чрез добре организирано взаимодействие ;

в) с **разследващите полицаи** от Главна дирекция “Досъдебно производство” и съответните ѝ структури в Областните дирекции на МВР. Съществен въпрос на това взаимодействие е да се прецени в кой момент информацията, събрана в процеса на оперативната проверка и другите оперативно-издирвателни мероприятия е достатъчна за образуване на досъдебно производство и предявяване на разследване спрямо разработваните лица ;

г) с **компетентните органи** на специализираната дирекция “Оперативно-технически операции”. Възможностите за взаимодействие са в няколко направления, най-важните от които са контролът на кореспонденцията, телефонните разговори и радиочестотния спектър, както и контролираната доставка и доверителната сделка. Всички те са визирани в чл.140, ал.1 от ЗМВР и представляват специални разузнавателни средства. Възможността за използване на оперативни и технически средства преди образуване на наказателно производство с цел документиране върху материален носител на действия на лица, извършили или подготвящи извършването на тежки умишлени престъпления се основава на разпоредбите на чл.27 и чл.29, ал.1 от ЗСРС. Условието и редът за използване на СРС от оперативно-издирвателните органи на МВР са същите, както при изготвяне на доказателствени средства за нуждите на разследващите органи;

д) с **представители на фирми и организации** – за осигуряване на справочна и консултантска дейност по възникнали специфични въпроси, свързани с производството и пласмента на определен вид изделия, вещества и материали, използвани като основни или помощни средства при извършване на престъплението. Това

взаимодействие впоследствие продължава с провеждането на предварителни лабораторни изследвания в собствените изпитателни лаборатории на фирмата - производител или в лабораториите на МВР;

5.2. От момента на образуване на досъдебно производство, всички действия по разследването се основават на **Наказателно-процесуалния кодекс**. Формите на взаимодействие на разследващите органи (разследващ полицай, следовател и прокурор) се свеждат основно до сътрудничество в три посоки: *първо*, с оперативна – издирвателните и оперативна - техническите структури на МВР, *второ*, с наблюдаващия делото прокурор и трето, с други органи на държавната власт, органите на местното самоуправление, както и с граждани и юридически лица. Особена форма на взаимодействие се налага в изградените към Върховна касационна прокуратура спецзвена от разследващи полицаи, следователи и прокурори, участващи в *разследването и противодействието на организираната престъпност*.

**При взаимодействието на разследващия полицай** с другите компетентни органи се постигат три цели: привличане на специалисти за участие в първоначалните и последващи процесуални действия, назначаване на съдебни експертизи и съставяне на писмено заключение. Основните субекти и формите на взаимодействието при провеждане на процесуалните действия по разследването са:

а) *с оперативните работници и специалистите от оперативно-техническите структури на МВР* - за цялостна оценка на събраната по оперативен начин информация и основанията, които тя дава за образуване на досъдебно производство, съставяне на план за извършване на допълнителни процесуално-следствени действия и оперативно-издирвателни мероприятия и предприемане на мерки за предотвратяване на престъпления от същия вид и характер. Законодателят е предвидил възможността за използването на СРС като процесуален способ за доказване на тежки умишлени престъпления. В този случай се налага по искане на прокурора, наблюдаващ разследването, да се получи разрешение от съответния Окръжен съд за прилагането на СРС от специализираната дирекция “Оперативно-технически операции” при МВР. За разлика от събраната по искане на оперативните органи на МВР информация със помощта на СРС, във фазата на досъдебното производство тя има стойността на доказателствен материал, който се използва в съдебното производство като **веществено доказателствено средство**;

б) *с прокурора, упражняващ ръководство и надзор* - за хода на разследването, за законосъобразното провеждане на разследването и приключването му в определения срок, за възлагане на съответните

органи на МВР извършването на отделни действия, свързани с разкриване на престъплението, за обединяване и разделяне на делото при наличие на доказателства за участие на повече лица и за привличане на лицето като обвиняем. Разследващият полицаей трябва да знае, че събирането на *нова доказателствена информация*, може да се постигне само при продължаване взаимодействие и непосредственото участие на служителите от оперативните структури на МВР. В общите действия по разследването се налага навременно обсъждане на различни следствени версии и тяхната проверка, както и за извършването на действия във връзка с прилагане мярка за процесуална принуда след изпращане делото в съда. Независимо от равнопоставеността на участниците в досъдебната фаза на наказателния процес, в разпоредбите на чл.197 от НПК е посочено, че писмените разпореждане на прокурора до разследващия полицаей и следователя са задължителни и не подлежат на възражение.

в) с *вещите лица* – за назначаване и извършване на съдебни експертизи и участие в други способности за доказване. Процесуалните основания при назначаване на съдебни експертизи са изчерпателно уредени в НПК и ГПК. Посочените разпоредби задължават вещото лице да представи в определения срок писмено заключение, което изпраща на органа, назначил експертизата. Важен момент в подготовката за извършване на съдебните експертизи е въпросът за събирането на сравнителни образци. Законодателят в чл.146 от НПК е вменил в задължение органа, който е назначил експертизата да осигури сравнителни образци за извършване на изследването. В практиката обаче се е наложило становището, че тежестта за осигуряване на сравнителни образци трябва да се поделит между разследващия полицаей и вещото лице. При оценката на експертното заключение разследващият орган може **да го приеме в пълния му обем**, да възложи **допълнителна експертиза**, ако първоначалното заключение на вещото лице не е достатъчно пълно и ясно или да назначи **повторна експертиза**, когато експертното заключение не е обосновано и възниква съмнение за неговата правилност.

Вещо лице или специалист-технически помощник може да участва и в други действия по разследването, когато органът на досъдебното производство прецени, че това е необходимо. В НПК са визирани като такива: огледът на местопроизшествието, следственият експеримент, претърсването и изземването на компютърни информационни системи и програмни продукти;

г) с *органи на държавната власт и местното самоуправление, както и с граждани и юридически лица* - за съдействие при издирване и разпознаване на лица и предмети, за проверка и потвърждаване на

данни, получени от оперативни източници, за проверка на лични справочни данни и систематизиране на информация, относно обстоятелствата, способствали извършването на престъпления и предприемане на мерки за тяхното пресичане и предотвратяване в бъдеще;

6. Взаимодействието между оперативните и разследващите органи представлява сложна система от връзки и взаимоотношения, които зависят в голяма степен от следствената ситуация, при която се организират и провеждат оперативно-издирвателните мероприятия и действията по разследването. Взаимодействието се осъществява в динамична среда, в която постъпват данни от различни информационни източници, имащи процесуален и непроцесуален характер. Решенията трябва да се вземат след внимателен и прецизен анализ на получените резултати, да се отчитат специфичните условия и механизми, при които е извършено престъплението, да се търсят и прилагат нови и съвременни технологии за възпроизвеждане на процеси и явления от минали събития и да се изграждат реални модели, свързани с факта на престъплението. Етичните норми на поведение изключват *самонадценяването или подценяването на другите*, защото това може да причини конфликти, с неблагоприятни последици по отношение усилията на служителите, участващи в разкриването и разследването на престъпленията. В досъдебното производство трябва да се използват пълноценно познанията и опита на всеки специалист, да се търсят оптимални условия за проверка на различни идеи и прилагане на такива тактически способности и подходи, които осигуряват максимална ефективност в работата на оперативните работници и разследващите полицаи.

### Литература:

1. Кунчев, Й. Ръководство за разследване. Изд. “Албатрос”, С., 2008.
2. Пенков, К. Специалните разузнавателни средства в оперативно-издирвателната дейност на МВР. Изд. Академия на МВР, С., 2007.
3. Каймеджиев, Хр. Теория на ОИД. С., 2005.



## РЕЗЮМЕ

Эффективность расследования преступлений в значительной степени зависит от прововой регламентации процессуальных и непроцессуальных форм взаимодействия сотрудников оперативного розыска и органов дознания. Процессуальные формы взаимодействия – это сложные и трудоземкие следственные действия, которые иногда имеет организационно-тактическое значение. Органы расследования лично обязанные в ходе этих действий осуществляют связь между участниками предварительных исследований материальных объектов и сотрудниками уголовно-розыскных мероприятий.

Непроцессуальные формы взаимодействия разнообразнее и относятся к более широкому кругу участников. Самые типичные из них: со сведущими лицами, с экспертами, с переводчиками, со средствами массовой информации и с администрацией учреждения и предприятий. Они носит как правило, ориентирующая дознателя (следователя) и прокурора информации для оценки сведения о действиях подозреваемых и конструировании версий о личности вероятного преступника.

Главная цель процессуальных формы взаимодействия – это раскрытие преступлений. Поэтому, если преступление совершено в условиях очевидности и его требуется не раскрыть, а сразу расследовать, потребность во взаимодействии органов дознания со сотрудниками оперативного розыска может и не возникать. В условиях неизвестного субъекта преступления однако, динамичность взаимодействия позволяет правильно решить конкретных задач расследования и в конечном счете установления истины по делу.

## SUMMARY

Detection and investigation of crime is complex activity that requires good cooperation between investigators and other participants in this process: detectives, experts, technical assistants and others. Interaction as a collective form of work is most pronounced in the investigation of crimes by an unknown perpetrator. Depending on the legal regulation the forms of interaction are procedural and non-procedural.

The interaction between detectives and other structures of Ministry of Interior participating in non-procedural actions is organized by the head of the operational unit. Procedural steps are referred to the Criminal Procedure Code and carried out by the investigating authorities under the supervision of the prosecutor. The full use of knowledge and experience of all specialists ensures maximum efficiency in the work of detectives and investigators, aimed at rapid detection of crime and retention of its perpetrator.

## ПРАВНОТО ПОНЯТИЕ “ЗАМЪРСЯВАНЕ НА МОРСКАТА СРЕДА”: АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ

Проф. д-р Георги Пенчев\*

### Увод

Правните проблеми, свързани с опазването на морската среда от замърсяване са изключително актуални за нашата съвременност. Известно е, че тя оказва значително влияние върху развитието на туризма, корабоплаването, риболова и добива на полезни изкопаеми (особено на нефт и природен газ). Сред основните причини за влошаването на нейното състояние могат да се изтъкнат наднорменото ѝ замърсяване с нефт и други видове замърсители и нерационалното природоползване. В екологичната и в специализираната екологична литература се посочват редица случаи на аварии с танкери, в резултат на които в морската среда се изливат непреднамерено (инцидентно) хиляди тонове нефт. Като “класически” примери се посочат аварията с танкерите “Тори Каньон” в 1967 г., “Амоко Кадис” в 1978 г., “Ексон Валдиз” в 1989 г. и др.<sup>1</sup> Според С. Божанов ежегодно в морето попадат, при експлоатацията на кораби или аварии с тях, около 1 млн. т. нефт, нефтени примеси и утайки, а американските учени А. Кис и Д. Шелтън изтъкват, че това годишно количество

---

\* Проф. д-р Георги Пенчев е преподавател по екологично право в Юридическия факултет на Пловдивския университет “Паисий Хилендарски”, където води лекционните курсове по учебните дисциплини “екологично право” и “администрация на околната среда”. Преподава учебни дисциплини, свързани с екологичното законодателство в Биологическия факултет на Софийския университет “Св. Климент Охридски”. За периода 1992 – 2009 г. е водил лекционни курсове по екологично право в Бургаския свободен университет, Варненския технически университет, Русенския университет “Ангел Кънчев” и Академията на МВР. Автор е на 6 книги и около 170 статии предимно в областта на екологичното право.

<sup>1</sup> Вж. напр. за повече подробности: **Стайнов, П.** Защита на природата (правни изследвания). С., 1970, с. 288 – 293; **Божанов, С.** Международноправни мерки за предотвратяване замърсяването на морската среда с нефт от кораби. С., 1989, с. 4 – 6; **Бергхольцас, И.** Балтия: Национальное и международное экологическое право (право окружающей среды), Часть 1. Рига, 2000, с. 296; **Сапожников, В., А. Высоцкий, С. Головатый, Н. Амалян.** Охрана морской среды (правовые и экономические аспекты). Киев, 1984, с. 9; *Saving our planet: challenges and hopes.* Nairobi, 1992, p. 67.

замърсители на морската среда е около 1, 6 млн. т.<sup>2</sup> По данни на Програмата на ООН по опазване на околната среда за периода 1970 – 1990 г. са се случили около 1000 аварии с танкери, в резултат на които в Световния океан са попаднали около 3 млн. т. нефт<sup>3</sup>. Освен нефта, С. Божанов отбелязва баластните води и утайките от смазочни масла като едни от видовете замърсители на морската среда, които се изхвърлят от корабите в резултат на нормалната им експлоатация<sup>4</sup>.

Морската среда е комплексен по характер природен ресурс, който включва като естествени компоненти морските води, морското дъно и морската флора и фауна<sup>5</sup>. Това обстоятелство трябва да се има предвид при правната ѝ защита, както на национално, така и на международно равнище. Във връзка с това дефинирането на правното понятие “замърсяване на морската среда” има голямо значение както за реализацията на отделните видове юридическа отговорност, така и за ефективността на мониторинга на нейното състояние<sup>6</sup>. Основната цел на настоящото научно изследване е разглеждането, макар и накратко, на дефинирането на това понятие в правната доктрина, българското законодателство, европейското екологично право и международното публично екологично право.

### **I. Понятието “замърсяване на морската среда” в правната диктрина**

В българската правна литература този проблем е засегнат за пръв път от П. Стайнов. Той дефинира понятието “замърсяване на морето” със синонимно значение на понятието “замърсяване на морската среда” като “вкарване в морската вода на определени вещества – твърди, течни, газообразни, радиоактивни, което води до увреждания от физическо, химическо или биологическо естество; те я правят опасна или поне непригодна от гледна точка на народното здраве за живота на морските животни, на риборазвъждането и риболова, на спорта и туризма”<sup>7</sup>. В дефиницията му не е спомената водната флора, която също има важно значение за екологичното равновесие на този природен ресурс.

<sup>2</sup> Вж. **Божанов, С.**, Цит. съч., с. 4; **Kiss, A., D. Shelton.** International environmental law. Ardsley-on-Hudson (New York), 1991, p. 174.

<sup>3</sup> Вж. Saving our planet: challenges and hopes, p. 65.

<sup>4</sup> Вж. **Божанов, С.**, Цит. съч., с. 3 – 4.

<sup>5</sup> Вж. за повече подробности, **Кушелиева, З.** Морската среда като обект на правна защита. – Търговско право. С., 2007, № 3, с. 97 – 105.

<sup>6</sup> Вж. в тази насока, **Кушелиева, З.** Правното понятие “замърсяване на морската среда”. – Търговско право. С., 2007, № 2, с. 112.

<sup>7</sup> Вж. **Стайнов, П.** Цит. съч., с. 284 – 285.

Друг автор в българската правна доктрина, С. Божанов посочва, че дефинирането на понятието “замърсяване на морската среда” е комплексен проблем, който включва както “технически, така и юридически нюанси”, поради което в процеса на това дефиниране се срещат редица трудности<sup>8</sup>. Той изтъква, че замърсяването на този природен ресурс води до промяна на състава и свойствата на самата “водна” екосистема и влияе върху цялостната човешка дейност по море<sup>9</sup>. Анализирайки отделни международни договори и документи в разглежданата област, той не дава своя дефиниция на това правно понятие, тъй като смята за най-сполучлива дефиницията му, уредена в Конвенцията на ООН по морско право от 1982 г., която ще бъде посочена по-долу в настоящото научно изследване<sup>10</sup>.

За да се подпомогне работата по съставяне на една общоприета дефиниция на разглежданото понятие, през 1969 г. под егидата на Международната морска организация, Организацията на ООН по прехрана и земеделие, Организацията на ООН по образование, наука и култура и Световната метеорологична организация беше създадена т. нар. “Обединена група от експерти по научните аспекти на опазването на морската среда” (ГЕСАМП)<sup>11</sup>. В същата година тя лансира следната дефиниция: “замърсяване на морската среда” означава внасяне от човека, пряко или косвено, на вещества или енергии в морската среда, включително и в естуариите (т. е. устията на реките – бел. авт.), което довежда или може да доведе до такива пагубни последствия като щети на живите ресурси и живота в морето, опасност за здравето на човека, създаване на пречки за дейността в морето, в това число риболова и другите правомерни видове използване на морето, снижаване качеството на използваната морска вода и влошаване условията на отдиha”<sup>12</sup>.

Горепосочената дефиниция е подложена на критика в нашата и чуждестранната правна литература. Според Р. Райков тя е твърде широка, защото най-същественото в замърсяването на морската среда се явява не толкова самото внасяне (т. е. изхвърляне) на вредни вещества в нея, колкото причинената от това щета, защото в противен случай и най-незначителното количество изхвърлени такива вещества

<sup>8</sup> Вж. **Божанов, С.** Правна защита на българските морски пространства от замърсяване. С., 2009, с. 38.

<sup>9</sup> Пак там.

<sup>10</sup> Пак там, с. 43.

<sup>11</sup> “ГЕСАМП” е кирилизиран аналог на абривиатурата “GESAMP” на “The Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection”.

<sup>12</sup> Цитирано по: **Райков, Р.** Международно морско публично право. С., 1999, с. 232.

би трябвало да се квалифицира като “замърсяване”<sup>13</sup>. Според други автори в тази дефиниция трябваше да се изтъкне като фактор превишаването на пределно допустимите норми с оглед на правната релевантност на замърсяването на този природен ресурс<sup>14</sup>. Същевременно обаче, С. Божанов посочва факта, че тази дефиниция е послужила като основа в обсъждането на съдържанието на разглежданото правно понятие на Втората конференция на ООН по морско право<sup>15</sup>. Следователно независимо от нейните слабости тя е изиграла, според мен, и положителна роля в контекста на еволюцията на дефиницията на това понятие.

Във финландската правна литература К. Хакапаа изтъква, че употребените в дефиницията на ГЕСАМП думи “пагубни последствия” не са достатъчно ясни, защото не дават отговор на въпроса какво изхвърляне на вредни вещества в морската среда може да доведе до такъв резултат, тъй като вредата може да бъде “съществена или несъществена”<sup>16</sup>.

## **II. Правното понятие “замърсяване на морската среда” в българското законодателство**

В контекста на историческото развитие на българското законодателство по опазване на морската среда разглежданото правно понятие за пръв път бе дефинирано в § 4 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за морските пространства на Народна република България (ЗМПНРБ - ДВ, бр. 55 от 1987 г., изм., доп., отм.), където бе указано, че “замърсяване на морската среда” означава пряко или косвено внасяне от човека на вещества или енергии в морската среда, включително и в устията на реките, което причинява или може да причини вреда на живите морски ресурси, опасност за здравето на човека, да попречи на правомерното използване на морето, включително като влоши качеството на морската вода и на условията на туризъм и отдих”. Характерно за тази дефиниция е, че в нея се подчертава човекът като фактор, причиняващ замърсяването, както и резултатът от неговото действие – нанасянето на вреда на морската среда и човешкото здраве.

През 2000 г. бе приет действащият понастоящем Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на

<sup>13</sup> Вж. Райков, Р. Цит. съч., с. 232.

<sup>14</sup> Вж. Кушлиева, З. Правното понятие “замърсяване на морската среда”, с. 113.

<sup>15</sup> Вж. Божанов, С. Правна защита на българските морски пространства от замърсяване, с. 40.

<sup>16</sup> Вж. Хакапаа, К. Загрязнение морской среды и международное право. Москва, 1986, с. 61.

Република България (ЗМПВВПРБ – ДВ, бр. 12 от 2000 г., изм. и доп.), който отмени горепосоченият закон от 1987 г. В него законодателят възприе друг подход в разглежданата област, като въведе дефиниция на по-комплексно по характер правно понятие, а именно “замърсяване на морската или речната среда”. Този подход е детерминиран от обстоятелството, че ЗМПВВПРБ обединява проблематиката на правния режим на морските пространства и тази на правния режим на т. нар. “вътрешни водни пътища” (т. е. българският участък на река Дунав)<sup>17</sup>. В § 2, т. 11 от този закон е изтъкнато, че “замърсяване на морската или речната среда” означава пряко или косвено внасяне от човека на вещества или енергии в морската среда, включително и в устията на реките, което причинява или може да причини вреда на живите морски или речни ресурси, опасност за здравето на човека, да попречи на правомерното използване на морето, включително като влоши качеството на морската вода и на условията за туризъм и отдих, съобразно действащите норми и стандарти за допустимо замърсяване”.

Сравнителният анализ на двете дефиниции, съответно по ЗМПНРБ и ЗМПВВПРБ, неминуемо води до извода, че дефиницията на разглежданото правно понятие по ЗМПВВПРБ е по-широка по обхват и по-съвършена от тази по ЗМПНРБ, тъй като в съдържанието ѝ е включен и елементът превишаване на пределно допустимите норми и стандарти. В правната ни литература някои автори с основание отбелязват, че добавянето на стандартите в дефиницията по § 2, т. 11 от ЗМПВВПРБ е излишно, защото по своя характер те са вид пределно допустими норми<sup>18</sup>. Следователно от правотехническа гледна точка дефиницията на това понятие не е прецизна.

### **III. Правното понятие “замърсяване на морската среда” в правото на Европейския съюз (ЕС)**

От значение в разглежданата област е една рамкова директива, която има основополагащо значение за опазването на морската среда в рамките на националната юрисдикция на държавите-членки на ЕС, а именно Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17.06.2008 г. относно установяване на рамката за действие на Общността в областта на политиката за морската среда (Рамкова

<sup>17</sup> Вж. чл. 70 от ЗМПВВПРБ, където е дефинирано правното понятие “вътрешни водни пътища”, от съдържанието на което е видно, че става дума за българския участък на река Дунав. Смятам този подход на законодателя за несполучлив, защото тази река е международна, а разглежданото понятие би трябвало да има предвид реки с корабоплавателно значение, но от вътрешността на съответната държава, които може да се вливат в море или по-голяма международна река.

<sup>18</sup> Вж. Кушлиева, З. Правното понятие “замърсяване на морската среда”, с. 114.

директива за морска стратегия) (ОВ L 164, 25.06.2008 г.). Основната ѝ цел е установяването на “рамка” за предприемането на мерки, вкл. чрез приемането на “морски стратегии”, от страните-членки за постигането и поддържането на “добро състояние на морската среда” най-късно до 2020 г. (чл. 1). Тя се прилага спрямо морските води на ЕС по чл. 3, ал. 1, но от приложното ѝ поле са изключени дейностите, свързани с отбраната или националната сигурност на тези държави (чл. 2). В чл. 3, т. 8 от директивата фигурира дефиниция на правното понятие “замърсяване”, която е относима към морската среда. В тази разпоредба е указано, че “замърсяване (на морската среда – бел. авт.)” означава пряко или непряко въвеждане в морската среда, като резултат от човешки дейности, на вещества или енергия, в това число предизвикан от човека морски подводен шум, което причинява или може да причини вредни последствия, като увреждане на живите ресурси и морските екосистеми, включително загуба на биологично разнообразие, опасност за здравето на човека, пречки за извършване на морски дейности, в това число риболов, туризъм и отдих, както и други правомерни начини за използване на морето, влошаване на качествата на морската вода и ограничаване на свързаните с това възможности за отдих, или общо казано, влошаване на възможностите за устойчиво използване на морските продукти и услуги”.

Новото, което внася тази дефиниция в сравнение с горепосочените по българското законодателство и на ГЕСАМП, е в две насоки: а) включването на “подводния шум” като вредоносен резултат, и б) посочването на “устойчивото използване на морските продукти и услуги” като обект на увреждане<sup>19</sup>.

#### **IV. Правното понятие “замърсяване на морската среда” в някои международни универсални споразумения с участието на Република България**

Като примери в разглежданата област могат да бъдат изтъкнати 3 международни споразумения. Те са Конвенцията на ООН по морско право (Монтего бей, 1982 г.)<sup>20</sup>, Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване (Букурещ, 1992 г.)<sup>21</sup> и Протоколът от 1996 г. към Конвенцията за предотвратяване на замърсяването на морската среда

<sup>19</sup> Вж. още в тази насока, **Божанов, С.** Правна защита на българските морски пространства от замърсяване, с. 42.

<sup>20</sup> Тази конвенция е ратифицирана от Република България със закон от 24.04.1996 г. (ДВ, бр. 38 от 1996 г.). Тя е в сила за нашата страна от 14.06.1996 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 73 от 27.08.1996 г. и бр. 74 от 30.08.1996 г.

<sup>21</sup> Тази конвенция е ратифицирана от Република България със закон от 26.11.1992 г. (ДВ, бр. 99 от 1992 г.). Тя е в сила за нашата страна от 15.01.1994 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г.

от преднамерено изхвърляне на отпадъци и други материали от 1972 г. (Лондон, 1996 г.)<sup>22</sup>.

В чл. 1, ал. 1, т. 4 от Конвенцията на ООН по морско право правното понятие “замърсяване на морската среда” е дефинирано като “привнасянето от човека, пряко или косвено, на вещества или енергии в морската среда, включително и в устията на реките, което води или би могло да доведе до такива пагубни последици, като увреждане на живите ресурси и живота в морето, опасност за здравето на човека, препятствия за морските дейности, включително за риболова и за всяко друго правомерно използване на морето, неблагоприятна промяна в качеството на морската вода с оглед на нейното използване и влошаване на условията за отдих”.

При анализа на тази дефиниция Р. Райков и К. Хакапаа отбелязват, че тя е повлияна от горепосочената дефиниция на това понятие, лансирана от ГЕСАМП<sup>23</sup>, докато С. Божанов изтъква, че тя е била предложена в проекта за текст на конвенцията, изготвен от Комисията по международно право за обсъждане по време на Втората конференция на ООН по морско право, но със значително доуточняване и разширяване на неговия обхват<sup>24</sup>.

Другото международно споразумение в разглежданата област има регионален характер и е от особено значение за Република България с оглед на географското й местоположение. Става дума за Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване, в чл. 2, т. 1 от която е указано, че “замърсяване на морската среда” означава пряка или косвена дейност на човека, в резултат на която в морската среда, включително в устията на реките, се изхвърлят вещества или енергия, водещи или способни да доведат до вредни последици, като увреждане на живите ресурси и живота в морето, опасност за човешката здраве и затруднения за дейностите в морето, включително риболова и другите форми на законосъобразно използване на морето, влошаване на качеството за използване на морската вода и намаляване на удобствата за отдих”.

От изложеното е видно, че двете горепосочени дефиниции на това правно понятие по съответните 2 конвенции не се различават

---

<sup>22</sup> Този протокол е ратифициран от Република България със закон от 02.12.2005 г. (ДВ, бр. 100 от 2005 г. – в сила от 13.12.2005 г.). Той е в сила за нашата страна от 24.03.2006 г. и е обнародван в ДВ, бр. 85 от 20.10.2006 г.

<sup>23</sup> Вж. **Райков, Р.** Цит. съч., с. 232; **Хакапаа, К.** Цит. съч., с. 61.

<sup>24</sup> Вж. **Божанов, С.** Правна защита на българските морски пространства от замърсяване, с. 40. Той смята, че дефиницията на разглежданото правно понятие по Конвенцията на ООН по морско право е най-сполучлива, подлагайки на критика дефиницията на същото понятие по нашия ЗМПВВПРБ – Пак там, с. 43.



съществено, тъй като основните критерии, залегнали в тях са два: а) изхвърлянето на вредни вещества и енергия в морската среда, и б) нанасянето на вреда на компонентите на морската среда, човешкото здраве и определени видове дейности по правомерното използване на този природен ресурс<sup>25</sup>.

В чл. 1, т. 10 от Протокола към Конвенцията за предотвратяване на замърсяването на морската среда от преднамерено изхвърляне на отпадъци и други материали е дефинирано понятието “замърсяване”, което е относимо към морската среда. В тази разпоредба е указано, че това е “въвеждането пряко или косвено чрез човешката дейност на отпадъци или други материали в морето, което води или е вероятно да доведе до такива вредни ефекти като вреда за живите ресурси и морските екосистеми, рискове за здравето на хората, пречки за дейностите на море, включително риболов и друго правомерно ползване на морето, влошаване на качеството на морската вода и намаляване на обектите за отдих”.

От начина, по който е формулирана тази дефиниция е видно, че разликата ѝ от горепосочените две дефиниции се изразява в две насоки: а) конкретизирането на вида на вредните вещества, изхвърляни в морската среда, а именно отпадъци или други материали, и б) посочването на специфичен вредоносен резултатат – “намаляване на обектите за отдих”<sup>26</sup>.

### **Заклучение**

В заключение могат да бъдат направени някои по-общи изводи от разгледаната правна уредба и препоръки за нейното усъвършенстване.

1. Подходът на нашия законодател, свързан с обединяване на материята по морските пространства с тази по т. нар. “вътрешни водни пътища” в един закон, в случая – ЗМПВВПРБ – би трябвало да се

<sup>25</sup> Вж. още в тази насока, **Кушлиева, З.** Правното понятие “замърсяване на морската среда”, с. 116.

<sup>26</sup> Вж. още в тази насока, Пак там. Тази авторка посочва още, че в някои международни споразумения е използван друг подход, изразяващ се в дефинирането на определени понятия, които могат да бъдат част от съдържанието на понятието “замърсяване на морската среда”, напр.: “изхвърляне” (чл. 2, т. 3, б. “а” от Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби, 1973 г.), “вредно вещество” (чл. 2, т. 2 от същата конвенция от 1973 г.), “преднамерено изхвърляне” (чл. 3, т. 1, б. “а” от Конвенцията за предотвратяване на замърсяването на морската среда от преднамерено изхвърляне на отпадъци и други материали, 1972 г.), “отпадъци или други материали” (чл. 3, т. 4 от същата конвенция от 1972 г.) и “щета от замърсяване” (чл. 1, т. 6 от Международната конвенция за гражданска отговорност за щети от замърсяване с нефт, 1969 г., в редакцията ѝ от 1972 г.) – Пак там, с. 116 – 119.

окачества като несполучлив. Могат да бъдат изтъкнати два основни аргумента за такъв извод. От една страна, изоставена е традицията в българското морско законодателство правният режим на българските морски пространства да се регламентира в специален и самостоятелен закон. От друга страна, българският участък на река Дунав (логически неправилно определян като “вътрешни водни пътища” по ЗМПВВПРБ – бел. авт.) представлява различна екосистема от тази на морската среда, която притежава своя специфика<sup>27</sup>, налагаща обществените отношения по нейното опазване и използване да бъдат регулирани в самостоятелен нормативен акт (в случая - закон). Във връзка с това е необходимо ЗМПВВПРБ поетапно да бъде отменен чрез приемането *de lege ferenda* на два закона, съответно с наименованието “Закон за морските пространства на Република България” и “Закон за българския участък на река Дунав”.

2. Горепосочената слабост на ЗМПВВПРБ като нормативен акт е довела и до несполучливото формулиране в същия закон на дефиницията на правното понятие “замърсяване на морската или на речната среда”. В случая съставянето на дефиниция на правно понятие, посветено на замърсяването на два различни природни ресурса, при това, притежаващи своя специфика като екосистеми, не може да се окачества като правилен подход на законодателя. По-правилно щеше да бъде формулирането на две самостоятелни дефиниции на замърсяването, съответно на морската среда и на речната среда, които да отчитат тяхната специфика като екосистеми. Освен това когато се говори за “замърсяване на речната среда” в контекста на § 2, т. 11 от ДР на ЗМПВВПРБ трябва да се има предвид обстоятелството, че то се отнася не до всяка “речна среда”, а само до българския участък на река Дунав, т. е. до “вътрешните водни пътища” по смисъла на чл. 70 от същия закон. Следователно и в тази насока законът не е прецизен. Във връзка с това смятам за необходимо *de lege ferenda* т. 11 на § 2 от ДР на ЗМПВВПРБ да бъде отменена, като вместо нея бъдат формулирани две самостоятелни дефиниции, съответно на правните понятия “замърсяване на морската среда” и “замърсяване на българския участък на река Дунав”.

3. Съставянето на дефиниция на правното понятие “замърсяване на морската среда” на национално или международно равнище е необходимо да се основава на три критерия, а именно: а) замърсяването като вид неправомерно антропогенно въздействие върху състоянието на този природен ресурс; б) вредните последици от това въздействие върху компонентите на морската среда и човешкото

<sup>27</sup> Вж. в тази насока напр., Hydrology of the River Danube. Bratislava, 1988, 272 p.

здраве; в) превишаването на пределно допустимите норми за качество на морските води като правно релевантно за евентуалната реализация на съответния вид юридическа отговорност. Във връзка с това, по мое мнение, би могла *de lege ferenda* да бъде формулирана следната дефиниция на разглежданото правно понятие: “замърсяване на морската среда” е такова изменение на нейния състав, качества и свойства в резултат на човешка дейност, което води до увреждане на човешкото здраве и нейните компоненти, нарушаване на екологичното равновесие по крайбрежието и превишаване на установените пределно допустими норми за качество на морските води”.

## РЕЗЮМЕ

Данное научное исследование посвящено проблемам, связанным с дефиницией правового понятия “загрязнение морской среды”. Их актуальность обусловлена нарастающей деградации морской среды на национальном и мировом уровне. Внимание направлено проблемам, связанным с дефиницией этого понятия в правовой литературе, болгарском законодательстве, европейском праве и международных договорах с участием Республики Болгарии. В заключении сделаны некоторые более общие выводы и рекомендации из рассмотренной правовой регламентации.

## SUMMARY

This scientific study is dedicated to problems related to the definition of the legal notion ‘pollution of the marine environment’. Their actuality is determined to increasing degradation of the marine environment on a national and world-wide level. The attention is paid to problems related to the definition of this notion in the legal literature, the Bulgarian legislation, the law of the European Union and the international treaties with the participation of the Republic of Bulgaria. Finally some general conclusions and recommendations are given from the examined regulation.

## ОБЩА КЛАУЗА ЗА ОБЖАЛВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

Гл. ас. д-р Боян Георгиев\*

Чл. 120. (1) Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

(2) Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.<sup>1</sup>

Конституцията определи основните принципи, върху които трябва да се гради съдебната реформа. Тя въплъти в себе си съвременните обществени тенденции, свързани с развитието на демокрацията, с укрепването на гаранциите за законност и за правата на гражданите съобразно изискванията на правовата държава, с интереса от бързина и достъпност на правораздаването, от процесуална дисциплина и процесуална икономия. Конституцията постави основите на обновено и единно административно правосъдие у нас. Чл. 120 К потвърди и разшири въведената със ЗАП от 1979 г. обща клауза за обжалваемост на административните актове, както индивидуални, така и общи и нормативни. Съдилищата осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи, а гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

Общата клауза за обжалване на административните актове пред съдилищата е подкрепена единодушно в VII-то Велико народно събрание при създаването на Конституцията. Налага се мнението, че в Конституцията трябва да се закрепят именно идеята, че административните актове по принцип подлежат на съдебен контрол. Изглежда, че по-голямата част от народните представители не

---

\* Боян Георгиев е доктор по Административно право и процес. Защитавал дисертация на тема „Касационно производство пред ВАС“, през февруари 2009 г. във Висшата атестационна комисия. Автор е над 15 статии и доклади в областта на Административното правосъдие, Касационното производство, Административния процес. Преподава Административно право, Административен процес и Общинско право в ЦЮОН на БСУ.

<sup>1</sup> Конституция на Република България, ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.

осъзнават напълно обществения интерес от обжалването на административните актове и затова се стремят да го свържат със засегнати конкретни права и интереси на отделните граждани.

Според Конституцията административното правораздаване се изгражда като дейност, извършвана изключително от съдилищата. Елеминира се възможността от създаването и функционирането на особени административни юрисдикции (чл. 119 К). Административното правосъдие се проявява и упражнява своето въздействие в случаите, когато органите на административната власт – без значение дали са централни, областни или местни – нарушавайки пределите или отклонявайки се от целите на закона, засягат, нарушават или увреждат частни права или интереси, чрез неправомерно използвана, насочена или упражнявана власт. Така устроен и действащ според конституцията (чл. 119 и чл. 120), правораздавателният контрол върху администрацията, поставен и стоящ извън самата изпълнителна власт, не бива да се поверява на администрацията. Правораздавателната дейност би могла да бъде ползотворна само при условие, че ще бъдат обезпечени, задължителните за всяко съдене, самостоятелност и безпристрасност.

Чл. 125 от К предвиди възстановяването на Върховния административен съд като институт, който осъществява върховен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правосъдие и се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет, на министрите, както и на други актове, посочени в закон като подлежащи на обжалване само пред него. ВАС е част от стремежа на създателите на Конституцията да изградят самостоятелна съдебна власт, която да предоставя възможност на всеки, който счита, че е нарушено негово конституционно право, да може да се обърне към съдебната власт, за да получи защита.<sup>2</sup>

Само по себе си естеството на административното правосъдие е в зависимост както от съотношението между различните политически и обществени сили при даден държавен строй, така и от взаимодействието между трите власти и желаните гаранции за обезпечаване на правата и интересите на гражданите, най-вече относно случаите, в които наказателното и гражданското правосъдие би се оказало неприложимо или недостатъчно.

Общата клауза като институт, специфичен за административното правосъдие, се противопоставя на института на изрично дадения иск, характерен за гражданския процес.

<sup>2</sup> VII ВНС, Стенографски дневници, С., 1992, т. 50.

Гражданското правораздаване има за предназначение да разрешава възникнали между равнопоставени субекти гражданскоправни спорове. На съвсем друга плоскост стои съдебният контрол върху администрацията. Административното правосъдие, уредено в АПК, представлява функционално продължение на останалите способи за обезпечаване на законността в страната. Особено тясна е връзката на административното правосъдие с административния контрол, който, както и правосъдието, има за своя първа задача да осигури законосъобразното действие на държавната администрация. Изпълнителната власт, въпреки стремежа си да извършва своята дейност правомерно, изпада в грешки, при които тя не би могла да прецени безпристрастно собствените си действия.

Задачата на съдебната власт не е нито да управлява, нито да участва в управлението. Тя е натоварена, от името на държавата, само да съди безпристрастно, прилагайки закона еднакво към всички. Административното правосъдие е мощно средство за обезпечаване на правовия ред, често пъти предварително осуетявайки вредните последици от неправомерно действие или бездействие на изпълнителната власт, опазвайки ненакърнимостта на основните права и бързо възстановявайки нарушените блага или засегнатите интереси. Всеки юридически акт на изпълнителната власт, който има за цел едностранно да създаде правно положение в полза или в тежест на някого, следва да може да се оспорва пред административните съдилища. Тук не влизат предварителни актове или действия, адресирани към граждани и организации, с които те се предупреждават или им се обръща внимание за решение, което би се взело, или пък се подканят да се съобразяват с административноправния ред, без обаче за тях да се създават права или задължения или да се засягат техни законни права и интереси. Актове на органите на изпълнителната власт, които се отнасят изключително до вътрешноведомствени въпроси, свързани с организацията на дадена администрация, с начина на нейното функциониране, които не засягат права или интереси на някого, не са подсъдни на административните съдилища.

ЗАНН също установява принципа на общото основание – общата клауза за оспорване на наказателните постановления пред компетентните съдилища (чл. 59, ал. 1). Разбира се следва да вземем под внимание факта, че според някои автори, издаваните наказателни постановления от органите на администрацията са израз на административнонаказателна юрисдикция.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Вж. Дерменджиев Ив. Административен процес на НРБ, С., 1986, с. 145 и сл.

Въвеждането на обща клауза не означава, че всички актове на изпълнителната власт без изключение ще подлежат на съдебен контрол. Това на практика би било възможно в едно идеално демократично общество. Съдебното производство за контрол върху актовете на администрацията по АПК не е единственото контролно-отменително производство в системата на административното правосъдие. Нашето законодателство допуска съдебен контрол върху актове на държавно управление и на специално основание – специална клауза. Тези случаи са уредени инцидентно в отделните специални административноправни закони. След приемането на ЗАП от 1979 г. специалната клауза е изключение в системата на правораздавателния контрол върху актовете на държавно управление. Това на практика е контролът, който на специално основание упражняват т. нар. административни юрисдикции. Тъй като се касае за изключения от правилото за обща подсъдност, тези изключения във всички случаи следва да се тълкуват ограничено, без да може по аналогия и чрез разширително тълкуване да се прилагат върху непредвидени в специалните закони случаи. При правораздавателния контрол, упражняван на основата на специална клауза, се прилагат на общо основание правилата на съдебния контрол, уредени в АПК, доколкото няма други правила, които ги заместват, предвидени в специален нормативен акт, уреждащ контрола. Правораздавателният контрол на основата на специална клауза не е еднотипен като съдебния контрол по АПК и ЗАНН. По правило контролът на основата на специалната клауза се изчерпва с произнасянето на решението на една инстанция.

В административноправната доктрина е прието, че в България общата клауза е въведена през 1970 г. с приемането на първия Закон за административното производство.<sup>4</sup> Но наченки на идеята за обща клауза се намират още в Органическият Устав на Източна Румелия, издаден в Пловдив през 1879 г.:

Чл. 120 „Във всеки окръг има по едно Съдилище за административни разпри.”

Чл. 121 „Съдилището за административни разпри разглежда жалби на групи или частни лица, които се смятат увредени от някое особено административно дело или от някое частно дело на администрацията и които се облягат на придобито право, отнасящо се до някой интерес от административен порядък.

---

<sup>4</sup> Вж. Лазаров К. Административен процес, С., 2001, с. 77 и сл.; Костов Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, С., 2011, с. 193 и сл.

То постановява още върху спорове между администрацията и частните лица във връзка с договори или съглашения, сключени и направени от публичната власт на окръга.”

Още от въвеждането на административно правораздаване в България се е считало, че способите, по които се определя административната подсъдност са два – „обобщителен” и „изброителен”. Недостатък на „изброителния” способ е неговата неизчерпателност. Законът за административното правосъдие от 1912 г. решава да заложи на „обобщителния” способ, като съвременниците считат, че са успели да формулират сполучливо принципите на общата клауза при определяне на подсъдността - чл. 10 „На върховния административен съд са подсъдни всички жалби против административни актове на публичните власти.” Чл. 11 въвежда изключенията от нея.

Българските правници от този период следват модерните европейски тенденции. При въвеждането на административното правосъдие у нас законодателят се е осланял предимно на френската доктрина. Отделението за административно-съдебни спорове (Section du contentieux) към Държавния съвет на Франция е разглеждало тъжби за отмяна или оплакване против превишаването на власт от администрацията с цел унищожаването на извършени от нея незаконосъобразни актове или действия. Държавният съвет пълновластно (суверенно) постановява по административно-съдебни жалби и по молби за отмяна поради превишаване на власт срещу действията на различни административни органи. Това е въведената с чл. 9 от Закон от 24 май 1872 г., обща подсъдност на Държавния съвет.<sup>5</sup>

Австрийският Върховен административен съд, създаден през 1875 г., също се произнася на основата на обща клауза по всички подадени до него жалби от лица, които считат правата си нарушени, чрез решение или незаконна разпоредба на административна власт (чл. 2 от Закон за учредяването на Върховен административен съд<sup>6</sup>).

Тази тенденция е запазена и след отмяната на първия ни Закон за административно правосъдие. В чл. 211 от Закона за устройство на съдилищата от 2.II.1926 г. е постановено, че на Върховния административен съд са подсъдни всички жалби против административните актове на публичните власти. ВАС е единственият административен съд през този период, но редом с него правораздават

<sup>5</sup> Цит. при Краев, А. Правовият ред и административното правосъдие, С., 1922, с. 43 и сл.

<sup>6</sup> Пак там, с. 37.



множество административни юрисдикции. Тяхната подведомственост се е определяла на основата на специална клауза, като за всяка юрисдикция са били определяни отделна категория актове, върху които е осъществявала контрол.

„Обобщителният” способ за определяне на подсъдността на административните съдилища от тази епоха може да се определи като законово уредена възможност всеки спор за право или засегнат интерес, в който участва обществена власт или неин представител, да се разрешава от административните съдилища, като част от съдебната власт. Целта на този контрол е да се поддържа правовият ред и законосъобразността в отношенията между администрацията и гражданите - частни лица. „С учредяването на Върховен административен съд българската държава влезе в реда на правовите държави, в които законът е задължителен не само за частните лица, но и за администрацията, за органите на публичната административна власт.”<sup>7</sup>

Изследвайки правната уредба на българското административно правосъдие, акад. П. Стайнов през 30-те години на миналия век категорично заявява, „че нашето административно правосъдие почива изцяло на системата на общата клауза”. И добавя, че „общата клауза у нас не е редактирана, обаче, по формулата, която гласи, че административното правосъдие обема всички публичноправни спорове и оспорвания”, а обема „всички жалби за отмяна срещу административните актове на публични власти”<sup>8</sup>. Тези съждения са изказани при анализирането на нормата на чл. 29, т. 1 от Наредба-закон за административното правосъдие, приета през 1934 г.

В заключение трябва да отбележим, че общата клауза за оспорване на административните актове има важна роля в правната ни система в редица направления:

1. Общата клауза е основата за създаване на специализирано административно правосъдие, осъществявано от отделна система от административни съдилища (раздели V и IX от глава четвърта на ЗСВ).

2. Обезпечава частните права и интереси, както и обществения интерес, когато те влизат в противоречие с актове, действия и бездействия на администрация. Общата клауза характеризира

<sup>7</sup> Филчев, Ф. Административно правосъдие пред Върховния административен съд, С., 1932, с. 3.

<sup>8</sup> Стайнов П. Административно правосъдие, С., 1936, с. 45.

---

---

административното правосъдие като обективно правосъдие (правосъдие в защита на обществения интерес).

3. Предоставя правото на всеобхватен и постоянен надзор за законност, осъществяван от административни съдилища върху изпълнителната власт.

4. Съдейства за изричното установяване на ръководните начала и пределната власт на административните органи при осъществяване на правоприлагаща дейност. Без да съзнава, а понякога и въпреки нея, административното правосъдие оказва благотворно влияние върху администрацията и върху развитието на правовата държава у нас.

5. Разширителното тълкуване на общата клауза за обжалване определя предмета на административното правосъдие – това са всички дела, които се завеждат в резултат на административна дейност и в които административните власти са засегнати. Това е т.нар. компетентност по естеството на правния спор, която произтича от прякото прилагане на принципа за разделение на властите.

6. Въвеждането на обща клауза за оспорване на всички административни актове е израз на благоприятното отношение на законодателя към ролята на съдебния контрол върху администрацията.

Общата клауза за обжалване на всички административни актове е в унисон с принципите на правото в модерната правова държава. Недопускане обжалването на която и да е категория актове противоречи на първия и основополагащ принцип в правото – принципа на законност. Именно абсолютното задължение за спазването на закона представлява защитата срещу произволите на властта. А административните спорове винаги се свеждат към преценка на законосъобразността на административните актове, действия и бездействия. Бихме могли да кажем, че **общата клауза е продължение на един сравнително нов принцип на правото - принципът за отговорността на публичната власт**. Единствено чрез санкцията на едно независимо правосъдие може да се обезпечи спазването на предписанията на правото от страна на публичната власт. Оттук и основната роля на административното правосъдие е, чрез контрол над администрацията, да запази законовия ред в държавата. Административното правосъдие на основата на обща клауза е един универсален съдебен път за отмяна на всички незаконни административни актове, освен изрично изключените. Към този път се стремят българските административноправници от Освобождението до днес, а надяваме се в името на правовата държава, ще се стремят и в бъдеще.

---

---

## РЕЗЮМЕ

Последняя Конституция Болгарии определила основные принципы, которые должен следовать процесс судебной реформы. Конституция утвердила общественные тенденции, связанные с развитием демократии, с укреплением законовых гарантий для соблюдения гражданских прав. Конституция положила основы единого административного правосудия в Болгарии. Для этого она утвердила и расширила действие общего кляуза об обжаловании всех юридических актов администрации, который был установлен еще в 1979-ом году Законом административного правосудия.

## SUMMARY

A constitution determined the main principals on which it must build the judicial reformation. It embodied the presence social trends that related to the democracy development, the interest for rapidity and accessibility in jurisdiction and also discipline and economy. The Constitution built the foundations of a new and uniform administrative justice in our country. Article 120 K confirmed and expanded introduced by the law for administrative justice in 1970 common clause for appeal of administrative acts both individual and common and normative.

**ДОСТАВКА НА СТОКИ И УСЛУГИ ПО  
ПРИЛОЖЕНИЕ №2 КЪМ ГЛАВА  
ДЕВЕТНАДЕСЕТА”А” С МЯСТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕ  
НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТРАНАТА, ПО КОИТО  
ДАНЪКЪТ Е ИЗИСКУЕМ ОТ ПОЛУЧАТЕЛЯ**

**гл. ас. д-р Красимир Мутафов\***

Този специален ред на облагане е нов за нашата данъчно-правна уредба и е приет с едно от измененията на влезлия в сила на 01.01.2007г. ЗДДС<sup>1</sup>.

Както подсказва заглавието на посочения специален режим, по този ред на облагане подлежат две основни групи доставки<sup>2</sup>. Първите са доставките на строителни, битови, производствени и опасни отпадъци. В ЗДДС няма дефинирани легални определения на тези понятия, което налага заимстването им от Закона за управление на отпадъците<sup>3</sup>.

Следващата група доставки, които подлежат на облагане по този ред са тези на *услуги* свързани с добива, обработката или преработката на посочените отпадъци<sup>4</sup>.

Необходимо условие за да се приложи този ред на облагане е изискването посочените доставки на стоки и услуги да са с място на изпълнение на територията на страната.

Най-съществената особеност на този режим на облагане на доставките на стоки и услуги е това, че *данъкът, който е дължим при тяхното извършване е в тежест на получателя на стоката или услугата*. Когато се извършва доставка на такива стоки или услуги, ДДС се дължи и начислява от техния получател само при условие, че същият е регистрирано по реда на ЗДДС лице.

---

\* Авторът е доктор по право, главен асистент по финансово и данъчно право в Юридическия факултет на Бургаския свободен университет.

<sup>1</sup> Обн в ДВ бр.108 от 29.12.2006г. в сила от 01.01.2007г.

<sup>2</sup> В CGI и НК РФ няма обособени специални режими за такива доставки.

<sup>3</sup> Вж. §1, т.2,3,4,5 от ДР на Закон за управление на отпадъците, обн в ДВ бр.152 от 30.09.2003г.

<sup>4</sup> Легалните определения за същността на тези услуги са посочени в §1, т.46-48 от ДР на ЗДДС.

Данъкът ще бъде изискуем от получателя по доставката на стоки и услуги по приложение №2, които са с място на изпълнение на територията на страната, независимо от това дали неговият доставчик е данъчно задължено лице или данъчно незадължено по реда на ЗДДС физическо лице.

Възприетият от законодателя подход относно изискуемостта на данъка от получателя, независимо от това дали неговият доставчик е данъчно задължено лице или данъчно незадължено физическо лице по смисъла на ЗДДС има своето логично обяснение. То трябва да се търси в механизма на облагане, който е залегнал в ЗДДС, в субектите, които встъпват в данъчното правоотношение, възникващо при този режим на облагане и във фискалния интерес на държавата при осъществяването на такава стопанска дейност.

Когато става въпрос за субектите, които встъпват в данъчното правоотношение, което възниква и се развива при разглеждания режим на облагане, вниманието трябва да се насочи към изпълнителите на доставките на стоки и услуги. Съгласно чл.163а, ал.2 от ЗДДС такива могат да са данъчно задължени лица и данъчно незадължени лица.

От цитираната разпоредба е видно, че законодателят е използвал общото понятие данъчно задължени лица без да конкретизира дали става въпрос за регистрирано или нерегистрирано по ЗДДС лице. Съпоставянето на този законов текст с нормата на чл.163б, ал.1, т.1 във връзка с чл.163в от ЗДДС навежда на логичния извод, че получателят по доставката ще бъде задължен да прилага този специален режим на облагане, независимо от това дали данъчно задължено лице, което е изпълнител по доставката е регистрирано или нерегистрирано по закона лице.

Когато лицето, което е изпълнител по доставката е данъчно задължено но нерегистрирано по реда на ЗДДС, то няма правната възможност да начисли данък при нейното извършване.

Характеристиката на ДДС, като всеобщ многофазен, некумулятивен, косвен данък предопределя, че на облагане по реда на закона подлежат всички доставки на стоки и услуги извършени от регистрирани по ЗДДС лица на територията на страната, с изключение на освободените. При тази система на косвено облагане, данъчната тежест се понася от крайния потребител, тъй като последният не може да се възползва от механизма на приспадане на данъка.

Евентуалното отсъствие на възможността да се начисли ДДС при извършването на разглежданите доставки от такова лице би предизвикало нежелани правни последици за получателя по доставката с оглед на упражняване на правото на приспадане на данъчен кредит. По този начин получателят по доставките ще се превърне в краен потребител.

Това обстоятелство би принудило лицата прилагачи този режим на облагане, по възможност да избягват осъществяването на доставки, по които изпълнители са данъчно задължени, но нерегистрирани по реда на ЗДДС лица.

Пряк резултат от това ще бъде, че част от тези доставки биха останали извън механизма на облагане с ДДС, което би довело до намаляване на данъчните постъпления от този вид стопанска дейност, което не е съпада с фискалния интерес на държавата.

По този начин като включва доставките на стоки и услуги по Приложение №2 към Глава деветнадесета "а" от ЗДДС в механизма на облагане с ДДС, държавата използва фискалната функция на данъка, за да обезпечи необходимите и приходи в бюджета от определена категория доставки, при които се формират сравнително високи обороти. Така се намалява данъчната тежест по отношение на активните участници в стопанския оборот, което също е един от основните мотиви на законодателя да възприеме подобен подход относно начисляването и изискуемостта на данъка при разглеждания режим на облагане.

Възприемането на принципа за начисляване на данъка от получателя по отношение на доставките извършени от регистрираните по реда на ЗДДС данъчно задължените лица, би трябвало да се търси и в улесняване на администрирането на данъка. Ако за доставките извършвани от тази категория лица се използва общият режим на начисляване и отчитане на данъка биха се създали затруднения за получателя, тъй като последният ще бъде задължен да прилага два отделни режима на отчитане и документирание доставките, което едва ли може да се приеме за удачно.

При изследване на този специален режим на облагане възниква въпросът, ако доставките на стоки и услуги са извършени от данъчно незадължени юридически лица ще може ли същият да бъде приложен от получателя по доставката?

По отношение на данъчно незадължените физически лица този въпрос не стои, тъй като в разпоредбата на чл.163б, ал.1, т.2 от ЗДДС е регламентиран реда за начисляване на данъка от получателя.

Повод за размисъл по така поставения въпрос се поражда от текста на чл.163а, ал.2 от ЗДДС, съгласно който данъкът за доставките на стоки и услуги подлежащи на облагане по реда на разглеждания специален режим е изискуем от получателя, независимо дали доставчикът е данъчно задължено или данъчно незадължено лице. Цитираната правна норма използва родовото понятие данъчно незадължено лице, без да конкретизира дали става въпрос за юридическо или физическо лице.

Същевременно в чл.163б, който регламентира начисляването на данъка от получателя по доставките не е предвидено с какви документи следва това да се извърши при условие, че доставчик е данъчно незадължено юридическо лице. След като такъв ред не е предвиден, очевидно е невъзможно лицето прилагащо специалния режим на облагане да начисли данъка по доставката, която е извършена от данъчно незадължено юридическо лице.

Данъчното право е известно със строгия си формализъм при отразяване на стопанските операции в счетоводната отчетност на лицата, в подкрепа на което е въведеният с разпоредбата на чл.4, ал.3 от ЗСч принцип за тяхната документална обосноваване. По този начин се улеснява възможността за упражняване на текущ и последващ контрол от държавата в лицето на НАП. Нарушаването на този принцип поражда негативни правни последици за данъчните субекти свързани с възможността ревизионното производство да се извърши по реда на чл.122 от ДОПК, както и да се търси административнонаказателна отговорност от нарушителите.

Всичко това е в подкрепа на становището, че доставките на стоки и услуги по Приложение №2, по които извършител са данъчно незадължени юридически лица не се регулират за данъчни цели от изследвания специален режим на облагане. В ЗДДС не е предвидена забрана за извършването на такива доставки от данъчно незадължени юридически лица. За да могат юридическите лица, извършващи такива доставки да запазят качеството си на данъчно незадължени лица, съгласно разпоредбата на чл.3 от ЗДДС е необходимо тези доставки да имат инцидентен характер, за да не може тяхното осъществяване да се определи като независима икономическа дейност. Трябва да се

отбележи, че това изискване важи в пълна степен и за данъчно незадължените физически лица, които извършват такъв вид доставки на стоки и услуги.

Независимо от това, ако данъчно незадължено юридическо лице извърши доставка на стоки или услуги по Приложение №2 и получател по нея е регистрирано по ЗДДС лице, последният не може да приложи разглеждания режим на облагане. В този случай ще се приложат общите разпоредби предвидени в ЗДДС относно данъчното облагане на доставките на стоки и услуги.

В нормите на чл.163а, чл.163б регламентиращи облагането на доставки на стоки и услуги по приложение №2, които са с място на изпълнение на територията на Р България няма изричен законов текст, които да препраща или пряко да регулира правото на приспадане на данъчен кредит при този специален режим. В тази насока следва да се направи изводът, че въпросното право ще се упражнява в съответствие с общите правила предвидени в чл.68-80 от ЗДДС. В подкрепа на подобно съждение е разпоредбата на чл.68, ал.1 във връзка с чл.71, т.2 от ЗДДС, в която са регламентирани условията за ползване на правото на приспадане на данъчен кредит. От посочените законови разпоредби може да се направи обоснован извод, че регистрираните лица, които прилагат специалния режим на облагане на доставките на стоки и услуги по Глава деветнадесет „а” от ЗДДС могат да упражняват правото си на приспадане на данъчен кредит в съответствие с общите правила, регламентирани в ЗДДС. Единственото изключение от това е въведено с разпоредбата на чл.71, т.2, съгласно която при условие, че доставчикът е данъчно задължено по този закон лице, правото на данъчен кредит може да се упражни от получателя, когато последният наред с другите документи притежава и тези по чл.114 и чл.115 от ЗДДС /фактура и / или дебитно известие/.

При разглеждания специален режим на облагане са въведени различни изисквания относно начисляването на данъка от получателя, като критерият за това е данъчният субект, които се явява доставчик на стоките и услугите по приложение №2 към Глава деветнадесета „а” от ЗДДС.

Когато *доставчик е данъчно задължено лице* начисляването на дължимия при доставката данък се извършва с протокол по чл.117, ал.2 от ЗДДС, който се съставя от получателя за всяка отделна доставка. Протоколът се издава не по-късно от 5 дни от датата, на



която данъкът е станал изискуем и задължително трябва да съдържа предвидените в закона реквизити<sup>5</sup>.

При тази категория доставчици има особености, свързани с документиране на извършените доставки. Съгласно нормата на чл.163в от ЗДДС доставките на стоки и услуги по Приложение №2 се документират с издаване на фактура, когато доставчик е данъчно задължено лице, в която като основание за начисляване на данъка се посочва чл.163а от закона. ЗДДС не уточнява за коя точно категория данъчно задължени лица се отнася това изискване относно документиране на доставките.

Според нас задължението да се документират доставките с издаване на фактура е в тежест на данъчно задължените лица, които са регистрирани по реда на ЗДДС. Само те могат да документират извършените от тях стопански операции с издаване на фактура, в която да начислят ДДС или да впишат основанието за начисляване на данъка. Лице, което не е регистрирано по реда на ЗДДС няма право да издава данъчен документ по смисъла на чл.112, ал.1, т.1 от закона.

Данъчно задължено лице, което не е регистрирано по реда на ЗДДС също може да издаде фактура при извършване на доставки на стоки и услуги по Приложение №2, но тя няма да има качеството на данъчен документ по смисъла на ЗДДС.

Нерядко е възможно страните по една доставка да променят първоначално договорената между тях данъчна основа, след като са издали счетоводните документи, свързани с нейното документиране. При такива случаи, получателят по доставката следва да издаде нов протокол.

Протоколът, с които се прави корекцията се издава от получателя по доставката в 5-дневен срок от датата на промяната на данъчната основа. В този случай, доставчикът е задължен да издаде дебитно или кредитно известие в същия срок, като в него следва да се впише номерът и датата на фактурата, към която то е издадено, както и основанието наложило неговото издаване, ако е регистрирано по реда на ЗДДС лице.

Когато доставчик е данъчно незадължено физическо лице, начисляването на данъка се извършва отново от получателя по доставката с издаването на общ протокол за всички извършени за

---

<sup>5</sup> ВЖ. чл.117, ал.2, т.1-8 от ЗДДС.

периода доставки, който трябва да съдържа реквизитите посочени в чл.163б, ал.2, т.1-6 от ЗДДС.

Освен посочения протокол, получателят по доставката е задължен да състави и отчет за извършените през съответния данъчен период покупки, който отчет се съставя най-късно в последния ден от данъчния период<sup>6</sup>.

Според нас е спорен въпросът доколко е обосновано задължението за съставянето на този отчет. Всеки документ, с който се отразява една стопанска операция има за цел да предостави необходимата информация за нея, която да даде възможност за упражняването на ефективен контрол от страна на държавата в лицето на администрацията по приходите.

В този ред на мисли, прави впечатление, че информацията, която трябва да се съдържа в отчета почти изцяло се припокрива с тази, която се вписва с протокола, с който се начислява данъкът. След като има един първичен счетоводен документ, с който се документира извършената доставка, съставянето на друг, които не съдържа информация, която съществено да се различава от първия не е необходимо. По-логично би било да се издаде само общият протокол, с който се начислява данъкът и в него да се впише и информацията относно цените на отделните доставки и размера на данъка.

По този начин би се улеснило администрирането на данъка и последващият контрол извършван от органите на НАП.

Когато изпълнител по доставката е *данъчно незадължено физическо лице*, не се издава фактура по реда на чл.113 от ЗДДС, тъй като доставчика не е регистриран по реда на посочения нормативен акт.

Независимо от това по мое мнение ще бъде удачно извършената между лицата доставка на стоки и услуги по реда на посочения раздел да бъде документирана с писмен договор по реда на ЗЗД. По този начин лицата ще могат по достатъчно убедителен начин да докажат реалното извършване на съответната доставка в какъвто смисъл е и практиката на ВАС по данъчни дела / Решение № 4346 / 13.05.2005г. по АХД №776 / 2004г., I отд. на ВАС, Решение № 4208 / 11.05.2005г. по АХД № 7218 /2004г., I отд. на ВАС/.

---

<sup>6</sup> Вж. чл.120, ал.4 и ал.5 от ЗДДС

---

---

Данъчното събитие и изискуемостта на данъка при доставките на стоки и услуги по приложение №2, извършвани на територията на страната възниква в съответствие с общите правила, предвидени в ЗДДС.

## РЕЗЮМЕ

Статья посвящена выяснению механизма налогообложения поставок товаров и услуг по приложению №2 к Главе девятнадцатой "а" Закона о НДС, и не претендует на полноту. Рассмотрены две основные группы поставок товаров и услуг, которые подлежат обложению по этому специальному режиму. В статье обращено внимание и на особенности, связанные с субъектами налогообложения, на документирование этих поставок, а также и на использованную практику ВАС.

## SUMMARY

The article is dedicated to the explanation of the system of taxation on delivery and commodity according to application 2 from Chapter ninetieth "a" from the law on value added Tax (LVAT). It was examined the two main groups of delivery and service which are levied on this special regime. In the article is paid attention on the specialties that related to the subjects of the taxation and documenting of these deliveries. It was utilized and the practice of the Supreme Administrative Court.

## РЕФОРМАТА НА ОБЛАСТНО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ - УСТОЙЧИВО РЕГИОНАЛНО И МЕСТНО РАЗВИТИЕ

гл. ас. д-р Мария Нейкова\*

Областният управител като едноличен орган на изпълнителната власт в областта с обща компетентност, в съответствие с конституционно определените му правомощия, осъществява държавното управление в областта и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждането на регионалната политика. Областният управител се назначава от Министерския съвет и се подпомага от заместник областни управители и областна администрация. Той е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерския съвет.

Твърде често ролята на Областния управител се преплита с ролята на областта като административно-териториална единица. Съгласно чл.142 от Конституцията областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Територията на Република България е разделена на 28 области. От особена важност е да се разграничат отделните етапи по реализирането на дадена политика: разработване, координация, изпълнение и контрол между различните нива на управление и съответно правомощията на органите на изпълнителната власт във всеки един етап. Правомощията на областния управител са определени в Закона за администрацията. Наред с тях в още над 80 нормативни акта са предвидени редица функции и задачи. В този ред на мисли правомощията на Областния управител могат да се определят в две основни насоки:

- 1) Правомощия по координация;
- 2) Правомощия по контрол.

---

\* Мария Нейкова, доктор по национална сигурност, завършила право в БСУ, специализирала е в сферата на международното публично право, държавното управление и администрация във Франция, Италия. Осем години и е била областен управител на област Стара Загора. Член на съюза на учените в България и АЗКОН-Рим.

Част от тези правомощия са детайлно и ясно регулирани от законодателството, със съответните механизми за тяхното осъществяване, имат реално приложение, съществува добра практика в съответните областни администрации. Други правомощия, предимно отнасящи се до координацията и взаимодействието, имат по-скоро декларативен характер. Те не са подплатени от конкретни, ясно посочени механизми и ред за упражняването им в съответните закони, нито има регламент за последиците от неосъществяването им.

Първата и най-важна задача на областта, определена в чл.142 от Конституцията, е да провежда регионалната политика. Истината е, че българските области нямат възможност да осъществяват регионална политика, защото липсата на собствен ресурс е непреодолимо препятствие пред планирането и прилагането на регионални програми.

Законодателството регламентира и отделни дейности, които са възложени за изпълнение от областния управител, които излизат извън сферата на неговата компетентност, очертана от Конституцията на Република България. Множество специални закони възлагат на областния управител несвойствените функции, които по-скоро го определят като „администрация”, която подпомага осъществяването на правомощията на централните органи на изпълнителната власт. Това определено не съответства на конституционния статут на областния управител.

Прегледът на правомощията на областния управител показва, че е необходимо да се оцени съществуващата законодателна уредба от гледна точка на това правомощията и отговорностите им да бъдат приведени в съответствие с логиката на управленската дейност. Съществуват сектори, при които на областните управители са възложени функции във всички етапи по разработването и реализирането на съответната политика-координацията, изпълнението, контрола. В други случаи на областния управител са възложени едновременно изпълнението и контрола.

Наблюдават се сериозни проблеми при взаимодействието на областния управител с териториалните звена на централната изпълнителна власт като:

Несистемна и некоординирана дейност на областните управители и териториалните звена при решаването на регионални задачи;

- 1) Некоординирани секторни политики на областно ниво;
- 2) Невъзможност на областния управител да изпълнява правомощията си по координация, поради това че териториалните

звена са вертикално обвързани и йерархично подчинени на министерствата и агенциите;

3) Липса на механизми, осигуряващи взаимодействието и координацията между областния управител и териториалните звена.

Областните управители са изключени от управленските процеси между министрите и техните териториални звена и не получават достатъчно информация. При определяне на териториалния обхват и дейността на териториалните структури, следва да се отчита статута им и обхвата на тяхната дейност. Не всички структури имат обхват на дейност само на територията на една област. Следва да се има предвид, че в нито един нормативен акт не е уредено взаимодействието им с областна администрация.

Въпреки правомощието на Областния управител да осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и да контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им, не са определени:

1) Ред, който да обезпечи информираността на областния управител относно дейността на териториалните звена на централната администрация;

2) Правомощия, в които се изразява координацията;

3) Правомощията, в които се изразява контрола по изпълнението на актовете и действията на ръководителите им (отмяна, изменение, задължителни предписания и др).

4) Обхвата на контрола относно правилност и законосъобразност.

Следвайки принципите на ефективност и достъпност във връзка с предоставяне на административни услуги от областния управител и териториалните звена е необходимо да се извърши преглед на съществуващата нормативна уредба, да се реализират необходимите промени с цел да се оптимизира административното обслужване.

Ефективното изпълнение на политиките налага координирани усилия и осигуряване на взаимобвързаност на плановите и програмните документи в отделните сектори и тези в областта на регионалната политика и децентрализацията на държавното управление.

Необходимо е чрез функциите за координация областният управител да може да осигури по-ефективно взаимодействие между отделните секторни политики и политиката за регионално развитие, насочена към устойчиво регионално и местно развитие и намаляване

на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия. По този начин ще се осигури по-тясна връзка на процесите на децентрализация с тези на регионалното развитие и провеждането на държавната политика в отделните сектори.

За да се постигнат необходимите резултати е важно да се предвидят начинът и формата на взаимодействие, предоставянето на по-големи възможности на областния управител за действие с разписването на конкретни и ясно разграничени правомощия и отговорности по отношение на координацията.

Засилването на ролята на регионалното и областното ниво на управление може да бъде постигнато чрез:

- 1) оптимизиране на структурите на държавната администрация и прехвърляне на функции и компетенции към по-ниски нива.
- 2) доближаване на услугите до гражданите при спазване на принципите за достъпност и ефективност.
- 3) подобряване на координацията, при реализирането както на хоризонталните, така и на секторните политики.

За постигането на тези цели е необходимо моделът на областното ниво на управление да съчетава принципите на самоуправлението с тези на държавното управление по места.

Последните няколко години все по-често се говори за ново административно-териториално устройство, съответстващо на общата тенденция в Европа към създаване на по-големи административно-териториални единици и на по-добри условия за активно участие на регионалните власти в планирането и усвояването на структурните фондове.

Конституирането на 6 области с териториален обхват съответстващ на районите от NUTS 2 на ЕС ще допринесе за:

- 1) Създаване на по-големи административно-териториални единици (региони) с относително самостоятелно управление в съответствие с общата тенденция в Европа - Европа на регионите.
- 2) Осигуряване на по-добри предпоставки за активно участие на регионите в планирането и усвояването на структурните фондове.
- 3) Предоставяне на водещата роля на Областния управител при определянето и реализирането на основните цели и приоритети за развитието на регионите.
- 4) Намаляване на структурите, участващи в процеса на планиране и програмиране на регионалното развитие. По този начин

ще се опростят процедури, съкратят срокове, ще се намали броят на документите, както и необходимите за това финансови и човешки ресурси.

5) Превръщане на областните стратегии за развитие в основен документ за планиране, програмиране и изпълнение на регионалната политика.

6) Създаване на възможност за разработване на Регионални оперативни програми, чрез които да се използват фондовете на ЕС.

7) Създаване на условия за ефективна координация на работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местните власти, вкл. да контролират и съгласуват предложенията на местните власти при подготовката на проекти по оперативните програми, с цел защита на обществения интерес.

В заключение можем да кажем, че България изостава с реформите и развитието на междинното ниво на държавно управление. Областният управител не е в състояние да има общо наблюдение за влиянието на европейските и българските политики и начините за въздействие за постигане на синергия в ключовите области и адаптиране на политиките в регионалния контекст. Държавната администрация на местно ниво няма възможност да формира бюджет и да осъществява политика, съобразена с местните потребности. Съществуващата организация на държавната администрация на областно ниво не може да се приеме за добре функционираща.

Фокусът на политиката трябва да се насочи към едно по-ясно разпределение на функционалните отговорности между нивата на управление. Налице е необходимост от спешна реформа на областно и регионално ниво и изграждане на децентрализирана държавна администрация на министерствата и агенциите, която да позволи програмиране на проекти, оптимизиране дейността на различните структури и засилване на вътрешно-административната координация.



**Литература:**

- 1.Джилджов, А., Регионализъм и местно самоуправление: проблемът за разпределение на политическата власт в Европа между център и периферия, 1998
- 2.Джилджов, А., „Тенденции в развитието на регионалното и местносамоуправление в Европа”,2004
- 3.Нейкова, М., ”Процесът на децентрализация на Република България”, 2011
- 4.Декларация от Утрехт от м. ноември 2009
- 5.Нейкова, М.,„Въвеждане на второ ниво на местно самоуправление-основна антикризисна мярка” 2012
- 6.Стратегия за децентрализация 2006-2015

---

---

## РЕЗЮМЕ

В этой статье говорится о необходимости рассмотрения и оценки существующих правовых норм с точки зрения приведения полномочий и обязанностей главы области в соответствие с логикой управления, следуя принципам эффективности и доступности через реформы на областном уровне. Повышение роли региональных и областных уровней власти, посредством предоставления больше возможностей влияния на главу области, для обеспечения более эффективное взаимодействие между секторальной политикой и политикой регионального развития, направленных на устойчивое региональное и местное развитие, снижение межрегиональных различий и оптимизацию административных услуг.

## SUMMARY

This article presents the need of review and assessment of the existing legislation with a view to bringing the powers and obligations of the District Governor in compliance with the governance and managerial activity, while following the principles of efficiency and accessibility through a reform at district level. Strengthening the role at regional and district level of governance by providing the District Governors with stronger leverage so as to ensure a more efficient correlation between the individual sector policies and the regional policy aimed at sustainable regional and local development, reduction of the inter-regional disparities and optimisation of the administrative services.

# ИСТОРИЧЕСКИ И СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД НА УРЕДБАТА НА ПРИПОЗНАВАНЕТО В РИМСКОТО ПРАВО, В ГЕРМАНСКИЯ ГРАЖДАНСКИ ЗАКОННИК И В СЕМЕЙНИЯ КОДЕКС НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ

гл. ас. Анна Чолакова\*

В българското семейно право припознаването е уредено като извънсъдебен / доброволен способ за установяване на произход – както на бащинство, така и на майчинство. То се извършва по административен ред чрез заявление, подадено до длъжностното лице по гражданско състояние. На практика се използва предимно за установяване на извънбрачен произход от бащата. Широкото приложение на припознаването в съвременното общество засилва и научния интерес към този правен институт. Предмет на настоящата работа са историческите корени на припознаването в Римското право и неговата уредба в две от съвременните европейски законодателства – германското и руското.

## 1. Припознаването в римското право.

Отношенията между родители и деца в римското право са тясно свързани с института на *patria potestas* – фамилната /родителска/ власт на домовладелеца върху низходящите. Такава власт в Древния Рим се установява по няколко начина<sup>1</sup>: 1. по силата на раждане от законен брак /във връзка с което е създадена презумпцията за бащинство/. 2. Чрез осиновяване, което бива два вида – *adrogatio* – осиновяване на неподвластен и *adoptio* – осиновяване на подвластен; 3. Чрез *legitimatio* - узаконяване на деца, родени извън брак. Този способ е познат на предюстиниановото и Юстиниановото право и се допуска

---

\*Анна Чолакова е родена през 1972г. През 1995г. завършва специалност „Право” в СУ „Св. Климент Охридски”. От 2001г. е асистент по гражданско, семейно и вещно право в Центъра по юридически науки при Бургаски свободен университет. Автор е на различни статии в областта на вещното и семейно право.

<sup>1</sup> Андреев, М. Римско частно право, БАН, 1992г., стр.197.

спрямо *liberi naturales* – естествени деца<sup>2</sup>, т.е. деца, родени от конкубинат – трайно съжителство между мъж и жена без намерение за встъпване в брак. Чрез *legitimatio* родените извън брак деца придобиват качеството на законни.<sup>3</sup> Постепенно се установяват три различни способа за узаконяване: а./ чрез последващ брак между родителите, които са живели в конкубинат; б./ чрез рескрипт на императора, когато първият способ е невъзможен и в./узаконяване на незаконното дете, като бъде направено член на градския сенат /курия/ или оженването му за такъв. Съдейки от посочените признаци на *legitimatio* и от факта, че и у нас след Освобождението е било уредено *узаконяването* на деца, родени извън брак, паралелно с припознаването /вж. *Закон за припознаване на незаконнородените деца, за узаконението им и за осиновяването*/, можем да заключим, че способът за установяване на *patria potestas*, известен като *legitimatio*, не е прототип на припознаването в римското право.

Познава ли римското право друг способ за установяване на родителска власт, който да се свърже с припознаването? В цитираните по-горе източници се споменава съвсем бегло<sup>4</sup>, че съпругът, посочен за баща на детето по силата на презумпцията за бащинство, е имал право да признае новороденото в законен брак за свое или да откаже да го признае. Ако се търси връзка с познатите днес на българското законодателство институти, такова признаване, респ. непризнаване повече наподобява на възможността за оспорване на установеното чрез презумпция бащинство, отколкото на обекта на настоящото изследване – припознаването<sup>5</sup>.

Разглеждайки фамилната власт на домовладелеца, Дженаро Франчози описва правото на бащата да признае децата си<sup>6</sup>. Според автора, пряко или косвено за това говорят различни източници. *Ius tollendi* – от глагола *tollo* – вдигам, представлява много древен обичай: новороденото било слагано на земята в краката на *pater*, който, вдигайки го на ръце, изразявал признание за бащинство и се съгласявал детето да стане член на фамилията. Според Франчози,

<sup>2</sup> Новицки – Перетерски, Римское частное право, стр.118.

<sup>3</sup> Андреев, М., пак там, стр.200.

<sup>4</sup> Виж Андреев, стр.198.

<sup>5</sup> Виж чл.62, ал.2 от СК, който урежда правото на бащата, посочен от презумпцията по чл.61 СК, да оспори по исков ред своето „брачно” бащинство. Тези правила се прилагат в случаите на брачен произход на детето.

<sup>6</sup> Франчози, Дж. Институционный курс римского права, Москва, 2004, стр.132.

съществуването на този ритуал ни кара да мислим, че *patria potestas* се установява не само при раждане от законен брак, а с формалното и тържествено признание от страна на бащата – *pater*. Така описаните признаци на *ius tollendi* разкриват съществени сходства с припознаването, уредено днес от нашето право: то се извършва от бащата, представлява едностранно признание за бащинство и съгласие с настъпването на съответните последици, което се извършва по определен ред – публично чрез обичайно установени фактически действия. Ето защо, можем да се приеме, че именно *ius tollendi* се явява прототипът на припознаването в римското право.

Обратната страна на правото да се признае детето – *ius tollendi* е правото то да се изхвърли – *ius exponendi* – от глагола *expono* – излагам на показ, подхвърлям. По времето на император Константин този, който го извърши, е бил лишаван от бащина власт, а подхвърлянето на дете е било обявено за престъпление.

## 2. Припознаването по ГГЗ.

Германският граждански законник - ГГЗ, приет на 18 август 1896г., в сила от 1 януари 1900г. урежда припознаването – *Anerkennung* - в Книга четвърта – семейно право, глава втора – Произход, подглава втора – Извънбрачен произход /*Nihtehehliche Abstammung*/. Цялата подглава от §1600a до §1600m включително, е добавена към законника на 19.08.1969г. В уредбата на института по ГГЗ се наблюдават редица особености, които го отличават от припознаването по нашето законодателство.

На първо място, припознаване по ГГЗ може да извърши само бащата, ако детето е родено извън брак.<sup>7</sup> За сравнение, българският Семейен кодекс допуска припознаване да се извърши от всеки родител – както от баща, така и от майка.

За припознаването е необходимо „съгласието” на детето, което трябва да се заяви на припознаващия или на длъжностното лице по гражданско състояние. Ако детето е недееспособно, съгласие дава законният му представител. За настъпването на правните последици е необходимо волеизявлението на припознавания, от което следва, че то е елемент на фактическия състав на припознаването. Освен това, изискуемото „съгласие” на детето придава на припознаването според

<sup>7</sup> Виж заглавието на §1600a – Установяване на бащинство с припознаване....

германското право двустранен характер, което е още една отличителна особеност в сравнение с припознаването по нашето право, което е едностранен личен акт на припознаващия и освен него други правни субекти не правят волеизявление.

Друга отличителна особеност на припознаването по ГГЗ е в начина на неговото извършване. Волеизявлението на припознаващия, както и съгласието на припознавания, не могат да се извършват чрез пълномощник<sup>8</sup>. И двете волеизявления трябва да се извършат лично. Ако припознаваният е с ограничена дееспособност, към неговото съгласие, дадено лично, следва да се добави и съгласието на лицето, оказващо попечителско съдействие. Само в случаите на пълна недееспособност на припознавания не се изисква неговото лично съгласие, а на неговия законен представител. За сравнение следва да се отбележи, че СК на РБ също предвижда припознаването да се извърши „лично” */виж чл.65, ал.1 от СК/*. При тълкуването на посочената разпоредба обаче в теорията се срещат мнения, че това не означава, че волеизявлението не може да се прави чрез пълномощник, а следва да се разбира в смисъл, че психологическите мотиви и подбуди за извършване на припознаването са лични.

Формата на припознаване също се отличава от предвидената в българското законодателство. Съдържанието на изявлението за припознаване и съгласието на детето с него трябва да бъдат нотариално удостоверени, след което се подават до длъжностното лице по гражданско състояние */§1600e от ГГЗ/*. Това правило е сходно с уредбата на единия от начините за извършване на припознаване у нас – чрез декларация на припознаващия с нотариално заверен подпис, подадена до длъжностното лице по гражданско състояние */виж чл.65, ал.1, изр.първо, втора хипотеза от СК/*. В останалите случаи по нашия закон заявленията не се заверяват нотариално, а вместо това се извършват от припознаващия лично пред длъжностното лице по гражданското състояние.

Съгласно ГГЗ, право на оспорване е предвидено за мъжа, който е признал бащинството, за майката на припознатото дете и за припознатото дете, а също и за родителите на припознатия баща, ако последният е починал до една година откакто припознаването е станало валидно и същият не го е оспорил. От логическото тълкуване

---

<sup>8</sup> В този смисъл е изричното заглавие на §1600d от ГГЗ: „Чисто личен характер на припознаването и съгласието”.

на разпоредбите за припознаването в ГГЗ може да се направи изводът, че понятието „оспорване” в ГГЗ има по-широк смисъл в сравнение с използваното в нашия СК. Това понятие се свързва и с унищожаваността на припознаването. СК на РБ урежда два различни способа за атакуване на припознаване – оспорване и унищожаване. При тях основанията, редът и легитимираните лица са различни. При съпоставката на двете нормативни уредби, се вижда, че оспорването, предвидено за припознатото дете след извършване на припознаването по СК на РБ, в ГГЗ е заменено с предварително изискуемото съгласие на детето. То е част от процедурата на самото припознаване по ГГЗ и се явява елемент от неговия фактическия състав.

Подобно на българското законодателство, в ГГЗ няма изискване да се припознава само собствено дете. Това е така, т.к. припознаването е уредено като доброволен извънсъдебен способ за установяване на произход. В така уредената процедура не се извършва проверка за истинност на произхода от компетентен орган. Ето защо, не е възможно да се предвиди законово ограничение за припознаване само на собствено дете.

И по ГГЗ, както и според нашето право, е допустимо припознаване на заченото дете и не се допуска условно или срочно припознаване. За последното е предвиден изричен текст в законника.

### **3. Припознаване по СК на РФ.**

Семейният Кодекс на Руската Федерация – СК на РФ урежда различни способы за установяване на произход – извънсъдебни, към които се отнася и презумпцията за бащинство, и съдебни; такива за установяване произход от майката, съответно от бащата. */Раздел IV, глава 10 от СК на РФ/*. Терминът „припознаване” в кодекса не се среща. Най-близък до припознаването по нашето право, но с редица особености, е извънсъдебният способ, уреден в чл.48, т.3 от СК на РФ, познат в литературата като „доброволно установяване на бащинство”. В СК на РФ са уредени основните положения на този институт, а във Федералния закон за актовете за гражданско състояние, чл.48-57, е уредена процедурата пред органите за гражданско състояние.

Съгласно чл.48, т.3 от СК на РФ, доброволното установяване на бащинство се извършва чрез „съвместно” заявление пред органите по гражданско състояние, извършено от бащата и майката, след

раждането на детето. В заявлението трябва да фигурират две отделни волеизявления: първото е признание на бащинството, извършено от бащата и второто - съгласие с това признание от страна на майката. По изключение, когато подаването на заявлението след раждането на детето ще бъде невъзможно или затруднително, се допуска то да бъде подадено преди това, по време на бременността на майката. В тези случаи вписването на родителите в акта за раждане се извършва след раждането на детето. Ето защо, подаденото заявление може да бъде оттеглено от бащата или от майката по всяко време до вписването на бащинството в регистрите за гражданско състояние. Подобно на уредбата в Германия и за разлика от тази у нас, в Русия доброволното установяване на бащинство може да извършва само бащата. Самото заявление по СК на РФ трябва да включва две отделни волеизявления – на бащата и на майката. Водещо е първото, но без второто правният акт няма да бъде довършен, следователно няма да се признае от закона за годно доброволно установяване на бащинство. Ето защо, способът, наречен във федералното законодателство на Русия доброволно установяване на бащинство може да се определи като „съвместен” правен акт на двамата родители. Въпреки че се казва „съгласие” на майката, двете волеизявления не би следвало да се разглеждат като „насрещни”. Те са еднопосочни, защото са еднакви по съдържание – насочени са към установяване бащинството на мъжа, направил изявление в заявлението, и към правните последици от произхода. Главното, водещото изявление е на бащата. Ако то отсъства, за майката остава единствено съдебният способ за установяване на бащинство. Т.е. доброволният способ става невъзможен и майката може да прибегне към друг – съдебен способ за установяване на произход. И тук, както и у нас, както и в Германия, припознаването е доброволен акт, зависещ от свободната воля на бащата /в България – и от майката/.

Само по изключение, при изчерпателно посочени в СК на РФ предпоставки, припознаване се допуска въз основа на заявление, подадено само от бащата. Това е възможно, когато: майката на детето е починала, майката е с отнета по съдебен ред дееспособност, лишена е от родителски права или е невъзможно да се установи нейното местонахождение. С цел да се избегне злоупотреба с правата и интересите на детето в горните случаи е предвидено заявлението да се



съпровожда със съгласие на органите по настойничеството, а при техен отказ - с разрешение от съда.

Когато припознаваното дете е навършило пълнолетие – 18г., е добавено императивно изискване и за неговото съгласие /чл.48, т.4 от СК на РФ/. Без това съгласие не може да се установява бащинство чрез разглеждания способ. Когато детето е недееспособно, се изисква съгласието на настойника или на органа по настойничеството и попечителството. Когато детето е под възрастта на пълнолетието, то не участва с волеизявление в процедурата по доброволно установяване на бащинство. В това отношение, германският и българският законодател прилагат принципно различен подход.

Бащинството, вписано в актовете за гражданско състояние въз основа на доброволно признаване, може да се оспорва по съдебен ред. Съгласно чл.52, ал.2 от Кодекса на РФ обаче, съдът няма право да удовлетвори искане за оспорване, ако установи, че на лицето, признало доброволно своето бащинство, му е било известно към момента на признаването, че не е биологичен баща на признатото дете. От тази разпоредба следва изводът, че както във всички разгледани нормативни уредби до сега, е допустимо припознаване на несобствено дете.

### **Заключение**

Разгледаните в настоящата разработка правни режими на припознаването значително се отличават от уредбата на института по СК на РБ. Наблюдават се както принципни различия, така и обусловените от тях разлики в процедурата. Това дава повод в друга разработка да се направи анализ на българското законодателство и да се дискутира въпроса за необходимостта от законодателни промени.

## РЕЗЮМЕ

Статья рассматривает основные положения регламентации признания отцовства внебрачных детей в несудебном порядке, начиная с Древнего Римского права. Основные пункты правовой регламентации по Германскому Гражданскому Законнику и по Семейному кодексу Российской Федерации рассмотрены в порядке сравнения с болгарским законодательством.

## SUMMARY

The article aims to reveal the origin of the affiliation in the Roman civil law and the main legal points in the German Civil code and in the Family Code of the Russian federation making a comparison between them and the legal regulation in the Family Code of the Republic of Bulgaria.

## ПРАВАТА НА ПОСТРАДАЛИЯ: ДА БЪДЕ УВЕДОМЕН ЗА ПРАВАТА СИ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО И ДА БЪДЕ ИНФОРМИРАН ЗА ХОДА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

гл. ас. Мила Иванова\*

Според чл. 75, ал. 1 НПК, на досъдебното производство пострадалият има *следните права*: да бъде уведомен за правата си в наказателното производство; да получи защита за своята сигурност и тази на близките си; да бъде информиран за хода на наказателното производство; да участва в производството съгласно установеното в кодекса; да прави искания, бележки и възражения; да обжалва актовете, които водят до прекратяване или спиране на производството; да има повереник<sup>1</sup>. Съгласно чл. 15, ал. 3 и 4 НПК съдът, прокурорът и разследващите органи са длъжни да разяснят на пострадалия процесуалните му права и да осигурят необходимите процесуални средства за защита на неговите права и законни интереси.

За да *възникнат* обаче *правата на пострадалия*, той трябва на първо място да е поискал да участва в наказателното производство и на второ място да е посочил адрес за призоваване в страната (чл. 75, ал. 3 НПК). В тази връзка се поставя въпросът, трябва ли да са налице тези предпоставки, за да възникне и задължението на органите на досъдебното производство да разяснят на пострадалия неговите права и да му осигурят необходимите средства за защита. Считам, че прокурорът и разследващият орган са длъжни да разяснят на пострадалия неговите процесуални права, независимо дали той е направил искане за участие в производството. Този извод се базира най-вече на принципа за равенството на гражданите в наказателното

---

\* Авторът е завършил „Право“ през 1998г. в Бургаския Свободен Университет. От четиринадесет години е преподавател по Наказателен процес в Бургаския Свободен Университет. Автор е на редица статии и доклади. Основно научната работата му е посветена на процесуалното положение на пострадалия в досъдебното производство.

<sup>1</sup>. Според Станков Б., „адекватната система за защита на жертвите трябва да бъде многопластова“ (Криминология, Теоретични основи, ВСУ, 2005 и Виктимология, Варна, 2001).

производство (чл. 11 НПК)<sup>2</sup>. Освен това всяко друго разбиране, би било в несъответствие и с европейските и международни стандарти за закрила на жертвите на престъпления в наказателния процес<sup>3</sup>. Всички те са насочени към разширяване на средствата за защита на пострадалия в наказателния процес. Вярно, че целта на уредените в чл. 75, ал. 3 НПК предпоставки за възникване правата на пострадалия е ускоряване на процеса. Тази цел обаче не трябва да се реализира за сметка на ограничаване именно на правата на пострадалия на досъдебното производство.

С разпоредбата на чл. 75, ал. 2 НПК е предписано задължение за органа, който образува досъдебното производство да **уведоми незабавно пострадалия за това**. Целта е той своевременно да поиска участие в досъдебното производство и да посочи адрес за призоваване в страната. Задължението за уведомяване обаче е предвидено с условие - пострадалият да е посочил адрес за призоваване в страната. Очевидно, че изпълнението на това задължение е възможно, но само ако пострадалият е в същото време и подателят на сигнала за извършеното престъпление. Законодателно не е решен въпросът за случаите, когато пострадалият не е подателят на сигнала или не е посочил адрес за призоваване. Именно затова са необходими и съответни законодателни изменения и допълнения на НПК.

Законът не урежда **начина**, по който пострадалият **прави искането** за участие в производството (чл. 75, ал. 3 НПК). На практика това може да стане с молба, независимо устна или писмена. Когато искането е направено устно, то задължително се отразява в съответен протокол. Това е необходимо не за действителността на искането, а във връзка с неговото доказване и най-вече с доказване на момента, в който е направено. Това е изключително важно, защото именно от този момент по смисъла на чл. 75, ал. 3 НПК възникват и правата на пострадалия в досъдебното производство.

---

<sup>2</sup>. Виж по-подробно Дойчинова В., Правото на защита на пострадалия на досъдебното производство според българския НПК и според минималните международни стандарти, Правна мисъл, 2010, кн. 1, с. 56.

<sup>3</sup>. Виж Международната конвенция за “жертвата” и участието ѝ в наказателния процес; Европейската конвенция за правата на човека; Декларацията на ООН от 1985г.; Препоръка R/85/11 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно положението на жертвите в рамките на наказателното право и процес от 1985г.; Договора от Амстердам от 1999г.; Заключениеята на Европейския съвет в Тампере от октомври 1999г.; Приамбюла на Рамково решение от 2001 г. и т.н.

### **Правото на уведомяване за правата в наказателното производство**

В чл. 75, ал. 1 НПК е установено *правото на пострадалия да бъде уведомен за правата си в наказателното производство*. Това право имат и наследниците на пострадалия, при това всеки един от тях. Нещо повече, според практиката на съдилищата неразясняването на правата на всеки един от наследниците на пострадалия е съществено процесуално нарушение (Разпореждане от 2.10.2007 г. на Окръжен съд - София по н.о.х.д. №710/2007 г.).

Подобен текст съществува и в НПК на Франция и Германия. Според чл. 53-1 НПК на *Франция* офицерите и агентите от съдебната полиция информират по всякакъв начин пострадалия за неговите права, а именно: да получи обезщетение за причинените му вреди; за начините, по които може да се конституира като граждански ищец и в това си качество да упълномощи адвокат или да поиска да му бъде назначен такъв за негова сметка, освен ако отговаря на условията за достъп до безплатна правна помощ или ако има осигуровка за юридическа помощ; да бъде подпомаган от публични служби или асоциации, регистрирани за оказване помощ на жертви на престъпления; да сезира Комисията по обезщетенията за компенсиране на причинените му вреди от държавата, ако са налице предпоставките за това. Съгласно чл. 406h НПК на *Германия* на пострадалия се разясняват правата по отделни текстове на закона, правото му да се присъедини към повдигнатото публично обвинение като частен обвинител, да внесе молба за назначаване или привличане на адвокат като повереник, възможно най-рано се уведомява за възможността и начина да предяви имуществено-правен иск за вреди, причинени от извършеното престъпно деяние. Освен това пострадалият трябва да бъде упътен и за възможността да получи помощ и съдействие от организации за оказване на помощ на жертви на престъпления.

1. Първият проблем е свързан с *момента на уведомяване на пострадалия за правата му*. Той обичайно е и свидетел по същото дело, поради което на практика правата му като пострадал се разясняват преди разпита му като свидетел<sup>4</sup>. Това обаче едва ли е най-добрата практика. Когато пострадалият се разпитва като свидетел не в началото на разследването, а по-късно, ще бъде лишен от възможността да познава правата си до този момент и съответно да ги

---

<sup>4</sup> В Разпореждане от 02.10.2007г. на Окръжен съд - София по н.о.х.д. №710/2007г. е посочена подобна практика на водещите разследването.

упражни. Разпоредбата на чл. 75, ал. 2 НПК изисква ако пострадалият е посочил адрес за призоваване, незабавно да бъде уведомен за образуваното досъдебно производство. *Едновременно с това уведомяване трябва да му бъдат разяснени и правата* в хода на наказателното производство. Само така той ще познава и ще може пълноценно да упражни своите права. Този извод се подкрепя и от Рамковото решение на Съвета на Европейския съюз от 15 март 2001г. относно положението на жертвите в наказателните процедури (Рамково решение от 2001 г.). В чл. 4 изрично е поставено изискването държавата - членка да взема мерки жертвите да разполагат най-вече с *достъп до съответната информация* за защита на интересите им *от момента на първоначалния контакт* с органите по наказателното преследване. Тази информация включва и органи или организации, към които могат да се обърнат за помощ, пред кого и по какъв начин могат да съобщят за извършено престъпление, процедурите след подаване на такова съобщение и техните възможности за действие в рамките на тези процедури. Освен това, според чл. 4 от Предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления от 18.05.2011 г. (Проектодиректива), която бе приета от Европейския парламент на 12.09.2012 г. и се чака приемането и от Съвета, държавите - членки гарантират, че от първия контакт с компетентния орган жертвите получават без ненужно забавяне следната информация, за да им се даде възможност да се ползват от правата, установени в настоящата директива: вида подкрепа, която могат да получат, и от кого, включително, когато е необходимо, основна информация относно достъпа до медицинска помощ, всякаква специализирана помощ, включително психологическа помощ, и алтернативно настаняване; б) процедурите за подаване на жалба във връзка с извършено престъпление и тяхната роля във връзка с тези процедури; в) по какъв начин и при какви условия може да получат защита, включително мерки за защита; г) по какъв начин и при какви условия може да получат достъп до правна консултация, правна помощ и друг вид консултация; д) по какъв начин и при какви условия може да получат обезщетение; е) по какъв начин и при какви условия имат право на устен и писмен превод; ж) ако пребивават в държава членка, различна от тази, в която е извършено престъплението, специалните мерки, процедури или механизми, които са налични за защита на техните интереси в държавата членка, в която е установен първия контакт с компетентния орган; з)

наличните процедури за подаване на жалба при нарушаване на техните права от компетентния орган, действащ в рамките на наказателното производство; и) данните за връзка по тяхното дело; й) наличните услуги за възстановително правосъдие; к) по какъв начин и при какви условия може да бъдат възстановени разходите, направени в резултат на участието им в наказателното производство. Затова е важен изводът, че чл. 75, ал. 3 НПК въвежда ограничения за правата на пострадалите, които са несъвместими с европейските стандарти, да бъдат уведомени за правата си в наказателното производство.

2. Другият въпрос е *кой* трябва да *уведоми пострадалия* за правата му в наказателното производство. Това е органът, с който пострадалият има първоначален контакт - прокурорът и разследващите органи. Този извод следва от чл. 208 НПК, който установява именно тези органи като единствени адресати на законния повод за извършено престъпление.

3. Пострадалият трябва да бъде уведомен за правата, с които разполага, както в *хода на досъдебното, така и на съдебното производство*. Този извод се налага от чл.75, ал. 1 НПК, където е употребен изразът “наказателното производство”, който израз включва и двете фази на наказателния процес.

Законът не поставя изисквания *за начина* на уведомяването на пострадалия. Това уведомяване обаче не може да се ограничи само до *посочване* на правата му по чл. 75, ал. 1 НПК. Разпоредбата не изброява изчерпателно правата на пострадалия, тя съдържа препращане и към други права по други текстове на НПК. При уведомяването трябва не само да бъдат посочени конкретните права, необходимо е пострадалият да бъде уведомен *и за средствата за тяхното реализиране*. Задължението за разясняването на процесуалните права на пострадалия не може да се поставя в зависимост от декларация, че той е запознат с тях. Такава декларация не освобождава съответния орган от задължението му да разяснява процесуалните права.

Задължението за разясняването на процесуалните права трябва да се осъществява *преди извършването на конкретното процесуално действие*. Необходимо е пострадалият предварително да бъде ориентиран върху цялата система от процесуални възможности, с които разполага. Процесуалните права се разясняват не само преди, но *и в хода на извършване на самата процесуална дейност*. Така, според

чл. 73, ал. 1 НПК, държавните органи разясняват правото на пострадалия да предяви граждански иск в съдебно производство. Съгласно чл. 227, ал. 7 НПК преди предявяване на разследването разследващият орган е длъжен да разясни на явилите се лица техните права. Когато някой от явилите се не е в състояние да проучи материалите по делото, разследващият орган е длъжен да му ги разясни, а при нужда да му ги прочете (чл. 228, ал. 2 НПК). Съдията-докладчик взема необходимите мерки, за да осигури на пострадалия или неговите наследници възможност да се запознаят с материалите по делото и да направят извлечения (чл. 257 НПК)<sup>5</sup>.

Съответният държавен орган е длъжен да *разясни* на пострадалия не само правото му да има повереник, а също и *процесуалните права на повереника*. Като разяснява процесуалните права, органът не може да подменя повереника, като засяга въпроса, какви конкретни процесуални действия трябва да се извършат, каква позиция трябва да се отстоява, какви искания, бележки и възражения да се направят и т. н.

Разясняването на процесуалните права е *условие за тяхното упражняване*. Ако пострадалият не познава процесуалните възможности, с които разполага, той не би могъл и да ги упражни. Но упражняването на процесуалните права не е въпрос само на тяхното познаване. Затова законодателят е установил за органите на досъдебното производство и задължение да предприемат необходимите мерки, за да се осигури пълноценното реализиране на предоставените процесуални възможности (чл. 15, ал. 3 и ал. 4 НПК).

Правото на пострадалия да бъде уведомен за правата му в наказателното производство, е обект на защита от *института на съществените процесуални нарушения*<sup>6</sup>. В Р-531-2008-II н.о., ВКС е приел, че “принципното положение по чл. 15, ал. 2 и 3 НПК, задължава съдебните органи не само да разяснят на гражданите, които участват в наказателното производство, техните процесуални права, но и да им дадат възможност реално да ги упражнят”. В същото решение е прието още, че: “за съда съществува императивно задължение не само да разясни правата на пострадалия, но и да осигури възможност същият да ги реализира... Като не е сторил това,

<sup>5</sup>. В този смисъл е и Р-131-2008 на Военно-апелативен съд на РБ.

<sup>6</sup>. В Р-131-2008 на Военно-апелативен съд на РБ е прието - “първоинстанционният съд не е изпълнил задължението си по чл. 15 от НПК да разясни на участващия в наказателния процес пострадали-свидетел процесуалните му права и да му осигури възможност да упражни тези свои процесуални права за защита на неговите законни интереси... като по този начин са нарушени процесуалните права на пострадалата свидетелка...”.



окръжният съд е допуснал съществено нарушение на процесуалните правила по смисъла на чл. 348, ал. 3, т. 1 НПК”. В Разпореждане от 2.10.2007 г. по н.о.х.д. №710/2007 г. на Окръжен съд - София също е прието, че са допуснати съществени нарушения на процесуалните правила и когато разясняването на правата на пострадалия е формално, “тъй като в протокола за разпит изрично не му е поставен въпросът дали желае да бъде информиран за хода на наказателното производство и да му бъде предявено разследването. Съответно няма формирана от него и изразена воля за реализацията на тези процесуални права”.

В тази връзка може да се направи *обобщен извод*, че: първо, е допуснато съществено процесуално нарушение, когато пострадалият не е бил уведомен за правата или е бил уведомен, но без да му бъдат разяснени, което е довело на практика до невъзможност да бъдат упражнени; второ, неуведомяването или неразясняването на правата е съществено процесуално нарушение, но само когато в резултат на това пострадалият не е могъл да ги упражни. В случай че пострадалият макар и неуведомен за правата си, ги е упражнил и е взел участие в дейността, нарушението не е съществено.

### **Правото на информиране за хода на производството**

1. Друго право на пострадалия по чл. 75, ал. 1 НПК е: ***“да бъде информиран за хода на наказателното производство”***.

Декларацията на ООН относно основните принципи на правосъдието, отнасящи се за жертвите на престъпления и жертвите на злоупотреби с власт (1985 г., A/RES/40/34) (Декларацията на ООН от 1985г.) изрично установява правото на пострадалия да получава информация в наказателното производство. Това е уредено и в чл. 4, т. 2 от Рамковото решение от 2001 г. - “всяка държава-членка взема мерки жертвите, които са заявили желание за това, да бъдат информирани”. В същата разпоредба е конкретизирано, че тази информация се отнася до крайния резултат след подадена от тяхна страна жалба, необходимо условие, за да имат възможност, в случай че е повдигнато обвинение, да бъдат запознавани с хода на наказателното производство, освен в изключителни случаи, когато могат да възникнат неблагоприятни последици за правилното разглеждане на делото и постановената присъда. Такова право на пострадалия е регламентирано и в Резолюция на Съвета от 10 юни 2011 година относно пътната карта за укрепване на правата и защитата на жертвите, по-специално в рамките на наказателното производство

(2011/С 187/01). В чл. 4 и чл. 6 от Проектодирективата се прави разлика между правото на пострадалия да му се предостави информация при първия контакт с компетентния орган и правото да получават информация по делото. При това правото да бъде информиран относно своя случай, е поставено в зависимост от изразеното от пострадалия желание за това. Тези цитати са необходими за доказване извода, че правото на пострадалия да бъде информиран за хода на производството по българския НПК, е в пълно съответствие с приетите европейски и международни стандарти.

Да бъде информиран за хода на наказателното производство, *не означава да бъде уведомяван за всяко действие, което предстои да се извърши*. Става въпрос само за действия, които ще осигурят възможност на пострадалия да знае развитието на процеса.

В НПК съществуват самостоятелни разпоредби, които установяват правото на пострадалия да бъде уведомяван за конкретни действия.

**а)** Пострадалият на първо място трябва да бъде уведомен *за образуването на делото* (чл. 75, ал. 2 НПК). Уведомяването за това действие е предпоставка за упражняване на всички останали негови процесуални права. Това уведомяване е задължително, без значение дали сигналът е подаден от пострадалия или от друго лице и без значение дали е направено искане за информиране или не. Това разрешение надхвърля европейския стандарт по чл. 4, ал. 1 от Рамковото решение от 2001 г., според който - “жертвите, които са *заявили желание за това*, да бъдат информирани относно крайния резултат след подадената от тяхна страна жалба”.

Неуведомяването на пострадалия за образуването на делото, не винаги е съществено процесуално нарушение. Такова не е налице ако пострадалият не е бил уведомен, но е взел участие в досъдебното производство и е упражнил предоставените му процесуални права.

**б)** Пострадалият трябва да бъде уведомен за *отказа да се образува досъдебно производство*. Това уведомяване е задължение единствено на прокурора (чл. 213 НПК). То има за цел да осигури правото на пострадалия или неговите наследници да обжалват постановлението пред по-горестоящата прокуратура.

Законодателят не е предвидил възможност за *съдебен контрол* на постановлението за отказ да се образува досъдебно производство. При бъдещи изменения на НПК намирам, че би било целесъобразно да бъде предвиден съдебен контрол и на този прокурорски акт. Отказът да се образува досъдебно производство, е акт, който прегражда пътя на процеса и по този начин пострадалият се лишава

от възможност да защити своите права чрез средствата именно на наказателното производство. Освен това, по своите последици постановлението за отказ да се образува досъдебно производство и постановлението за прекратяване на същото са напълно аналогични. Затова не е обяснимо, че едното постановление подлежи, а другото не подлежи на съдебен контрол<sup>7</sup>.

Пострадалият може да обжалва постановлението за отказ да се образува досъдебно производство по реда на чл. 200 НПК. Жалбата трябва да е подписана от подателя и може да се подаде или директно пред горестоящата прокуратура, или чрез прокурора, издал постановлението, който е длъжен незабавно да я изпрати, заедно с писменото си становище. Горестоящият прокурор е длъжен да се произнесе по жалбата в тридневен срок от постъпването ѝ. Постановлението за отказ да се образува досъдебно производство, може да бъде отменено и *служебно*, на основание чл. 46, ал. 3 НПК, като горестоящият прокурор може да разпорежи образуване на досъдебно производство и започване на разследване<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>. В Определение № 337 от 2012 г. по адм. д. № 15387/2011 г. на VII о. на ВАС е прието, че „постановленията на районния и окръжния прокурор, с които е отказано образуването на досъдебно производство, както правилно сочи в мотивите си съдът, не са актове, постановени от прокурорите в качеството им на административен орган по смисъла на § 1, т. 1 АПК.... Обвинителната функция не е административно правомощие по смисъла на § 1, т. 1 АПК, с оглед на националната конституционна уредба... с обжалваните постановления не се засягат каквито и да било граждански права и задължения на частния жалбоподател, за да може, позовавайки се на правото на справедлив процес по смисъла на чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, да се твърди необходимост от справедливо и публично разглеждане на делото от съд”. В този смисъл е и Определение № 9896 от 2009 г. по адм. д. № 9215/2009 г. на ВАС.

<sup>8</sup>. Според НПК на *Германия*, ако прокурорът не уважи искане за повдигане на публично обвинение, той уведомява молителя, като посочва и основанията за това. Чрез съобщението пострадалият се уведомява и относно възможността за обжалване в предвидения за това срок (чл. 171 НПК). Ако молителят е едновременно и пострадал от престъплението, той има право да подаде жалба до горестоящия прокурор в срок до две седмици от съобщението. Този срок обаче не тече, ако на лицето не са били разяснени възможностите за обжалване (чл. 172 НПК).

Във *Франция* прокурорът може да откаже да възбуди наказателно преследване по целесъобразност. Според чл. 40-2 НПК, когато постанови отказ, прокурорът уведомява за това пострадалия или другите органи, или лица, които са направили съобщението, както и извършителя на деянието. Лицата, които са съобщили за деянието, могат да възразят отказа пред апелативния прокурор, който, ако не уважи молбата, ги уведомява, а когато я уважи, нарежда на прокурора да възбуди наказателно преследване (чл. 40-3 НПК). Възможно е лицето, което е претърпяло вреди от престъпление чрез подаване на молба пред съдията-следовател, да възбуди наказателно преследване и да започне предварително следствие (чл. 85 НПК).

Неуведомяването на пострадалия за отказа да се образува досъдебно производство е *съществено процесуално нарушение*, тъй като накърнява правото му да обжалва постановлението на прокурора.

в) Уведомяването на пострадалия за *предявяването на разследването*. По новия НПК разследващият орган е длъжен да призове при предявяване на разследването не само обвиняемия и неговия защитник, но и пострадалия и неговите наследници, ако са поискали това (чл. 227, ал. 2 НПК). Явяването на пострадалия не е задължително, но е задължително призоваването му. Неуведомяването на пострадалия за предявяването на разследването, ако той е поискал това, винаги е съществено процесуално нарушение. В Разпореждане от 2.10.2007г. по н.о.х.д. № 710/2007 г. на Окръжен съд - София е прието, че предявяване на разследването по смисъла на чл. 227, ал. 3 от НПК само на някои от лицата, имащи правото да се запознаят с материалите по делото, е съществено нарушение на процесуалните правила

г) Пострадалият има право да бъде уведомен за *прекратяването, спирането, както и образуването на съдебно производство*, защото това също са действия, свързани с хода на производството (чл. 243, ал. 3, чл. 244, ал. 3 и чл. 255, ал. 1 НПК).

В чл. 255 НПК е установено, че за насрочването на съдебното заседание се съобщава на пострадалия или неговите наследници, както и на ощетеното юридическо лице, за да могат те да правят искания за конституиране като частен обвинител и граждански ищец, а ощетеното юридическо лице - като граждански ищец. Тези лица могат да искат конституирането им в съответното процесуално качество в седемдневен срок от връчването на съобщението. Срокът е *инструктивен*, защото с неговото изтичане не се преклудира възможността да се направи същото искане. Този извод е верен, тъй като според чл. 77, ал. 3 и чл. 85, ал. 3 НПК пострадалият и неговите наследници могат да се конституират в качеството на частен обвинител и граждански ищец до началото на съдебното следствие пред първоинстанционния съд.

---

Решението на съдията-следовател (чл. 86 НПК) подлежи на обжалване пред следствената камера от гражданския ищец или от прокурора (чл. 177-2 НПК). Според НПК на Франция наказателно преследване може да се възбуди и от пострадало лице чрез молба, съдържаща искане за конституиране като граждански ищец. Гражданският иск се упражнява по същото дело заедно с наказателния иск и пред същите съдилища (чл. 3 НПК). Възможност, пострадалото лице само да възбуди дело, е предвидена и в НПК на Италия (чл. 341 НПК).

Според Р-271-2010-III н.о. на ВКС обстоятелството, че в хода на досъдебното производство пострадалият е заявил, че не желае да участва в наказателното производство, е ирелевантно, защото направеното изявление е относимо само до отказа му от права в стадия на досъдебното производство. В същото решение е указано, че “при това положение, безусловно е задължението на съдията-докладчик в стадия на подготвителните действия за съдебното заседание да посочи лицата, които следва да се призоват, и да вземе мерки, за да се осигури възможност не само на подсъдимия и защитника му, но и на пострадалия да се запознае с материалите по делото. В насока охрана интересите на пострадалия и възможността да упражни правата си е и изискването на чл. 179 от НПК, той да бъде редовно призован за съдебното заседание, като в призовката се отрази качеството, в което той се призовава”. В Р-131-2008 на Военно-апелативен съд на РБ е прието, че несъобщаването на пострадалия за насрочването на съдебното заседание е “съществено нарушение на процесуалните правила, което налага отменяването на протестираната присъда и връщане на делото за ново разглеждане от друг състав на същия съд от стадия на съдебното заседание”.

В практиката се поставя въпросът, следва ли да бъде уведомен пострадалият за насрочване на съдебното заседание при споразумение. Режимът на прекратяване на наказателното производство със споразумение, след образуване на съдебното производство, е различен от този на прекратяване на същото, непосредствено след приключване на разследването. В първия случай уведомяването на пострадалия е задължително, за да може да подаде молба за конституиране в качеството на частен обвинител или граждански ищец. Неговото съгласие обаче, не е необходимо, когато споразумението е постигнато в досъдебното производство (Р-191-2010-III н.о. на ВКС; Р-531-2008-II н.о. на ВКС и Р-271-2010-III н.о. на ВКС).

2. На практика се поставя въпросът дали правото на пострадалия да бъде информиран за хода на наказателното производство, включва още и **информирането му за привличането на обвиняем и за престъплението, в което е обвинен**<sup>9</sup>. Според чл. 4, т. 2, б. “б” от Рамковото решение от 2001 г. пострадалият трябва да

---

<sup>9</sup>. Някои автори приемат, че това е необходимо, за да може пострадалият да се запознае с квалификацията на деянието или обема на обвинението (виж Чинова М., Новите положения на... ц.с. и Гриненко А., Потерпевший должен иметь не меньше процессуальных прав, чем обвиняемый, Российская юстиция, 2002, кн. 9, с.52).

бъде информиран за лицето, срещу което е възбудено наказателно преследване и конкретното деяние, в което е обвинено. Това правило не се прилага в *изключителни случаи*, когато вследствие на уведомяването биха могли да възникнат неблагоприятни последици за правилното разглеждане на делото. Очевидно е, че по европейски стандарти привличането на обвиняем е действие по хода на производството, но уведомяването на пострадалия, не е задължително. Затова споделям становището, според което пострадалият трябва да бъде уведомяван за привличането на обвиняем *по преценка на органите на досъдебното производство, когато това няма да затрудни разследването*<sup>10</sup>. В тази връзка трябва да се има предвид и Р-61-2003-І н. о. на ВКС, което е в смисъл, че “извършването на процесуални действия в изискуемата от закона форма по повдигане и предявяване на обвинение винаги ограничава правата на пострадалия...”.

## РЕЗЮМЕ

Настоящая статья имеет целью проанализировать права потерпевшего: он будет уведомлен о своих правах согласно положений уголовного судопроизводства, а также будет получать информацию о ходе уголовного дела. Были детально рассмотрены два процессуальных права.

## SUMMARY

This article aims to analyze the victim's rights: to be informed of their rights in criminal proceedings, and to be informed of the course of criminal proceedings. We studied in detail both procedural rights.

---

<sup>10</sup>. Виж Чинова М., Пострадалият по... ц.с., с. 57; За нуждата, пострадалият да знае за привличането на обвиняем, виж по-подробно и Эльдаров М., Потерпевшему дать права частного обвинителя, Российская юстиция, 1997, кн. 8, с.18.

## ЗА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ РЕФОРМА НА ПОНЯТИЕТО «ДЛЪЖНОСТНО ЛИЦЕ» В ЧЛ. 93, Т. 1 ОТ НК

гл. ас. Славка Димитрова\*

*„Най-добрият закон е именно този, който оставя най-малко място за тълкуване”  
проф. Л.Диков\**

### I. УВОД

Понятието “длъжностно лице” не е неизменно, то е общественно-исторически обусловена категория и се променя и развива с измененията в държавата и обществото. През последните 20 години държавното устройство на страната и обществените отношения в икономическата сфера се промениха. За този период Наказателният кодекс е бил изменян многократно, само пет от измененията са засегнали понятието “длъжностно лице”.<sup>1</sup>

Текста на чл. 93, т. 1 от НК обхваща един доста широк кръг от лица, с коренно различни по характер и съдържание функции текста, които са участници в много различни по същността си обществени отношения. В българския тълковен речник е дадено следното определение за „категория”- разред, група от предмети, явления, лица и др., обединени от някакъв общ признак, с еднаква качествена характеристика. Този принцип е спазен при формирането на първата категория длъжностни лица по б.”а” – всички лица са на служба в държавно учреждение. Качеството на длъжностно лице е обусловено от принадлежността на лицето към системата и структурата на органите на власт и управление в държавния апарат. Следователно, то е такова винаги когато му е възложено да изпълнява служба в държавно учреждение, с изключение на дейността по материално изпълнение. В б.”б” обаче е налице по-скоро изброяване, а не обединяване на тези лица по определени критерии. В резултат на

---

\*Славка Димитрова е главен асистент по Наказателно право в Бургаския свободен университет. Понастоящем е докторант на свободна подготовка в ЮЗУ „Неофит Рилски”.

\* Диков, Л. Исторически и сравнителни изследвания. С., Печатница на Армейския Военно-издателски фонд, 1923 г.

<sup>1</sup> Това е направено със ЗИДНК (ДВ, бр. 10 от 1993 г.), ЗИДНК (ДВ, бр. 62 от 1997г.), ЗИДНК (ДВ, бр. 43 от 2005 г.), ЗИДНК (ДВ, бр. 64 от 2007 г.) и ЗИДНК (ДВ. бр. 26 от 2010г.)

разширяването на обхвата на чл. 93, т.1, б. „б” , в категорията на длъжностните бяха включени лица, които изпълняват съвсем различни по характер дейности. Няма нищо общо между ръководната работа на длъжностно лице в държавно предприятие като БДЖ<sup>2</sup> и лице, на което е поверено за пазене или управление имущество при едноличен търговец. Оставаме с впечатлението, че местата на изпълнение на дейността на лицата са изброени механично, а не групирани по определен признак и не следват никаква логика. Това се потвърждава и от факта, че към тази категория длъжностни лица са причислени нотариусите и частните съдебни изпълнители. Възражение предизвиква формулировката на този текст, в която наред с лицата, изпълняващи ръководна работа и работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в стопански субекти са включени лица, чиято дейност е публичноправна.

В настоящото изложение ще изясним основните характеристики на понятията, употребените в чл. 93, т. 1 от НК - „държавно учреждение”, „държавно предприятие”, ”обществена организация”. При подготовката на тази част от настоящото изложение се наложи да навлезем и в областта на други правни отрасли - административно, конституционно и търговско право. Именно в хода на работата се оказа, че прегледът на анализирания текстове показва известно разминаване в използваната терминология между гражданските и наказателни закони. Причините за това са две.

От една страна периодът след 1989 г. бе свързан с много и съществени законодателни промени, а този процес стана още по-интензивен след подписването на Договора за присъединяване на България към Европейския съюз. В резултат на това в правната терминология навлязоха понятия, които бяха или непознати, или забравени от нашето право. От друга страна някои от използваните в дефиницията на чл.93 от НК термини вече нямат същото съдържание. Този проблем не е нов за нашата правна система - още през 1923 г. проф. Кацаров е поставил проблема за съгласуваността на кодифицираното наказателно законодателство с гражданските закони.<sup>3</sup> Според него „законодателството ни се характеризира доста явно и определено с липсата на връзка между отделните закони”. За най-

---

<sup>2</sup> В съдебната практика често лицата на ръководна работа в държавно предприятие по-скоро се причисляват към категорията на длъжностните лица по чл. 93, т. 1, б. а”, дори в решенията на Конституционния съд работата в държавно предприятие се определя като „служба”.

<sup>3</sup> Кацаров, Константин. Съгласуване на гражданския и търговския закон с наказателния и процесуални закони, Адвокатски преглед, 1939, бр. 1, с. 24.



голямо съжаление този въпрос продължава да е все така актуален и днес.

## II. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

1. В българския Наказателен кодекс съществува единно понятие за длъжностно лице. То се отнася за всички престъпления в закона, независимо дали длъжностното лице е субект или пострадал от престъплението. Това според мен е едно голямо предимство на нашия НК в сравнение с други законодателства. За да очертае отделните категории длъжностни лица в чл. 93, т.1, законодателят е използвал признаци, всеки от които дава различно съдържание на това понятие:

а) Първият признак се отнася до **характера** на изпълняваните функции – те очертават вида и обема на задълженията, възложени на длъжностното лице.

- Едно лице се счита за длъжностно по смисъла на чл. 93, т.1, б. “а” когато му е възложено да изпълнява служба в държавно учреждение, с изключение на дейността по материално изпълнение.

- При длъжностните лица по б. ”б” този критерий е свързан с вида на работата, която лицето изпълнява – ръководна, или в отношението му към чуждото имущество - натоварено е със задължението да го пази или управлява;

- лицето изпълнява публични функции (нотариус, помощник-нотариус, частен съдебен изпълнител или помощник частен съдебен изпълнител)

б) Вторият признак свързана с **мястото** на изпълнение на тези функции - в държавно учреждение, в държавно предприятие, обществена организация, кооперация, друго юридическо лице, при едноличен търговец;

в) **общи признаци**, характеризиращи времевите рамки за изпълнение на функциите на тези лица.

Първите две групи признаци очертават специфичните особености на отделните категории. Третата категория признаци се наричат общи, защото се отнасят към всички категории длъжностни лица и в теорията и съдебната практика са доразвити в няколко насоки:

а) Необходимо е на лицето да е възложена служба или работа при условия и по ред, установени в закон или друг нормативен акт, в устав или друг акт на организацията;

б) Службата или работата трябва да се отнасят до съществени задачи или функции на съответното звено;

в) Лицето да е включено в организационната структура на държавните органи, обществени организации или друго юридическо лице.

2. Най-същественят от общите критери за причисляването на едно лице към категорията на длъжностните е начинът на възлагане на задълженията му. Те следва да са възложени по ред, установен със закон, устав или наредба. В този смисъл се е произнесъл и Върховният съд с Тълкувателно решение №73 от 1974 г. на ОСНК.

2.1. Самото възлагане може да може да стане с трудов договор, избор, назначение, чрез овластяване от надлежен орган или по друг начин. Тук следва да отбележим, че след приемането на Закона за държавния служител държавните служители заемат длъжността си вече не по трудов договор възлагането на задълженията на лице, което е длъжностно по смисъла на чл. 93, т.1, б. „а”, може да стане и с административен акт.

2.2. Спорен е въпросът дали възлагането може да стане с граждански договор. В по-старата литература и съдебната практика бе възприето, че възлагането на задължения на длъжностно лице не може да стане с граждански договор. Съдилищата приемаха, че когато на едно лице по договор е възложено да направи нещо за учреждението, то не изпълнява служба, а върши работа за това учреждение.

Съществуващата в последните години масова практика вместо трудови да се сключват граждански договори, предизвика сериозни проблеми. Липсата на яснота в теорията по въпроса води до различия и дори до противоречиви становища в съдебната практика.<sup>4</sup>

За да се даде отговор на въпроса може ли лицата, заемащи длъжност на граждански договори да се считат за длъжностни, трябва да се постави ясно разграничение между лицата, които изпълняват служба в държавно учреждение ( чл. 93, т.1, б.”а”) и тези, които извършват ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество (чл. 93, т.1, б. “б”).

а) Лицата на служба в държавно учреждение или в община, изпълняват своята длъжност по силата на закона. Ето защо в по-старата правна литература се приема, че държавата и общините не могат чрез договор да променят условията на службата, тъй като те вече са определени от закона и са от публично правно естество. Според П. Стайнов държавните учреждения, като публичноправни

<sup>4</sup> р.182- 2007-III н.о., р. 182 -2007 г. III н. о., <sup>4</sup> р.211- 2007-III н.о

юримически лица, имат много по-малко права от частноправните относно възможността да назначават служителите си на договор.<sup>5</sup> Държавата и общините могат да назначават служители и на граждански договор за упражняването на една публичноправна дейност, само ако законът не ги ограничава. Ето защо той приема, че когато едно лице се е обвързало с договор да извърши някаква работа за държавата или общината срещу определено общо възнаграждение (граждански договор или хонорар), няма зачисляване по силата на административен акт, а само обвързване по договор – обикновен частноправен договор за работа, в който се съгласуват две равнопоставени страни. Тези аргументи са съвсем относими и към действащата правна уредба за изпълнение на държавна служба.

Ето защо съвсем логичен е извода, че лицето, което изпълнява функциите си по силата на граждански договор **не е част от структурата на учреждението** и не е длъжностно по смисъла на чл. 93, т. 1, б. "а" от НК.

Например не може едно лице, което изпълнява функциите на „главен архитект“ в община на граждански договор да е длъжностно лице. Съгласно Класификатора за заемане на длъжности в администрацията длъжността „главен архитект“ от ръководно ниво ББ е определена за заемане от държавен служител по служебно правоотношение, като в §1 от Преходните и заключителните разпоредби се допуска възможността длъжността да се заема и по трудово правоотношение. Следователно при сключването на граждански договор с това лице не е спазен установения в закона ред, т.е задълженията на това лице не са възложени по реда, установен със съответния закон и по този начин това лице остава външно на тази структура.

б) По-различно стои въпросът за длъжностните лица по смисъла на чл. 93, т.1, б. "б" от НК. В търговските дружества и други юридически лица положението на лицето, което извършва работа най-често се урежда с договори, докато в държавните и общински структури това става по-скоро по изключение. Въпросът дали тези лица са длъжностни следва да се решава във всеки конкретен случай на базата на това дали с договора те са били включени в организационната структура на съответното юридическо лице.

Казаното не изчерпва този сериозен проблем, но можем да обобщим, че длъжностното качество да едно лице се поражда от включването му в организационната структура на организацията в която изпълнява задълженията си, а не толкова от вида на акта за

<sup>5</sup> Стайнов, П. Чиновническо право. Том II. С., Печатница "Гутенберг", 1934г.

назначаване.

2.3. Възлагането може да произтича и директно от разпоредбите на определен закон или по силата на съдебно решение. Такъв е случаят с лицата, които изпълняват функции **по специално пълномощие**. Това, което отличава лицата, изпълняващи функции по специално пълномощие от другите категории длъжностни лица е особения начин, по който те придобиват това качество.<sup>6</sup>

Това са лица, които:

а) не заемат съответната длъжност и не са част от организационната структура на юридическото лице;

б) правомощията им произтичат от акт, който определя и техния обем;

в) правомощията са само за определен период от време. Лицата действат в такова качество само за времето на изпълнение на възложените им функции.

Такава е хипотезата, в която капитанът на кораб в определени случаи може да действа като длъжностно лице по гражданско състояние или лице извършващо дознание. Този статут му е предоставен от закона. Извършените от лицето в това му качество престъпления ще бъдат квалифицирани като престъпления, извършени от длъжностно лице.

Синдикът изпълнява функциите на орган на управление на търговско дружество в несъстоятелност по силата на ТЗ и въз основа на съдебно решение и на това основание е длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т.1, б. ”б” от НК. По специално пълномощие ръководна работа извършват лицата в бордовете на дружества с държавно или общинско участие, които защитават интересите на държавата. В Закона за нотариусите и нотариалната дейност изрично са изброени случаите, в които определени лица могат да изпълняват нотариални функции. Това са съдията по вписванията, когато в района няма нотариус; органите на местната администрация, когато в населеното място няма нотариус и районен съд; кметът на населеното място, ако то не е общински център, българските дипломатически и консулски представителства в чужбина. В такива случаи посочените лица изпълняват нотариалните функции по пълномощие, а упълномощаването произтича от закона.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Мельникова В.Е. Должностные преступления. (Вопросы уголовно-правовой квалификации). М., 1985, с. 36.

<sup>7</sup> В този смисъл вж. Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право, УИ „Климент Охридски”, С., 1994, с. 755.

### III. ДЛЪЖНОСТНО ЛИЦЕ ПО СМИСЪЛА НА ЧЛ. 93, Т. 1, Б. "А"

#### 1. Характер на задълженията на длъжностното лице

1.1. Въпреки, че терминът "държавна служба" е често използван в различни закони, все още няма легална дефиниция на това понятие. В чл.68 от Конституцията терминът "държавна служба" е употребен в един най-общ смисъл, а именно- държавната служба обхваща всяка дейност по осъществяване функциите на държавата.<sup>8</sup> В наказателноправната литература Н.Ников определя службата като дейност за осъществяване на държавното или обществено управление.<sup>9</sup>

В теорията се очертават два подхода при определяне на кръга от лица, които могат да бъдат причислени към категорията на длъжностните по смисъла на чл. 93, т.1, б. „а" от НК. Според първия подход **всички лица**, които изпълняват служба в държавно учреждение се причисляват към категорията на длъжностните. Някои автори като Волженкин, Здравомыслов и Светлов и считат за длъжностни всички служители в държавния апарат, независимо от вида на задълженията, които изпълняват.<sup>10</sup> В нашата правна доктрина това становище се поддържа от В. Бузов и Н. Василев.<sup>11</sup> Според последния всички лица, които са включени в изпълнението на държавни функции са държавни служители и следователно длъжностни лица, независимо от това каква служба изпълняват. Този подход се основава на принципа, че колкото по-широк е кръгът на длъжностните лица, толкова повече усилената наказателна отговорност ще оказва възпитателно въздействие върху по-голям кръг

<sup>8</sup> Това е доразвито в Решение №5 от 1993 г., в което Конституционният съд приема, че държавната служба в най-общ смисъл е "дейност, която се извършва от името на държавата и за реализиране на правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи.

<sup>9</sup> Ников, Н.К. Ръководство по особената част на българския наказателен закон, т. III, С., Витоша, 1922, с. 383-384.

<sup>10</sup> Волженкин, Б.В. Служебные преступления. Санкт Петербург, 2000, Здравомыслов, Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. М., 1975 Светлов, А.Я. Ответственность за должностные преступления. Киев, 1978. Предлага се разширяване на обхвата на понятието длъжностно лице най-вече при престъпления като подкуп и длъжностно присвояване.

<sup>11</sup> Стайнов, П. Понятието длъжностно лице по административното право. С., Известия на Института за правни науки, 1960, № 1, Бузов, В. *За някои понятия в Наказателния закон*. Социалистическо право, 1953, №2, Василев, Н. *Длъжностно лице по смисъла на Наказателния кодекс*. Социалистическо право. 1957, № 3.

от хора.<sup>12</sup> Предвид тези схващания в правната литература в по-старата съдебна практика обхвата на понятието длъжностно лице бе значително разширен.

Според втория подход, за да причислим едно лице към категорията на длъжностните, службата, която то изпълнява трябва да е **ръководна**.<sup>13</sup> Според проф. Д. Михайлов лицата, изпълняващи служба в държавно учреждение и тези на ръководна работа си приличат по един съществен общ признак, а именно „тяхната “служба” или “работа” е ръководна, организираща или насочваща в по-голяма или по-малка степен дейността на съответните държавни органи или обществени организации.”<sup>14</sup>

Не можем да се съгласим с това твърдение. Съображенията в тази насока са следните:

а) Това на първо място следва от самия текст на закона. При едно буквално тълкуване на чл. 93, т.1 е видно, че никъде в текста не е употребен терминът „ръководна, организираща или насочваща” по отношение на службата в държавно учреждение. При определянето на кръга от длъжностни лица по б. „б” законодателят изрично е посочил, че вида на работата, която те извършват трябва да е ръководна. Поразлично е подходил по б. „а”- използвал е негативен критерий, като е изключил от категорията на длъжностните лицата извършващи дейност само на материално изпълнение”. Това сочи желанието на законодателя да включи в тази категория всички лица на служба в държавно учреждение, освен гореспоменатите. Приемането на подобно становище би означавало, че длъжностните лица на служба в държавно учреждение се отличават от лицата, които изпълняват ръководна работа не по съдържанието и характера на своите функции, а само по сферата, в която ги изпълняват.

Този извод се подкрепя и в съдебната практика. Според Тълкувателно решение 73 от 1974 г. на ОСНК всички служители в държавно учреждение, независимо дали упражняват ръководни,

---

<sup>12</sup> Бузов, В. цит.съч., с.23.

<sup>13</sup> Михайлов, Д. Проблеми на наказателното право. Особена част. С., Сиела, 2008, с.224.

Ненов, Ив. Наказателно право. Особена част. т.II. 1959, с.180 Според Ив. Ненов понятието “длъжностно лице” трябва да се ограничи с оглед характера на изпълняваната служба. Според него не всички лица на служба в държавно учреждение са длъжностни лица. Това ще бъдат само тези лица, „които са овластени са да издават правни актове и на които е възложена ръководна, насочваща дейност”.

<sup>14</sup> Подобно е и схващането за понятието „длъжностно лице” в Борзенков, Г.Н., Л.В. Иногамова-Хегай, В.С. Комиссаров, Российское уголовное право, особенная часть т. 2, с. 495.

административно-управленски, финансови, контролни, стопанско-организаторски и други такива функции, са длъжностни лица по смисъла на чл. 93, т. 1, б. „а”. В решението се приема, че изключение правят само служителите, които изпълняват дейност само на материално изпълнение

б) На второ място организиращата и ръководната дейност на администрацията на държавните учреждения трябва да бъде ограничавана от дейността на самите служители в учрежденията. Трябва ясно да се очертае границата между ръководството и службата в едно държавно учреждение.<sup>15</sup> Дейността на едно лице е ръководна, когато има служебно подчинени лица, по отношение на които да упражнява дисциплинарна власт. Да приемем, че длъжностни лица са само тези, които са натоварени с ръководни или организаторски функции, би означавало да изключим от тази категория всички, които нямат служебно подчинени лица. Ако се доведе тази теза докрай, това означава да признаем, че административният ръководител на съда е длъжностно лице, но не можем да не признаем това качество и на съдията от съответния съд.<sup>16</sup>

2.2.В правната теория съществуват различни становища относно критериите, посредством които се очертава кръгът от лица, които осъществяват дейност само на материално изпълнение. Според Тълкувателно решение 73 от 1974г. на ОСНК, дейност на материално изпълнение е такава дейност, която не изразява служебни функции, възложени на държавното учреждение по съответния нормативен ред - напр. помощна, техническа, обслужваща работа. Въпреки, че посоченият критерий не оставя място за съмнение, в съдебната практика се срещат редица решения, според които за длъжностни лица се считаха пазачите, чистачите, шофьорите и др.

За първи път в руската правна литература, по-късно и проф. Ненов формулира признака, по който да бъдат разграничени длъжностните лица от широкия кръг служещи. Длъжностни са само тези лица, които „имат право да удостоверят нещо с подписа си”, отличителния критерий е възможността да извършват юридически значими действия. Юридически значими са тези действия, които водят до пораждање, изменение или прекратяване на определени

---

<sup>15</sup> Произхода на думата администрация е от латински администратаре - служа, обслужвам. В чл.2 от ЗДС изрично е уточнено, че държавните служители **подпомагат** органите на държавна власт при осъществяване на техните правомощия.

<sup>16</sup> Административните ръководители е са ангажирани в изготвянето на графици за дежурства, в разпределението на делата и т.н.

правоотношения. проф. Ив. Ненов отбелязва, че не всички държавни служители са длъжностни лица. В последната категория той включва само тези, които са овластени да издават правни актове.

Това становище отразява съвременното схващане за държавна служба. В чл.116 от Конституцията под “държавна служба” в тесен смисъл се разбира само службата на лица, заемащи длъжност в държавната администрация. Именно административната дейност е юридическа дейност – изразява се издаване на правни актове или се извършва чрез действия, пораждащи правни последици.

Ето защо служителите, чиято дейност няма юридически характер и не поражда правни последици не са длъжностни лица. Такава дейност извършват шофьорите, снабдителите, куриерите, телефонистите, портиерите, общите работници, хигиенистите и др. Тяхната дейност е материално техническа.

## **2. Място на изпълнение на задълженията**

2.1. Не толкова безпроблемно е определянето на понятието „държавно учреждение”. В Наказателния кодекс няма дефиниция на понятието държавно учреждение. Срещат се различни становища по въпроса какво включва това понятие - от широкото схващане за учреждението като държавен орган до тясното понятие за същото като низово звено на администрацията.<sup>17</sup> Безспорно обаче се приема, че държавните учреждения са обединени от един общ признак – имат за основен предмет нестопанска дейност, чрез която се задоволяват определени нематериални потребности на гражданите и осъществяват дейността си в интерес на широк кръг лица или общонационален интерес. По този признак държавните учреждения се различават от държавните предприятия. Целта на тяхната дейност не е реализиране на доходи, поради което издръжката им е главно за сметка на държавния бюджет.<sup>18</sup> Ето защо най-общо можем да приемем, че

<sup>17</sup>Христофоров, В. Държавните учреждения – правна същност и административно-правен режим, С., Наука и изкуство, 1966 г., с. 9.

<sup>18</sup> В редица законодателства (Великобритания, САЩ и др.) под понятието „публична служба”, което е в основата на понятието за длъжностно лице (public officer) се разбира служба, чието заплащане не е осигурено от частни финансови източници, а е финансирано от държавата – Graham, Zellick Bribery of members of parliament and the Criminal law, Public Law, Spring, 1979, p. 86.

Съгласно чл. 120 от Гражданския кодекс на РФ учрежденията се делят на бюджетни и частни. Бюджетните учреждения се създават от държавата или от органите на публичната власт, които назначават и ръководителя на учреждението и определят особен режим относно имуществото и отчетността. В теорията този вид учреждения се определят като юридически лица на публичното право. Тези учреждения имат различна организационно-правна форма от държавния орган и действат с различни методи вж. Чиркин, В.Е. Цит. съч., с. 247.



държавното учреждение е организация, финансирана от държавния бюджет, чиято дейност няма стопански характер. Предвид това, логично е да потърсим отговор на въпроса кой получава финансиране от бюджета в Закона за устройство на държавния бюджет. По смисъла на §1, т. 1 от същия закон "държавни органи са Народното събрание, Президентът, Министерският съвет, министерствата и другите ведомства, областните администрации, Конституционният съд и други бюджетни организации, определени със закон". В Закона за държавната собственост същите са определени като ведомства.<sup>19</sup> В законодателството откриваме и други определения за юридически лица, финансирани от държавния бюджет: „бюджетно предприятие”,<sup>20</sup> „бюджетни организации”,<sup>21</sup> „организация от публичния сектор”<sup>22</sup>. Прави впечатление, че в тях се причисляват и стопански субекти - едноличните търговски дружества с държавно участие и държавните предприятия.

Ето защо в административно правната литература се среща схващането, че понятията “учреждение” и “ведомство” са отпаднали от употреба у нас, като следва да се заместят с понятието

---

<sup>19</sup> Закон за държавната собственост ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г. Ведомства са: Народното събрание, администрацията на Президента, Конституционният съд, Министерският съвет, министерствата и други държавни органи и организации на бюджетна издръжка.

<sup>20</sup> Законът за счетоводството определя като бюджетни предприятия всички звена, дейността на които се финансира изцяло или частично с бюджетни средства.

<sup>21</sup> Постановление №137 на Министерския съвет за заплатите в бюджетните организации администрациите на органите на държавната власт и местната администрация и техните структури и звена, независимо от формата и източника на финансиране; другите държавни и общински организации и звена, които се финансират изцяло или частично от републиканския бюджет или общинските бюджети; специализираните организации и звена, които работят на извънбюджетна сметка, както и фондовете, създадени със закон или друг нормативен акт.

<sup>22</sup> Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор ДВ, бр. 21 от 10.03.2006 г. се въведе друго понятие - Според чл. 2, ал.2 от закона организации от публичния сектор са: (1)организациите, разпореждащи се със средства от държавния бюджет; (2)организациите, разпореждащи се с извънбюджетни средства, организации, разпореждащи се със средства от общинските бюджети и фондове; (3) организациите, разпореждащи се със самостоятелни или автономни бюджети, включително Националният осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса; (4)организациите, разпореждащи се със средства, гарантирани от Република България; (5)организациите, разпореждащи се със средства по фондове и програми от Европейския съюз; (6)търговските дружества по чл. 61 от Търговския закон и държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон; (7) други организации, разпореждащи се с публични средства по силата на нормативен акт.

“администрация”.<sup>23</sup> Това становище заслужава сериозно внимание и може да бъде споделено поради следните съображения:

а) Основният признак, който има определящо значение за причисляването на едно лице към длъжностните е възможността да издава правни актове, които пораждат, прекратяват или изменят права и задължения. Административната дейност има юридически характер. Основният белег, характеризиращ администрацията е правото да издава задължителни правни актове. Ето защо лицата на служба в учрежденията от държавната администрация, чиято дейност не е само на материално изпълнение са длъжностни лица по смисъла на чл. 93, т.1, б. „а” от НК.

б) В чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди е предвидено, че държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност.<sup>24</sup> Задължително изискване е действието или бездействието да е извършено от длъжностно лице при изпълнение на служебната му дейност, която трябва да има административен характер, да съставлява административна, а не всяка друга дейност.<sup>25</sup>

Ето защо на първо място сред държавните учреждения следва за поставим всички администрации според Закона за администрацията - Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.<sup>26</sup> Това са държавните органи, посочените в §1, т. 1 от Закона за устройството на държавния бюджет като учреждения, а в Закона за държавната собственост като ведомства.

На следващо място тук се включват и администрациите към органите на местното самоуправление, които също изпълняват административна дейност<sup>27</sup>, но само на територията на съответната

<sup>23</sup> Къндева, Ем. Публична администрация, стр. 118.

<sup>24</sup> Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, ДВ, бр.60 от 1988 г., изм. ДВ, бр.38 от 2012 г.

<sup>25</sup> В този смисъл р.13868-2010-III о. на ВАС.

<sup>26</sup> Закон за администрацията, ДВ, бр. 130 от 1998 г., изм. бр. 82 от 2012 г.

<sup>27</sup> В Закона за отговорността на държавата и общините за вреди е предвидено, че както държавата, така и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност.

община и по въпроси от местно значение. Нещо повече – държавата е възложила изпълнението на част от функциите си в определени области на общините - например образованието<sup>28</sup> и здравеопазването.<sup>29</sup> Това, че местната администрация осъществява правомощията си в определени териториални граници, не променя характера ѝ на орган на държавната администрация. В редица нормативни актове служителите в местната администрация са приравнени към служителите в държавната администрация. В чл. 3 от Закона за администрацията е посочено, че той се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление. Това ни дава основание да направим извода, че държавна служба се изпълнява и в органите на местното самоуправление.

Ето защо можем да обобщим, че длъжностни лица по смисъла на чл. 93, т.1, б. „а” от НК са служителите в администрацията, подпомагаща дейността на органите на изпълнителната, съдебната и законодателната власт, както и в администрацията на органите на местно самоуправление

2.2. Не всички задачи на държавата обаче се осъществяват чрез т.нар. *impregium*. Съществуват структури, които изпълняват обществени задачи, без това непременно да налага да разполагат с властнически правомощия. Това са т.нар. в теорията социално-културни учреждения - училища, висши учебни заведения, Българската академия на науките, други научно-изследователски институти; библиотеки, театри, музеи и др., здравни учреждения като болници, диспансери, центрове със специален статут и др.

Въпреки, че не са част от държавния апарат, се забелязват някои сходства с учрежденията от държавната администрация:

а) дейността, която осъществяват няма стопански характер и е в обществен интерес;

---

<sup>28</sup> Според чл. 10 от Закона за народната просвета ДВ, бр. 86 от 1991 изм., бр. 74 от 2009 г. държавни са детските градини, училищата и обслужващите звена, които са с национално значение и се финансират от държавния бюджет чрез Министерството на образованието, младежта и науката или чрез други министерства и ведомства, а общински са детските градини, училищата и обслужващите звена, които се финансират от общинските бюджети. Общините осигуряват и контролират училищното столово хранене, спортна база, както и безплатен транспорт, стипендии и специални помощи на ученици.

<sup>29</sup> Лечебните заведения за извънболнична и болнична помощ се създават от държавата, от общините и от други юридически и физически лица.

б) Те се създават и функционират въз основа на актове, приети от съответни държавни органи;

в) В уставите на някои от тях е посочено, че осъществяват държавната политика в определена област;

г) Някои от тях могат да извършват административни услуги по смисъла на §1 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията;

По други признаци се отличават от учрежденията в държавната администрация. Въпреки, че дейността им е с публичен характер, те не са част от държавния апарат. Дейността им се регулира от специални функционални закони – Закона за висшето образование, Закона за Българската академия на науките, Закона за обществените библиотеки, наименованията и структурата им са различни от възприетите в Закона за администрацията.

Способите, които използва всяка една от посочете организации се различават по характер. Административната дейност има юридически характер, а основният белег, характеризиращ администрацията, е притежаването на властнически правомощия – правото да издава задължителни правни актове. В държавното учреждение обаче не се извършва подобна дейност – основната му дейност е социално-културна. Очевидно е, че социално-културните учреждения не попадат в една категория с учрежденията от държавната или общинската администрация. Не можем да пренебрегнем обаче един съществен белег, характеризиращ тяхната дейност – обществения интерес. Ето защо длъжностни лица ще бъдат само онези служители, които подобно на служителите от администрацията имат право да издават актове с правно значение – заповеди, разрешения, удостоверения. За разлика от актовете на администрацията обаче, техните актове имат задължителен характер само за персонала на съответната организация и за лицата, които ползват услугите и. Такива са ръководителите и някои от оперативните служители – напр. директорът на един театър или библиотека е длъжностно лице, но актьорите и библиотекарите нямат това качество.

В тази връзка е много важно да се отграничи служебната от чисто професионалната дейност на едно лице. Дейността по служба следва да се разграничи от професионалната дейност. В границите на своите правомощия едно длъжностно лице може да извършва не само служебна, но и професионална дейност.<sup>30</sup> Това често поражда трудности при разграничаването на двата вида дейности – например

<sup>30</sup> Владимирова, Р. Подкупът според българското наказателно право, с.64-65

при учителите и преподавателите във висши училища. Някои автори считат, че преподавателят е длъжностно лице само когато изпълнява ръководна длъжност- директор, ректор, декан, ръководител на катедра.<sup>31</sup> Други автори застъпват противоположното становище. Те твърдят, че преподавателите са длъжностни лица, тъй като наред с професионалните си задължения изпълняват и организационно-разпоредителни функции, а понякога е много трудно чисто професионалните и длъжностните функции да бъдат разграничени.<sup>32</sup> Според тях организационните и разпоредителни функции от една страна и професионалните функции от друга са взаимно свързани. По тази причина те причисляват към длъжностните и лицата, чиито функции не са ръководни.

В нашата наказателноправна литература дискусиата по този въпрос е изнесена на друга плоскост. Според Д. Михайлов „преподавателят или учителят изпълняват съществена, важна организационно-възпитателна и културно-ръководна дейност и на това основание те трябва да се считат за длъжностни лица”.<sup>33</sup> В подкрепа на това твърдение, авторът посочва, че „преподавателят изпълнява една съществена функция – образованието, т.е обучението, възпитанието и подготовката на кадри. Тази дейност е с важно социално значение, а преподавателят се ползва с висок авторитет и уважение в обществото.” Според М. Казанджиева учителите в държавните и общински училища изпълняват държавна служба, тъй като чрез тях държавата осъществява функциите си да осигури основно и средно образование на своите граждани.<sup>34</sup>

Отличителният признак на длъжностните лица по б. „а” свързан на първо с мястото, където изпълняват задълженията си (държавно учреждение) и на второ с възможността да извършават правни действия – т.е. действия, с които се пораждат, изменят или прекратяват определени правоотношения.

Конкретните задължения, възложени на преподавателите

---

<sup>31</sup> Светлов, А.Я. Ответственность за должностные преступления, Киев, 1978, Здравомыслов. Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. М., 1975, с.36.

<sup>32</sup> Волженкин, Б. В. Ответственность за взяточничество: Социально-правовые и криминологические проблемы, А., 1988 г., Прапестис Й.Й. Понятие объекта и субъекта должностных преступлений. Вестник Московского университета. Серия 11. Право.1981, №5, с.81.

<sup>33</sup> Михайлов, Д. Проблеми на наказателното право, с. 235.

<sup>34</sup> Вж. Казанджиева, М. Понятията “държавна служба”, “длъжност в държавната администрация” и “задължения по служебното правоотношение” в новото административно законодателство. Съвременен право, 2007, №1.

произтичат от длъжностната характеристика. Дейността им през различните етапи от обучението на студентите има различен характер. В задълженията им се включват провеждане на лекции или семинарни занятия, извършване на научноизследователска работа, провеждане на текущо и крайно оценяване. Нито един от етапите от обучението на студентите не е свързан с издаване на правни актове или извършване на юридически действия, т.е. с пораждаване, изменение или прекратяване на правоотношения. Срещат се мнения провеждането на изпити и поставянето на оценки поражда права и задължения, считам обаче, че това е неотменна част от професионалните задължения на преподавателя е както текущият контрол, така и крайното годишно оценяване на студентите. Във всеки от гореизброените случаи преподавателят изпълнява трудовите си функции, предвидени в длъжностната характеристика.

До пораждаване, изменение или прекратяване на правни отношения водят само решенията за допускане до изпит, прехвърляне в друга специалност или друго висше учебно заведение, отстраняване за определен период от време и т.н. Те обаче не се вземат от преподавателя, а от декана на факултета или от ректора на университета. Следователно дори и в тези случаи преподавателите във висшите учебни заведения не действат като длъжностни лица.<sup>35</sup>

Подобно е и положението с учителите, при които също трябва да се отграничи служебната от професионалната дейност. Този извод се подкрепя и в съдебната практика. Служебна, а не професионална е дейността на учителя, когато „...е дал възможност на 53 лица да получат свидетелства за завършено основно образование като частни ученици, без да се явяват на изпит, за което е получил като дар определена сума”.<sup>36</sup> Само при изпълнение на тези функции дейността на учителите има може да има правни последици и са длъжностни лица. По време на учебния процес по овладяване на знанията обаче учителите не действат като такива.

Различно е положението на преподавателите и други лица, които участват като членове на държавни изпитни комисии. На тях е

---

<sup>35</sup> Тук можем само да добавим че частните висши и средни училища не са държавни учреждения и дори само на това основание преподавателите в тях не биха могли да бъдат причислени към длъжностните лица по смисъла на чл. 93, т.1, б. “а” от НК. В тази хипотеза лица, които извършват една и съща по естеството си дейност – преподавателска в държавни и частни училища се оказват в различно правно положение. Подобно несъответствие откриваме и при лекарите в държавни и частни болници, държавните и частните съдебни изпълнители и т.н.

<sup>36</sup> р.153-86-II н.о.

възложено от страна на държавата правото да вземат решение за придобиването на професионална квалификация. Решението на държавната изпитна комисия е необходима предпоставка за издаването на диплома за завършено висше образование. Задължителен реквизит на дипломата е номерът и датата на протокола на изпитната комисия, взела решение за признаване на завършена степен на образование. В тези случаи лицето, което е член на държавната изпитна комисия е длъжностно лице, тъй като действията му пораждаат правни последици. То изпълнява задълженията си временно, на основание заповедта за назначение от ръководителя на съответното учебно заведение.

Това показва много ясно нуждите от осъвременяване на законовата дефиниция за длъжностно лице с оглед за преодоляване на тези недостатъци в законодателната уредба, можем да очертаем следните предложения:

На първо място в текста на чл. 93, т. 1, б. „а” от НК с терминът „учреждение” следва да бъде заменен с термина „администрация” и към длъжностните лица изрично да бъдат причислени и тези, които изпълняват служба в администрациите на органите за местно самоуправление. Считаю, че това уточнение не е излишно, поради наличието на редица случаи на взаимно изключващи се съдебни решения, по принципно идентични въпроси.

На второ място към категорията на длъжностните лица от администрацията следва да се причислят и тези от т.нар социално-културни учреждения, които да бъдат причислени към публичните организации, наред с обществените организации по смисъла на чл. 93, т.1, б. ”б” от НК.

#### **IV. ДЛЪЖНОСТНО ЛИЦЕ ПО СМИСЪЛА НА ЧЛ. 93, Т. 1, Б. ”Б”**

##### **1. Характер на възложените задължения**

###### **1.1. Ръководна работа**

В наказателноправната литература е утвърдено становището, че ръководна е „всяка работа, която притежава елементи на стопанско-организаторска или оперативно-разпоредителна функция, работата на тези, които насочват дейността на други и с оглед на това могат да правят задължителни за тях разпореждания т.е. всяка работа, която не е работа на материално-техническо изпълнение”.<sup>37</sup> Според Д.

<sup>37</sup> Ненов, Ив. Наказателно право, ос.ч., т. II, с. 182.

Михайлов<sup>38</sup> „ръководната работа се изразява в стопанско-разпоредителна, организационно-ръководна или организационно-възпитателна дейност или в непосредствено съдействие за нейното реализиране.” Това становище се поддържа и в съдебната практика. В Постановленията на Пленума и Тълкувателните решения на ОСНК на Върховния съд като ръководна се определя тази работа, която се изразява в стопанско-разпоредителна, организационно-ръководна или организационно възпитателна дейност”.<sup>39</sup> Интересен е погледът към тази формулировка от днешна гледна точка, с оглед на мястото в което лицето извършва възложените му задачи.

Ръководна е работата на тези лица, които насочват дейността на другите и с оглед на това могат да се породят права и задължения за съответното предприятие, организация или кооперация. Без съмнение такъв характер има дейността на лицата, които представляват едно предприятие или търговско дружество или изпълняват функции, свързани с управление на хора или имущество. Най-общо това са тези, които имат служебно подчинени лица, чиято дейност ръководят, организират и направляват. Във връзка с изпълнението на техните задължения възникват, изменят се или се прекратяват правоотношения. (например сключване на договори, обявяване на процедури за възлаганена обществени поръчки).

Ръководната работа не се отнася само за най-отговорните ръководни постове в едно предприятие. В Решение №677 от 1955 г. Върховният съд приема, че “за да се счете ръководна работата на едно лице, не е нужно то да ръководи цял отрасъл или предприятие. Достатъчно е работата да е стопанско-ръководна в една част, поделение, служба или смяна”.<sup>40</sup> Ръководна е и работата на ръководители на отдели, началници, заместниците им и др. Техните задължения включват организация и планиране на работния процес, подбор и разпределение на кадри, приемане и уволнение от работа, контрол и проверка на изпълнението на работата и т.н. действия по даване на стимули или налагане на дисциплинарни наказания, работата по поддържане на трудовата дисциплина и правилата за охрана безопасността на труда и т.н.. Последните осъществяват

<sup>38</sup> Михайлов, Д. Цит.съч., с.92-93.

<sup>39</sup> ТР 73-1974 ОСНК, Пост. 3-1970 Пл.ВС.

<sup>40</sup> Вж. р. 677-55-II н.о., в този смисъл са и други решения на Върховния съд р. 525-75-I н.о.; р. 106-79-II н.о.; р. 741-70-I н.о.; р. 554-1995-II н.о.; р. 159-74-III н.о.



контрол по изпълнението на наредби или инструкции по безопасност при работа.<sup>41</sup>

В други решения се обръща внимание, че “ръководна е работата не само на висшестоящите ръководители и заместниците в едно държавно предприятие, но и работата на онези служители, които извършват подготвителна работа, от която зависи непосредственото вземане на решението или обезпечението на нейното изпълнение. В такива случаи е важно да се отграничи ръководната работа, свързана с изпълнението на организационно-разпоредителна дейност от дейността на лицата по изпълнение на чисто професионалните им функции, при които те не действат като длъжностни лица.

Много често длъжностните лица съвместяват ръководни функции и такива по пазене и управление на имущество.<sup>42</sup> Според съдебната практика връчването и поверяването на имуществото на лицата на ръководна работа става по силата на избирането или назначаването им на съответната длъжност. Не е необходимо връчването да е станало с формален писмен акт, а е достатъчно длъжностното лице да е встъпило в изпълнение на функциите си по пазене или управление на имуществото. Ето защо се приема, че длъжностните лица на ръководна работа се разпореждат с повереното им имущество с правни, а не с фактически действия.

## **1.2. Работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество**

В наказателноправната теория към лицата, които извършват работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество, се причисляват тези, които заемат отчетнически или материалноотговорни длъжности. Приема се, че длъжностни са всички лица, които се разпореждат с материални ценности или извършват контрол върху тяхното разходване, независимо от заеманото от тях положение в служебната йерархия.

В правната литература се приема, че под "пазене" се разбира

---

<sup>41</sup> Наредба № 13 от 30.12.2005 г. за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд в железопътния транспорт, Издадена от министъра на труда и социалната политика и министъра на транспорта, ДВ, бр. 12 от 7.02.2006 г., в сила от 8.08.2006 г.

<sup>42</sup> Например синдика на обявеното в несъстоятелност дружество, тъй като събира вземанията на дружеството, внася сумите в банковата му сметка, грижи се за увеличаване масата на несъстоятелността. След като основната функция на синдика е да запази и увеличи имуществото на дружеството, можем да приемем, че работата му освен ръководна е и свързана с пазене и управление на чуждо имущество.

само държането на вещта, упражняването на фактическа власт върху вещ, която едно лице държи не като своя, а като чужда.<sup>43</sup> В по-старата съдебна практика на това основание към тази категория длъжностни лица се причисляваха: пазачите, относно действия или посегателства спрямо поверения им за охраняване обект;<sup>44</sup> сервитърите, когато инкасираат стойността на сервираната храна и напитки; шофьорите в държавните учреждения, предприятия, кооперации или други обществени организации, когато им се възлагат задължения, свързани с повереното им имущество и които не са пряко свързани с дейността по управлението на МПС, която се счита за дейност само на материално изпълнение; лицата, лишени от свобода в случаите, когато им е поверено за пазене или управление чуждо имущество.<sup>45</sup>

В изясняване на този въпрос ключово е становището на Върховния съд в Тълкувателно решение №73 от 1974 г. на ОСНК, според което „пазенето на обществено имущество се явява съдържание на задължението на длъжностното лице, същност на възложената му работа”.<sup>46</sup> Видът и обемът на правомощията на лицето най-често са определени в длъжностната характеристика или Вършен правилник за трудовия ред.

## **2. Място на изпълнение на възложените задължения**

### **2.1. Държавно предприятие**

2.1.1. Наказателния кодекс не дава дефиниция за държавно предприятие, а има предвид тези стопански субекти, чието положение е уредено Дял втори, глава Девета от Търговския закон, озаглавена търговец-публично предприятие. Следователно по смисъла на чл. 93, т.1, б.”б” държавните предприятия са тези по чл. 62, ал. 1 и 2 от ТЗ (създадени като търговски дружества) и по чл. 62, ал. 3, които се

<sup>43</sup> Василев, Н. Длъжностното лице по НК. Социалистическо право, 1957, №3.

<sup>44</sup> Според И. Ненов пазачите не са длъжностни лица. Според него „нямат владението на вещите лицата, натоварени да пазят складове или други затворени помещения, както и обекти, които не са им предоставени конкретно и за които те не дължат конкретно отчитане”. Цит. съч. с.157.

<sup>45</sup> В този смисъл са П-3-1970 г. Пл. ВС; ТР-73-1974 ОСНК; ТР-3 -1977 г. ОСНК; р.531-1993-I н.о.; р.632-1986-II н.о.; р. 163-1986-III н.о.; р.44-1984-I н.о.; р.432-1980-I н.о.; р.109-1991-I н.о.; р.30-1989-I н.о.; р.182—1984-I н.о.; р.226-1980-II н.о.; р.254.1980-I н.о.

<sup>46</sup> В същото решение Органите на особената милиция и пазачите в държавно предприятие, в кооперация или обществена организация имат задължение да охраняват общественото имущество. Затова те са длъжностни лица по смисъла на б. "б" от чл. 93, т. 1 НК, докато портиерът при тях, на когото е възложено да стои на портала, да проверява и следи за правилното изнасяне на продукцията, не е длъжностно лице.

създават само със специален закон и изпълняват и важни задачи, поставени от държавата. Като търговец-публично предприятие в Търговския закон са определени както държавните, така и общинските търговски дружества ето защо считам, че длъжностно лице е и това, което изпълнява ръководна работа в общинско предприятие. Съображенията в тази насока са следните.

На първо място тези предприятия се определят като публични, тъй като стопанисват държавно и общинско имущество - публична собственост. Според проф. В. Таджер публична е собствеността, когато носителят и има държавновластнически правомощия - империум.<sup>47</sup> Това становище се поддържа и в практиката на Конституционния съд.<sup>48</sup> В мотивите си съдът посочва, че „публична собственост имат само субекти, които упражняват властнически правомощия. Такива субекти са държавата и общините. Властническите правомощия на държавните органи са по-широки по обseg от тези на общинските, но собствеността на държавата и общините служи на обществени интереси.” Освен това в текста на чл. 93, т. 4 от НК е казано че „обществени са имуществата на държавата, на общините, на кооперациите, на обществените организации и на другите юридически лица, в които те участват”. Причисляването на имуществото на общините към обществените имущества наред с имуществата на държавата, макар и в един доста по-късен момент, показва виждането на законодателя че обществено е имуществото, което се управлява в публичен интерес.<sup>49</sup> Действително общината използва собствеността си в полза на определена териториална общност, докато държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и цялото общество, но от гледна точка на наказателното право е важно собствеността да се управлява в публичен, а не в частен интерес, независимо дали става въпрос за обществото като цяло или за определена териториална общност. Поради това, по мое мнение длъжностно лице е това, което изпълнява ръководна работа както в държавно, така и в общинско предприятие.

Тъй като разширителното тълкуване в наказателното право е недопустимо е редно този въпрос да бъде решен от законодателя. Това може да бъде направено като държавните и общински предприятия бъдат обединени под едно общо наименование, използвано в Търговския закон – публични предприятия или

<sup>47</sup> Таджер, В. Съвременни частноправни проблеми. С., Софи-Р, 1995 г.

<sup>48</sup> РКС №5 от 06.04.1993 г. по к.д. №6 от 1993 г., ДВ, бр.31 от 1993 г.

<sup>49</sup> Думите „на общините” са добавени през 2000 г. със ЗИДНК, ДВ, бр. 51 от 2000 г.

предприятия-публични търговци.<sup>50</sup> Като допълнителен аргумент ще посоча, че изразът „публично предприятие“ се употребява както в други закони<sup>51</sup>, така и в редица директиви на Европейския съюз.<sup>52</sup>

2.1.2. Без съмнение в теорията и съдебната практика дейността на търговските дружества и други юридически лица, основана на частната собственост, е извън обхвата на чл. 282 от НК. Не е така безспорен въпросът за отговорността на длъжностните лица, които извършват ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление в държавните предприятия. В правната литература би изказано становището, че „престъпление по служба не може да бъде извършено в което и да е търговско дружество, дори и да е основано на собственост на държавата или общините“.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> В Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор законодателят причислява търговските дружества по чл. 61 от ТЗ и държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ към организациите от публичния сектор.

<sup>51</sup> Според §2 от Закона за обществените поръчки "публично предприятие" е търговец по смисъла на Търговския закон, върху което органи, ръководещи възложители по чл. 7, ал. 1, т. 1, или публичноправни организации могат да упражняват доминиращо влияние.

<sup>52</sup> В т. 8.4. от Комюнике на Европейската комисия до страните-членки на Европейския съюз за прилагане на чл. 92 и чл. 93 на ДЕИО и на чл. 5 от Директива 80/723/ЕИО на ЕК по отношение на публичните предприятия в производствения сектор (93/С 307/03) е дефинирано понятието "публично предприятие" и то означава всяко предприятие, по отношение на което публичните власти упражняват директно или индиректно доминиращо влияние, т.е. държат значителна част от записания капитал на предприятието, контролират мнозинството от гласовете или могат да назначават повече от половината от членовете на неговото контролно тяло. Комюнике на Европейската комисия до страните – членки на ЕС (93/С/ 307/03) Официален вестник на ЕК № С 307/3 (Commission communication to the Member States OJ С 307, 13.11.1993, р. 3). В Директива на Комисията 2000/52/ЕС от 26 юли 2000 за изменение на Директива 80/723/ЕИО относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия е дефинирано понятието "публични предприятия" и то означава: всяко предприятие, върху което органите на централната или местна власт могат да упражняват пряко или косвено доминиращо влияние по силата на своята собственост върху него, на своето финансово участие в него или по силата на приложимия закон. Доминиращо влияние от страна на органите на централната и местна власт се предполага, когато тези органи, пряко или косвено: 1. притежават по-голямата част от записания капитал на предприятието; или 2. контролират мнозинството от акциите с право на глас; или 3. могат да определят повече от половината от членовете на управителните или контролни органи на предприятието.

<sup>53</sup> Гунева, М. Някои размисли относно приложението на чл. 282, Адвокатски преглед, 2002, № 7; Велчев, Б. За приложното поле на чл. 282 от НК. Съвременно право, 2004, № 6. р.235 -2003-III н. о.; р.297-2005-I н. о.; р.367-2006-I н. о.; р.499-2005-II н. о.; р.230-2007 -II н. о.; р.301-2003-I н.о.; р.60-2003-III н.о.; р. 461- 2004-III н.о.; р. 297-2005-I н.о.

Считам, че това становище е обосновано предвид следните съображения:

а) Собствеността, на която се основава дейността на едно търговското дружество не може да бъде решаващият критерий за разграничаването на престъпленията по служба, тъй като при осъществяването на стопанска дейност държавата и общините участват като равнопоставени субекти в гражданския оборот, а според чл.19, ал. 2 от Конституцията държавата създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Включването на уредбата за държавните и общински предприятия в Търговския закон е именно израз на желанието на законодателя да ги постави в еднакви условия с останалите стопански субекти.<sup>54</sup> С оглед на тази равнопоставеност е редно те да бъдат в защитени в еднаква степен от наказателното право.

б) Дейността на лицата на работа в държавно предприятие е отделна от тази на държавните органи, които управляват публичната собственост - държавна или общинска. При управлението на държавното предприятие ръководните органи не действат като органи на държавна власт, те не упражняват държавни функции и нямат властнически правомощия. Напротив, те разполагат със същите правомощия и при тяхното изпълнение действат като органите на всяко едно юридическо лице, създадено да извършва стопанска дейност. Актовете, които издават по нищо не се различават от акта, който би приел едноличен собственик на капитала в еднолично акционерно дружество.

в) След образуването на търговско дружество с държавно участие възниква нов субект, различен от държавата. Собственик на придобитото имущество става самото търговско дружество. Според В. Таджер в тези случаи държавата, съответно общината, става собственик само на акциите или дяловете в дружеството.

От това следва извода, че деянията на лицата, които извършват ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в държавни предприятия и в търговски дружества, независимо от формата на собственост, не могат да се квалифицират като престъпления по служба.

2.1.3. Тук следва да се мисли само върху един вариант, а именно особеното положение на държавните предприятия, по чл. 62, ал. 3 от ТЗ.

---

<sup>54</sup> Таджер, В. Съвременни частноправни проблеми., Държавна служба ли е участието в органи на държавни и общински предприятия, фирми и търговски дружества с държавно и общинско имущество?, С., Софи-Р, 1993 г., с. 147.

а) Държавните предприятия по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ се образуват само със специален закон – напр. с чл. 37 от ЗИНЗС<sup>55</sup> се създава държавно предприятие "Фонд затворно дело" за управление на дейностите, свързани с подобряване на условията за изпълнение на наказанието лишаване от свобода и повишаване обхвата на трудовата заетост на лишените от свобода.<sup>56</sup> Съгласно чл. 115л. от Закона за морските пространства, вътрешни водни пътища и пристанищата на Република България<sup>57</sup> се образува държавно предприятие "Пристанищна инфраструктура", със Закона за гражданското въздухоплаване се преобразува юридическото лице "Ръководство на въздушното движение" в държавно предприятие "Ръководство на въздушното движение", ДП Радиоактивни отпадъци се създава със Закона за безопасно използване на ядрената енергия с цел управление на радиоактивните отпадъци извън обектите, в които те се генерират. Държавни предприятия по смисъла на чл. 62, ал. 3 от ТЗ са още "Строителство и възстановяване", "Транспортно строителство и възстановяване" и "Съобщително строителство и възстановяване"<sup>58</sup>, Български спортен тотализатор<sup>59</sup>, Държавна парично-предметна лотария, Държавни дивечовъдни станции<sup>60</sup>, ДП „Кабиюк”.<sup>61</sup>

б) Повечето от тези държавни предприятия нямат за цел само извършването на търговска дейност, а изпълняват и важни задачи, поставени от държавата. Например ДП „Фонд Затворно дело ” дава възможност за увеличаване на заетостта и нивото на ресоциализация, включваща професионално-техническата подготовка на лишените от свобода, ДП „Пристанищна инфраструктура” поддържа и съхранява регистър с данни за пристанищната инфраструктура, ДП „Ръководство въздушно движение” изпълнява държавни функции по управление на въздушното движение и извършване на аеронавигационни услуги и т.н

в) Те не притежават право на собственост върху имуществото, което им е предоставено - те само го стопанисват. Имуществото на

<sup>55</sup> Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража ДВ, бр. 25 от 2009г.

<sup>56</sup> с чл. 9, ал. 1 от Закона за железопътния транспорт се образува Национална компания „Железопътна инфраструктура” със статут на държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон.

<sup>57</sup> Закон за морските пространства ДВ, бр. 104 от 2005 г.

<sup>58</sup> Закон за преобразуване на строителните войски, войските на Министерството на транспорта и войските на Комитета по пощи и далекосъобщения в държавни.

<sup>59</sup> Устройствен правилник на Българският спортен тотализатор, ДВ, бр. 65 от 2000 г., Българският спортен тотализатор е държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон към Министерството на физическото възпитание и спорта.

<sup>60</sup> Закон за горите ДВ, бр. 19 от 2011 г.

<sup>61</sup> Правилник за устройството и дейността на държавно предприятие „Кабиюк” ДВ, бр. 78 от 2004 г.;

държавните предприятия е собственост на държавата – публична или частна държавна собственост. Държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ не са подложени на общия режим на търговските дружества по ТЗ. Правилата за управление на държавните предприятия най-често са определени в нормативния акт, с който са създадени.

г) В закона са предвидени определени привилегии – съгласно чл. 612 от ТЗ, не се открива производство по несъстоятелност за търговец-публично предприятие, което упражнява държавен монопол, или търговец-публично предприятие, създадено с особен закон. Това особено положение се дължи на факта, че извършването на монополна дейност е позволено единствено за държавата или лицата, с които тя си служи - еднолични търговски дружества с държавно участие и държавни предприятия - публични търговци, непреобразувани в еднолични търговски дружества.<sup>62</sup> В съдебната практика дори се срещат решения, в които тези предприятия се приравняват на държавни учреждения по смисъла на ГПК.<sup>63</sup>

От казаното до тук се налага извода, че държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ се създават и функционират при различен режим и са натоварени с изпълнението на публични функции. Това е и основанието те да бъдат причислени към публичните органи в Анекс III на Директива 2004/18/ЕИО.<sup>64</sup>

## 2.2. Обществени организации

2.1.1. Преди 1989 г. ролята на сдруженията на гражданите при осъществяването на държавни функции беше много по-голяма от тази, която имат днес.<sup>65</sup> В периода от 1947 до 1989 г. обществените организации в България бяха натоварени с изпълнението на редица държавни функции. С оглед на това обществените организации по

<sup>62</sup> Русчев, Ив. Дейности, за които със закон е установен монопол на държавата и даване на разрешение за извършването им. Правна мисъл, 1998, №3.

<sup>63</sup> Определение № 413 от 21.05.2003 г. по ч. гр. д. № 262/2003 г., V г. о. на ВКС.

<sup>64</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, ОВ L 134, 30.4.2004г.

<sup>65</sup> Конституцията от 1971 г. предвиждаше обществените организации да съдействат на държавните органи за осъществяване на техните задачи. В чл. 22, ал. 2, чл. 23 и чл. 52 се декларира държавното ръководство на общественоеикономическото развие и на обществените живот в страната се опира и на обществените организации, кооперациите, трудовокооперативните земеделски стопанства и други сдружения на гражданите. Съгласно чл. 10, ал. 2 и 3 от Конституцията, обществените организации все повече съдействат на държавните органи за осъществяване на техните задачи и изпълняват и предоставените им с тяхно съгласие държавни дейности.

смисъла на чл. 93, т.1, б.”б” бяха тези, на които е възложено да осъществяват функции, изпълнявани от органи на държавата. Като пример за такива организации можем да посочим доброволните отряди<sup>66</sup> и другарските съдилища.<sup>67</sup> Други доброволни обединения, образувани със закон и финансирани от държавата бяха Съюзът на слепите, Съюзът на глухите, различните творчески съюзи – Съюз на писателите, Съюз на художниците, на журналистите и т.н. Тези организации имаха не само организационни функции, но и право да разпределят материални блага – право на пенсии, отпуски и др.<sup>68</sup> По този начин обществените организации бяха структури, поели част от дейността по разработването и реализирането на държавни програми в различни области – здравеопазване, култура, изкуство, образование. Именно на това основание в Наказателния кодекс се предвиждаше еднаква защита на лицата, включени в структурата на държавните органи и обществените организации, а лицата изпълняващи ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на обществено имущество в обществена организация бяха причислени към категорията на длъжностните.<sup>69</sup>

Ако по-рано държавата определяше като необходимост участието на колкото може повече лица в управлението, то в съвременното законодателство това не е така. Конституцията от 1991 г. не предвижда възможност определени държавни функции да бъдат прехвърляни върху организации на граждани. Ето защо в наказателноправната доктрина Д.Михайлов застъпи тезата, че в съвременните условия „обществените организации и различните

<sup>66</sup> Според чл. 1 от Указ 1104 (отм. ДВ, бр. 105, 1991 г.) “Доброволните отряди съдействат на държавните органи за охрана на обществения ред, сигурността на страната и държавната граница, за защита на правата и законните интереси на гражданите и опазване на социалистическата и личната собственост, в борбата с престъпленията и другите правонарушения и противообществените прояви, за осигуряване на безопасност в движението по пътищата, за опазване на природната среда”. С указа бе създадена възможност за прехвърляне на редица функции на държавните органи по осигуряване на обществения ред към обществените организации на трудещите се. Те осъществяваха функции, които спадат към предоставената със закон дейност на органите на народната милиция и народните съвети

<sup>67</sup> По силата на Закона за другарските съдилища работата им се състоеше в предотвратяване на престъпленията, нарушенията и други противообществени прояви, като налагат мерки за обществено въздействие.

<sup>68</sup> Все още действат творческите фондове създадени със Закона за творческите фондове, чиято цел е да съдействат за всестранно развитие на творческата дейност и осъществяването на политиката в областта на културата, изкуството и науката в Народна република България, Закон за творческите фондове ДВ, бр. 27 от 1973 г.

<sup>69</sup> Решение № 328 от 4.08.1986 г. по н. д. № 331/1986 г., II н. о.



частни формирвания и религиозни общности могат само да оказват съдействие на държавни органи, но не и да осъществяват самостоятелно определени държавни функции”. Поради това според него подобни организации не следва да се ползват от наказателноправната защита, предвидена за държавните органи, а изразът „обществени организации” в наименованието на глава VIII от Особената част на НК трябва да бъде заличен.<sup>70</sup>

Това твърдение не е лишено от основание. Действително много малко на брой организации биха могли отговорят на подобен критерий. През последните години обществените отношения в тази област претърпяха сериозни промени, особено след приемането на Република България за член на Европейския съюз.

Действително Конституцията от 1991г. не предвижда възможност определени функции на държавата да бъдат прехвърляни върху други организации, но в практиката на Конституционния съд се приема, че възлагането на държавни функции върху сдруженията на граждани е възможно, като това трябва да става само със закон и при стриктно спазване на принципа на доброволност.<sup>71</sup> Според съда единствено Народното събрание може да направи преценка допустимо и обществено оправдано ли е такова възлагане и само на законово ниво трябва да се регулират точно и ясно характерът и обемът на възлаганите функции, както и изискванията към сдруженията, на които те ще се възлагат.

Пример за подобно възлагане намираме в чл. 4, ал.2 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, в който е предвидено, че „контролът при изпълнение на наказанията се осъществява от държавни органи, организации и **юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза**”.<sup>72</sup> Безспорно дейността по изпълнение на наказанията е държавна дейност. На това основание можем да приемем, че организациите и юридическите лица

<sup>70</sup> вж. Михайлов, Д. Нови положения в особената част на Наказателния кодекс, с. 340.

<sup>71</sup> Решение 10 от 06.10.1994 г. по к.д. № 4 от 1994 г. на Конституционния съд на Република България. Според съда „Възлагането на държавни функции върху сдруженията на граждани може да става само със закон, при стриктно спазване на принципа на доброволност, т.е. да е налице решение от върховния представителен орган на сдружението за поемане на възлаганите държавни функции. Видно от текста на решението, съдът има предвид гражданско сдружение, т.е. сдружение на частното право по смисъла на чл. 44, ал. 1 от Конституцията. Именно с оглед на това качество на сдружението в решението се изтъква, че ако на такова сдружение биха били възложени държавни функции, това би могло да стане само със съгласие на сдружението.

<sup>72</sup> Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража, ДВ. бр.25 от 2009г.

с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, които осъществяват контрол при изпълнение на наказанията са обществени организации по смисъла на чл. 93, т.1, б. ”б” от НК.

В правната литература се срещат и други становища според които обществени организации са юридическите лица с нестопанска цел.<sup>73</sup> В повечето законодателства сдруженията с нестопанска цел, които осъществяват общественополезна дейност се причисляват към юридическите лица на публичното право.<sup>74</sup> Те са включени изрично в Анекс III на Директива 2004/18/ЕИО в списъка на публичноправните организации. В Директивата се дава дефиниция за **публичноправна организация** като акцентира върху две важни особености: на първо място това са юридически лица, които са създадени с цел да задоволяват обществени интереси, а на второ място получават финансиране от държавата, местните органи или публични източници (тук попада и финансирането със средства от Европейските фондове).<sup>75</sup> Юридическите лица с нестопанска цел са включени изрично в Анекс III на Директива 2004/18/ЕИО, като в своята постоянна практика при изясняване на статута на публичноправните организации Съдът на Европейските общности преценява най-вече **дали задоволяват нужди в обществен интерес.**

2.1.2. Извън юридическите лица по ЗЮЛНЦ съществуват и други организации с нестопанска цел, чиято дейност се регулира от отделни закони.<sup>76</sup> Това са политическите партии, организациите с дейност, присъща на вероизповедание,<sup>77</sup> синдикалните сдружения,

<sup>73</sup> В този смисъл Велчев, Б. *За приложното поле на чл. 282 от НК*. Съвременно право, 2004, № 6.

<sup>74</sup> В руската правна литература сдруженията с нестопанска цел, които осъществяват общественополезна дейност се причисляват към юридическите лица на публичното право. В този смисъл Чиркин, В.Е. *Юридическое лицо публичного права*. М., Издателство Норма, 2009 г., с. 87.

<sup>75</sup> В приложение III на Директивата са включени неизчерпателни списъци на публичноправни органи и категории органи, които удовлетворяват критериите, като държавите-членки имат задължение периодично да уведомяват Комисията за всички промени в своите списъци на органи. Списъкът за България е в §9 от Приложението.

<sup>76</sup> Закона за политическите партии, Закона за народните читалища, Закона за физическото възпитание и спорта, Закона за закрила и развитие на културата.

<sup>77</sup> Според Наказателния закон на Царство България духовната власт, макар че и тя е обществена власт, не попада под чл.543 от НЗ. Духовните учреждения не принадлежат на публичната власт и затова углавното преследване за докачане и наклеветяване духовните власти и техните органи става по реда на частното обвинение. Ников, Н. *Ръководство по особената част на българския наказателен закон*. За нарушенията и техните наказания. С., Народна печатница „Витоша”, 1924г., с.271.

читалищата и др. Отчитайки аргументите за наличието на обществен интерес те също могат да се причислят към публичноправните организации.

При всички случаи обаче посочените субекти са юридически лица по нашето позитивно право, а лицата на ръководна работа в тези сдружения са длъжностни лица по смисъла на чл. 93, т.1, б. „б”, защото извършват ръководна работа в друго юридическо лице.<sup>78</sup>

2.1.3. Накрая, но не и по важност е необходимо да разгледаме и съсловните организации. Такива са Българският лекарски съюз, Нотариалната камара, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на архитектите и т.н. В практиката на Конституционния съд те се определят като „корпорации на публичното право”. Някои характерни особености ги отличават от организациите с нестопанска цел, които разгледахме по-напред:

---

В съвременното общество държавата не възлага на църковните институции изпълнението на държавни функции или задачи. Според Д. Михайлов религиозните общности могат само да оказват съдействие или помощ на съответните държавни органи, но не и да осъществяват определени държавни функции или дейности. Този извод се потвърждава и от практиката на Върховния съд. Съществуват решения, които потвърждават извода, че свещениците не са нито длъжностни лица, нито заемат държавна или обществена длъжност. В Решение № 699 от 4.10.2007 г. на ВКС по н. д. № 374/2006 г., I н. о. се дискутира един интересен въпрос - дали "свещеник" е длъжност - държавна или обществена, по смисъла на закона. Лишаването от право по чл. 37, ал. 1, т. 6 НК предполага деецът да заема държавна или обществена длъжност, а изричният текст на чл. 13, ал. 2 от Конституцията на Република България провъзгласява, че религиозните институции са отделени от държавата. От друга страна, последното означава още, че държавата чрез своите органи не може да се намесва във вътрешноорганизационния живот на религиозните институции или да задължава техните органи. Регулирането на същите се определя от уставите и другите правила на религиозните институции, включително относно изискванията за ръкополагане за свещеник, респективно за основанията, реда, органа, който може да наложи съответните църковни наказания (чл. 189 УБПЦ). В този ред на мисли създът стига до извода, че свещеникът не заема държавна или обществена длъжност.

<sup>78</sup> Тук е важно да се отбележи, че със Закона за вероизповеданията от 2002 г. е предвиден съдебен ред за регистрацията на религиозните общности като юридически лица. Регламентирайки особеността статут на Българска православна църква – Българска патриаршия, законодателят е изключил традиционното вероизповедание на Република България от режима на регистрацията на вероизповеданията. Местните поделения на църквата могат да имат статута на юридически лица или не. При тълкуването на това понятие съдилищата използват дефиницията на Устава на Българска православна църква – Българска патриаршия, в който като местни поделения – юридически лица са посочени митрополиите, църквите и манастирите. В този смисъл Тълкувателно решение № 1 от 2010 г. на Общото събрание на Търговската колегия на ВКС

а) За разлика от сдруженията на граждани, съсловните организации се създават с нормативен акт - закон или указ, а не чрез доброволно съгласие на членуващите в тях. Дейността на тези организации се урежда от специалните нормативни актове, с които са създадени. В този смисъл те не са форми на доброволно сдружаване по смисъла на чл. 44 от Конституцията;

б) За лицата, които упражняват съответната професия членството в съответната съсловна организация е задължително.<sup>79</sup>

в) Със съответните закони на съсловните организации е възложено извършването на определени публични функции:

- Тези юридически лица са натоварени или имат право да издават нормативни актове;<sup>80</sup>

- Съсловните организации имат регулираща функция. Те разработват единни стандарти за поведение<sup>81</sup>, провеждат квалификационни изпити и издават съответните удостоверения, установяват определени правила за дейност, утвърждават единни тарифи;<sup>82</sup>

- Разполагат с известни публичноправни функции за организиране, контрол и дисциплинарна власт по отношение на членовете си. На практика правата им се разпростират върху неопределен кръг от субекти, подобно на органите на власт - напр. решенията на Висшия адвокатски съвет са задължителни за адвокатите и органите на адвокатурата. Отговорността за неизпълнение на актовете им по характер е публичноправна, а не частноправна, а решенията им се обжалват по реда на АПК.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Всъщност членството е доброволно, но е задължително условие за упражняване на съответната професия.

<sup>80</sup> Съгласно чл. 121, ал. 1 от Закона за адвокатурата Висшият адвокатски съвет издава наредбите, предвидени в закона за адвокатурата: Наредба №1 за минималните размери на адвокатските възнаграждения, Наредба №3 за водене и съхраняване на адвокатските регистри ДВ, бр. 107 от 2004 г., Наредба №4 за условията и реда за провеждане на изпити за адвокати и младши адвокати ДВ, бр. 99 от 2004 г.

<sup>81</sup> Етичен кодекс на адвоката ДВ, бр. 60 от 2005 г., Етичен кодекс на нотариусите в Република България, неразделна част от Устава на Нотариалната камара, приет от Общото събрание на 29.01.2000 г.

<sup>82</sup> Тарифа за нотариалните такси към закона за нотариусите и нотариалната дейност, одобрена с ПМС № 186 от 13.08.1998 г., ДВ, бр. 95 от 1998 г., Тарифа за минималните адвокатски възнаграждения, Наредба №1 на Висшия адвокатски съвет за минималните размери на адвокатските възнаграждения ДВ, бр. 64 от 2004 г.

<sup>83</sup> Съгласно чл. 5, ал. 1 от Закона за съсловната на ветеринарните лекари в България (ЗСОВЛБ) Българският ветеринарен съюз (БВС) гарантира защитата на обществения интерес при и по повод осъществяване на ветеринарномедицинската професия чл. 21, ал.9 от организация ЗСОВЛБ Решението по ал. 8 може да се

От посочените особености можем да направим следните извода, че държавата прехвърля на съсловните организации определени функции, които иначе би следвало да възложи на държавни служители, чиято дейност да финансира със средства от държавния бюджет. Прехвърлянето на подобни функции върху съсловните организации освобождава държавата от това задължение. Ето защо съсловните организации, на които е възложено със закон да изпълняват публични функции са обществени организации по смисъла на чл. 93, т.1, буква „б“ от НК, а лицата, които извършват ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в тези организации са длъжностни лица.<sup>84</sup>

С оглед на изложеното е трябва да отбележим, че значението на термина „обществена организация“ по смисъла на чл. 93, т.1, б. „б“ не е отпаднало изцяло, както счита проф. Михайлов, а обхватът му е силно ограничен. По-скоро проблемът се очертава в друга насока. Терминът „обществена организация“ вече не се среща в нормативните актове приети след 1991 г. В повечето от заварените закони, в това число и Наказателния кодекс, обаче той се свързва с редица важни институти.<sup>85</sup> В тази връзка съвсем основателен е въпросът за значението на този термин в съвременното законодателство.

---

обжалва по реда на Административно процесуалния кодекс. Актовете за налагане на наказания подлежат на обжалване по реда на ЗАНН.

<sup>84</sup> Длъжностни са само лицата, които извършват ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в съсловна организация, а не редовите и членове. Членството само по себе си не би могло да обоснове длъжностно качество.

<sup>85</sup> напр. когато съдът отложи изпълнението на наказанието, съдът може да възложи на съответната обществена организация или трудов колектив с тяхно съгласие полагането на възпитателни грижи спрямо осъдения през изпитателния срок, чл. 67, ал. 1 от НК, както и в Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, ДВ, бр. 13 от 1958 г.

## V. ИЗВОДИ

Очевидно е, че действащата законодателна уредба по отношение на длъжностните лице е неефективна, а решаването на този проблем не е по силите само на съдебната практика. Това налага извода, че е необходимо да се изработи една съвременна законова дефиниция на понятието длъжностно лице, която категорично да разграничи отделните категории длъжностните лица. С оглед на по-голяма прецизност и улесняване на правоприлагащите органи, при изготвянето на тази дефиниция следва да се вземат предвид следните съображения :

а) В закона следва изрично да бъдат предвидени начините на възлагане на задълженията на длъжностното лице;

б) С оглед прецизиране на дефиницията и по-ясното разграничение на отделните категории лицата, изпълняващи функции в публични организации следва да бъдат обособени в самостоятелна категория длъжностни лица, тъй като те не могат да бъдат причислени нито към лицата по б."а", нито към някой от стопанските субекти по б. „б”;

в) Редно е използваната терминология в новата дефиниция да бъде съобразена с гражданските закони. В чл. 37, ал. 1 от Правилника за прилагане на ЗНА „ Думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове. В тази връзка можем да направим следните предложения **de lege ferenda**.

- в текста на чл. 93, т.1, б. „а” изразът „държавно учреждение” може да бъде заменен с „администрация”;

- В б."б” вместо „държавно предприятие” е редно да се използва изразът „търговец публично предприятие”, с който в Търговския закон се употребява за държавните и общински предприятия;

- По-удачно би било терминът „обществени организации” да се замени с „публичноправни организации” .

## РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается понятие „должностное лицо” в болгарском уголовном кодексе. Автор анализирует различные точки зрения по данной проблеме, высказывает соответствующее видение данной категории и предлагает собственное видение данной проблемы.

## SUMMARY

This article focuses on the definition of public officer under Bulgarian Criminal Code. The author analyses various standpoints on this issue, expresses his own view on this category and suggests his own viewpoint on this definition.



**БУРГАСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТЪР ПО ЮРИДИЧЕСКИ НАУКИ**

**ЮРИДИЧЕСКИ  
СБОРНИК**

**ТОМ XIX**

**2012**

Българска  
Първо издание  
Печатни коли: 6,56  
Формат: 70/100/16

Печат: ДИГИТАЛ - Бургас  
гр. Бургас, бул. Стефан Стамболов 15  
тел.: 056/816546

**ISSN 1311-3771**

**Адрес: Бургаски свободен университет  
бул. Сан Стефано 62, Бургас, 8001**